

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

CENTRO UNIVERSITARIO UAEM ZUMPANGO



LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

TESIS:

Gobierno Abierto y Transparencia en México

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA: Paola Navarro Ferrer

Erik Arturo Rocha Mora

ASESOR: Dr. José Juan Sánchez González

Zumpango, Estado de México, Mayo de 2017

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

CENTRO UNIVERSITARIO UAEM ZUMPANGO

LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TESIS: Gobierno Abierto y Transparencia en México

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA: Paola Navarro Ferrer

Erik Arturo Rocha Mora

ASESOR: Dr. José Juan Sánchez González

Zumpango, Estado de México, Mayo de 2017

AGRADECIMIENTOS

A Dios.

Por habernos permitido llegar hasta este punto y habernos dado salud e inteligencia para lograr nuestros objetivos, además de su infinita bondad y amor.

A nuestro asesor de tesis Doctor José Juan Sánchez González, por ser nuestro guía y compartirnos su conocimiento, tiempo y dedicación para que esta tesis se lograra con éxito.

A nuestros profesores del área de Ciencias Políticas y Administración Pública, por ser los autores del conocimiento que poseemos hasta hoy en día y ser pilares fundamentales en nuestra preparación profesional, especialmente Doctor Javier López Serrano , Doctor Jaime Espejel Mena, Lic. José Luis Rodríguez Mena, Alejandra Anaya Flores, Misael Flores Vega, Ana María Hernández, Lorenzo Mena Jandete y Víctor Indalecio M. Suarez.

Al centro universitario UAEM Zumpango, por abrirnos las puertas al saber, confiar y siempre velar por una mejor educación.

A todos los que nos dedicaron de su tiempo y conocimiento para que este trabajo se culminara de manera exitosa.

¡Muchas gracias!

ÍNDICE

Capítulo I.- Antecedentes del Gobierno, Gobierno abierto, <i>Accountability</i> y transparencia	8
1.1. Definición de gobierno	8
1.2. Tareas del gobierno	13
1.3. La <i>accountability</i> y sus traducciones	17
1.3.1. La <i>accountability</i> como rendición de cuentas	19
1.3.2. La <i>accountability</i> como transparencia	23
1.4. Transparencia y la agenda social	27
1.5. Transparencia y acceso a la información gubernamental	31
1.6. El gobierno abierto (<i>open government</i>)	36
1.6.1. Antecedentes del gobierno abierto y definiciones	36
1.6.2. Creación de la Alianza para el Gobierno Abierto	40
1.6.3. Elementos para formar parte de la Alianza Gobierno Abierto	42
1.6.4. Mecanismos institucionales del gobierno abierto	47
Capítulo II.-El gobierno abierto en perspectiva internacional	52
2.1. Alianza para el Gobierno Abierto en México	52
2.2. Miembros fundadores del Alianza para el Gobierno Abierto	57
2.3. Alianza para el Gobierno Abierto en Europa	59
2.4. Alianza para el Gobierno Abierto en América	64
2.5. Análisis comparativo de Ozlak	69
	79

2.6. Análisis comparativo de Kaufman	
2.7. Perspectiva del gobierno abierto en el futuro	87
Capitulo III.-El gobierno abierto en México 2014-2015	93
3.1. México como país fundador del Alianza para el Gobierno Abierto	93
3.2. El gobierno abierto en la gestión de Felipe Calderón	99
3.2.1. Primer plan de trabajo	100
3.2.2. Plan de trabajo ampliado	107
3.2.3. Resultados del plan ya ampliado	117
3.3. El gobierno abierto en la gestión de Enrique Peña Nieto	119
3.3.1. Plan de trabajo 2015	122
3.3.2. Resultados de plan ampliado	130
3.3.3. Tercer plan de trabajo	137
3.4. Análisis crítico del gobierno abierto en México	138
3.5. Conclusiones	148
3.6. Bibliografía general	152

Introducción

La presente tesis realiza un análisis donde se tocan temas referentes al gobierno abierto y a la transparencia para empezar se realizara una breve reseña de dicho trabajo. En una ceremonia realizada el 12 de julio de 2011 en Nueva York, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, los presidentes Obama, de los Estados Unidos, y Dilma Rousef, de Brasil, presentaron las bases de la iniciativa multilateral *Open Government Partnership* como una iniciativa internacional que promueve políticas de transparencia mediante tres principios: confianza pública, sistema de transparencia y participación de la sociedad con el gobierno.

La *Open Government Partnership* constituye una iniciativa multilateral dirigida a propiciar compromisos concretos de parte de los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza.

La iniciativa multilateral, Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) OGP por sus siglas en inglés, provee una plataforma de trabajo colectivo para que ciudadanos comunes y representantes de organismos de la sociedad civil, la academia o el sector privado colaboren en el diseño y la implementación de políticas públicas con las autoridades políticas y los funcionarios públicos, se trata de aplicar un enfoque centrado en el ciudadano para la creación de valor público mediante esquemas de colaboración para el codiseño y la coimplementación de políticas públicas.

México destaca en transparencia y acceso a la información, por el alto grado de institucionalización e innovación. Desde 2003 dispone de un sistema eficiente en línea, para realizar peticiones de acceso a la información pública. Al momento

son 25 entidades federativas del país las que están vinculadas al sistema Infomex, mediante convenio suscrito con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI).

El objetivo general de la presente busca “Analizar el gobierno abierto desde sus inicios hasta la actualidad tomando como referencia a la transparencia” La hipótesis que se utilizara dentro de la indagación es “Cuando un gobierno no promueve la transparencia propicia en la ciudadanía una deficiente credibilidad del mismo”

El tipo de investigación realizada es de tipo documental un método comparativo de análisis, puesto que esta tesis cuanta con tres capítulos donde se sustenta el mismo, para el primer capítulo “Antecedentes del Gobierno, Gobierno abierto, *Accountability* y transparencia”. Donde se da a conocer diferente tipo de información en los antecedentes del gobierno abierto, así como los diferentes significados a través de distintas perspectivas intelectuales se conocerá también las raíces del gobierno abierto, el *Accountability* y la transparencia; así como sus distintas razones de aparecer en el plano del Gobierno Abierto.

En el segundo capítulo “El gobierno abierto en perspectiva internacional” hace una breve conceptualización del gobierno abierto en México y a nivel internacional, donde como lector podrá observar la trayectoria de cómo se fundó la Alianza por el gobierno abierto y de quienes fueron las naciones que fundaron esta alianza así como las finalidades de crear esta alianza para beneficio de las distintas naciones.

En el tercer capítulo “El gobierno abierto en México 2014-2015” en este último capítulo se observara como es que México forma parte de la alianza para el gobierno abierto como es que forma parte de uno de los países fundadores, además se analizan los planes de trabajo desde el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa hasta el periodo de gobierno de Enrique Peña Nieto, por último se hará un análisis de lo observado en el trascurso de esta investigación documental. Al final de esta tesis se incluyen conclusiones y bibliografía.

Capítulo I. Antecedentes del gobierno, Gobierno abierto, *Accountability* y transparencia.

Este primer apartado se dará a conocer al lector información de los antecedentes del gobierno abierto, sus significados a través de distintas perspectivas intelectuales y conocerá también las raíces del gobierno abierto, el *Accountability* y la transparencia; así como sus distintas razones de aparecer en el plano del Gobierno.

1.1. Definiendo el Gobierno

Se encuentra que el verbo gobernar no puede ser confundido con el sustantivo Gobierno, pese a los múltiples y claros ligámenes que existen entre ambos términos. En las páginas siguientes quedará explicada la distinción aludida. Pero aquí, y en resumen, cabe anticipar que mientras gobernar es una especie de actividad política consistente en el ejercicio del Poder o Soberanía, el Gobierno, en cambio, encierra variados significados. De estos, ahora es menester realzar los tres siguientes:

Primeramente, su sentido orgánico, sinónimo del sistema de órganos públicos que ejercen aquel Poder; en seguida, su acepción procesal o formal, concerniente al método que esos órganos deben seguir para que sus actuaciones sean válidas y, por ende, de obediencia necesaria ante la Constitución y las leyes vigentes; y por último, el significado material, sustantivo o de fondo, el cual se refiere al contenido de las decisiones políticas concretas que adoptan aquellos órganos en el desempeño de la Soberanía.

Del verbo gobernar y del sustantivo Gobierno se efectúan, además, conceptualizaciones diversas, cuya comprensión es útil para desprender las

consecuencias de ellas. Así y primeramente en sentido natural, gobernar es mandar o regir, como asimismo, guiar y dirigir, a seres humanos o cosas. (RAE:1992)

Conjugando ambas acepciones corrientes en relación con las personas, que es nuestra preocupación única aquí, puede afirmarse que el verbo gobernar significa mandar a una asociación y dirigirla al cumplimiento de sus finalidades. Sin duda, ambas potestades -mando y dirección- se complementan, pero puede ocurrir, aunque sólo en casos excepcionales, que mande quien no dirige formalmente a una asociación, o que la dirija quien, en la realidad o en los hechos, no es quien la manda.

Son esas, sin embargo, situaciones de extremada rareza, cuyo elemento característico se halla en la contraposición de la norma general (mandar y dirigir, simultáneamente) con la realidad (disociación de esos dos términos).

El sentido vasto de la definición transcrita puede llevar a concluir que cualquiera asociación debe ser gobernada para que cumpla los objetivos trazados al fundarla, o que le fueron fijados después con el fin de mantenerla o reformarla. Empero y si se quiere ser riguroso, resulta necesario circunscribir el sentido de la palabra Gobierno únicamente a su ámbito propio y original, especialmente político, del cual y por derivación han surgido extensiones inexactas. Aquel sentido se refiere sólo a las comunidades políticas, es decir y desde los comienzos del siglo XVI, al gobierno del Estado-Sociedad o, lo que es su sinónimo, la Nación-Estado.

En consecuencia, por razones de precisión en el lenguaje, así como de diferenciación de la actividad política con respecto a la social, económica, religiosa o de otra índole, aplicaremos en lo sucesivo el término gobernar exclusivamente al mando y dirección de la Sociedad Política o Estado Soberano. Esto se hará, sin embargo, en lo concerniente tanto al ámbito interno de la convivencia, o sea, la que ocurre dentro de las fronteras de esa Sociedad, como al perímetro externo de ella, es decir, el referente a las relaciones internacionales o que involucra la convivencia de dos o más de aquellos Estados.

La política, nunca lo olvidemos, se despliega en los dos ámbitos aludidos, de lo cual fluye la distinción entre política interna y política

internacional. Aceptación Política: la luz de lo expuesto, puede ahora ser definida la palabra gobernar desde el punto de vista únicamente político, diciendo que es ejercer la Soberanía en el Estado y en las relaciones entre Estados. En tal definición y de acuerdo a lo ya explicado, el ejercicio de la Soberanía se proyecta en el doble aspecto descrito, esto es, en el mando de la Sociedad Nacional y en su conducción al cumplimiento de los objetivos que ella se ha propuesto.

Relevante se torna destacar, sin embargo, que el ejercicio del Poder es instrumental, es decir, que él debe ser funcional a la concreción de los objetivos indicados. Afirmamos desde luego, en consecuencia, que tal ejercicio nunca puede ser concebido en términos de su auto justificación ni jamás legitimado en sí mismo. Por otra parte si se quiere saber un concepto de qué es gobernar, surge al instante la pregunta planteada y que, para responderla, vuelve menester distinguir varios significados en ese sustantivo. Una síntesis de estos fluye del texto siguiente:

En la historia del pensamiento político, y en la de la Ciencia Política, la palabra 'gobierno' ha venido revistiendo significados diversos. Indagar en esta diversidad es un modo útil de acotar la noción de Gobierno que es oportuno adoptar como punto de partida. (Leixa,1996: 20)

Un primer significado, que hunde su raíz en el pensamiento clásico, identifica Gobierno y régimen político, esto es, Gobierno y ordenamiento de los cargos públicos, quiénes los ejercen y con qué finalidad (Bobbio, 1987). Esta es la perspectiva que adoptó Aristóteles cuando, en el tercer libro de su Política, presentaba su tipología de Formas de Gobierno: La monarquía o gobierno de uno; la aristocracia o gobierno de pocos; y la 'política' o gobierno de los más. A las que añadía otras tres formas, consecuencia de la degeneración de esas tres primeras: La tiranía, la oligarquía y la democracia.

En la arraigada tradición anglosajona vigente hoy en día, el término 'gobierno', *government*, se refiere al conjunto de poderes públicos. Por tanto este uso lingüístico abarca un campo institucional prácticamente similar a aquel a que se refería el pensamiento clásico.

Pero hay otra concepción, bastante más específica, de la palabra Gobierno. Se refiere al equipo formado por el Presidente de la República o la Corona en el supuesto de que tales jefes de Estado tengan poderes de gobierno, y el Presidente del Gobierno, los posibles Vicepresidentes y los Ministros, que se reúnen formando el Consejo de Ministros o Gabinete. Pero esta composición del Gobierno ha variado en gran medida a lo largo de la historia contemporánea y según los países. En el caso del presidencialismo de EE.UU., el Gobierno es cosa del Presidente de la República, acompañado de sus Secretarios de Departamento y otros colaboradores.

En los semipresidencialismos del siglo XX, como en Francia actualmente, el Gobierno reúne al Presidente de la República, que dispone de poderes gubernamentales efectivos, al Primer Ministro, los Ministros y el Consejo de Ministros. Sin embargo, en las monarquías o en las repúblicas parlamentarias, la Corona o el Presidente de esta en suma, los Jefes de Estado no tienen poderes de Gobierno y, en consecuencia, no forman parte de este. Es el caso español actual y por esto, cuando la Constitución española de 1978 menciona el Gobierno, se refiere normalmente al equipo integrado por el Presidente del Gobierno, los Vicepresidentes, en su caso, y los Ministros, que se reúnen en Consejo de Ministros, esta segunda acepción de la noción de Gobierno, que es precisamente la que predomina en la Europa continental, está asociada estrechamente a la idea jurídico-política del 'Poder Ejecutivo' (Gaudemet, 1966: 25).

El Gobierno es, desde esta perspectiva predominante en la Europa continental, el complejo de órganos que dirige el Poder Ejecutivo del Estado. Haciendo a un lado el precedente clásico aristotélico, el uso moderno de esta última noción fue iniciado señaladamente por Locke. Sin embargo, su primera gran vulgarización fue obra de Montesquieu quien, en el capítulo dedicado a Inglaterra de su *L'esprit des Lois*, la presentó como la *puissance exécutrice* en los asuntos relacionados con el Derecho y la política internacionales y con el Derecho Civil y la seguridad interiores.

La configuración del Gobierno como Poder 'Ejecutivo' es una de las líneas que sigue el largo proceso histórico en Europa, especialmente que ha

desembocado en el asentamiento de los Estados nacionales de las épocas moderna y contemporánea. Para que un gobierno de esta índole haya podido surgir, ha debido darse previamente un requisito de orden estructural, a saber, la centralización del Poder que las monarquías absolutas habían llevado a cabo. En realidad se trata de un proceso de concentración que tales monarquías iniciaron y que los subsiguientes Estados liberales multiplicaron. Hacia mediados del XIX, Tocqueville podía referirse a un inmenso Poder central que había absorbido la autoridad e influencia que en el Antiguo Régimen estaba en manos de estamentos, profesiones y familias (Tocqueville, 1969).

En la visión de los autores clásicos la actividad de Gobierno tenía sentido y alcance amplio, no contraído a lo que denominamos el órgano y la función ejecutiva. Todas las autoridades públicas de la época participaban en esa misión común a ellas, sin excluir a ninguna. (Aristoteles:1982). El Gobierno, por ende, tenía sentido vasto, porque todos los órganos públicos, sin exclusión, intervenían en una empresa común a ellos, esto es, el ejercicio de la Soberanía.

En esta vertiente la palabra Gobierno se refiere únicamente al Poder u Órgano Ejecutivo. La doctrina no es siempre clara, empero, para señalar que abarca esta denominación (Burdeau:1981). En general, puede ser dicho que los autores, especialmente extranjeros, razonan sobre la base de comparar la forma presidencial con la parlamentaria de Gobierno, siendo común en la última llamar Gobierno al Primer Ministro con su Gabinete.

Claramente expresada la prevención anterior y sin perjuicio de ella, agregamos que orgánica, procesal y sustantivamente el concepto de Gobierno, en cuanto identificado sólo con la función ejecutiva, absorbe las tres subfunciones siguientes:

Primero, ejecutar las normas constitucionales y legales mediante reglamentos, decretos, resoluciones y otros actos de autoridad. Tratándose de la Subfunción Ejecutiva en sentido estricto. (Valdivia :1997).

Segundo, administrar el Estado con los servicios que satisfacen, de modo regular y continuo, las necesidades colectivas y que integran la Administración Pública. Este concepto de Administración es más

circunscrito que el de Administración del Estado porque no incluye a los órganos constitucionales que, en las últimas décadas, han adquirido carácter autónomo, el Banco Central y las municipalidades (Silva: 1997)

Tercero, gobernar en sentido todavía más restringido, vale decir, mandar y dirigir el Estado en su conjunto con decisiones políticas en todos los asuntos que no sean, según la Constitución y las leyes, competencia de otras autoridades públicas y respecto de los cuales sea indispensable obrar con discrecionalidad, prudencia, liderazgo y creatividad para el bien común, sin estar el gobernante subordinado a normas previas exhaustivas, pero sin tampoco violar el ordenamiento jurídico vigente. (Valdivia:1997).

1.2. Tareas del gobierno

El gobierno son las autoridades que dirigen, controlan y administran las instituciones del estado el cual consiste en la conducción política general o ejercicio del poder del Estado. En términos amplios, el gobierno es aquella estructura que ejerce las diversas actividades estatales, denominadas comúnmente poderes del Estado (funciones del Estado). El gobierno, en sentido propio, tiende a identificarse con la actividad política.

La misión del gobierno es crear un sistema de auto-protección social para y con todas las personas que viven en el Estado, que sea seguro a largo plazo, autofinanciable, de muy buena calidad y sin corrupción. Prioritariamente asegurar el futuro de la salud, educación, trabajo, sustento y vivienda. La estrategia del gobierno es recaudar aportes obligatorios de todos los miembros del Estado, hechos en dinero, para construir infraestructura y empresas de servicios públicos.

Aunque si bien el gobierno está estrechamente relacionado con el Estado y sus ciudadanos, para Cicerón en su concepto el hombre existe como multitud dispersa y errante; es su devenir histórico cuando se organiza como pueblo, debido precisamente a la existencia al Estado de Derecho, esto es, a la idea de que el hombre debe ajustar su conducta a las leyes de la naturaleza. El Derecho no aparece como un producto del hombre sino, todo lo contrario, como lo que hace (causa) que el hombre se organice en busca del bien común (justicia).

Ciudad es el establecimiento ordenado de un pueblo con el fin de vivir en sociedad, esto es, buscar el bien común (Cicerón, 1970:58)

Es una entelequia al modo de las ideas platónicas o de la Razón hegeliana. Este proceso histórico se hace realidad tanto como obra de la propia Naturaleza como de la capacidad del hombre a asociarse, de llegar a acuerdos por su propio bien requiriendo de dos aspectos básicos:

1) El convencimiento y consentimiento mutuo de establecer y guiarse según el derecho Jurídico y la justicia, y 2) su constitución como cuerpo deliberativo que gobierne (gestione) la propiedad general. Para Cicerón la organización básica del ser humano es la de pueblo, que es como decir que la vida social estará basada en la justicia y el derecho, dado que la ciudad y la República como él lo llama tiene su origen y determinación en aquella. No existe la ciudad ni la República sin el pueblo, puesto que son su continuación. La primera como establecimiento ordenado de la vida en común, y la segunda como gestión de la propiedad del pueblo Explícitamente no se hace ninguna referencia al concepto de Estado si no es para identificarlo con el de República en el texto de Cicerón.

Un pueblo es una agrupación o aglomeración de gentes en gran número, asociados según un acuerdo o consentimiento común en lo que respecta a la justicia y derecho y a la comunidad de ciertos beneficios (Cicerón, 1970:57)

Las formas de gobierno consideradas por Cicerón son seis, tres rectas y tres desviadas, aunque hay una séptima que es la mejor por ser la ideal, que consiste en la combinación armoniosa de las tres formas rectas.

Las formas rectas de gobierno, son aquellas en que se gobierna con justicia:

- La Monárquica, la gestión del bien público recae en una sola persona.
- La Aristócrata, la gestión recae en ciertos ciudadanos seleccionados: los más virtuosos.
- La Democrática o Popular, la gestión debe ser asumida por la totalidad de los ciudadanos.

Hay una cuarta forma como la más recomendable de todas, que se constituye como una mezcla bien regulada de las tres anteriores. Esta forma está compuesta de:

- Un elemento supremo y regio; que se conceda también poder a los ciudadanos preeminentes, y que se dejen ciertas cuestiones al juicio y a la voluntad del pueblo.

Las formas desviadas, son aquellas en que el gobierno está por encima de la ley y el derecho:

- La Tiránica, degeneración de la Monarquía.
- La Oligárquica, degeneración de la Aristocracia.
- La Anárquica, degeneración de la Democracia.

Los expertos en ciencias políticas clasifican las diferentes clases de gobierno de diversas maneras: Existe la distinción clásica entre gobiernos según la cantidad de gobernantes: el que es ejercido por un solo hombre (monarquía o tiranía), por una minoría (aristocracia u oligarquía), o por la mayoría (democracia).

Desde ese precepto, aun cuando Maquiavelo le otorgó cierta estabilidad, el concepto de Estado carece de una definición positiva; se entiende a la sociedad civil como un “conjunto de relaciones no reguladas por el Estado”, (Bobbio, 2009:12) en la que se identifican acepciones como lo no estatal, donde los individuos actúan para satisfacer diversos intereses y el Estado no ejecuta acciones tendientes a obstaculizar o renovar el desarrollo de las mismas.

Lo pre estatal corresponde a los contrapoderes que se constituyen por la conformación de grupos que luchan por la emancipación del poder político y lo antiestatal es en donde confluyen las dos anteriores, por lo que se configura como una acepción cronológica y axiológica, en la que aparece :

El ideal de una sociedad sin Estado destinada a surgir de la disolución del poder político (Bobbio, 2009:15).

En resumen, las tres designaciones conllevan a que se postulen formas en las que lo no estatal es la precondition del Estado o de lo que todavía no es estatal, la

segunda es una alternativa de la noción de Estado y la tercera contempla la disolución y el fin del Estado para conformar un poder político autónomo.

Así aparecen las nociones de sociedad civil dadas por las corrientes marxistas, hegelianas, iusnaturalistas y como sociedad civilizada. En el marxismo se contempla una interpretación reductiva de la sociedad civil que lleva a afirmar que esta la sociedad civil es un conjunto de relaciones interindividuales que están fuera o antes del Estado (preestatal). Para el marxismo, la sociedad civil es “el conjunto de relaciones económicas que constituyen la base material”.

Según Hegel, la sociedad civil puede resumirse en un Estado superior y uno inferior. El primero se caracteriza por la Constitución y por los poderes constitucionales, en tanto el segundo actúa mediante dos poderes jurídicos subordinados el poder judicial y el poder administrativo. Esta clasificación muestra que Hegel observaba a la *societas civilis* y al Estado de manera que lo que diferenciaba a este de aquella era las relaciones que únicamente el Estado, y no la sociedad civil, mantiene con otros Estados.

Por último, las cuestiones relativas a la teoría del poder, su legitimidad, sus elementos, las formas como aparece y se desenvuelve y la descripción sobre la democracia y su diferencia con las dictaduras constituyen un punto de partida para la comprensión del Estado, de los gobiernos y de las sociedades en modo histórico.

Se podrá encontrar, además de lo expuesto, que las fuentes principales de la política y los factores que la generan son dos: la historia de las instituciones políticas, y la historia de las doctrinas políticas. La primera alude a la organización de las instituciones y cómo intervienen en una república o en una sociedad civil; la segunda contempla el estudio de las leyes que regulan las relaciones entre gobernantes y gobernados o el conjunto de normas que constituyen el Derecho público. Entonces, la política es el medio que utiliza el Estado para regular la convivencia (las conductas), implementar leyes y conformar un estudio ideal de las normas, para que la sociedad funcione de una manera correcta.

1.3. La *Accountability* y sus traducciones

La palabra *Accountability* en el estudio de la administración pública esta también relacionada con los términos responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia, aunque la palabra no cuenta con una traducción literal al castellano ni una traducción estable. Sin duda los términos con los que se asocia ayudan a construir herramientas útiles para un mejor desempeño institucional.

El origen terminológico de la palabra *Accountability* es sin duda inglés. *Accountability*, se deriva de *account* que de acuerdo a los diccionarios significa cuenta, relato, informe, tener en cuenta algo, registros financieros, entre otros.

Para Ugalde (2002), en inglés, el sustantivo *account* derivó en dos términos: *accounting*, que hace referencia a la profesión de contabilidad, y *Accountability*, que hace al acto de dar cuentas.

La palabra *Accountability* corresponde al término rendición de cuentas. Pero realmente se refiere a servir porque se quiere hacer, no porque se tiene que hacer. Para Schedler a veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas.

La *accountability* muchas veces es también utilizada como transparencia. Aunque aquí debe señalarse que en el inglés, la transparencia proviene de la voz *transparency*, que resulta de algo que es transparente. Así, la transparencia es uno de los requisitos de un gobierno que no solamente aspira a ser democrático en cuanto a su origen, sino en su operación, por la manera en que desarrolla las distintas actividades que tiene encomendadas.

La *accountability* es traducida al castellano como responsabilización. Este planteamiento tiene que ver con la responsabilidad esto conlleva a realizar una transformación a la responsabilización. La responsabilidad es la capacidad de responder de los propios actos y de sus consecuencias.

El término implica cierto grado de compensación de la naturaleza y consecuencia de un acto, así como la deliberada o voluntaria realización del mismo (Farchild, 1987: 257).

Concepto importante el de responsabilización (traducción del CLAD para traducir la palabra anglosajona *accountability*) y eje central para la Reforma del Estado constituyente una promesa para acercar el ejercicio del poder a las necesidades de los ciudadanos. Para el CLAD, la *accountability* o responsabilización significa que “el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas a la sociedad”, es decir, que nos encontramos con una redefinición del concepto que incorpora a la sociedad y al ciudadano (Consejo Científico del CLAD, 2000: 31).

La confusión de la traducción al español de la voz *accountability*, aparece en un documento clave de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE (1997). En el glosario final de términos, más que propiciar una solución para el uso de la *accountability* al castellano, se crea más confusión al señalar lo siguiente: Responsabilidad/obligación de rendir cuentas (*responsabilité/obligation de rendre compte: responsibility/accountability*): característica de una relación de autoridad, en el seno de la cual una de las partes debe rendir cuentas a una persona o a un organismo del cumplimiento de las tareas o de las funciones que le incumben. La responsabilidad va pareja con las transferencias de competencias y con la flexibilidad: los gerentes se consideran responsables de los resultados cuando se les ha conferido la facultad de adoptar decisiones que intervienen en la producción de ese resultado. También otros aspectos de la responsabilidad son abordados en este Informe, como, por ejemplo, la responsabilidad pública de los Gobiernos frente a los órganos elegidos y, por lo tanto, frente al público en su conjunto (OCDE, 1997: 336-337).

En suma, se infiere que existen diversas interpretaciones de la voz *accountability*, unas más claras que otras. Si se tiene en cuenta que la *accountability* ha sido una práctica desarrollada históricamente, sin que anteriormente el ciudadano fuese sujeto a quien se rinde cuentas, y que a través del tiempo se han producido cambios significativos sobre el concepto de estudio, entonces procede completamente la redefinición de dicho concepto Sin que por ello se creen nuevos conceptos, es decir, que los anglosajones siguen

denominando *accountability* al fenómeno de dar cuenta por parte de los gobernantes a los ciudadanos.

1.3.1. La *accountability* como rendición de cuentas

La rendición de cuentas es un familiar que corresponde a *accountability*. Hay matices que separan los dos conceptos. Para empezar, mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad. Para precisar entonces *accountability* es la rendición obligatoria de cuentas. La rendición de cuentas es una traducción exacta de la palabra *accountability*, que en su significado original significa “ser sujeto a la obligación de reportar, explicar, justificar algo; ser responsable ante alguien de algo”.

De esta manera la rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios para informar a sus mandantes, de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento (Villanueva, 2000: 28).

La *accountability* es rendición de cuentas en esencia, ya que obliga a los mandatarios a ser sujetos obligados a reportar y justificar sus acciones de gobierno. La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.

La rendición de cuentas forma parte del lenguaje político cotidiano de la comunidad nacional e internacional, que expresa la preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder.

La rendición de cuentas se ha vuelto entonces una exigencia ubicua en el mundo de la política democrática (Schedler, 2007: 9-10).

Aunque la rendición de cuentas circula en la discusión pública como un concepto poco explorado, con un significado evasivo, límites borrosos y una estructura interna confusa.

La *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad (Schedler, 2007: 11-12).

La idea de *accountability* contempla de antemano a las dos partes involucradas –a los que rinden cuentas, al igual que los que exigen cuentas- en un marco democrático. Por ello, bajo este argumento rendición de cuentas en castellano es un equivalente apropiado de *accountability*. Schedler (2007: 12) va más allá al afirmar que en el ámbito político, la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas: primero, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público *answerability* (no tiene un término de traducción hispanoparlante).

Su significado sería como la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones). Segundo, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos *enforcement* (otro término que carece de equivalente preciso en el castellano y que describe un conjunto de actividades orientadas hacia la observancia de la ley. Se trata en esencia: hacer valer la ley, si es necesario por la fuerza.) Además de Schedler (2007), otros especialistas consideran que la *accountability* es la rendición de cuentas. Para Ugalde (2002), cualquier diccionario traduce a la *accountability* como responsabilidad y significa la obligación o responsabilidad de los gobernantes de dar cuenta de sus actos, es decir, lo que se ha denominado “rendición de cuentas”. Y según este autor el término se ha traducido al castellano como rendición de cuentas (Ugalde, 2002: 15).

También Barzelay (1998) consideran que la *accountability* desde una postura convencional podría ser entendida como “rendición de cuentas”. Por lo que

en este sentido *accountability* y rendición de cuentas tienen el mismo significado (Barzelay, 1998: 12).

La mayoría de los autores citados encuentran en la voz rendición de cuentas las características de la *accountability*: informar oportunamente a los gobernados de sus decisiones públicas; rendición obligatoria de los gobernantes de sus actuaciones; y el incumplimiento implica sancionarlos cuando hayan transgredido sus deberes públicos.

La rendición de cuentas se refiere a la obligación que tiene el poder de responder, en primer lugar a los ciudadanos que son su fuente última de sustentación y legitimidad. Por supuesto, la rendición de cuentas tiene que estar reglamentada tener la fuerza de la ley, pero también tiene una connotación simbólica, porque es importante no sólo que el poder sea responsable ante los ciudadanos porque cumple ciertas tareas determinadas por la ley, sino que los ciudadanos tengan la percepción de que efectivamente los gobernantes hacen lo que están obligados a hacer (Peschard, 2007: 12).

Develar la información es el primer requisito para lograr la supervisión y la evaluación de la actuación gubernamental, empero, la rendición de cuentas contempla una estación más en el recorrido de vigilar y limitar el poder, la posibilidad de que se sancione al funcionario público que haya cometido actos ilegales o irregulares, es decir, que no haya desarrollado adecuadamente las tareas que tenía asignadas, o que haya informado insuficientemente al respecto, o al hacerlo haya faltado a la verdad.

El corolario de esta tarea es que se establezcan correctivos que realmente permitan inhibir conductas indebidas, fraudulentas o irresponsables de los agentes públicos en el futuro (Peschard, 2007: 15). En el estudio de la rendición de cuentas se han establecido dos tipos de interacciones: la rendición “suave” o ligera, y la “dura” o estricta (Fox citado por Sosa, 2011:24).

En el caso de la “rendición suave” la relación entre gobernantes y gobernados se configura como interacciones en las que no cabe la posibilidad de castigo hacia las instituciones o sus funcionarios; si bien implican la necesaria presentación de

cuentas y su justificación por parte de quienes están obligados a hacerlo. Por su parte, la “rendición dura” se concibe a partir de la posibilidad efectiva de que, a juicio de quienes reciben las cuentas presentadas, se pueden aplicar acciones correctivas, disciplinarias y de otro orden por los resultados presentados o por las evidencias ofrecidas.

La *accountability* corresponde a la rendición “dura” o estricta, ya que implica que se pueden aplicar sanciones a quienes no han alcanzados los objetivos programados o bien han trasgredido el marco normativo establecido. Mientras que la rendición “suave” o ligera, se parece más a los marcos tradicionales de controles administrativos, que escasamente cuentan con sistema de sanciones. Otra tipología en la rendición de cuentas es la que se presenta entre los entramados organizativos (Sosa, 2011: 35).

Existen diferencias y dificultades que emergen del tipo de rendición de cuentas de que se trate, sea ésta entre ciudadanos y órganos de gobierno (de tipo vertical) o entre órganos de Estado (de tipo horizontal). La llamada rendición de cuentas vertical es aquella que involucra a dos o más actores vinculados por la cesión de un poder o mandato. Su expresión más común es la ocupación de un cargo público por elección popular y se extiende hasta abarcar la idea de “formar gobierno” y de “ejercicio de poder”.

La rendición de cuentas vertical también se aplica para todas aquellas situaciones en las que alguien cede a otro la responsabilidad de cumplir una función o de atender una cierta necesidad, quedando establecidos los deberes y derechos de cada parte.

Mientras que la rendición de cuentas de tipo horizontal es producto y consecuencia de las limitaciones y defectos de la democracia indirecta. La imposibilidad práctica de que los ciudadanos vigilen efectivamente a cada autoridad hace necesario que alguien más se dedique a esta importante función “son emprendidas por una institución estatal con el propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones (o eventualmente inacciones) de otra institución o agente estatal que se presumen ilegales, tanto bajo los supuesto de transgresión como de corrupción” (O’Donnell, citado por Sosa, 2011: 37). Este tipo

de *accountability* permite atacar el fenómeno de la corrupción, mediante el control preventivo y sancionatorio de conductas corruptas.

La rendición de cuentas supone el requerimiento a una organización, tanto pública como privada, para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas (Nonell, 2002: 18).

Se trata de beneficiar una mayor responsabilidad entre todas las partes, mediante el progreso de los mecanismos de consulta y de diálogo para reforzar la legitimidad de las políticas públicas. Los instrumentos principales son la creación y el estímulo de oportunidades para la consulta y la participación activa de los ciudadanos. El atractivo de la rendición de cuentas deriva de su amplitud. Lejos de denotar una técnica puntual para domesticar al poder, la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: 1) obliga al poder a abrirse a la inspección pública; 2) lo fuerza a explicar y justificar sus actos; y 3) lo supedita a la amenaza de sanciones (Schedler, 2007: 13).

La rendición de cuentas comparte con la noción de *accountability* aunque de manera oblicua— una raíz etimológica de simpática ambigüedad. Los dos conceptos están anclados en las cuentas, las que etimológicamente han sido muy cercanas a los cuentos.

1.3.2. La *Accountability* como transparencia

La acepción más generalizada que tiene la *accountability* es la de transparencia. El concepto de transparencia aplicado al ejercicio gubernamental se entiende como un rasgo o característica de la actuación de las organizaciones públicas y de quienes las conforman y hacen funcionar. Sosa (2011) señala:

La transparencia se refiere a la existencia o no de información y de sistemas que la producen sobre lo que son, hacen, utilizan y producen las dependencias de gobierno o, incluso, sobre actos o productos de actores privados. Es en esencia, el acceso público a datos o información pública (Sosa, 2011: 22).

La transparencia en sentido político y público forma parte de los cambios institucionales que se impulsan para revalorar la importancia del Estado en los procesos de desarrollo económico y social por cuanto a los incentivos que aplica, las políticas que implementa y los resultados que consigue en relación a la sociedad, los mercados, la economía y la vida política.

La transparencia como valor y práctica posibilita que la sociedad y los ciudadanos puedan acceder a la superficie de las oficinas administrativas y burocráticas para conocer lo que realizan en nombre del interés público. Con la transparencia el poder es accesible y abierto a todos los ciudadanos. Diluye lo cerrado y la opacidad de los asuntos del Estado, alentando que la información de la sociedad y los gobernados que es archivada y registrada por las autoridades y los cuadros de administración, sea difundida para que sea considerada un bien público (Uvalle, 2010: 48).

La transparencia es parte de la estrategia del cambio institucional que se concibe para incluirla como pieza funcional en la relación del Estado con los ciudadanos (Uvalle, 2011: 15, 29).

La transparencia junto con la protección de datos, elementos fundamentales para una democracia plena. La transparencia es una condición necesaria para que el imperio de la ley y la rendición de cuentas sean una realidad, porque ayuda a identificar puntualmente por vía de la difusión de la información, si las decisiones, acciones y políticas públicas se apegan a las normas legales correspondientes y si los gobernantes responden ante sus gobernados, es decir, si guían sus decisiones en función de las necesidades de la población y de los compromisos que asumieron frente a ella al tomar posesión de sus cargos (Peschard, 2007: 12).

Por ello, la transparencia, así como la rendición de cuentas en la administración pública y en el gobierno son herramientas útiles y necesarias, ya que es la única manera en que servidores públicos se comprometan a la discusión abierta; con la rendición de cuentas nuestros representantes se comprometen a comunicarnos ¿por qué sí? o ¿por qué no? Cumplieron sus promesas o atendieron nuestras demandas (Guerrero, 2011: 24).

La transparencia contribuye a fortalecer a la rendición de cuentas, ya que es un instrumento para su desarrollo, pero no es el único, por lo que la fiscalización, las auditorías, los controles y la vigilancia ciudadana, contribuyen a la *accountability* en su dimensión de rendición de cuentas.

La transparencia es un hecho político vinculado a la democracia. Representa una demanda de la sociedad, en su legítimo derecho de exigir el cumplimiento de una obligación por parte del gobierno. Sin embargo, su consecución requiere de dos condiciones básicas: en primer lugar, de una voluntad política del poder para despojarse de la simulación y de la fachada democrática.

En segundo lugar, requiere del armado de una ingeniería técnica-administrativa idónea por parte del gobierno para posibilitar tal propósito (Castelazo, 2011: 85-86).

La transparencia de la función pública es profundamente democrática. Es un acto de notable consecuencia con la noción de una democracia al servicio de las personas, y en la que quienes ejercen funciones públicas son primero servidores que autoridades, y los ciudadanos son antes mandantes y titulares de derechos que súbditos pasivos e indolentes (Ferreiro citado por Emmerich, 2011: 120).

La transparencia se inscribe en la lógica de las tendencias democráticas que apuntan a que el poder sea más público y en consecuencia, más responsable ante el motivo central de la existencia que son los ciudadanos.

En la medida que los Estados son transparentes, se abona a favor de la calidad institucional de la democracia y en la medida que se resisten a la adopción de la transparencia, fermentan ambientes de cerrazón que niegan a la sociedad y a los ciudadanos hacer efectivo al derecho de acceso a la información que es el producto más acabado de la eficacia de la transparencia (Uvalle, 2011: 130). En general, la transparencia se presenta en dos formas: la opaca y la clara (Fox citado por Sosa, 2011: 22-23).

La transparencia opaca ocurre cuando la información que las organizaciones producen y ofrecen no describe cómo trabajan realmente, o cómo se adoptan decisiones en su interior, o bien, cómo manejan y se adaptan a los efectos de

ellas. Un ejemplo son las innumerables estadísticas que se publican sobre el ejercicio del gasto público. Mientras que la transparencia clara se refiere tanto a políticas de acceso a la información como a programas que revelan información confiable acerca del desempeño institucional, señalando las responsabilidades de cada funcionario, así como el destino final de los fondos públicos. Con este tipo de transparencia se arroja luz sobre el comportamiento institucional, lo que permite que los actores interesados en ese desempeño puedan definir y desarrollar estrategias de mejora o cambio constructivo.

Mientras que desde el punto de vista organizacional, existe la transparencia pasiva y la transparencia activa, las cuales pueden constituir los extremos de un continuo que va de la simple publicación de datos y cifras a la elaboración de informes detallados sobre el uso de facultades legales, presupuestos públicos y resultados obtenidos. Su mayor o menor intensidad depende de la capacidad de ciudadanos y organizaciones por demandar información y hacer uso extensivo de ella y de la sensibilidad de las instancias gubernamentales para producir información útil y relevante (Ferreiro citado por Sosa, 2011: 31).

En la práctica de las naciones que han iniciado procesos de transparencia en la información gubernamental, la transparencia “opaca” solo muestra información general de la operación y organización de la administración pública, por lo que se requiere una transparencia “clara” que permita a los ciudadanos información relevante de los programas y las políticas públicas más relevantes. Incluso se ha comenzado a utilizar el concepto transparencia focalizada, para subrayar que la información que se ofrece a los ciudadanos sea útil, significativa y que permita contar con bases de datos que puedan analizarse y generar información reveladora.

La transparencia se ha convertido en un valor fundamental en las democracias de nuestra época. Para Rodríguez (2007) la transparencia se encuentra vinculada a la noción de publicidad. La publicidad es, cualidad o atributo de que puede hacerse público.

Hacer público significa, en un sentido amplio, trascender el ámbito privado de las ideas, los argumentos, las propuestas y las razones para entrar en un espacio social de conocimiento y aceptación. La publicidad es un proceso de socialización y comunicación de cosas, ideas y proyectos que pretende que el público receptor se apropie de ellos (Rodríguez, 2007: 36-37).

Publicidad, en el inicio del gobierno representativo significaba, básicamente, libertad de imprenta y libertad de discusión. El acceso a la información del gobierno es un caso específico de un fenómeno más general, la publicidad. Publicidad entendida como la libertad de prensa y de discusión (Aguilar, 2007: 12).

La publicidad del poder estatal es garantía que permite tener certidumbre para que sea sometido a restricciones que han de favorecer la vida regular de la sociedad civil (Uvalle, 2011: 136). La transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que le solicite la información existente sobre un asunto público.

Transparencia significa que la información que existe fluye en el gobierno y está también a disposición del público, con excepción de aquella clasificada como confidencial (Vergara, 2007: 17).

La transparencia contribuye a la *accountability*, en la medida que permite contar información disponible para controlar a los gobernantes en su actuación pública. Sin transparencia no hay *accountability*. Para Vergara (2007) la transparencia tiene implicaciones y costos en las organizaciones públicas. La transparencia previene la corrupción y ayuda a evitar que los objetivos de la organización sean sustituidos por los individuos o camarillas burocráticas.

Pero, también es posible que la transparencia implique trámites administrativos extraordinarios y reduce la agilidad de una organización. Implica un costo de recursos humanos y materiales que podrían usarse en actividades.

1.4. La importancia de la transparencia y la agenda social

Cuando se habla de agenda social se entiende como algo en lo que se debe actuar a beneficio siempre de la ciudadanía, esta se conforma mediante las

demandas de varios grupos de la población y se transforman en asuntos importantes que compiten por alcanzar la atención de las autoridades públicas. En otras palabras se trata de que los ciudadanos muestren sus problemas sociales y estos a su vez sean escuchados por parte de las autoridades con el fin de que estos problemas integren la agenda social.

Aunque no todos los problemas de la ciudadanía son de interés ni llaman la atención gubernamental y a su vez no llaman la atención de despertar una iniciativa por parte del gobierno. Por lo tanto no todos los problemas logran con la misma facilidad y certeza formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios del gobierno.

Y aunque la agenda es del gobierno, los problemas de los que se origina son del sistema político, es decir las cuestiones, conflictos, necesidades que preocupan a los ciudadanos e ahí cuando existe una agenda social.

La agenda social se construye desde el trabajo conjunto entre las comunidades e instituciones, determinando el núcleo del problema como un proceso que ha de generar un profundo conocimiento de la relación entre los individuos, los espacios públicos relacionándolos con los derechos que se vulneran en lo singular y en lo particular.

Se desarrolla buscando el tema donde se genera el problema con el fin de ordenar la interacción entre los ciudadanos, alrededor de una realidad problematizada desde un enfoque jurídico, recogiendo lo concreto de la experiencia vital de las personas afectadas. Donde se tiene que buscar que el problema hable por sí solo, y se cuestione por qué está sucediendo y los sectores donde está afectando directa indirectamente, con el único objetivo de responder las necesidades de los ciudadanos.

La Agenda Social como legítima expresión de los aportes y consensos alcanzados por amplios y distintos sectores de la sociedad. La transparencia interviene directamente en esta agenda social ya que cuando se tiene ya en la agenda de gobierno, esta busca que se cumplan y se dé seguimiento, reflejando a la sociedad que se ha cumplido con las demandas pertinentes.

El control de la agenda permanece en manos de las autoridades, sin embargo, participan todos los actores sociales que estén involucrados o afectados por el problema o no (caso práctico)

En ocasiones la participación tiende a inclinarse a favor de algunos grupos y cuestiones, con exclusión de otras agrupaciones y asuntos, debido a que: Existen grupos y actores mejor organizados y con más recursos que otros, incluso en cuanto a número de votantes por lo que es necesario asegurar que el activismo de la ciudadanía, se mantenga vigilante del funcionamiento de las estructuras gubernamentales y del desempeño de los actores fundamentales de los cambios políticos.

El reto es hacer cumplir la ley, como expresión de la voluntad popular, y fortalecer la inteligencia institucional, producto de la visión y experiencia de quienes laboran en ellas. Cualquier acto contrario, implica una batalla ciudadana perdida ante la conRAINTeligencia de sectores que se resisten a limpiar al país de la corrupción y la impunidad. La Sociedad Civil Organizada hoy encauza desde los sectores empresariales, obreros, académicos y estudiantiles, entre otros, una nueva fuerza de vanguardia política. Paulatinamente impone sus conquistas, como lo acreditan las Reformas Constitucionales en materia de Transparencia y Anticorrupción y sus consecuentes leyes reglamentarias.

La confianza social es como un hilo fino que une a las entidades con la sociedad. Esta confianza social es muy difícil de conseguir y, paradójicamente, muy fácil de perder. Si bien esta premisa se puede aplicar a todos los ámbitos de la vida, cuando lo hacemos desde las organizaciones sin ánimo de lucro su significado adquiere especial relevancia.

Como se ha demostrado recurrentemente en los diferentes índices de confianza que se publican regularmente, en general, las organizaciones sin ánimo de lucro cuentan con un alto grado de confianza social y aparecen como el actor social con valoración más alta (por encima de administraciones públicas o empresas). Pero esta buena situación actual se puede perder si no se actúa desde una responsabilidad colectiva de tercer sector encaminada a conservar e

incrementar la confianza social en las entidades. Como es lógico, ésta depende de varios factores entre los que destaca la rendición de cuentas y la transparencia.

Una entidad solamente se puede plantear en serio una cultura de transparencia en su funcionamiento cuando está segura de su comportamiento, de su calidad de actuación y de la manera en que funciona. Por ejemplo, si imaginamos una organización que haga públicas sus escalas salariales es porque considera que son coherentes con su misión y actividad, al tiempo que justas y equitativas para su equipo; mientras que si alberga dudas de si son demasiado altas o bajas le costará más ser transparente. Este ejemplo se puede generalizar al resto de áreas de gestión, valores e impacto de la entidad pública o privada.

Lo que sucede con la transparencia es que esta se encargara de hacer que la sociedad pueda seguir confiando en el gobierno, en la buena voluntad que este muestra para resolver las necesidades de los ciudadanos, ya que estarán más y mejor confiados de los resultados obtenidos al presentar sus necesidades.

La evolución hacia la cultura de la transparencia es un reto global para el tercer sector, transversal a todas las entidades independientemente de su tamaño o ámbito de actuación.

En este sentido, las entidades de segundo nivel como coordinadoras y federaciones pueden jugar un papel muy importante transmitiendo e impulsando la necesidad e importancia de la transparencia para ganar la confianza social.

Existen numerosas herramientas y hábitos de gestión que pueden ayudar a impulsar la transparencia en las entidades (códigos éticos, auditorías, certificaciones, entre otros) pero las herramientas por sí solas no garantizan nada: solamente adquieren sentido en un entorno organizativo consciente del valor de la transparencia como manera sostenible de relacionarse con la sociedad.

La rendición de cuentas y la transparencia no deben ser actividades adicionales en la organización, sino que la clave está en incorporarlas a los valores y manera habitual de funcionar de la entidad.

1.5. Transparencia y acceso a la información gubernamental

En muchos países ha habido un gran cambio en la opinión pública y la lucha contra la corrupción ha adquirido importancia creciente en las campañas electorales, en una primera instancia; en un segundo paso se deberá emprender las reformas de la administración pública. Estas reformas tendrán que ir más allá del fortalecimiento de las capacidades y procurar el acceso a la información gubernamental de manera responsable, a fin de incentivar a la sociedad y recuperar la credibilidad del pueblo en las instituciones y los gobiernos.

La transparencia implica que los ciudadanos tienen derecho a conocer en qué se gastan sus impuestos y ya existen posibilidades tecnológicas suficientes para facilitar el acceso a esta información de forma sencilla y clara, además que los datos producidos por las administraciones públicas son públicos (Calderón y Lorenzo, 2010: 17).

Transparencia: Un fundamento de la democracia es la interacción entre gobierno y ciudadano. De ahí que lograr el acceso a la información del gobierno se convierte en estrategia para alcanzar la transparencia. La transparencia es el elemento que garantiza la confianza entre el gobernado y el gobernante. Su función es dar a conocer a los ciudadanos de modo claro y didáctico la acción gubernamental utilizando las opciones que otorgan las TIC.

La transparencia es un importante componente del AGA, el cual es esencial para atender las necesidades de información social, mejorar la imagen y recuperar la confianza en el gobierno, además de generar resultados de crecimiento y buen gobierno, combatir la corrupción y promover la participación ciudadana. (Sanchez, G: 2014,14)

Cuando las decisiones públicas se toman en régimen de práctico monopolio, con amplias facultades discrecionales, sin criterios acotados de decisión y sin mecanismos que obliguen a la rendición de cuentas, nos encontramos frente a un gobierno que propicia la arbitrariedad y la corrupción. Si por el contrario, cuando

quien gobierna es plural o el poder es consensuado, los criterios de decisión, objetivos y tasados, y la fiscalización y rendición de cuentas es estricta, la corrupción se halla en un medio ambiente mucho más hostil, en el que le es difícil proliferar.

En México, como en muchos otros países, hemos llegado a la conclusión que los actos de corrupción, la ausencia de ética y valores morales tanto en la población como en los funcionarios públicos y privados, 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 el que se perjudica no a quienes están involucrados en el poder o en los actos de corrupción, sino a la población en general, económica, política y culturalmente.

El derecho de acceso a la información gubernamental implica que los ciudadanos podamos obtener la información producida por el Poder Judicial, en virtud de que, siendo uno de los poderes del Estado, esta información debe ser pública. El problema se origina frente al derecho de intimidad de las personas que son parte de un proceso dado; por ello es necesario clasificar el acceso a la información judicial en tres categorías:

El dato puramente administrativo, es decir, la información relativa a la administración del Poder Judicial, la administración presupuestaria, recursos humanos, infraestructura, etcétera. En este sentido, el Tribunal de Justicia del estado de Tabasco ha sido pionero en ofrecer esta información a los ciudadanos a través de sus propios medios de información y de los informes que el presidente rinde al Congreso estatal, los cuales son debidamente publicitados. De manera que los gobernados conocemos si el Poder Judicial del estado cuenta con los medios idóneos para una adecuada administración de justicia. Los datos jurisdiccionales. Esta área es la que genera mayor conflicto porque en ella encontramos dos disyuntivas:

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 establece: “Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente ante cualquier acusación formal o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”. De tal forma que ésta es una garantía de la parte, un medio

para proteger la imparcialidad para el que actúa ante la justicia, lo que significa que la prensa y el público sólo pueden ser excluidos de la totalidad de los juicios por razones de moral u orden público o de seguridad nacional o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes. (ABDÓ FRANCIS:219)

Esto significa que la actividad del Poder Judicial, al hacer efectivo el derecho de audiencia de los ciudadanos, debe ser pública. Este derecho se limita solamente a la argumentación jurídica que realice de acuerdo con sus conocimientos. Por ello todos los actos en el que el juez y las partes participan durante el proceso, deben ser conocidos por los gobernados. Esto garantiza la equidad jurisdiccional tanto del demandado como del demandante.

¿En qué momento debe darse a conocer la información que deviene de los juicios que se tramitan ante el Poder Judicial? La respuesta nos lleva al tercer aspecto: Las sentencias jurisdiccionales: las sentencias constituyen el momento oportuno para brindar toda la información jurisdiccional del Poder Judicial, porque son el medio de expresión de la justicia hacia la sociedad. El conocer el contenido de las sentencias permite evidenciar los casos de posible corrupción.

Acepto el riesgo que se corre ante el mal uso de esta información; es posible que haya quienes, por un interés personal o de publicidad política (marketing), dirijan críticas mal fundadas a la loable labor que realizan los jueces, pero habrá quienes, por un interés legítimo, utilicen esta información para aprender de ellas, además de servir para la evaluación pública necesaria.

La organización ciudadana Alianza Cívica solicitó información al Presidente de la República también a través del derecho de petición sobre su salario mensual, incluyendo bonos y compensaciones. En 1996, después de un año de haber ejercido su derecho, no recibieron respuesta por lo que iniciaron un juicio de amparo en su contra. La sentencia del juez les fue favorable y la Presidencia respondió a su petición, aunque la información proporcionada fue insuficiente. Derecho a la información.

El artículo 6 de la Constitución política de los estados unidos de México, establece que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación, se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad.

Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 de la Constitución, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.

Que el artículo 4 fracción V de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece como uno de sus objetivos mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos;

Que el artículo 32 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone que corresponde al Archivo General de la Nación elaborar, en coordinación con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, los criterios para la organización de los archivos de las dependencias y entidades;

Que el artículo décimo transitorio de dicho ordenamiento señala que los sujetos obligados deberán, a más tardar el 1 de enero de 2005, tener funcionando de forma organizada sus archivos, así como la publicación de la guía a que se refiere el artículo 32 de la misma ley;

Que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental descansa en el principio de acceso a la información contenida en los expedientes y documentos, que registran el ejercicio de las atribuciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por lo que los archivos constituyen el medio que permitirá el acceso a la información pública gubernamental y auspiciará la rendición de cuentas.

Que para el ejercicio del derecho de acceso a la información es indispensable que los documentos estén organizados y conservados bajo criterios uniformes de tal manera que permitan su localización expedita, disponibilidad e integridad;

Que la correcta organización archivística contribuirá a sentar las bases para la modernización y eficiencia de las actividades de la Administración Pública Federal, por lo que las dependencias y entidades deberán prever la aplicación de tecnologías de la información en el manejo documental- Que el acceso restringido a la información reservada y confidencial requiere asegurar su conservación y custodia, por lo cual los archivos se convierten en el instrumento fundamental para evitar que se usen, oculten, destruyan, divulguen o alteren indebidamente los expedientes y documentos;

Que los servidores públicos están obligados a garantizar la integridad y conservación de los expedientes y documentos, facilitar y controlar su uso y destino final, así como permitir la adecuada conformación de la memoria institucional de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, han tenido a bien expedir los lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

1.6. EL GOBIERNO ABIERTO (*open government*)

El término gobierno abierto está teniendo un gran impacto, actualmente, en los gobiernos democráticos y en sus administraciones. Son vox populi los principios que lo sustentan: transparencia, participación y colaboración; el mecanismo que lo desarrolla; las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), así como las diferentes iniciativas implementadas por los gobiernos como portales de transparencia, open data o fomento de la participación ciudadana, entre otras.

Para la función pública entendida en la visión del poder democrático la transparencia como política pública, es requisito básico para que sea valorada y entendida sobre todo en razón de la apertura y la responsabilidad por cuanto que son la carta de presentación del poder responsable y congruente con los valores de la democracia política. Cuando la transparencia se vigoriza como un modo de vida, germina la cultura de la confianza y las instituciones administrativas y gubernamentales tienen mayor legitimidad (Uvalle,2010: 157-158).

Por ello la revisión de sus orígenes es importante para comprender que es un concepto intrínseco de la propia democracia, que se ha ido desarrollando con el paso del tiempo unido a la evolución de las diferentes teorías de la administración pública.

1.6.1. Antecedentes del gobierno abierto y definiciones

La crisis de legitimidad de los gobiernos y las administraciones públicas ha supuesto un gran impulso para implementar las ideas de gobierno abierto en la actualidad. (Trigueros: 2015, 67)

Según Beetham y Boyle teóricamente desde la antigüedad la relación de la democracia con el *Open Government* tiene una esencia de raíz con cinco características que hacen visible a la democracia dentro de un Estado. La primera

sería que la democracia, como hemos dicho anteriormente, se basa en el principio de igualdad, lo que se traduce en el hecho de que no solamente las opiniones de las personas tengan el mismo peso sino que, además, el Gobierno atienda los intereses de las personas por igual.

El gobierno abierto la 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).

Podemos decir, como segunda peculiaridad, que cuanto más participen las personas en la dirección de la política, mejor reflejadas estarán sus preocupaciones y aspiraciones en ella y, por tanto, será más apto para responder a dichas necesidades un Gobierno democrático. Como tercera, tendríamos que este sistema político depende del debate abierto, expresando todas las opiniones aunque sean diferentes y cada una con el mismo derecho de ser escuchada, junto con la persuasión y el acuerdo.

La cuarta característica es que la democracia garantiza las libertades fundamentales como, por ejemplo, la libertad de palabra, expresión, sindical, tránsito, seguridad de la persona etcétera, ya que el debate abierto no podría producirse sin su existencia.

Por último, la democracia permite la renovación social, ya que se prevé el reemplazo normal y pacífico de las líneas políticas en el gobierno sin que se produzca una desorganización gubernamental. (Beetham y Boyle, 1996: 18).

Podría afirmarse que un Gobierno Abierto entraña una relación de doble vía entre ciudadanía y estado, posibilitada por la disponibilidad y aplicación de TIC (tecnologías de la información y el conocimiento) que facilitan múltiples interacciones entre actores sociales y estatales, y se traducen en vínculos más transparentes, participativos y colaborativos.

No resulta fácil encuadrar, dentro de una definición como la propuesta, las diferentes iniciativas, dispositivos y formatos que, en la práctica, adquieren los

novedosos patrones de vinculación entre ciudadanos y gobiernos. Por lo tanto, parte de nuestro objetivo en estas reflexiones, es dar cuenta de esta heterogeneidad, para intentar una interpretación que permita comprender el sentido de dirección del conjunto, sobre todo para contrastar las iniciativas en marcha con las exigentes transformaciones institucionales y culturales que supone la plena implantación de sus principios en la gestión pública.

Sánchez Trigueros menciona en su texto que aunque el movimiento *Open Government*, como se ha visto anteriormente, comenzó a originarse hace décadas, recientemente ha aflorado el debate sobre este tipo de gobierno debido a los nuevos retos que impone el siglo XXI, exigiéndose, sobre todo, una democracia de calidad, para la cual resulta imprescindible, según afirma Villoria Mendieta (2012), un gobierno abierto y transparente, que rinda cuentas ante la sociedad y promueva políticas de participación ciudadana junto con otras de eficiencia en la gestión pública basadas en las ideas de colaboración y cooperación generadoras de conocimiento; todo ello, mediante el uso de las TIC (Sánchez ,2015:80-81).

Sin embargo en la perspectiva de Oscar Oslak se eligió para ello un nivel de conceptualización que, sin ser demasiado abstracto, permitiera agrupar los distintos componentes en “familias”, distinguiendo tipos diferentes dentro de ellas. De esta manera, pudieron identificarse siete categorías o “familias” cuyos objetivos generales se distinguen, respectivamente (Ozlak y Kaufman, 2014: 7), por:

- 1 Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía
- 2 Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información pública
- 3 Mejorar el acceso a los servicios públicos y sus canales de entrega
- 4 Proteger los derechos de usuarios y funcionarios
- 5 Incrementar la transparencia de la gestión pública
- 6 Promover la participación ciudadana en la gestión estatal
- 7 Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta

Por lo general, los gobiernos adoptan decisiones tendientes a ampliar la oferta de información disponible para la ciudadanía, sin consultarla previamente y sin estar basadas en relevamientos especiales que establezcan la pertinencia o utilidad de su publicación.

Es el caso de la mayoría de los portales ciudadanos que pueden hallarse en países de América Latina, cuyo mérito principal es funcionar como ventanilla única de toda la información producida por distintas dependencias del gobierno. A veces, consolidan información de otras jurisdicciones gubernamentales o la de otras jurisdicciones estatales de nivel subnacional.

Una modalidad que tiende a difundirse en los últimos tiempos es la llamada “transparencia activa”. Consiste en la difusión obligatoria de información actualizada, regular y gratuita por parte de las instituciones públicas, sin que medie solicitud alguna, es decir, sin responder, como en la llamada “transparencia pasiva”, a la demanda de los ciudadanos. La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana, suscripta en el marco del CLAD, insta a los gobiernos a poner a disposición de los ciudadanos aquellas informaciones que den cuenta de sus actividades y resultados, en base a los principios de relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez, y máxima divulgación.

Otras iniciativas, como lo destaca Martínez Puón (2013: 142) privilegian la producción y difusión de información relacionada con las necesidades de la vida cotidiana y las decisiones que el ciudadano debe adoptar diariamente en una multiplicidad de aspectos, desde cómo viajar a cómo prevenir riesgos a su salud. Ello requiere a los gobiernos desarrollar una permanente labor de relevamiento de necesidades, para determinar qué tipo de información divulgar y para qué perfiles de potenciales usuarios. Los planes de acción presentados a la OGP incluyen iniciativas y compromisos de este tipo que apuntalan los derechos de los consumidores y ofrecen en sus propios términos “información útil para la vida cotidiana. En algunos casos, se trata de alentar una participación informada de la ciudadanía. Otros planes de acción de la región se inscriben, en un sentido similar, en la denominada “transparencia focalizada.

Estas iniciativas suelen contar con el respaldo de normativa específica e, inclusive, llegan a adoptar el principio de apertura frente a situaciones en que la divulgación puede hallarse en duda. Los países también han elaborado manuales, han normalizado registros documentales y han establecido estándares y guías relativos al ciclo de vida de los documentos (nacimiento, preservación, difusión, destrucción y archivo). En general, se suele exceptuar la divulgación de informaciones por razones de seguridad, daños a intereses empresariales o cuestiones que hacen a la privacidad y la protección de datos individuales.

1.6.2. Creación del AGA

La *Open Government Partnership* constituye una iniciativa multilateral dirigida a propiciar compromisos concretos de parte de los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza.

Fue lanzada formalmente en septiembre de 2011, cuando los gobiernos fundadores suscribieron la “Declaración para el Gobierno Abierto” y anunciaron sus propios planes de acción. Esa misma declaración es la que deben firmar quienes quieren participar en ella. Además del acto de adhesión mencionado, los nuevos participantes presentan sus planes de acción nacionales de GA, los que deben redactarse conjuntamente con la sociedad civil. Comenzó con un grupo de 8 miembros fundadores para alcanzar, en sus dos primeros años, la adhesión de 60 países.

La OGP está supervisada por un Comité Directivo integrado por un número igual de representantes de gobiernos y de la sociedad civil. Además, existe un Mecanismo Independiente de Evaluación (IRM – *Independent Reporting Mechanism*) para realizar evaluaciones periódicas acerca del avance de cada gobierno respecto a los compromisos asumidos en sus planes respectivos.

La iniciativa multilateral, Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) OGP por sus siglas en inglés, provee una plataforma de trabajo colectivo para que ciudadanos comunes y representantes de organismos de la sociedad civil, la academia o el

sector privado colaboren en el diseño y la implementación de políticas públicas con las autoridades políticas y los funcionarios públicos, se trata de aplicar un enfoque centrado en el ciudadano para la creación de valor público mediante esquemas de colaboración para el co-diseño y la co-implementación de políticas públicas.

Es un nuevo modelo de gobernanza que busca transformar la relación entre gobierno y sociedad para fortalecer la democracia. Creando un ecosistema que posiciona al gobierno como plataforma de innovación. Basado en una cultura de transparencia, colaboración, participación y rendición de cuentas que permita la creación de nuevos emprendimientos y la generación de soluciones a retos públicos que se suscriban al desarrollo del país.

Desde su lanzamiento en 2011 a la fecha la AGA ha crecido de 8 países a más de 70 países participantes, que trabajan en conjunto con la sociedad civil, empresa privada, la academia y demás actores de la sociedad para desarrollar e implementar sus planes de acción nacional de gobierno abierto.

En estos planes de acción nacional se incluyen la formulación e implementación de compromisos nacionales para generar reformas ambiciosas en torno al gobierno abierto. La AGA es una iniciativa internacional de carácter permanente cuya vigencia en sus planes de acción es de cada dos años consecutivos.

Durante el 66° período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones, celebrado en septiembre de 2011, se lanzó a nivel mundial el "*Open Government Partnership*" (OGP) o "Alianza para el Gobierno Abierto" (AGA) como un esfuerzo global para ampliar la frontera en la mejora del desempeño y de la calidad de los gobiernos. Esta iniciativa fue liderada por los gobiernos de Estados Unidos y Brasil y al 2014 se han acogido 63 países, 15 de ellos de América Latina y el Caribe.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) está orientada a propiciar compromisos concretos desde los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en el debate y en la decisión de los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos. En

todos los países adscritos, gobierno y sociedad civil trabajan juntos para desarrollar e implementar reformas ambiciosas en torno al gobierno abierto. La AGA se propone apoyar tanto a reformadores de gobierno como de sociedad civil para elevar al gobierno abierto a los niveles más altos del discurso político, proveer cobijo a reformas difíciles, y crear una comunidad de práctica de reformadores en la materia a nivel global.

Ahora que la Alianza está establecida, y ha crecido significativamente, su principal objetivo durante los próximos años es asegurar que existan cambios reales en la mayoría de los países que participan y que estos cambios benefician a sus ciudadanas y ciudadanos.

1.6.3. Elementos para formar parte del AGA

Para ser parte de la *OGP* los países deben satisfacer las siguientes condiciones: Cumplir con los criterios de elegibilidad. Los gobiernos deben exhibir, al menos, un nivel mínimo de compromiso relacionado a principios de gobierno abierto en cuatro áreas claves (transparencia fiscal, acceso a la información, declaraciones patrimoniales y participación ciudadana). En la información relacionada con estos criterios de elegibilidad, se puede encontrar el modo en que se mensura el nivel de compromiso mencionado.

Enviar una carta de intención en donde se exprese el interés de ser miembro y el compromiso de seguir los principios de GA insertos en la “Declaración de Gobierno Abierto” en cuestión. Identificar una dependencia o ministerio que quedará a cargo del proceso, que deberá contar con mecanismos de diálogo permanente con la sociedad civil. Una vez concretada la adhesión, cada país debe cumplir con los puntos que a continuación se exponen: Elaborar un plan de acción a través de un proceso multilateral, abierto y participativo, que contenga compromisos concretos y cuantificables.

Desarrollar sus compromisos nacionales conforme a los principios siguientes: Disponer de un cronograma donde se publiciten los detalles de su proceso de consulta pública. Notificar anticipadamente acerca de la consulta pública. Sensibilizar a la sociedad para promover la consulta pública. Establecer canales

múltiples para realizar la misma. Garantizar la amplitud de la consulta, tanto en relación a la sociedad civil como al sector privado. Documentar e informar sobre la consulta en un resumen de la misma destinado a la población y a la OGP.

Enviar su plan de acción a la OGP. Realizar su propia autoevaluación sobre el proceso de consulta. Elaborar un informe anual de autoevaluación respecto a los compromisos establecidos en su plan, conforme a los plazos y puntos de referencia descritos en el mismo, a repetirse al año siguiente. Participar en el proceso de investigación realizado a través del Mecanismo Independiente de Evaluación de la OGP (IRM), del cual deben surgir informes semestrales en relación a cada país participante. Según la Alianza para el Gobierno Abierto, los principios fundamentales del Gobierno Abierto son los siguientes:

Transparencia: La información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental deben ser abiertas, completas, oportunas, gratuitas y de fácil acceso para el público. Ello supone que los datos públicos deben cumplir con parámetros y estándares comúnmente reconocidos, tales como estar disponibles en formato brutos, susceptibles de ser procesados, que puedan ser accesibles a través de herramientas tecnológicas y de comunicación, etc.

Participación Ciudadana: Los gobiernos deberán buscar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público, proveyendo los canales apropiados (aportando información y espacios de consulta) y mediante contribuciones que conduzcan a una gobernanza más efectiva, innovadora, responsable y que atienda las necesidades de la sociedad.

Rendición de cuentas: Supone la existencia de normativas, procedimientos y mecanismos para que los servidores públicos justifiquen sus acciones, reaccionen a requerimientos y/o críticas que se les planteen, y asuman la responsabilidad por sus actos u omisiones, o cuando se apartan de la normativa o de los compromisos asumidos.

Innovación y Tecnología: La idea de que los gobiernos han aceptado y hoy se adhieren a constatar la importancia de proveer a la ciudadanía un acceso cada vez más abierto a las nuevas tecnologías, y el relevante rol que ellas

tienen en la innovación, así como la importancia de éstas para aumentar la capacidad de los ciudadanos en el uso que de ellas hacen.

Todos los gobiernos que participan en la AGA deben aceptar el cumplimiento de cinco expectativas comunes:

- Avalar una Declaración General de Principios sobre el Gobierno Abierto.
- Realizar compromisos concretos como parte del plan de acción de país, tendientes a mejorar las prácticas actuales del país.
- Desarrollar planes de acción de país a través de un proceso de en el que se involucren grupos de interés, con la participación activa de los ciudadanos y la sociedad civil.
- Comprometerse a realizar una autoevaluación y a generar informes independientes sobre el avance del país.
- Contribuir al progreso del gobierno abierto en otros países compartiendo las mejores prácticas, experiencia, asistencia técnica, tecnologías y recursos, conforme sea apropiado.

Todos los gobiernos de la AGA deben avalar una declaración voluntaria y no vinculante que exprese las creencias compartidas acerca del papel que juegan la apertura y la participación ciudadana en el fomento de la responsabilidad, la promoción de la innovación y el crecimiento, y el mejoramiento del desempeño. Los gobiernos podrán avalar la declaración una vez que hayan desarrollado un plan de acción de país, que establezca nuevos compromisos concretos en torno al gobierno abierto y que sea entregado para su publicación en el portal de la AGA.

Con el objeto de participar en la AGA, los gobiernos deben exhibir su compromiso manifiesto en cuatro áreas fundamentales, mismas que han sido medidas por indicadores objetivos y validadas por expertos independientes. Estas cuatro áreas e indicadores son:

Transparencia fiscal: La publicación oportuna de los documentos presupuestales esenciales integran las piedras angulares de la responsabilidad presupuestal y de un sistema presupuestario abierto.

Medición: Se asignan dos puntos por la publicación de cada uno de dos documentos esenciales (Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo e Informe de Auditoría) para presupuestos abiertos, usando un sub-conjunto de indicadores provenientes del Índice de Presupuesto Abierto 2010, integrado por International Budget Partnership, que cubre 94 países.

Bases de Datos de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2010 (en inglés, francés, árabe, portugués y ruso). Acceso a la información: Es fundamental e indispensable en cualquier democracia, suele confundirse y se ha vuelto intercambiable en el debate público con el atributo o cualidad de *transparencia*, por lo que es necesario aclarar la diferencia sutil a veces, pero innegable entre ambos conceptos.

El acceso a la información es el derecho fundamental que tenemos los ciudadanos de solicitar al gobierno información pública y de obtener respuesta satisfactoria en un tiempo razonable, en la medida en que dicha información no es reservada por alguna excepción establecida en la ley. El derecho de acceso a la información incluye o se relaciona con los derechos a la libertad de creación (artística, intelectual) y las libertades de comunicación, expresión y asociación.

Una ley de acceso a la información que garantice tanto el derecho del público a la información como el acceso a datos gubernamentales es esencial para implementar el espíritu y la práctica de un gobierno abierto.

Medición: Se asignarán 4 puntos a los países que tengan establecidas leyes de acceso a la información válidas y vigentes, 3 puntos si un país tiene una disposición constitucional que garantice el acceso a la información y 1 punto si el país tiene una propuesta de ley referente al acceso a la información, tomado como base una encuesta de 2010 realizada por (Right2Info.org) (una colaboración de la Iniciativa de Justicia para la Sociedad Abierta y Acceso a la Información en Europa) que cubre a 197 países.

Leyes de Acceso a la Información: Divulgación de información relacionada con funcionarios públicos electos o de alto rango. Las normas que disponen la divulgación pública de los ingresos y activos de los funcionarios

públicos electos y de alto rango son esenciales para un gobierno abierto, responsable y que combata la corrupción.

Medición: Se asignarán 4 puntos a los países con una ley válida y vigente que disponga que políticos y funcionarios públicos de alto rango hagan divulgaciones en este rubro al público, se asignarán 3 puntos para los países que tengan una ley que disponga que políticos o funcionarios públicos de alto rango hagan pública este tipo de información y se asignarán dos puntos por una ley que disponga la divulgación no pública para los funcionarios electos o de alto rango, con base en una encuesta comisionada por el Banco Mundial en 2009 sobre la divulgación por parte de funcionarios electos titulada "Divulgación por políticos", y que fue elaborada por Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio López de Silanes y Andrei Shleifer, y cubrió 175 países; un estudio del Banco Mundial de 2009 sobre la divulgación de egresos y activos de los funcionarios de alto rango titulada "Divulgación de ingresos y activos en los países clientes del Banco Mundial", elaborado por Richard Messick, Especialista en Jefe del Sector Público del Banco Mundial, y que cubrió 149 países y; "Un Vistazo a la Gobernabilidad en la OCDE, 2009", que cubrió a 28 países. "Divulgación por Políticos" del Banco Mundial Chr. "Declaración de Ingresos y Activos" de Michelsen Institute.

Participación ciudadana: Un Gobierno Abierto requiere tener apertura a la participación y al compromiso ciudadano en la creación de políticas y la gobernabilidad, incluyendo la protección básica a las libertades civiles.

Medición: Mediante el sub-indicador de Libertades civiles del Índice de Democracia de 2010 de la Unidad de Inteligencia de *The Economist* (IUE), donde 10 es la calificación más alta y 0 la más baja, se asignarán 4 puntos para los países que califiquen por arriba de 7.5; 3 puntos para los países que califiquen arriba de 5; 2 puntos para los países que califiquen arriba de 2.5 y 0 puntos en cualquier otro caso. El Índice de Democracia de la Unidad de Inteligencia de 2010 cubre a 167 países. ("Índice Democrático 2010" - *Unidad de Inteligencia de The Economist*).

Los países pueden obtener un total de 16 puntos por su desempeño en estos estándares mínimos de gobierno abierto. Como el Índice de Presupuesto Abierto cubre únicamente 94 países, algunos países sólo pueden medirse mediante tres criterios (y pueden ganar hasta 12 puntos). Para poder participar en la AGA, los países interesados deben calificar con al menos el 75% del total de puntos disponibles para ellos (por ejemplo 12 de 16, o 9 de 12).

Un grupo de expertos independientes supervisará los criterios mínimos de participación para asegurar que todos los países participantes en la AGA conserven un buen expediente y que los indicadores de desempeño se mantengan actualizados. Este grupo de expertos independiente se encargará de informar al Comité Promotor si existen indicios de que un país está cayendo por debajo de los criterios mínimos de elegibilidad en cualquier momento.

1.6.4. MECANISMOS INSTITUCIONALES DEL GOBIERNO ABIERTO

Mecanismo de generación de informes independiente: Como complemento a la autoevaluación, un informe de evaluación independiente deberá ser elaborado por expertos locales y reconocidos en el tema de gobernabilidad en cada país participante en el AGA. . Estos expertos llenarán un cuestionario común sobre el informe independiente de la AGA, basado en una combinación de entrevistas con grupos de interés locales de la AGA, así como análisis de escritorio. Este informe será compartido con un pequeño comité de expertos internacionales (designados por el Comité Promotor de la AGA) para que realicen una revisión entre colegas con objeto de asegurar que se apliquen los más altos estándares de investigación y de debida diligencia.

El informe preliminar se compartirá después con el gobierno correspondiente para obtener sus comentarios. Después de recibir los comentarios del gobierno sobre el informe preliminar, el experto local finalizará entonces el informe independiente para su publicación en el portal de la AGA. Los gobiernos de la AGA también tendrán oportunidad de emitir una respuesta pública formal al informe independiente en el portal de la AGA una vez que éste se publique.

El informe independiente debe estar disponible públicamente en el idioma local y en inglés, y se publicará aproximadamente 3 meses después de terminar los 12 meses del ciclo de implementación de la AGA.

Mecanismo de relaciones institucionales de la AGA: El mecanismo de relaciones institucionales de la AGA ayuda a que los gobiernos participantes identifiquen y se vinculen con las redes, los recursos y la tecnología que necesitan para desarrollar e implementar sus compromisos. En particular, muchos esfuerzos nuevos para involucrar y facultar a los ciudadanos implican el uso creativo de nuevas tecnologías (por ejemplo, Internet, telefonía móvil) o nuevas plataformas (por ejemplo SMS, chats en línea moderados, entre otros).

El mecanismo de relaciones institucionales ha involucrado a un conjunto de entidades del sector privado y organizaciones sin fines de lucro que están listas y dispuestas a compartir sus ideas, tecnologías y plataformas con los gobiernos de la AGA para ayudar a involucrar a los ciudadanos y mejorar la eficiencia y capacidad de respuesta de los gobiernos. Este mecanismo está disponible para todos los países participantes de la AGA, y la información de contacto será proporcionada a los participantes una vez que indiquen su intención de unirse al Comité Promotor de la AGA

Los Poderes Legislativos son el órgano democrático por excelencia, dado que es donde se encuentran los representantes del pueblo, electos por el voto directo. Allí se debate toda legislación que luego regirá a la vida cotidiana de los habitantes de cada país; y, en este sentido, resulta crucial que sean instituciones transparentes, que rindan cuentas y fomenten y habiliten la participación ciudadana en el proceso de formación de leyes.

Si bien no concebido desde sus orígenes, los Parlamentos van ganando cada vez más espacio dentro de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), atentos a la necesidad de sumar a estas instituciones al proceso de apertura y participación en políticas públicas.

Primero, a través de la creación del Grupo de Trabajo de Apertura Parlamentaria (LOWG), luego por propia iniciativa de las organizaciones de la sociedad civil y legisladores que impulsaron, de manera sui generis, que cada

Congreso realice su plan de acción de la mejor manera posible, hasta que, finalmente, OGP incorporó institucionalmente a los Poderes Legislativos, a través de unos lineamientos específicos para la construcción de planes de acción y sus compromisos.

De este modo, OGP comienza a dar respuesta a los reclamos que desde el LOWG y la comunidad de Parlamento Abierto veníamos reclamando. Se establece así que los planes de acción de los Congresos deben ser presentados junto a los del Ejecutivo, ya sean como compromisos dentro de éstos, o como un anexo aparte.

Si esto último sucede, siempre que se haga junto al Ejecutivo y respetando sus plazos, los planes de Parlamento Abierto contarán con la misma revisión independiente y responsabilidades que los del Ejecutivo. Pero también deben respetar los criterios de co-creación que establece OGP (cuyos lineamientos están siendo revisados por estas fechas), siendo indispensable y condición innegociable la participación de las organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos interesados en la construcción de los compromisos.

A lo largo de los años, varios Congresos y Asambleas de América Latina han avanzado en sus propios planes de acción, de modo informal, desordenado, y de acuerdo a contextos y características locales: Chile fue el primer país con contar con un Plan en 2014, éste fue construido por parte de la Comisión Bicameral de Transparencia, sin participación de la sociedad civil. Ésto ya no es aceptable. Por su parte, Costa Rica y México fueron avanzando sistemáticamente hacia alianzas y mecanismos estandarizados y regulares de participación, a través de la creación de “Mesas nacionales” o grupos estables de gestión; aunque sólo Costa Rica luego avanzó hacia unos, sin que sea un “Plan de Acción de Parlamento Abierto” puntualmente.

El Senado de Paraguay, por su parte, en mayo de 2016 presentó su propio Plan de acción, siendo hasta el momento uno de los mejores casos de la región, dado que el proceso para la construcción de los compromisos fue realmente colaborativo y contó con aportes de diversos sectores.

Otros países, como Colombia y Guatemala por ejemplo, se encuentran avanzando hacia la construcción de sus propios planes, aunque con las dificultades que cada caso presenta y los tiempos políticos que impiden un avance sistemático. Argentina, por su parte, avanzará en 2017 hacia la elaboración de su propio plan, atentos a los nuevos lineamientos, y con la intención de cumplir con los requisitos formales y posterior revisión de los compromisos; aunque en términos generales, poco se hizo durante todo 2016 en materia de apertura parlamentaria.

Si bien esfuerzos aislados, en los últimos 3 años se han evidenciado grandes avances en torno a la apertura parlamentaria. Mientras que antes resultaban reclamos o acciones esporádicas y solitarias por parte de las organizaciones de la sociedad civil de monitoreo parlamentario, y algunos legisladores de partidos minoritarios, en los últimos años se fue dando una presión regional e internacional, que fue contagiando cada vez más a legisladores y funcionarios de los Congresos a avanzar hacia reformas institucionales de apertura y transparencia.

Sin embargo, la gran deuda pendiente de nuestros Parlamentos es la participación ciudadana: contar con diversos sectores de la sociedad aportando al proceso de formación de leyes, así como organizaciones especializadas en el monitoreo parlamentario, que puedan contribuir a mejores políticas de transparencia. La participación en el proceso legislativo es aún algo inconcluso; si bien algunos congresos han creado mecanismos institucionales para fomentarla, aún resta un gran cambio cultural para que sea una verdadera transformación democrática.

Y en este sentido, los planes de acción que cada Congreso o Asamblea realice, deben ser obligatoriamente contruidos con la sociedad civil (entendida en sentido amplio, por organizaciones, universidades, sector privado, ciudadanos de a pie, entre otros), lo cual habilita un canal institucional para participar y crear políticas públicas junto a los funcionarios de turno. Y esto no debe ser entendido como fachada, sino que debe ser una verdadera política de Estado, que considere a las OSC como parte integrante del diseño de la política pública.

En las próximas semanas se publicarán los resultados de la tercera edición del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, una medición que evalúa el grado de apertura de los Congresos y Asambleas de la región, y llevado a cabo por la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa.

Allí se evidencia una media regional de 50%, lo cual demuestra el largo camino que resta por transitar para contar con Poderes Legislativos transparentes y que rindan cuentas. Si bien OGP no es la solución, es una gran puerta de oportunidades para exigir compromisos claros, medibles, asequibles, relevantes y específicos; que contribuyan a una mayor apertura parlamentaria en la región.

CAPITULO II. El gobierno abierto en perspectiva internacional

En este segundo apartado se verá reflejado como ha sido conceptualizado y concebido el gobierno abierto en México y a nivel perspectivo internacional, el lector verá la travesía de cómo se fundó la Alianza por el gobierno abierto, quienes fueron las naciones miembros fundadores y la finalidades de crear esta alianza para distintas naciones.

2.1. Alianza para el Gobierno Abierto en México

La Alianza para el Gobierno Abierto es una nueva iniciativa multilateral dirigida a propiciar compromisos concretos de parte de los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza. Animados por un espíritu plural e inclusivo esta iniciativa cuenta con un Comité Promotor compuesto tanto por representantes gubernamentales como de organizaciones de la sociedad civil.

El 20 de septiembre de 2011, el Presidente Felipe Calderón, presentó ante la Alianza para el Gobierno Abierto, el plan de acción de México. En él, se asumen compromisos, según lo establece esta iniciativa. Así México se compromete a: Aumentar la integridad pública, manejar más eficientemente los recursos públicos, aumentar la rendición de cuentas corporativas y mejorar los servicios públicos. En palabras del Presidente “estamos seguros de que esta iniciativa ayudará a fortalecer los lazos de confianza entre el Estado y los ciudadanos en México y en todos nuestros países” y se reiteró el compromiso de nuestro país en participar activamente en la Asociación para el Gobierno Abierto y cumplir con los principios que establece.

Los gobiernos que se incorporen a la Alianza para el Gobierno Abierto elaborarán un Plan de Acción que contenga compromisos concretos. Cada país iniciará su Plan de Acción mediante el compartir los esfuerzos en curso que se encuentren relacionados con los grandes retos que haya seleccionado, se incluirán programas y estrategias ya en curso. El Programa de Acción establecerá los compromisos gubernamentales referidos a los grandes retos mediante la ampliación y profundización de su estado actual. Estos compromisos deberán elaborarse sobre esfuerzos ya iniciados o a punto de echarse a andar, identificar

nuevas etapas para completar reformas ya iniciadas o bien iniciar acciones en áreas en las cuales aún no se incursiona. Dada la especificidad de cada país, serán éstos quienes seleccionen los grandes retos y los compromisos concretos a ser fijados.

La democracia del siglo XXI supone que los gobiernos estén en consonancia con los gobernados. Para ello es indispensable que éstos dispongan de información oportuna y de calidad que les permita conocer cómo se toman las decisiones en los diferentes ámbitos del gobierno y de esa manera estar en posibilidad de participar e incidir activamente en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas.

La iniciativa de Alianza para el Gobierno Abierto (AGA o en inglés *Open Government Partnership* - OGP) a la cual México se une con entusiasmo, permitirá consolidar los esfuerzos que hemos realizado en los últimos años en materia de transparencia, acceso a información y combate a la corrupción por medio de las suscripción de iniciativas e instrumentos internacionales, destacando: la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

La Alianza para el Gobierno Abierto brinda la oportunidad de articular programas y políticas en curso que coinciden con los propósitos que inspiran esta iniciativa multilateral para transformar la relación entre gobernantes y gobernados; para proporcionar no sólo más información, sino de mayor utilidad; para participar de manera más informada en la elaboración de políticas públicas y, en el largo plazo, recibir servicios de mejor calidad. Tanto el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción como el Programa de Mejora de la Gestión, hacen patente el compromiso del gobierno federal de fortalecer el Estado de Derecho, la cultura de la rendición de cuentas, el combate a la corrupción y, en general la mejora del desempeño institucional del gobierno.

México destaca en transparencia y acceso a la información, por el alto grado de institucionalización e innovación. Desde 2003 dispone de un sistema eficiente

en línea, para realizar peticiones de acceso a la información pública. Al momento son 25 entidades federativas del país las que están vinculadas al sistema Infomex, mediante convenio suscrito con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI).

El componente de la participación, es igualmente destacado en términos del alto perfil profesional y la experiencia ciudadana en temas tecnológicos, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. México es país fundador del OGP, no por ello exento de obstáculos por superar en el diseño e implementación de su primer plan de acción. El primer aspecto que actores de la sociedad civil pusieron a debate a partir de septiembre de 2011, es el relativo al diseño de las acciones descritas en su primer plan de acción. La inconformidad manifestada consistió en destacar la ausencia de indicadores medibles, la redacción confusa de algunas acciones, así como el señalamiento de la existencia de ciertas acciones que ya estaban en implementación desde antes de ingresar al OGP, lo que tuvo efectos de singular impacto.

Durante los primeros meses de la implementación del plan, entre septiembre y diciembre de 2011, se presentó una crisis relacional entre gobierno y actores de la sociedad civil, que activó el riesgo de cancelar la participación de grupos organizados de la sociedad civil, al no sentirse representados en el primer plan de acción. En este contexto, se presentaron condiciones de cambio respecto a la forma y contenido del primer plan de acción. Entre diciembre y mayo de 2012, se elaboró una nueva versión del plan de acción, donde las acciones formuladas consistían ahora en demandas que las organizaciones de la sociedad civil estaban impulsando y otras que deseaban fueran atendidas desde la agenda de gobierno.

De algún modo, se abandonó un plan de acción gubernamental, para ampliarse hacia un nuevo plan de acción más social. La creación del Secretariado Técnico Tripartita (STT), en diciembre de 2011, es producto de esta etapa de crisis. Durante la implementación del primer plan de acción, el STT se constituyó en el órgano deliberativo y decisor, de los acuerdos tomados entre los representantes de los tres actores centrales en el tema de gobierno abierto: 1) la Secretaría de la Función Pública (SFP), que contó con dos instancias

coordinadoras del esfuerzo gubernamental, la Unidad de Gobierno Digital (UGD) y la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional (UPT), siendo ésta última, la representación oficial y única del Gobierno de México de el OGP; 2) el IFAI con la representación depositada en la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva del IFAI; 3) organizaciones de la sociedad civil. Entre ellas se cuentan FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, como su representante del resto de actores de sociedad civil en gobierno abierto, el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), Artículo 19, el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), CitiVox; Cultura Ecológica; Gestión Social y Cooperación (GESOC) y Transparencia Mexicana.

En el STT, cada uno cuenta con voz y voto, en igualdad de condiciones. La colaboración ha sido palpable en el seno del STT y verificable mediante las cédulas que se publican en la página web del OGP-México. Aun con la existencia de una instancia deliberativa y ejecutiva, no se identificaron cambios en el nivel macro o institucional, es decir, un cambio de reglas del funcionamiento de la Administración Pública Federal. No obstante, el STT tuvo la capacidad de cumplir con una función reductora de complejidad, en la relación gobierno y actores de sociedad civil, pese a que el STT no es una adscripción de la estructura orgánica de la Administración Pública Federal de México. Tal condición ha facilitado, hasta la fecha, cierto grado de flexibilidad en su funcionamiento, el proceso de confección de acuerdos, la implementación de acciones y el diseño de un segundo plan de acción en gobierno abierto.

México mostró pocos cambios organizacionales (nivel meso) entre 2011 y 2013, aunque algunos de ellos son significativos, como la firma y kiosco electrónicos para eliminar el uso de papel en el envío de oficios entre dependencias públicas, el Programa de Mejoramiento de la Gestión Pública y el buscador web de información exclusiva del gobierno federal. A nivel micro, el STT validó las acciones concretas que formaron el primer plan de acción (ampliado) de México, cuya vigencia fue de seis meses, a partir de junio de 2012. Ello obligó a realizar con prontitud las acciones comprometidas.

El gobierno mexicano está convencido de que la lucha contra la corrupción, el apoyo a la transparencia y la rendición de cuentas social son esenciales para la gobernabilidad democrática y constituyen elementos clave para promover la inversión, aumentar la competitividad económica y fortalecer el estado de derecho. Por lo tanto, dentro de esta iniciativa, México enfocará sus esfuerzos hacia el cumplimiento de cuatro de los cinco grandes desafíos que la integran, a saber: mejorar los servicios públicos, aumentar la integridad pública, administrar los recursos públicos con mayor eficacia y mejorar la rendición de cuentas corporativa.

Mediante una doble consulta trabajamos tanto con instituciones públicas como con organizaciones de la sociedad civil para construir el Plan de Acción que hoy se presenta y que reconoce las grandes asimetrías que existen en el país. Asumimos como país que lograr disminuir estas brechas será un reto, un compromiso y un elemento esencial de este Plan de Acción.

Integrar este plan de acción exigió diálogo, trabajo y compromiso entre las instituciones públicas, fundamentalmente de la Administración Pública Federal, a las que se sumaron las principales empresas públicas del sector de energía, el organismo regulador de las Telecomunicaciones, la Auditoría Superior de la Federación y el Banco de México.

A fin de estar en posibilidades de cumplir con los tiempos para la elaboración del presente Plan de Acción, establecidos en la convocatoria, se acotó la consulta pública a la Administración Pública Federal y a unos cuantos Organismos de la Sociedad Civil. Aquellos que por su propia vocación trabajan temas como la transparencia presupuestal y la participación ciudadana en la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas.

El Plan de Acción que hoy se presenta ante el comité Promotor de la Iniciativa para el Gobierno Abierto recoge las acciones que en México ya se han venido desarrollando y se destaca su compatibilidad con los objetivos de la Alianza para el Gobierno Abierto. Los compromisos planteados aquí rescatan las demandas y preocupaciones de la sociedad civil. Con el derecho al acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y el uso de las tecnologías

de la información buscamos construir mejores gobiernos que facilitan la comunicación y toma de decisiones, generan conocimiento y fortalecen la gobernanza. Gobiernos abiertos para ciudadanas y ciudadanos fuertes. México asume los retos planteados por esta iniciativa y se compromete a que sobre los avances que se logren informará a los otros países convocantes y, más importante aún, rendirá cuentas a sus ciudadanos.

México manifiesta su entera disposición a promover la Alianza para el Gobierno Abierto en los foros internacionales en que participa, tanto en aquellos especializados como en los de carácter regional. Hace de esta disposición un compromiso que forma parte integrante de su Plan de Acción. El compromiso de México (tanto de sus gobernantes como de la sociedad civil organizada) debe ser el de generar esta clase de iniciativas que permitan generar capacidades mediante la enseñanza y educación a los ciudadanos sobre cómo los datos e información públicos pueden ser utilizados, transformados y aprovechados por ellos para tomar decisiones informadas, mejorar su entorno y adquirir realmente corresponsabilidad con el gobierno.

2.2. Miembros fundadores del Alianza para el Gobierno Abierto

En una ceremonia realizada el 12 de julio de 2011 en Nueva York, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, los presidentes Obama, de los Estados Unidos, y Dilma Rousef, de Brasil, presentaron las bases de la iniciativa multilateral *Open Government Partnership* como una iniciativa internacional que promueve políticas de transparencia mediante tres principios: confianza pública, sistema de transparencia y participación de la sociedad con el gobierno. La iniciativa multilateral busca que los gobiernos se comprometan a elevar los niveles de transparencia, a fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos y a combatir la corrupción a partir del uso de las nuevas tecnologías de la información para generar comunidades seguras.

Es importante mencionar que México, y en particular el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), fue miembro del Comité

Promotor de la iniciativa, y que fue la instancia que dirigió y supervisó el desarrollo de este proyecto, conocido en español como la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). Al formalizarse la iniciativa, en abril de 2012, la figura del Comité Promotor se transformó en Comité Directivo. México continúa siendo parte de esta instancia.

La Alianza para el Gobierno Abierto fue formalmente lanzada en septiembre de 2011, cuando los gobiernos de los ocho países fundadores (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, el Reino Unido Y Estados Unidos) adoptaron la Declaración de Gobierno Abierto y anunciaron su Plan de Acción. En tan sólo dos años, los gobiernos de 56 nuevos países se han unido a la Alianza.

Se hizo el compromiso de promover el gobierno abierto y de velar por un mayor grado de participación e inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en los asuntos públicos. De igual manera, se reconoció que los ocho países fundadores de esta Alianza se encontraban en diferentes etapas en el desarrollo de políticas para satisfacer dichas demandas.

Más que una desventaja, tal divergencia en los grados de evolución de transparencia ofrecía una oportunidad para intercambiar información, compartir experiencias y tener acceso a mejores prácticas, lo que constituye una ocasión inmejorable para abrir canales de comunicación y trabajo conjunto con las organizaciones de la sociedad civil, y para elevar el nivel de exigencia y compromiso de los gobiernos con la transparencia.

Una transparencia sin vigilantes equivale a reglas sin eficacia, que conducen a más transparencia sin resultados e información sin valor público. Los países latinoamericanos en el OGP brindan una ventana de oportunidad para facilitar la convergencia de flujos de transparencia y participación. La apertura gubernamental del calibre que propone OGP, ha sido posible de impulsar mediante una sociedad civil organizada, pero también como resultado de la crisis de confianza en las instituciones públicas.

Otros factores asociados a la apertura del gobierno son la penetración de Internet en el espacio público y privado y el monitoreo de organismos internacionales para diseñar instrumentos internacionales de combate a la

corrupción. Lo anterior, viene a sentar bases mínimas, que se combinan para introducir nuevos conceptos articuladores de la relación gobierno, sociedad y mercado. De ahí que el gobierno abierto genere altas expectativas en torno del diseño y de implementación de políticas que intentan resolver nuevos y viejos problemas de la vida asociada.

2.3. Alianza para el Gobierno Abierto en Europa

La Unión Europea (UE) ha marcado de manera profunda la historia de Europa y la mentalidad de sus ciudadanos, y lo continúa haciendo por su condición de sistema de integración política singular sin precedentes. La UE, en permanente construcción, actualmente se constituye sobre tres ámbitos fundamentales: la Europa política, la Europa económica y la Europa social. Prueba de ello es que desde hace casi cuatro décadas la cohesión social se ha convertido en uno de los objetivos más importantes de la UE, un objetivo que no solo no ha perdido vigencia, sino que hoy se erige como uno de los ejes centrales de su acción política.

Aunque el origen de la Europa social se remonte fundamentalmente a la década de los setenta, con la creación del Fondo Social Europeo⁸ en 1974, es a partir del Tratado de Maastricht en el año 1992, cuando la Comunidad Económica Europea dio un salto crucial en el proceso de integración política, avance que quedó plasmado con la incorporación de la cohesión social como un objetivo esencial de la Unión Europea y con la adopción del Protocolo sobre Política Social, que finalmente fue integrado por el Tratado de Amsterdam.

En el año 1996. A partir de ese momento diversas iniciativas han favorecido la consolidación de la Europa social, pero es con la Cumbre de Lisboa de marzo de 2000, que dio lugar a la Estrategia 2000-2010 de la Unión, y la entrada en vigor del Tratado de Niza en el año 2003 cuando la inclusión social y la lucha contra la exclusión pasan a ser objeto de actuación de la agenda comunitaria, intensificándose en ese momento la necesidad de configurar una Agenda Social integral.

Lisboa (2005) La política de cohesión social ha continuado evolucionando, y el Tratado incorporó entre sus objetivos la cohesión territorial”. Esta nueva dimensión supuso un hito en la historia de la Unión Europea, al reconocer expresamente en los tratados la «cohesión territorial» como un objetivo fundamental que se suma a la cohesión económica y social y cuya finalidad es la promoción.

Los ciudadanos a nivel internacional, pero también en España, han ido dejando patentes sus demandas de mayor y mejor acceso a la información, así como sus deseos de participar en los asuntos públicos. En una encuesta llevada a cabo en España por Foro Europa Ciudadana en 2013 referida a las instituciones europeas, un 92,5% de los participantes señaló que era necesario establecer sistemas de elección de representantes más democráticos y transparentes, un 91,2% manifestó la importancia de abrir canales de comunicación con los ciudadanos y un 87,8% determinó como relevante el fomento de iniciativas legislativas populares. En cuanto a las propias instituciones españolas, el “Estudio de la demanda y uso de Gobierno Abierto en España”, publicado en febrero de 2013 por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, arrojó conclusiones similares: un 91% de los encuestados se mostró de acuerdo en que la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos es necesaria, un 70% señaló que la transparencia mejoraría la eficiencia de la Administración y un 72% que se avanzaría en cuanto a confianza en el Gobierno. Respecto a las formas más idóneas de hacer posible la participación ciudadana, los encuestados sugirieron, principalmente, mejorar las herramientas de búsqueda en las webs gubernamentales (71%). Asimismo, en España es especialmente destacable la sensibilidad que muestran los ciudadanos por las cuestiones relacionadas con la corrupción y el fraude.

En el Eurobarómetro especial de 2013, el 63% de los encuestados españoles se consideró afectado personalmente por la corrupción en su vida cotidiana, el porcentaje más alto de la UE. Así, el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) revela cómo, desde el comienzo de la crisis, el malestar que los

ciudadanos muestran ante la corrupción y el fraude se ha mantenido en niveles altos, de modo que, según los últimos datos de enero de 2016, esta era la segunda preocupación, solo superada por el paro.

Los resultados de la encuesta muestran cómo los mayores avances en el plano de gobierno corporativo que se están produciendo en las empresas privadas y las crecientes demandas ciudadanas en transparencia están viendo su reflejo en la cultura de las Administraciones Públicas. Así, nueve de cada diez encuestados consideran que en los organismos en los que trabajan existe una sensibilidad creciente en cuanto a transparencia y buen gobierno.

En este ambiente de mayor preocupación por lo ético, los valores predominantes en la cultura de trabajo de las Administraciones Públicas, son, por este orden, la eficacia, la calidad, el compromiso, la transparencia.

El camino hacia la transparencia y el buen gobierno en las Administraciones Públicas sociedad anónima española y miembro de la red KPMG de firmas independientes, miembros de la red KPMG, afiliadas a KPMG International Cooperative (“KPMG International”), sociedad suiza. Todos los derechos reservados. La importancia de medir el alcance transformador para continuar avanzando Por José Luis Blasco, Socio responsable de Gobierno, Riesgo y Cumplimiento de KPMG en España Existen tres colectivos afectados por la transparencia en el ámbito público y todos tienen incentivos para que este valor esencial impere en las actuaciones y procesos de los diferentes organismos: la ciudadanía, los cargos electos y los empleados públicos.

La Ley de Transparencia ya ha impuesto exigencias en este sentido; no obstante, en ocasiones, actuar correctamente supone ir más allá de la norma concreta. Uno de los requisitos para que la transparencia se convierta en realidad es la existencia de indicadores comparables entre sí. En la actualidad, una de las mayores inquietudes de las Administraciones Públicas es medir la calidad de los servicios que prestan a los ciudadanos.

Pero los avances en efectividad solo llegarán en la medida en que existan unos objetivos claros, un presupuesto concreto y unos KPIs (indicadores clave de desempeño) establecidos que permitan determinar los avances conseguidos y las

áreas de mejora. Por otro lado, es importante discernir entre dos conceptos especialmente relevantes para conseguir una medición clara del alcance real de las medidas implementadas.

La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno ha supuesto un notable avance, en la medida en que ha ordenado de forma homogénea la información que las Administraciones Públicas ponen a disposición de los ciudadanos. No obstante, sería deseable la creación de indicadores comunes, centrados en el largo plazo y el subyacente transformador, que ayuden a avanzar en los objetivos de eficacia y eficiencia.

La Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece una serie de principios éticos generales y también de obligaciones concretas para los miembros del Gobierno, los altos cargos de la Administración General del Estado y de las entidades del sector público estatal. Es decir esta norma obliga a los políticos a informar en qué gastan el dinero público y permite a los ciudadanos consultar a través de una web las subvenciones, los contratos o los sueldos de los cargos públicos, así como solicitar más información. Tras las aportaciones ciudadanas, se amplió la información económico-presupuestaria que debe hacerse pública, entre la que se incluyó lo relativo a los contratos públicos. Además, se estableció la obligatoriedad de hacer públicos los informes de auditoría y fiscalización, así como más datos sobre los contratos, entre los que deberán incluirse los contratos menores.

Las enmiendas en el trámite parlamentario también han introducido varios cambios, incluida una disposición adicional que modifica la Ley Contra el Blanqueo y la Financiación del terrorismo de 2010. Esto afecta a casi todas las actividades que suponen movimientos de capitales y que realizan, por ejemplo, entidades financieras, aseguradores, gestores de fondos de pensiones, profesionales de la intermediación y casinos.

Pretende incrementar la transparencia en la actividad de la Administración y reforzar la responsabilidad de los gobernantes dando el derecho de acceso a la información pública en España de todas las personas. Por un lado, reconoce la

información de las instituciones públicas, y por otro lado la obligación de las instituciones públicas a dar esa información de forma proactiva.

Según la coordinadora de la Coalición Pro Acceso, Victoria Anderica, "con esta legislación se sabría en qué se gasta realmente el dinero. Habría una lista de publicaciones e informes en los cuales basan sus decisiones, los contratos, las licitaciones". La ley establecerá además, por primera vez en España, un baremo público y aprobado por las Cortes Generales en la ley de los Presupuestos Generales de retribución para los cargos municipales.

Tras las aportaciones ciudadanas, se impulsó además la "adopción de mecanismos que garanticen la accesibilidad, calidad y reutilización de la información publicada". Una enmienda del PNV consiguió modificar el preámbulo de la ley con el objetivo de profundizar en la obligación de los poderes públicos de rendir cuentas a los ciudadanos y someterse al "escrutinio" de la sociedad.

La ley obliga a ser transparentes a todos los poderes del Estado, casa real incluida, y al conjunto de las Administraciones Públicas. También a partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, el Banco de España, las mutuas laborales y hasta la Iglesia, es decir: organizaciones cuya información económica sea "relevante".

La Transparencia y el Acceso a la información pública afectan a todas las Administraciones Públicas; Congreso, Senado y órganos como el Tribunal Constitucional, el CGPJ, el Consejo de Estado (y órganos autonómicos equivalentes), el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas y Corporaciones de Derecho Público en sus actividades sujetas a Derecho administrativo; organismos autónomos; entidades de Derecho Público y Sociedades Mercantiles con participación pública mayoritario.

Se incluyen personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas. Tras las aportaciones ciudadanas, se incluyeron los colegios profesionales y también los adjudicatarios de contratos públicos. La casa real se convertirá en la primera monarquía europea sometida a una ley de este tipo, según el Gobierno. Estarán incluidas las entidades privadas que reciban más de 100.000 euros anuales de dinero público o cuando al menos

el 40% del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo 5.000 euros. Los ministros o secretarios de Estado que vulneren el Código de Buen Gobierno serán sancionados por el Consejo de Ministros. Los demás altos cargos serán sancionados por el Ministerio de Hacienda, exceptuando los de la administración local y autonómica, de los que se ocupará la correspondiente administración.

En la actualidad hay 95 países en todo el mundo con leyes de acceso a la información pública. La web *Global Right to Information Rating* recoge todas estas leyes, ordenadas de mejor a peor y por países. En Europa no tienen ningún tipo de leyes 'transparentes' Chipre y Luxemburgo.

Algunas comunidades españolas habían dado pasos en este sentido. Es el caso de Navarra, que tiene en vigor desde finales de 2012 una ley Foral de Transparencia y Gobierno abierto, y Euskadi, región que ultimó con Patxi López un proyecto de ley de Transparencia y que ha puesto en marcha iniciativas como Irekia u *Open Data*.

2.4. Alianza para el Gobierno Abierto en América

Durante las últimas décadas, América latina ha desempeñado un sólido desempeño económico con altos niveles de crecimiento. En la mayoría de los países de la región han disminuido los altos niveles de pobreza (Banco Mundial, 2014), y se han generado nuevas oportunidades económicas. Al mismo tiempo los países han tomado medidas que les permitan ser más transparentes, eficaces sujetos a rendición de cuentas en sus gobiernos y sensibles ante las necesidades de las personas, por lo cual han creado nuevas instituciones a fin de combatir la corrupción, así como construir plataformas de datos abiertos al público en el marco de sus planes nacionales de desarrollo, transformación y modernización los países comenzaron a implementar políticas diferentes tipo de políticas de gobierno abierto.

La creación de la Alianza para el Gobierno Abierto dio la oportunidad de integrar estrategias dispersas en un marco de políticas de gobierno abierto y

sumar a sus propios esfuerzos el apoyo genuino de la comunidad interaccional comprometida con este. Hacia septiembre de 2014 se habían unido Brasil y México siendo miembros fundadores. La mayoría de los países de América Latina y El Caribe han adoptado los planes de acción del (AGA) incluidos los compromisos concretos en los ámbitos de cuatro principios centrales del gobierno abierto, y llevan tareas de supervisión tal como lo está previsto en el marco de la AGA. Así, los gobiernos han acogido en su totalidad la visión de que el gobierno abierto debe de considerarse una oportunidad decisiva para superar algunos retos que el AGA también identifica.

- Mejora de servicios públicos
- Aumentar la integridad pública
- Manejo de recursos públicos con mayor eficiencia y eficacia
- Construcción de comunidades más seguras
- Aumentar la rendición de cuentas

La responsabilidad de tener mejores gobiernos implica y ha obligado a éstos a integrar medidas que aseguren la eficiencia, transparencia y eficacia de la administración pública, así como el compromiso y empoderamiento ciudadano en los procesos gubernamentales. Es por ello que se asumió el establecimiento de la iniciativa denominada Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership* (OGP) que integra a los sectores público y privado, así como a la sociedad civil de los países interesados en pertenecer a ella, y cuya finalidad última es promover la transparencia gubernamental, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y explorar y aprovechar las tecnologías para el fortalecimiento de la gobernanza.

Con la idea de integrar a los países del mundo en la concepción del gobierno abierto, en julio de 2012 el Departamento de Estado en Estados Unidos organizó una reunión para anunciar el establecimiento de la iniciativa de *Open Government Partnership* liderada por Brasil y Estados Unidos (Howard, 2011). Asociada con la economía y el crecimiento sustentable, la iniciativa de gobierno abierto permite promover la inversión, así como una reforma de

impuestos, mediante la transparencia y el combate a la corrupción (*Secretary Clinton Delivers Remarks at the Open Government Partnership*, 2011). La idea inicial fue lanzar un proyecto piloto incluyendo un número pequeño de países para realizar una reforma comprehensiva en esas tres áreas.

Se pensó esta iniciativa como un esfuerzo global para mejorar la gobernanza, promover el uso de las tecnologías de la información en el gobierno, acelerar el crecimiento económico y empoderar a los ciudadanos alrededor del mundo. Para lograr resultados se consideró incluir representantes no sólo de los gobiernos y el sector público, sino también a la sociedad civil, particularmente de las empresas y el sector privado, y a las organizaciones no gubernamentales. Por tanto, la idea fue crear una alianza en tres niveles: una alianza entre gobiernos que enfrentan retos y pueden aprender de sus pares compartiendo información y mejores prácticas; una alianza con la sociedad civil y, una alianza con el sector privado para innovar y mejorar diversos aspectos.

La alianza es una red de soporte y diseminación de prácticas e innovaciones exitosas que permiten promover la transparencia, luchar contra la corrupción y energizar el compromiso civil. Por tanto, la alianza se basa en la forma como cada país evalúa los aspectos que quiere atender. La identificación de esas áreas de interés y el desarrollo de un plan de acción para atenderlos y realizar cambios, es lo que prometía permitir obtener resultados reales (*Secretary Clinton Delivers Remarks at the Open Government Partnership*, 2011). Oficialmente en el evento '*Power of Open*' celebrado el 20 de septiembre de 2011 en Washington, D.C. fue instalada la Alianza para el Gobierno Abierto, con la participación de ocho países (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos) que suscribieron la Declaración de Gobierno Abierto y 22 países comprometidos a participar (Howard, 2011).

Brasil y México fueron invitados a ser parte del Comité Directivo, el cual se integró con representantes de los gobiernos y de la sociedad civil, y cuyo objetivo ha sido guiar la conformación de la propia alianza, dirigirla y apoyar y

orientar a los países que desean ser parte de ella (Alianza Regional, 2012; *Open Government Partnership*, 2011; H. Pérez, 2012)

La región de América Latina tradicionalmente se encuentra conformada por cuatro áreas: México, América del Centro, Sudamérica y El Caribe que incluye sólo las islas de Cuba, República Dominicana, Haití, y Puerto Rico.

Las demás islas del Caribe por ser de origen anglosajón no son consideradas parte de la región (Pozo, 2002).

Esta región se encuentra caracterizada por la desigualdad, no sólo interna sino externa, que involucra a todos los países que la integran, aunque se manifieste en diferente grado dependiendo de su situación geográfica. Esta problemática se encuentra presente desde su colonización y conformación como países independientes. La desigualdad interna abarca diferencias en aspectos básicos de educación, salud, servicios públicos e ingreso, dando lugar a grandes problemas de analfabetismo y pobreza que afectan el crecimiento económico (Ferranti, Perry, Ferreira, & Walton, 2003). La desigualdad externa se encuentra vinculada con la anterior, dada la posición que tiene en el globo terráqueo lo que las afecta en aspectos como clima, mercado, oportunidades laborales y de desarrollo.

El extenso informe proporciona un marco que nos permite pensar mejor y analizar/adaptar el contexto. Con el fin de entender las oportunidades para promover la responsabilidad social, O'Meally distingue seis ámbitos contextuales críticos. Los dos primeros merecen especial atención ya que afectan directamente a algunos temas centrales de OGP.

La sociedad civil es el primer ámbito. El punto clave más importante aquí es que la influencia de la sociedad civil, no sólo en lo que respecta a sus capacidades técnicas, está determinada por sus “capacidades políticas”, especialmente por la capacidad de construir alianzas y cambiar la mentalidad de la sociedad y de actores no estatales en favor de ciertas reformas.

El segundo ámbito es la sociedad política (SP), que comprende a los políticos, los partidos políticos, funcionarios públicos, etc. Fundamentalmente, las perspectivas para la participación efectiva de los ciudadanos están moldeadas por

el grado en que los actores de la SP y las instituciones estatales son capaces y tienen la “voluntad política” para facilitar y responder a las demandas ciudadanas.

Estos dos primeros ámbitos son interesantes para el análisis de OGP. Uno de los pilares fundamentales de OGP se basa en la construcción de cambio sostenible y duradero - el cual será principalmente provocado por la construcción de alianzas con la sociedad. El diseño de OGP se basa en la idea de crear una alianza que reconozca la necesidad de formar lazos que permitan y faciliten la cooperación entre el gobierno y la sociedad civil, promoviendo la conexión de reformadores estatales y no estatales. Para el autor, la construcción de estas alianzas se considera como una condición previa para el éxito.

La capacidad o la “capacidad política” de los actores de la sociedad civil para hacer cumplir y para equilibrar estas alianzas directamente incide en su éxito e impacto. Este aspecto también se vincula directamente a los fundamentos de OGP ya que la “voluntad política” es un elemento central para la Alianza. El hecho de que la afiliación es totalmente voluntaria da cuenta de esto. La voluntad política de la SP como tal, es una condición previa para el cambio, por lo que obviamente, también es una condición previa para la participación ciudadana efectiva. OGP reconoce esto, ya que busca construir alianzas exitosas y confianza entre los diferentes actores. Lograr confianza entre los actores estatales y las instituciones, por un lado, y con los ciudadanos por el otro, es una condición necesaria para la participación exitosa y para lograr un cambio duradero.

Los otros ámbitos que O'Meally ha distinguido como variables contextuales cruciales para la participación ciudadana son los siguientes: “relaciones inter-elite”, que reflejan el impacto de la repartición del poder de negociación. El autor también elabora sobre el “margen de maniobra” para responder a la demanda de ciertos grupos.

El cuarto ámbito son las relaciones estado-sociedad en el que se enfatiza que se tienen que cumplir ciertos supuestos sobre las responsabilidades del estado y los derechos de los ciudadanos para obtener una verdadera rendición de cuentas. Además, se debe considerar la eficacia y la inclusión de mecanismos de rendición de cuentas formales e informales. El quinto ámbito tiene que ver con las

relaciones de poder en la sociedad en el que el grado de desigualdad y exclusión social en un asunto determinado son fundamentales. El sexto ámbito es el global. Muchos fracasos en temas de rendición de cuentas son afectados por factores globales, tales como procesos económicos internacionales que pueden facilitar la corrupción y las relaciones donante-estado. Además, la presencia/ausencia de cooperación internacional puede afectar el éxito de políticas de rendición de cuentas.

Esta dinámica puede crear los que se han denominado como “híbridos prácticos” donde las normas burocráticas y formales modernas se combinan y adaptan a la idiosincrasia y las prácticas locales. Ya que en OGP cada país establece compromisos diferenciados y prioridades correspondientes a su propio contexto la Alianza es un buen ejemplo de un “híbrido práctico”.

2.5 Análisis comparativo de Ozlak

En los últimos cuatro años, el concepto de Gobierno Abierto (en adelante, GA) se ha convertido en un tema académico de moda. Se cuentan por decenas los libros y artículos, los congresos y conferencias y, a través de estas instancias, los esfuerzos de gran número de investigadores por dilucidar la filosofía que lo anima, los alcances del concepto o sus diferencias con otros modelos de gestión pública. En este proceso, varias disciplinas y objetos de estudio se vieron impactados por esta nueva literatura. En el campo de la administración pública surgió un interés por explorar en qué medida las promesas y primeras experiencias de GA podían afectar los mecanismos tradicionales de gestión burocrática.

En los estudios sobre democracia y participación ciudadana, estas mismas tendencias ofrecieron material para especular acerca de sus posibles consecuencias sobre las interacciones entre el estado y la sociedad civil, particularmente sobre las posibilidades de instituir nuevas formas de participación y empoderamiento ciudadano conducentes a una democracia deliberativa. Y en el campo de las tecnologías para el desarrollo de la información y el conocimiento, la generación de nuevas herramientas y aplicaciones dio pie a una intensa discusión

acerca de los impactos de estos avances sobre la vida social y las pautas culturales vigentes.

Los gobiernos participan activamente en el desarrollo de tecnologías que permiten ampliar la disponibilidad de datos, sea mediante equipos propios o a través de la contratación de firmas consultoras y/o de la comunidad de desarrolladores que aprovechan la disponibilidad de datos abiertos para generar nuevas aplicaciones. La ampliación y puesta a disposición de información pública puede obedecer a muy distintas razones. (Ozlak,2014:5)

En principio, los gobiernos pueden decidir 1) la creación de nuevos portales para difundir información que estiman de utilidad para diferentes usuarios; 2) responder a demandas de información específica o a solicitudes de datos estadísticos; 3) obligarse a brindar ciertos datos en virtud de la existencia de normas que así lo exigen; 4) adoptar una política de “transparencia activa” (o *proactive disclosure*), por considerar que es parte de su obligación hacia la ciudadanía, sin que medie exigencia alguna (como en el caso de la desclasificación de documentos); o 5) crear “repositorios abiertos” (o redes de repositorios) documentales, de imágenes, sonidos o datos abiertos;. Veamos estas diferentes formas de ampliación de la información.

Por lo general, los gobiernos adoptan decisiones tendientes a ampliar la oferta de información disponible para la ciudadanía, sin consultarla previamente y sin estar basadas en relevamientos especiales que establezcan la pertinencia o utilidad de su publicación. Es el caso de la mayoría de los portales ciudadanos que pueden hallarse en países de América Latina, cuyo mérito principal es funcionar como ventanilla única de toda la información producida por distintas dependencias del gobierno”. (Ozlak ,2014:11)

En verdad, nadie sabe a ciencia cierta si los informes financieros detallados mejoran la rendición de cuentas hacia los ciudadanos. No está claro si la información les resulta útil o de qué modo la utilizarán. Incluso con portales transparentes, el ciudadano puede no llegar a interpretar si los datos han sido auditados, si incluyen a todo el gobierno, si su objeto fue el buscado, si los

resultados revelan un desempeño adecuado o cuáles son los desafíos futuros de ese gobierno. Volveré sobre esta cuestión al analizar las acciones que se están planteando en materia de transparencia y reducción de la brecha digital.

El desarrollo de open data(o datos abiertos) es una de las iniciativas favoritas en los planes de acción presentados por los gobiernos. Se trata de una política que gana día a día nuevos adherentes en todo el mundo y consiste en poner los datos que administran los gobiernos e instituciones públicas a la libre disposición de cualquier usuario, sin ningún tipo de restricciones y en formatos que permitan su reutilización con cualquier finalidad. Son muchos los países que anuncian la adopción de políticas, sistemas de gestión e implementación de metodologías específicas en la materia. Su objetivo común es proporcionar mayores y más diversificados tipos de datos públicos, sea para adoptar decisiones a partir de los mismos o para ser reutilizados con fines de investigación, explotación comercial o asesoramiento. (Ozlak,2014:12)

Una buena parte de las acciones incluidas en los planes de acción, podría ser considerada como innovaciones en materia de gobierno electrónico. Ello podría ser motivo para excluir de nuestra investigación a este tipo de proyectos. Sin embargo, creemos innecesario hacerlo, por cuanto a) los países no realizan tal fina distinción conceptual en sus propuestas y b) después de todo, los esfuerzos por llevar a cabo desarrollos que fortalecen electrónicamente la gestión gubernamental, constituyen un paso decisivo en la dirección de un GA, por más que seamos conscientes de la distinción entre uno y otro concepto. Volveremos sobre este punto al discutir la distinción entre GA y GE.

Dentro de esta categoría, se incluyen acciones tales como ampliar los canales de comunicación para que los ciudadanos puedan acceder a servicios públicos, adoptar iniciativas que tiendan a suprimir barreras institucionales que inhiban la acción de la sociedad civil, simplificar trámites administrativos a través de guías, instructivos y/o transacciones online y prestar determinados servicios especializados.

Podemos comenzar por el análisis de aquellas dirigidas a ofrecer más y/o mejores servicios públicos, utilizando medios de interacción electrónicos. Los

portales, sitios, blogs o páginas web constituyen las herramientas más usuales para ello. En la actualidad, en su interacción con oficinas gubernamentales, los usuarios pueden optar entre un contacto presencial o telefónico como ha sido la opción tradicional, o pueden hacerlo accediendo a un portal, a un *call center*, a una red social, utilizando alternativamente una PC o un dispositivo móvil, y optando por mails, mensajes de voz o de texto, aunque estas vías son mucho menos frecuentes.

De todos modos, esta multicanalidad permite por un lado, responder a las distintas posibilidades de acceso de distintos sectores de la ciudadanía. Por otro, representa un mecanismo de mejora para la provisión de servicios en línea, así como de reducción de la brecha digital. Más genéricamente, y sea ello explícito o no, significa garantizar un acceso igualitario y universal a la información y a los servicios. (Ozlak,2014:17).

En tal sentido, resulta abrumador el número de portales que han creado los países para que los ciudadanos puedan consultar toda clase de guías o realizar directamente trámites online. También se observa cierto interés de algunos gobiernos por conocer la opinión de los ciudadanos en general y de las empresas y emprendedores en particular, sobre el grado de satisfacción acerca de los servicios públicos prestados, así como de los canales utilizados para ello. Con tal finalidad, se llevan a cabo encuestas periódicas de percepciones y actitudes ciudadanas.

Nunca antes, en la historia de la humanidad, la disponibilidad y manejo de la información ha generado, potencialmente, tantos riesgos para la seguridad y privacidad de las personas. La irrupción de las TIC y su impacto en diversos ámbitos de la vida socioeconómica condujo a organismos internacionales y gobiernos, ya a comienzos de los años 80, a adoptar directrices para proteger la privacidad de los datos personales. La velocidad de los desarrollos más recientes en materia de información e infraestructuras de comunicaciones, creó una preocupación aún mayor para asegurar el respeto a la privacidad y protección de los datos personales disponibles en línea.

En 2002, la OCDE adoptó un conjunto de directrices aplicables a la gestión de datos personales del sector público o privado que, debido a la forma en que se procesan, a su naturaleza o al contexto en que se usan, suponen un peligro para la privacidad y las libertades individuales. Las mismas se consideran como estándares mínimos que pueden complementarse con otras medidas de protección de la privacidad y de las libertades individuales. Se fundan en una serie de principios relativos a limitaciones en la recolección de los datos personales, calidad y relevancia de los mismos, especificación de su propósito, limitación de uso, salvaguardia de la seguridad, transparencia en cuanto a prácticas y políticas de uso, participación individual en su confirmación o modificación, y responsabilidad en el cumplimiento de estos principios por parte de los procesadores o tenedores de la información. Además, la OCDE adoptó diversos principios básicos en cuanto a restricciones transfronterizas al libre flujo y legitimidad de los datos personales.

Existen dos grandes grupos de derechos protegidos en esta categoría, que se reconocen, respectivamente, a ciudadanos/usuarios y a funcionarios empleados públicos. Como ya se mencionara, la ampliación de la información disponible para la ciudadanía, especialmente a través de la transparencia activa, ha inspirado diversas iniciativas y compromisos relacionados con el suministro de “información útil para la vida cotidiana y con los derechos de los usuarios y consumidores. Estos derechos constituyen un tema recurrente en muchos planes de acción de países de la región. Su objetivo común es compensar, a través de la acción estatal, la enorme asimetría de poder existente entre las grandes empresas monopólicas u oligopólicas con capacidad para fijar precios en el mercado y consumidores atomizados de diferentes tipos de bienes o servicios.

Asegurar el derecho de opción de los consumidores constituye otro tipo de iniciativas y compromisos muy frecuente en los planes de acción, sobre todo fuera de América Latina. Se trata de legislación destinada a proteger al usuario o consumidor en el mercado de bienes y servicios, otorgándole y regulando ciertos derechos y obligaciones.

Desde el lanzamiento de la *Open Government Initiative*, ha quedado claro que la transparencia de la gestión pública es la primera condición de un gobierno abierto. Si partimos de la premisa de que, como señalara Max Weber, el gobierno funciona como una “caja negra”, vedada al conocimiento del público, donde el secreto y el ocultamiento de la información se justifican por supuestas razones de estado, es natural suponer que todo esfuerzo de apertura debe incluir necesariamente un incremento de la transparencia.

Los planes de acción de los gobiernos incluyen una gran variedad de iniciativas en tal sentido. Para su categorización, conviene distinguir entre aquellas orientadas a tornar más transparentes las transacciones del estado y aquellas otras que persiguen igual propósito en las transacciones con el estado. (Ozlak,2014:22)

Algunos autores plantean que una gran mayoría de ciudadanos conocen muy poco acerca del mundo político y está extendida ignorancia es significativa. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la mayoría de los ciudadanos falla en responder correctamente cuando se les plantea cuestiones fácticas y sus preferencias varían respecto de sus contrapartes que responden correctamente Existen estudios que muestran no sólo que los ciudadanos no están informados sino que, además, se hallan mal informados, con una tendencia a sostenerse en percepciones incorrectas que, en definitiva, construyen sus actitudes.

Estos tienen considerables implicaciones para la teoría de la democracia. Sugerir que los ciudadanos pueden no saber mucho o que sus preferencias se modificarían si estuvieran más informados, cuestiona los propios fundamentos de la democracia (Ozlak,2004)

Recapitulemos el trayecto recorrido hasta aquí. A partir de algunos conceptos iniciales sobre GA desarrollados por los académicos especializados en el tema, analizamos los planes de acción presentados a la *OGP* por los gobiernos latinoamericanos y algunos otros de fuera de la región, proponiendo una serie de categorías y tipos que, conceptualmente, pretende dar cuenta del universo de acciones que vienen siendo impulsadas

como componentes de una estrategia de GA. En cada categoría y tipo de acción, efectuamos una serie de comentarios sobre la naturaleza y alcances de estas iniciativas. (Ozlak,2004).

Siguiendo nuestra propuesta inicial, intentaremos ahora comparar la definición implícita de “gobierno abierto” que puede inferirse de los planes de acción presentados a la *OGP* con la conceptualización que aporta la literatura. Luego, trataremos de evaluar hacia dónde se están dirigiendo los esfuerzos por avanzar en la transformación cultural y tecnológica que implicaría la plena institucionalización de las promesas del GA, si nos hallamos frente a una moda pasajera, si los compromisos de los gobiernos están teniendo principio de ejecución y si en la proyección de sus efectos, pueden llegar a producir una efectiva transformación cultural de la gestión pública y el involucramiento de la ciudadanía.

El análisis comparativo nos permitirá, asimismo, especular sobre el grado de profundidad y de sofisticación tecnológica de los cambios previstos, su alcance geográfico y temporal, su sostenibilidad e impacto agregado. También nos interesará conjeturar acerca de la real representatividad de los esfuerzos que se realizan en la materia en los diferentes países.

El desarrollo de estos temas supone un regreso desde el análisis empírico al terreno conceptual, ya que nos permitirá una interpretación agregada de los contenidos, justificaciones, alcances y tendencias generales hacia las que parecen dirigirse los gobiernos en sus esfuerzos por avanzar hacia la implantación de este nuevo paradigma de gestión pública. (Ozlak,2004)

Por último, las reflexiones incluirán algunas conclusiones que podrían ser aprovechadas por los gobiernos y otros *stakeholders* para orientar sus futuros esfuerzos en este campo. ¿Gobierno abierto o gobierno electrónico?. La pregunta que encabeza este acápite no se propone dilucidar si uno y otro concepto son similares, si uno está comprendido dentro del otro o si se superponen. Su objetivo es echar luz sobre si los planes de acción presentados a la *OGP* contienen iniciativas o compromisos que trascienden

la propia conceptualización que la Alianza le otorga al concepto de GA. (Ozlak,2004)

Esta indagación no puede evitar aludir al hecho de que tanto gobierno abierto como gobierno electrónico son conceptos polisémicos, cuya connotación admite diferentes significados y alcances. La complejidad de este análisis crece aún más cuando se observa que otros términos como “gobierno 2.0”, “e-democracia” u “*open data*”- han surgido para aludir a estos mismos conceptos o a algunos de sus contenidos.

Los conceptos son representaciones mentales de objetos, hechos, situaciones o cualidades. Y las definiciones son enunciados que empleamos para verbalizar esas representaciones, a fin de lograr cierto grado de consenso común entre quienes se interesan por el concepto. La declaración a la que deben adherir los países al solicitar su incorporación a la *OGP*, no contiene una definición de gobierno abierto, sino una serie de compromisos de los que podría inferirse una conceptualización sumamente amplia. Ello probablemente explica el hecho de que muchas iniciativas y compromisos que los países incluyen en sus planes, podrían clasificarse propiamente bajo la categoría de gobierno electrónico. (Ozlak,2004)

En ausencia de una definición explícita, podemos recurrir a otras fuentes. Por ejemplo, la OCDE ha definido como gobierno abierto a aquél caracterizado por la transparencia de sus acciones, la accesibilidad de los ciudadanos a sus servicios e información, y la receptividad gubernamental a nuevas ideas, demandas y necesidades.

Por su parte, el Banco Mundial define al gobierno electrónico como aquél que usa tecnologías de información capaces de transformar su relación con ciudadanos, empresas y otras ramas del gobierno, y pueden servir una variedad de fines: mejor producción de servicios gubernamentales, una interacción más fluida con la empresa privada, mayor empoderamiento del ciudadano a través del acceso a la información o un desempeño gubernamental más eficiente. (Ozlak,2004)

Los beneficios resultantes pueden traducirse en menor corrupción, mayor transparencia, mayor conveniencia para el usuario, crecimiento de la recaudación y/o reducción de costos. Y según Gartner Research, el gigante mundial de TIC, el gobierno 2.0 se define como el uso por los gobiernos de las tecnologías de la web 2.0 tanto interna como externamente, para aumentar la colaboración y transparencia, así como para transformar potencialmente la forma en que las agencias gubernamentales operan y se relacionan con los ciudadanos. Pero estas pulcras distinciones se vuelven borrosas cuando se tropieza con las polémicas conceptualizaciones alternativas ya instaladas en este campo.

Además, debe tenerse en cuenta que los conceptos evolucionan, como lo comprueba el hecho de que incluso el término “gobierno abierto” tenía, en sus orígenes un sentido bien diferente al actual. Esta evolución es más rápida en el caso de las TIC, cuyo veloz desarrollo crea esta permanente necesidad de acuñar nuevos nombres para aludir a una realidad que se transforma aceleradamente a medida que la tecnología crea nuevas aplicaciones y la cultura se va transformando paralelamente. Por eso, en lugar de tomar partido por definiciones precisas, me concentraré en la pregunta verdaderamente importante: ¿en qué medida los planes de acción rebalsan los confines del GA y/o hasta qué punto incluyen proyectos de otra naturaleza?

En el presente trabajo hemos optado por agregar, a modo de conclusión, algunas reflexiones acerca de las perspectivas del GA como instrumento fundamental de una transformación de las relaciones estado-sociedad. (Ozlak,2004)

Dice un popular refrán que “del dicho al hecho hay mucho trecho”. En el caso del GA, existen dos brechas que separan las promesas que abriga, de sus realizaciones. Por una parte, la distancia entre la utopía de un gobierno transparente, abierto sin restricciones al involucramiento de la ciudadanía en la gestión pública, y el alcance de las iniciativas incorporadas en los planes de acción presentados a la *OGP*. Por otra, la distancia entre estas iniciativas y su concreta implementación. Vista desde esta doble perspectiva, la brecha es aún muy amplia y las realizaciones relativamente magras. (Ozlak,2004)

Sin embargo, cabría considerar una tercera brecha, un antes y un después del GA, es decir, una comparación entre la época de un gobierno obcecada mente cerrado y la situación actual. En este otro sentido, el balance parece más alentador.

La OGP no ha sido la cuna del GA. Su papel fundamental consistió en ofrecer un gran escenario mundial en el que los países están consiguiendo mostrar algunos de los avances que, en esta materia, ya venían realizando.

Pero también sirvió como espacio de intercambio, de fijación de criterios, estándares y compromisos, de imitación y aprendizaje mutuo, y de pertenencia a un exclusivo círculo del que, por múltiples razones, conviene formar parte. Son muchas las variables que podrían explicar la distancia que aún separa a las promesas del GA de sus realizaciones. Pero tal vez el núcleo principal de la explicación resida en la propia naturaleza de la relación entre los actores del GA ciudadanía y gobierno y el problema principal agente implícito en ese vínculo. Y a este núcleo explicativo quiero dedicar las últimas reflexiones. (Ozlak,2004)

En su planteamiento teórico, la cuestión o dilema de la relación principal-agente surge cuando una persona o entidad (el “agente”) tiene la capacidad de tomar decisiones en nombre de otra (el “principal”), que afectan positiva o negativamente sus valores, derechos o intereses. El conflicto se origina cuando el agente actúa motivado por una interpretación de su mandato que es guiada por sus propios intereses y no por los del principal.

El problema se agrava cuando ambas partes, además de intereses divergentes, manejan información asimétrica, de modo que el principal no puede asegurar si el agente siempre actuó en el mejor interés del principal, especialmente cuando las actividades que son útiles para el principal resultan costosas para el agente y cuando ciertos aspectos de lo que hace el agente son, además de difíciles de observar, costosos para el principal. Cuanto más se desvía el agente de los intereses del principal, mayores son los denominados “costos de agencia.(Ozlak,2004)

Formalmente, debería poder conocerse si los objetivos que el gobierno propuso alcanzar en su gestión fueron efectivamente alcanzados, ya que

cualquiera fuere el caso, debería rendir cuentas a la sociedad por su desempeño. Para la sociedad, la rendición de cuentas representa la base de datos esencial para juzgar si el contrato de gestión entre principal y agente se ha cumplido, si corresponde o no renovarlo o si conviene probar con otros programas o con otros agentes.

“Para el estado, entonces, mejorar la información sobre sus resultados equivale a tornar más transparente su gestión y, en caso de haber producido los resultados propuestos, a legitimar su desempeño y a aspirar -si ello fuera posible o deseable- a renovar el mandato de sus ocupantes. Por eso, todo esfuerzo que se realice para aumentar o mejorar la calidad de la información debería servir a una mejor evaluación del cumplimiento del contrato de gestión entre ciudadanía y estado”. (Ozlak,2004:55)

2.6 Análisis comparativo Kaufman

La *Open Government Partnership* constituye una iniciativa multilateral dirigida a propiciar compromisos concretos de parte de los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza (AGA).

Fue lanzada formalmente en septiembre de 2011, cuando los gobiernos fundadores suscribieron la “Declaración para el Gobierno Abierto” y anunciaron sus propios planes de acción. Esa misma declaración es la que deben firmar quienes quieren participar en ella. Además del acto de adhesión mencionado, los nuevos participantes presentan sus planes de acción nacionales de GA, los que deben redactarse conjuntamente con la sociedad civil. Comenzó con un grupo de 8 miembros fundadores para alcanzar, en sus dos primeros años, la adhesión de 60 países.

La OGP está supervisada por un Comité Directivo integrado por un número igual de representantes de gobiernos y de la sociedad civil. Además, existe un Mecanismo Independiente de Evaluación (*IRM –Independent Reporting*

Mechanism) para realizar evaluaciones periódicas acerca del avance de cada gobierno respecto a los compromisos asumidos en sus planes respectivos. (Kaufman,2004:66)

Para ser parte de la OGP los países deben satisfacer las siguientes condiciones: Cumplir con los criterios de elegibilidad. Los gobiernos deben exhibir, al menos, un nivel mínimo de compromiso relacionado a principios de gobierno abierto en cuatro áreas claves (transparencia fiscal, acceso a la información, declaraciones patrimoniales y participación ciudadana).

En la información relacionada con estos criterios de elegibilidad, se puede encontrar el modo en que se mensura el nivel de compromiso mencionado. Enviar una carta de intención en donde se exprese el interés de ser miembro y el compromiso de seguir los principios de GA insertos en la “Declaración de Gobierno Abierto” en cuestión. (Kaufman,2004)

Identificar una dependencia o ministerio que quedará a cargo del proceso, que deberá contar con mecanismos de diálogo permanente con la sociedad civil. Una vez concretada la adhesión, cada país debe cumplir con los puntos que a continuación se exponen: 1.Elaborar un plan de acción a través de un proceso multilateral, abierto y participativo, que contenga compromisos concretos y cuantificables.2.Desarrollar sus compromisos nacionales conforme a los principios siguientes: Disponer de un cronograma donde se publiciten los detalles de su proceso de consulta pública. (Kaufman,2004)

- Notificar anticipadamente acerca de la consulta pública.
- Sensibilizar a la sociedad para promover la consulta pública.
- Establecer canales múltiples para realizar la misma.
- Garantizar la amplitud de la consulta, tanto en relación a la sociedad civil como al sector privado.
- Documentar e informar sobre la consulta en un resumen de la misma destinado a la población y a la OGP.
- Enviar su plan de acción a la OGP.
- .Realizar su propia autoevaluación sobre el proceso de consulta.

- Elaborar un informe anual de autoevaluación respecto a los compromisos establecidos en su plan, conforme a los plazos y puntos de referencia descritos en el mismo, a repetirse al año siguiente.
- Participar en el proceso de investigación realizado a través del Mecanismo Independiente de Evaluación de la OGP (IRM), del cual deben surgir informes semestrales en relación a cada país participante. (Kaufman,2004)

Sin embargo, esta tarea de encasillamiento parece ser muy difícil ya que no existe una exacta correspondencia entre los compromisos y esta organización temática. De hecho, aparecen muchísimos más compromisos que la suma de los números colocados entre paréntesis al lado de cada uno de esos tópicos. Este es uno de los indicios que muestra que sólo en algunos casos estos tópicos pueden albergar los compromisos a los que los países están dedicados en la actualidad, conforme informan ellos mismos en sus páginas respectivas, dentro del sitio de la OGP. Cuando existe alguna coincidencia, aparecen mencionados en la columna derecha de la página del país en el sitio de la OGP.

Según el Manual de Transparencia Activa (AGESIC, Uruguay), la transparencia activa consiste en la obligación de las instituciones públicas de difundir gratuita y regularmente información actualizada con prescindencia de que existan o no peticiones. A diferencia de la transparencia pasiva, no depende de la solicitud de los ciudadanos. Del mismo modo la consagra, en su enunciado 44, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana (CIPC).

Muchas de las medidas contienen la presunción de publicación como principio básico de la divulgación. Para lelamente, identificamos un grupo específico dedicado a la divulgación espontánea de información clasificada.

La difusión puede ser enfocada desde la óptica de la oferta, y en ese caso, puede o no responder a directrices y normativas; pero también puede tener su origen en criterios de utilidad ciudadana. Como reconoce la relación del ciudadano con la información pública se estaría dando desde un plano estrictamente cotidiano, como parte de lo que le toca vivir todos los días, y en el que tiene que estar tomando decisiones permanentemente

Para el caso, se requieren permanentes relevamientos de necesidades ciudadanas, a fin de priorizar los temas de difusión activa. En cuanto a directrices, normativas y guías cabe destacar el Memorandum sobre el “*Freedom of Information Act*” (FOIA), de Estados Unidos, donde se instruye a las agencias a adoptar la presunción de divulgación o apertura (*presumption of disclosure*) y a tomar decisiones proactivas para que la información esté públicamente disponible. Este Memorandum es fundante dentro del enfoque del GA. Canadá, por su parte, ha dictado el “*Proactive Disclosure Act*”. También encontramos manuales de transparencia activa, como el contemplado por Uruguay en su Plan. (Kaufman,2004)

Respecto a la divulgación de la información clasificada, sólo hemos encontrado una iniciativa y dos compromisos. La iniciativa proviene de la Argentina y se relaciona con la divulgación del accionar de las Fuerzas Armadas durante la última dictadura militar (1976-83). Los compromisos pertenecen a Canadá y a Estados Unidos. Esta desclasificación constituye un esfuerzo conjunto de diversas agencias.

Para ello contarán con un centro de supervisión y con desarrollo de estándares y, a su vez, se entrenará al personal para alinearse a esta política en forma transversal. Este último compromiso es interesante como ejemplo, ya que hace suyas características más maduras de GA, donde las propuestas son más sistémicas ya que incluyen múltiples aspectos tales como: la elaboración de estándares comunes, la creación de capacidades institucionales para participar en gestiones transversales, la emergencia de nuevas arquitecturas institucionales de articulación y de colaboración; en definitiva, lo que hemos reconocido como “estado en red”. Nos hemos permitido desarrollar más extensamente este compromiso solo para poner en evidencia lo multifacético que puede ser una propuesta que, primariamente, se refiere a la ampliación de la información pero, que en su realización, va trasvasando muchas de las categorías que organizan este texto.

Algunas propuestas de apertura apuntan a la normalización de la gestión de información / registros / archivos, a través de normativa, estándares y guías,

donde se organizan criterios comunes de catalogación, procesamiento, guarda, expurgo y recuperación. (Kaufman,2004)

Si estas condiciones no existen, la transparencia activa, la desclasificación o cualquier acción de apertura de la información, puede quedar sepultada en un caos, especie de “data smog”. Una forma interesante de trabajar la misma es a través de los repositorios institucionales, como veremos a continuación. Conforme se describe un repositorio institucional es un archivo de objetos digitales de formatos diferentes.

Respecto al mismo, existe un compromiso institucional de reposición, carga y normalización para su resguardo. Pueden ser documentos, imágenes y sonidos o datos abiertos y se archivan bajo un procedimiento común, una identificación única y metadatos de descripción de la forma, autoría, contenidos e incluso datos de gestión, como secuencias de creación, modificación o uso

Tal como menciona la misma autora, estos repositorios están teniendo un rol fundamental en la apertura, transparencia de servicios y recursos para la ciudadanía. Sin el relevamiento, recolección y organización de la enorme cantidad de material digital que se produce constantemente en las organizaciones no es posible iniciar ningún otro trabajo de capitalización o gerenciamiento de los recursos con que cuenta.

Existen repositorios de distinto tipo, conforme a los objetos que contengan. Entre las medidas presentadas aparecen repositorios científicos, de documentos gubernamentales, los audiovisuales y los jurídicos.

Respecto a los primeros, rescatamos el compromiso de la Biblioteca Virtual de Canada (“*Virtual Library*”), donde se reúne una multiplicidad de documentos públicos federales, como publicaciones, reportes de consultoras, investigaciones gubernamentales, presentaciones, *White Papers*, etc.

Esta medida es interesante ya que pertenece al grupo de experiencias donde la información es también organizada conforme a la demanda. En ese sentido, a fin de probar que su contenido refleja las necesidades ciudadanas, se anuncia como experiencia piloto una ventanilla única con los contenidos disponibles para testear la pertinencia de la información puesta en común. Otro compromiso a

mencionar es la Red Federada Latinoamericana de Repositorios de Documentación Científica, que es ya una red de repositorios, comprometida en el Plan de Acción de la Argentina. En cuanto a repositorios audiovisuales, se ha encontrado un solo compromiso, también presentado por éste último país: el Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentinos (BACUA).

Paralelamente hemos identificado repositorios jurídicos, como los presentados por la Argentina. En esta subcategoría se agrupan las medidas que anuncian la producción e inclusión, en portales específicos o sistemas, de un conjunto creciente y diversificado de datos abiertos. Luego avanzaremos con su reutilización cuando tratemos la categoría relacionada a la mejora de servicios, específicamente en el tema “Innovación de servicios sobre datos abiertos”; y, también, en ocasión de referirnos a la participación ciudadana, la coproducción de bienes y servicios. Tampoco analizaremos ahora las políticas de datos abiertos, ya que las mismas serán tratadas en la última categoría, destinada a relevar las propuestas relacionadas al aumento de la capacidad institucional, en este caso específico, relativas a la gestión de datos abiertos.

Por tanto, y a fin de organizar la exposición, ahora sólo tendremos en cuenta la oferta incluida o a incluirse en portales de datos abiertos o en otros sistemas. Estos portales, que apuntan a ser ventanillas únicas de datos abiertos, a veces también albergan mecanismos de coordinación y capacitación para el acceso y uso de los diferentes datos publicados por las entidades, como sucede en la propuesta colombiana. Funcionan como espacios de incentivo para comunidades de desarrolladores y otros sectores, a fin de lograr el reúso de los datos puestos en común. A su vez, los conjuntos de datos abiertos pueden estar integrados a otro tipo de portales, como los de Transparencia, como en el caso de Brasil, o bien accesibles en sitios web institucionales.

Estados Unidos ha desarrollado su portal (Data.gov) que da acceso a un gran número de datos de alto valor, provistos por agencias de gobierno en temas tales como seguridad automotriz, transporte aéreo, calidad del aire, seguridad en los lugares de trabajo, seguridad de medicamentos, nutrición, crimen, obesidad, empleo, y atención sanitaria.

Gran Bretaña ha desarrollado un sitio líder en el ámbito internacional: el Data.gov.uk. Contiene una gran cantidad de bases de datos y es de fácil acceso, tanto para el público en general, para quienes deseen publicar datos o para los mismos desarrolladores. A fin de garantizar la utilidad de los datos, consideran que los mismos deben ser publicados con descripciones claras del contexto. De otro modo son difíciles de usar. Por otra parte, reconocen la necesidad de mejorarlos y actualizarlos continuamente una vez que han sido publicados. Esta actualización, declaran, es aún una expresión de deseos. Conforme a la descripción de medidas de los distintos planes de acción, las bases de datos abiertos pueden estar integradas en otros canales o sistemas, no necesariamente ofrecerse a través de un portal específico.

Así como en la categoría anterior trabajamos con medidas destinadas a ampliar el espectro de la información, desde la voluntad de las instituciones públicas, en particular, y del estado, en general; aquí enfocaremos dichas ampliaciones desde los derechos y contextos que garantizan que la ciudadanía pueda acceder a la información; esto es: desde la perspectiva ciudadana. Supone la creación de condiciones sociales, educativas, de infraestructura y de comunicación para que ese acceso sea realmente posible. Esas condiciones presumen una reducción de la brecha en sentido amplio: la promoción de la inclusión de grupos discriminados, la comprensión del lenguaje oficial y la reducción de la brecha digital, lo que conlleva resolver problemas infraestructurales de conectividad.

En los planes también se han incluido medidas sobre accesos específicos. Tal es el caso de la Argentina con su proyecto de ley para la reforma del Poder Judicial; o Chile, que ha presentado un proyecto de ley sobre partidos políticos donde consagra la obligación de los mismos de publicar su información en sus sitios web.

Este proyecto otorgará mayores derechos a los militantes, tales como su participación en la elaboración de los programas o el pedido de información a los partidos. El derecho de acceso puede no limitarse al contenido de la información e

incluir su formato y oportunidad de entrega. La ley de Estonia contempla la entrega rápida en un formato apropiado para el requirente, incluso en papel.

El formato también puede darse como datos abiertos integrados a un sistema uniforme de información pública. Noruega menciona en su ley que el propósito de la misma es abrir y transparentar la información de la administración pública y, de ese modo, fortalecer la libertad de información y expresión, la participación democrática, la salvaguarda legal para los individuos, la confianza en las autoridades públicas y el control por parte de la ciudadanía. La regla general es que los documentos, periódicos y registros de un organismo son públicos salvo que la ley (o un reglamento emergente) dispongan lo contrario. Cualquier persona puede solicitar el acceso a los mismos y la Administración debe proporcionárselos

Queda ahora por avanzar sobre estas VU, multicanales o no, diseñadas bajo la lógica que se reconoce como “Enfoque Ciudadano”. Las ventanillas únicas, constituidas como portales y con varios canales de comunicación pueden estar fuertemente determinadas, en su provisión de información y servicios por lo que se reconoce como “enfoque ciudadano” o “citizen centered”. En estos casos la organización de la información y servicios tienen como objetivo satisfacer las necesidades ciudadanas, fundamentalmente relacionadas con la vida cotidiana. De ello deriva la importancia, para el enfoque de GA, de incluir a los usuarios en la evaluación de los servicios y aplicaciones.

Los portales ciudadanos son un ejemplo de ello. Tesoro, al referirse a ellos (2008), los define como aquellos que ofrecen canales integrados de información, consulta, trámite, petición, reclamo y participación centrados en las posibles necesidades de los destinatarios (personas, organizaciones y empresas), superando las artificiosas “fronteras” de las burocracias públicas.

Este enfoque connota fuertemente a un grupo de países extra regionales. Para desarrollarlo necesitan cada vez más información que refleje conveniencias y necesidades ciudadanas, lo que incluye también las demandas del sector privado. Para ello despliegan encuestas de satisfacción periódicas a fin de relevar cómo la ciudadanía está percibiendo la entrega de servicios y sus canales. Ejemplo de ello

son los planes de Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Gran Bretaña y Noruega.

Esta simplificación puede provenir de la revisión de las regulaciones que rigen los trámites, con el objetivo de eliminar procesos burocráticos innecesarios. Esta actividad también contemplaría, en algunos casos, nuevas regulaciones, desregulaciones o reformas regulatorias.

Existe una amplia variedad de servicios mencionados en los planes. Se han podido conformar grupos de medidas en torno a servicios de desarrollo y seguridad social, trabajo, seguridad ciudadana, salud, educación, aduaneros, fiscales, sobre transporte, catastrales, de agua y sobre registros de población. A su vez se han detectado servicios a emprendedores y existen algunas iniciativas relacionadas con servicios provistos por el Poder Judicial. Seguimos con algunos ejemplos.

En el área de desarrollo social, trabajo y seguridad social, la Argentina ha presentado el Portal del Ministerio de Desarrollo Social que contiene un mapa con centros y organizaciones sociales, una guía de trámites y una biblioteca virtual. Ese Portal se está convirtiendo en una plataforma multicanal que permite unificar las consultas que ingresan por distintos canales y ofrecer respuestas rápidas. Conocida conceptualmente como “multicanalidad integrada”, esta experiencia permite administrar en forma unificada el flujo de intercambios.

2.7. Perspectiva del gobierno abierto en el futuro

Hablar de Gobierno Abierto hoy en día es un lugar común y punto de encuentro de diversas corrientes donde se combinan la política, la gestión pública, la tecnología y cultura digitales y el emprendimiento cívico. Definirlo resulta aún algo complejo, pero podemos distinguirlo a partir de los principios que le dan forma:

- 'Saber': mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico).
- 'Tomar parte': facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones).
- 'Contribuir': favorecer la generación de espacios de colaboración e innovación entre los diversos actores, particularmente entre las Administraciones Públicas, la sociedad civil y el sector privado, para codiseñar, cocrear y/o coproducir valor público, social y cívico. (Ramirez,2013:1)
- Ejes de actuación del Gobierno Abierto
- En la actualidad, las estrategias de Gobierno Abierto en todo el mundo han considerado, al menos, dos ejes prioritarios:
- La apertura de datos públicos que supone publicar información del sector público en Open Data formatos estándar, abiertos e interoperables, facilitando su acceso y permitiendo su reutilización. Ello promueve, por un lado, la innovación usando (o reutilizando) los datos públicos como catalizadores de nuevas aplicaciones y servicios y, por tanto, transforma a los gobiernos de proveedores de servicios a gestores de plataformas (creando un ecosistema de desarrolladores y 'cívicos' que resuelven hackers muchos de los problemas del Gobierno desde fuera de él). Por otro lado, la publicación de datos e información pública relevante incrementa la transparencia, la rendición de cuentas y el control social desde la ciudadanía.(Ramirez,2013:1)
- La apertura de procesos y el uso de redes sociales y plataformas digitales para la *open process* participación ciudadana (Gobierno 2.0), que persigue facilitar la comunicación e interacción, aprovechar el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos para ayudar en el diseño y ejecución de

políticas y provisión de servicios públicos y la colaboración (en red) dentro y entre las Administraciones Públicas y más allá. (Ramirez,2013:1)

Un movimiento global y la hoja de ruta en Iberoamérica. La Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) es una reciente iniciativa multilateral cuyos esfuerzos se orientan a propiciar compromisos concretos para promover los cuatro principios que la constituyen: transparencia; aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos; rendición de cuentas y combate contra la corrupción, y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza. Dichos esfuerzos se materializan a través de la formulación y puesta en marcha de planes de acción nacionales que deben considerar compromisos en cinco ejes estratégicos: mejora de servicios públicos; incremento de la integridad pública; gestión efectiva y eficiente de recursos públicos; creación de comunidades más seguras, e incremento de la responsabilidad y rendición de cuentas corporativa. (Ramirez,2013:1)

En la actualidad, de los 58 países que la conforman, 16 son iberoamericanos, y de ellos 12 ya cuentan con planes de acción en ejecución y los otros 4 se encuentran en fase de formulación y consulta. Al observar la hoja de ruta definida en los planes, se destacan algunas tendencias interesantes. Por un lado generación de infraestructuras de datos públicos abiertos (portales y funcionalidades ligadas al), que supone Open Data el perfeccionamiento de marcos normativos sobre uso y reutilización de la información pública y plataformas digitales para proveer e impulsar ecosistemas de datos abiertos. En paralelo, ello va acompañado de un importante número de iniciativas de mejora en los servicios públicos bajo el enfoque de gobierno electrónico en sus múltiples dimensiones, donde se destacan portales y redes de servicios en línea; plataformas de interoperabilidad; ventanillas únicas digitales; proyectos de simplificación de procesos y trámites. (Ramirez,2013:1)

En la perspectiva más tradicional, encontramos una fuerte orientación a cristalizar compromisos sobre integridad pública y políticas anticorrupción, donde se destaca el foco en el perfeccionamiento de normativas y procesos de acceso a la información pública y el fortalecimiento de la institucionalidad ligada a la

promoción y defensa de la transparencia (sobre todo la focalizada). Ello se complementa con diversas acciones en materia de gestión efectiva de recursos públicos, entre los que se incluyen el perfeccionamiento de los mecanismos de transparencia fiscal, contratación pública y evaluación de resultados; iniciativas de control fiscal y supervisión (ciudadana) del gasto público haciendo más accesible y comprensible la información sobre ejecución presupuestaria y, en algunos casos, componentes tecnológicos ligados al uso de software. (Ramirez,2013:2)

Finalmente, en materia del incremento de la rendición de cuentas y responsabilidad corporativa, se observan diversas iniciativas cuyo potencial de madurez es visiblemente más incipiente. No obstante, existen interesantes acciones ligadas al diseño, implementación y promoción de mecanismos de autorregulación e integridad corporativa, fomento de prácticas de acceso a información bajo criterios similares a lo exigido al sector público y registros sobre prácticas de empresas que inviertan en ética, integridad y prevención de la corrupción. (Ramirez,2013:2)

Vale la pena destacar que la síntesis para Iberoamérica contrasta con los resultados de un reciente estudio publicado por donde se exploran los principales compromisos asumidos en los planes de Global Integrity acción de 45 de los 58 países que actualmente componen la AGA (un total de 790 iniciativas). (Ramirez,2013:2)

Desglosando los hallazgos encontramos que:

- El ámbito relacionado con iniciativas de apertura de datos públicos y gobierno electrónico son con mucho las más populares (con 190 y 199 iniciativas, respectivamente). Ello representa casi un tercio de todas las actividades de Gobierno Abierto comprometidas (lo que advierte sobre el énfasis 'tecnológico' que se le atribuye a estos esfuerzos a nivel mundial y contrasta con la tendencia observada para los países iberoamericanos). (Ramirez,2013:2)
- La participación ciudadana es una prioridad relevante en número de iniciativas. Pese a la crítica compartida desde organizaciones de la sociedad civil sobre los incipientes espacios de consulta y debate en la

elaboración de muchos de los planes presentados, la relativa popularidad de este tipo de compromisos representa una oportunidad para generar y promover vías concretas y canales fluidos que favorezcan la participación e implicación activa de la sociedad en los asuntos públicos. (Ramirez,2013:2)

- En lo relativo al perfeccionamiento e institucionalización de normativas ligadas al acceso a la información pública destacan 93 iniciativas. Sin embargo, en un reciente reporte del *Centre for Law & Democracy*, se plantea que solo un 30 por ciento de los países participantes se han comprometido a mejorar sustancialmente sus marcos legales para garantizar el derecho a la información, un pilar fundamental de la apertura de los gobiernos (solo en 13 de los 44 planes de acción analizados en el estudio se incluyen compromisos serios para promover reformas o leyes sustantivas en materia del derecho de acceso a la información pública). (Ramirez,2013:2)
- Los temas vinculados al sector privado están visiblemente infravalorados en los planes de acción en todo el mundo: solo 44 iniciativas cubren temas tales como las asociaciones público-privadas, los marcos regulatorios, la transparencia del sector privado y la responsabilidad social corporativa. Ello es definitivamente una brecha que se requiere suplir, sobre todo en áreas clave como la industria extractiva o los servicios financieros, además de aprovechar las capacidades disponibles en el sector privado para contribuir a este esfuerzo global por la transparencia y la rendición de cuentas más allá de los gobiernos. (Ramirez,2013:2)

Finalmente, se advierte sobre la necesidad de legislar y no solo innovar: un porcentaje importante de los compromisos asumidos, radicados en el Poder Ejecutivo, requerirán cambios más estructurales o la aprobación de nuevos marcos institucionales.

Los desafíos de futuro: hacia un modelo de gobernanza abierta. En un futuro, el concepto y práctica del Gobierno Abierto debieran transitar hacia un modelo de gobernanza abierta , que puede entenderse como la configuración de un

ecosistema *Open Governance* donde el gobierno opera como una plataforma que trabaja con otros actores de la sociedad civil y el sector privado (basado en la construcción de confianza y ceder/compartir espacios de poder), lo que sustentaría una nueva arquitectura de relaciones cuya energía potencial favorecería el surgimiento de un nuevo 'contrato social', en un plano de mayor horizontalidad, menores asimetrías, reducción de intermediarios y, por ende, una gestión corresponsable de los asuntos públicos en la que los gobiernos pierden el rol protagónico (y monopólico) que históricamente han tenido en el procesamiento y resolución de las demandas sociales. (Ramírez, 2013:3)

Ello supone la construcción de políticas de Estado, más allá de la lógica de los gobiernos de turno, que sean visualizadas como un entramado complejo de cambios que operan de manera transversal en el andamiaje institucional y en la arquitectura organizativa del sector público, entendiendo que son los cimientos de un nuevo tejido de prácticas, valores y cultura que favorece el trabajo compartido, pasando de un modelo 'analógico', hermético, cerrado y autorreferente a un modelo 'digital', abierto, distribuido y que incluye de manera activa y protagónica a la sociedad civil y otros actores, potenciando acciones más allá de las fronteras de lo estatal (lo público no se agota en lo institucional). (Ramírez,2013:3).

Finalmente, este cambio de paradigma constituye una suerte de nuevo código abierto que software deberá pasar la prueba de compatibilidad respecto del institucional con el que actualmente hardware operan los gobiernos y sus aparatos administrativos. Como se plantea en el estudio de *Global Integrity*, el apetito por soluciones tecnológicas ordenadas para los problemas complejos no debe eclipsar la necesidad de una reforma políticamente difícil, pero fundamental todas las soluciones tecnológicas funcionan en los límites impuestos por los contextos institucionales, legales, políticos y socio-culturales en los que están inmersas. Por lo tanto, las reformas esenciales deben ser alentadas desde el principio para mitigar las limitaciones estructurales únicas que prevalecen en los contextos particulares de cada país. (Ramírez,2013:3)

Capítulo III El gobierno abierto en México 2014-2015

En este apartado se tocarán puntos clave de como México forma parte de la alianza para el gobierno abierto como uno de los países fundadores de la misma, también se analizan los planes de trabajo desde el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa hasta el periodo de gobierno de Enrique Peña Nieto, por último se hará un análisis de lo observado en el transcurso de esta investigación documental.

3.1. México como país fundador del Alianza para el Gobierno Abierto

El movimiento OGD se está convirtiendo en una iniciativa ciudadana que aboga por la transparencia de la administración. En este contexto, diversos grupos de trabajo han propuesto una serie de principios que deben regir a la iniciativa de gobierno abierto, por ejemplo: el grupo de trabajo reunido en Sebastopol, California en 2007 y la *Sunlight Foundation*. El grupo de defensores de la iniciativa de OGD reunidos en 2007 definieron un conjunto de principios con el objetivo de desarrollar un entendimiento más robusto de porque esta iniciativa de datos abiertos del gobierno es esencial para la democracia. En esta reunión señaló que los datos del gobierno deben ser considerados abiertos únicamente si los datos se hacen públicos y cumplen con los siguientes principios:

- Los datos deben ser completos: Todos los datos públicos están disponibles.
- Los datos deben ser primarios: Los datos publicados son recogidos de sus repositorios fuentes, con el mejor nivel de granularidad.
- Los datos deben ser oportunos: Los datos están disponibles oportunamente para preservar el valor de los datos.
- Los datos deben ser accesibles: Los datos están disponibles para una amplia gama de usuarios y una amplia gama de propósitos.
- Los datos deben ser procesables: Los datos están estructurados para permitir un procesamiento automático sobre éstos.
- El acceso no debe ser discriminatorio: Los datos están disponibles para todos, sin registros previos.

- El formato de los datos debe ser no-propietario: Los datos están disponibles en un formato en el cual ninguna entidad tiene control exclusivo.
- Los datos deben ser libres de licencia: Los datos no están sujetos a ningún derecho de autor, patente, marcas o reglamento.

Estos principios, especifican las condiciones para que los datos públicos sean considerados “abiertos”, el término de “datos” se refiere a información almacenada electrónicamente, por ejemplo: documentos, bases de datos, transcripciones. Más aún los datos deben ser revisables, esto significa que: una persona de contacto debe estar designada para responder a las personas que tratan de utilizar los datos, también debe responder a las quejas sobre la violación de los principios, y un organismo debe de validar que los principios se cumplen apropiadamente.

Por otro lado, la *Sunlight Foundation* se dio a la tarea de actualizar y expandir los principios presentados en la reunión de Sebastopol, con el objetivo de evaluar el grado de apertura de los datos del gobierno y su accesibilidad al público, identificando así diez principios, presentados a continuación:

- Completa: Todos los datos crudos (sin un procesamiento previo y recogida de sus repositorios fuentes) debe ser totalmente liberada, excepto aquellas que consideren datos confidenciales o que pongan en peligro al país y/o administración. Además, se deben incluir los metadatos de la información, permitiendo de esta manera que el usuario comprenda el contexto de la información.
- Primaria: Los datos deben provenir de su fuente primaria, esto incluye información original recolectada por el gobierno, detalles de cómo fueron recolectados y los documentos originales que registran la recolección de los datos.
- Oportuna: Los datos publicados por el gobierno deben ser liberados en forma oportuna. La información en tiempo real máxima su utilidad.
- Facilidad de acceso físico y electrónico: Los datos liberados por el gobierno deben ser accesibles, sin barreras físicas (visitar una oficina particular) y sin

barreras tecnológicas (plataformas orientas a tecnologías específicas y propietarias).

- Legible: Los datos deben presentarse en formatos de archivos que sean legibles para las computadoras y que puedan procesarse. Esta información debe ser acompañada por la documentación relacionada con el formato y cómo usarla en relación a los datos.
- No discriminatoria: Los datos deben ser accedidos por cualquier persona, sin registros previos o sin proporcionar una justificación.
- Licenciamiento: Los datos deben estar libres de "Términos del servicio", "Restricciones", "Reglas".
- Permanencia: Los datos disponibles en línea deben permanecer en línea, con el adecuado seguimiento de versiones.
- Costos de uso: La imposición de costos al acceso de la información, son barreras que disminuyen la participación del ciudadano, de esta manera se cierra el ciclo que la información únicamente pueda ser accedida por el gobierno, rompiendo de esta manera cualquier manera de cambio para una mejor democracia en la administración.

Con el objeto de aterrizar distintas experiencias y proyectos internacionales surge el gobierno abierto con ella la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) que surge como una iniciativa multilateral que se lanzó en septiembre de 2011 como actividad paralela a la Asamblea General de las Naciones Unidas. A la fecha ha logrado sumar a gobiernos, organizaciones y desarrolladores de 57 países.

Nuestro país, fue miembro fundador de esta alianza, la cual se lanzó el septiembre de 2011 como una iniciativa que busca promover acciones que contribuyan a la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación tecnológica en el gobierno, con el fin de fortalecer la gobernanza y combatir la corrupción, desempeñando un papel aceptable junto con distintas instituciones que además representaran, coordinaran y definieran claramente sus objetivos que tiene cada país.

Nuestro país, además de ser integrante de este esfuerzo global, forma parte del Comité Promotor, instancia que dirige y supervisa el desarrollo de esta

iniciativa, junto con los gobiernos y organizaciones de otros seis países del mundo (Estados Unidos, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica, Indonesia y Filipinas).

La experiencia de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en México tuvo al mismo tiempo el reto y la oportunidad de definir sus formas de funcionamiento teniendo sólo como base un conjunto de principios fundamentales y reglas básicas, lo que dio lugar a formas de organización y relación que ensayaron una nueva forma de interacción entre sociedad civil y gobierno que perfilan un modelo que da cuenta de la forma de apropiación de la experiencia en nuestro país.

En México la redacción del Plan de Acción se dio por medio de un primer contacto con la Administración Pública Federal y con aquellas organizaciones de la sociedad civil que ya contenían en sus agendas proyectos y programas alineados con los objetivos de la Alianza. Aunque la sociedad civil no estuvo de acuerdo con las propuestas implantadas en este plan por lo que insistieron en que varios de los proyectos realizados por los mismos podrían enriquecer aún más dicho plan. Por lo que se propuso elaborar una nueva versión de dicho instrumento.

Esto dio pie a una segunda etapa del Plan de Acción mexicano y obligó al establecimiento de un mecanismo de diálogo denominado Secretariado Técnico Tripartita, distinguido por la participación de la Administración Pública Federal a través de la Secretaría de la Función Pública, las organizaciones de la sociedad civil, representadas por Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., y el garante del acceso a la información pública, el IFAI.

El mayor reto que ha planteado esta iniciativa ha sido trabajar conjuntamente con dichas organizaciones mediante la configuración de una agenda común. Cabe destacar que ésta ha sido una modalidad innovadora, pues por primera vez la representación de los países incluye a organizaciones de la sociedad civil, sin duda fue uno de los mejores mecanismos implantados en México.

En su carácter de órgano garante del derecho de acceso a la información, el IFAI tiene el compromiso de actuar como facilitador de los diversos actores para conjugar un verdadero plan de acción de carácter nacional que comprenda en forma destacada a las organizaciones de la sociedad civil. Al mismo tiempo, por

haber pertenecido al Comité Promotor y formar parte del Comité Directivo de la Alianza, le corresponde asumir el papel de impulsor regional de la iniciativa, lo que le permitirá continuar como referente en la región del derecho de acceso, que está en constante evolución. Finalmente, el IFAI tiene también, como otras entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, la tarea de recibir y dar cumplimiento a propuestas de mejora en las materias derivadas de su mandato legal presentadas por organizaciones de la sociedad civil.

El Secretariado Técnico ha puesto a disposición del público en general un portal electrónico en el que se presenta la información relacionada con esta iniciativa, el Portal de la Alianza para el Gobierno Abierto (PAGA), y que sirve como vínculo entre quienes representan a México (IFAI, OSC y SFP) y la ciudadanía.

Lo anterior, bajo la premisa de que la publicación de documentos en formatos reutilizables y la divulgación de información útil de los programas e iniciativas en los cuales los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil participan, fomentan la rendición de cuentas. La adopción de una instancia de coordinación tripartita ha sido la forma de encararlas para poder, en su momento, rendir cuentas sobre los avances que ha tenido el gobierno mexicano

Como país fundador, México presentó su plan de acción, mismo que deberá ofrecer resultados hacia finales de 2012, en la reunión del Comité Directivo de la Alianza. Dentro del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) participaron las siguientes unidades administrativas: La Presidencia, cuyo titular, Dra. Jacqueline Peschard, es la representante ante el Comité Directivo de la Alianza; la Secretaría General, cuyo titular es el representante ante el Secretariado Técnico; la Dirección General de Asuntos Internacionales, que coordina las actividades al interior del Instituto; la Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales; la Dirección General de Coordinación de Políticas de Acceso; la Dirección General de Comunicación Social y la Dirección General de Informática y Sistemas.

La adopción de una instancia de coordinación tripartita ha sido la forma de encararlas para poder, en su momento, rendir cuentas sobre los avances que ha tenido el gobierno mexicano

En septiembre de 2010, durante su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, subrayó la necesidad de realizar esfuerzos específicos con el fin de promover la transparencia y la rendición de cuentas, solicitando compromisos por parte de los Estados para promover la transparencia, combatir a la corrupción y dinamizar las posibilidades efectivas de participación y control del ciudadano.

Con la intención de dar cumplimiento a estos compromisos, surge la iniciativa para la creación de la “Alianza para el Gobierno Abierto” que se presenta en un escenario en el que los gobiernos han manifestado una tendencia a publicar información acerca de sus políticas que giran en torno a áreas clave como la transparencia fiscal, la implementación de leyes de acceso a la información, y la participación ciudadana. Así, los países que se incorporen a la Alianza para el Gobierno Abierto elaborarán un Plan de Acción que contenga compromisos concretos orientados a superar cinco retos que afrontan los gobiernos: Mejora de servicios públicos, Aumento de la integridad pública, Manejo de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia, Construcción de comunidades más seguras y el Aumento de la rendición de cuentas por parte de las empresas.

La participación de México en la Alianza para el Gobierno Abierto supone la importancia de reiterar la promoción de una democracia efectiva y una política exterior responsable, tal como lo dicta uno de los ejes fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

La promoción del Derecho de Acceso a la Información Pública, como mandato del IFAI, que se genera con la participación en esta iniciativa, refleja el compromiso ciudadano y del Estado en cuanto a la promoción de una cultura de transparencia y rendición de cuentas en el sistema democrático mexicano.

México podría jugar un rol más activo y propositivo en la definición del desarrollo general de la Alianza. La apertura pública de los datos del gobierno promueve en la medida de lo posible el discurso civil, el mejoramiento del

bienestar público y más aún el uso eficiente de los recursos públicos. La iniciativa de gobierno abierto promueve una relación bidireccional “Administración-ciudadano” de esta manera la participación y colaboración del ciudadano es un “elemento vital” para que esta iniciativa cumpla su propósito y no pase en los siguientes años como parte del bagaje histórico.

3.2. El gobierno abierto en la gestión de Felipe Calderón

México fue de los primeros países en adherirse a la Declaración del Gobierno Abierto promovido por la AGA durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012), debido a los avances registrados en materia de transparencia y acceso a la información en los planos normativo e institucional. Además, la existencia de un grupo de organizaciones de la sociedad civil (OSC) dedicadas al tema de la transparencia, el derecho a la información y la rendición de cuentas con relaciones con organismos internacionales que financian proyectos en este campo crearon las condiciones para participar en este ejercicio. (Bautista,2016)

El gobierno de Felipe Calderón no tuvo como prioridad impulsar estos procesos modernizadores, aunque sí se tomaron algunas decisiones para mejorar el desempeño de la administración pública federal, siempre mediadas por otras acciones. La importancia del proyecto de modernización administrativa fue mucho menos evidente en este gobierno; se volvió a insistir en la necesidad de perfeccionar instrumentos como el presupuesto basado en resultados, la evaluación del desempeño y la planeación estratégica a partir de metodologías estandarizadas, como la Matriz de Marco Lógico. No obstante, la atención gubernamental hacia los problemas en los ámbitos nacional e internacional, como la crisis financiera mundial de 2008 y el aumento de los niveles de violencia asociados al narcotráfico, confirmó que la modernización administrativa, como estrategia gubernamental, no fue un tema importante en la agenda pública, ni siquiera una asignatura pendiente. Habría que mencionar que las reformas

administrativas que incluyen elementos de NGP en América Latina no han sido coherentes, ni son por sí mismas un motor de cambio.

En la agenda gubernamental mexicana, se promueve el uso de la réplica de experiencias exitosas o “buenas prácticas” como instrumento de apoyo a la toma de decisiones. Esto podría explicar en alguna medida, las estrategias erráticas de los gobiernos panistas. (Pardo ,2015,83)

El principal instrumento de la AGA para alcanzar sus objetivos son los planes de acción nacionales. En el caso mexicano, la Secretaria de la Función Pública (SFP), junto con el Instituto Federal de Acceso a la Información convocaron en agosto de 2011 a 11 OSC a formar parte de este ejercicio, solo ocho aceptaron: Artículo 19; Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAD); *CitiVox* (ahora *Socialtic*); Cultura Ecológica; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Gestión Social y Cooperación (GESOC); el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Transparencia Mexicana. La SFP fue la responsable de desarrollar el primer Plan de Acción (PA), que contenía propuestas de las OSC y de la administración pública federal (APF).

3.2.1. Primer plan de trabajo

El gobierno de México presentó oficialmente su primer Plan en el lanzamiento de OGP en Nueva York, el 20 de septiembre de 2011, con 18 compromisos, que incluía solo una propuesta de las OSC, las cuales desconocían ese plan y en su opinión “constituían políticas transversales, no eran objetivos medibles, ni compromisos concretos”. Esto fue motivo de descontento de parte de las os que determinaron no avalar el plan (ya que era solo del gobierno) y se inició la construcción de un dialogo no sin tensiones de por medio que dio lugar a la creación de un Secretariado Técnico Tripartita (STT) como órgano de gobierno de la AGA México, conformado por una representación en igualdad de condiciones y poder de decisión de las tres partes involucradas: el Poder Ejecutivo, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) y las OSC. (Bautista,2016)

El STT, constituido en diciembre de 2011, se convirtió en el órgano máximo conductor para la toma de decisiones, esto es, en un espacio institucionalizado de diálogo, deliberación, seguimiento y comunicación que sentó las bases para una relación de colaboración más horizontal entre las partes. Dentro de sus lineamientos se estableció que los representantes de las partes deben contar con facultades para tomar decisiones; que para sesionar el STT se requerirá de las tres partes, y que las decisiones se tomaran por consenso y solo en caso extraordinario por mayoría. (Bautista,2016)

Una condición que pusieron las OSC dentro del STT fue reelaborar el Plan de Acción (Plan de Acción Ampliado, le denominaron) que contuviera sus aportaciones y fuera producto de un proceso deliberativo con el gobierno, “que diera lugar a compromisos con características Smart con mayores elementos para su monitoreo y evaluación de cumplimiento”. (Bautista,2016)

El gobierno de Felipe Calderón no tuvo como prioridad impulsar estos procesos modernizadores, aunque sí se tomaron algunas decisiones para mejorar el desempeño de la administración pública federal, siempre mediadas por otras acciones. La importancia del proyecto de modernización administrativa fue mucho menos evidente en este gobierno; se volvió a insistir en la necesidad de perfeccionar instrumentos como el presupuesto basado en resultados, la evaluación del desempeño y la planeación estratégica a partir de metodologías estandarizadas, como la Matriz de Marco Lógico. (Pardo,2015)

No obstante, la atención gubernamental hacia los problemas en los ámbitos nacional e internacional, como la crisis financiera mundial de 2008 y el aumento de los niveles de violencia asociados al narcotráfico, confirmó que la modernización administrativa, como estrategia gubernamental, no fue un tema importante en la agenda pública, ni siquiera una asignatura pendiente. Habría que mencionar que las reformas administrativas que incluyen

elementos de NGP en América Latina no han sido coherentes, ni son por sí mismas un motor de cambio. (Pardo,2015)

En la agenda gubernamental mexicana, se promueve el uso de la réplica de experiencias exitosas o “buenas prácticas” como instrumento de apoyo a la toma de decisiones. Esto podría explicar en alguna medida, las estrategias erráticas de los gobiernos panistas. El gobierno de Felipe Calderón, en un contexto amplio, como parte de un proceso de mayor envergadura relacionado con la transformación política del Estado y su relación con los ciudadanos. (Pardo, Carmen,2015)

En particular, es pertinente poner atención a la manera en la que la reforma administrativa, como estrategia gubernamental, se enfoca en promover cambios dentro del gobierno y así favorecer nuevas conductas, intereses, actores y, en consecuencia, nuevos equilibrios de poder. (Pardo, Carmen,2015)

En efecto, como se discutirá más adelante, los proyectos y resultados en materia de cambio administrativo propuestos por el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012). La presentación del Programa Especial de Mejoramiento de la Gestión, cuando Felipe Calderón desvió la atención del programa por un concurso para identificar los trámites más inútiles. (Pardo, Carmen,2015)

En efecto, un líder que busque la transformación debe ser capaz no sólo de articular una visión de cambio, sino de comprometer a otros en ese particular proceso. Al gobierno de Vicente Fox se le cuestionó la capacidad de impulsar las llamadas reformas estructurales, que encontraron en el Congreso un fuerte contrincante, el Partido Revolucionario Institucional. (Pardo, Carmen,2015)

Felipe Calderón no pudo impulsar reformas de mayor calado, como la energética, puesto que tampoco contó con apoyo suficiente en los partidos de oposición. La incapacidad del ejecutivo federal para crear acuerdos dentro del poder legislativo se fue convirtiendo en un rasgo distintivo de los gobiernos panistas. (Pardo, Carmen,2015)

Además de un liderazgo cuestionado en las dos administraciones panistas, quizá acentuado en el gobierno de Felipe Calderón por la crisis de legitimidad que ocasionaron los comicios electorales de 2006, los procesos se complicaron aún más. (Pardo, Carmen,2015)

A la dificultad natural de la resistencia frente a procesos de cambio habría que sumar que los modelos de reforma introducidos en estos últimos años se pusieron en marcha respondiendo a lógicas burocráticas distintas y hasta opuestas, sin reflexionar en el hecho de que pudieran haberse entendido como propuestas que podrían haberse fortalecido entre sí o, al menos, haberse entendido como complementarias. (Pardo, Carmen,2015)

Se introdujeron como propuestas distintas debido, entre otras cosas, a que se promovieron por instancias burocráticas también distintas, las cuales efectivamente respondían a lógicas burocráticas diversas y hasta antagónicas. Los cambios administrativos pensados desde el gobierno federal se consolidaron en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, documento rector del sexenio de Felipe Calderón. Además, se aprobó un nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (*Diario Oficial de la Federación [dof]*, junio de 2007).

Como resultado de la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (*dof*, octubre de 2007), se introdujeron otros instrumentos como el Presupuesto basado en Resultados (PBR), que incluyó los mecanismos de evaluación y desempeño del gobierno federal materializados en el Sistema de Evaluación del Desempeño (*sed*); también se propuso el Programa Especial de Mejora de la Gestión de la Administración Pública Federal 2008-2012, que se puso en marcha en octubre de 2008, de manera simultánea con el concurso del trámite inútil.

A pesar de estos resultados, la modernización administrativa no contó desde sus inicios con la importancia concedida en el gobierno anterior. A lo largo del sexenio tampoco logró colocarse como prioridad en la agenda del gobierno federal. (Pardo, Carmen,2015)

Esto se debe entre otras cosas a que fue un periodo marcado, en un principio, por una legitimidad cuestionada y, posteriormente, por una de las crisis económicas y financieras más adversas para la economía de México y del mundo. (Pardo, Carmen,2015)

Adicionalmente, otros asuntos críticos en el país también requirieron de la mayor atención del gobierno federal, como es el caso del crimen organizado y el tráfico de drogas, que provocaron niveles de inseguridad hasta entonces desconocidos en el país. (Pardo, Carmen,2015)

La prioridad en la agenda del gobierno de Felipe Calderón estuvo en la puesta en marcha de una política de seguridad que dio pie a un combate frontal entre las instituciones de seguridad del Estado y los grupos criminales. Si bien es cierto que la modernización administrativa no recibió el mismo impulso que en la administración anterior, y que la crisis financiera afectó la consecución de los objetivos previstos en la agenda, se impulsaron algunos temas incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en menor medida en el Programa Especial de Mejora de la Gestión.(Pardo, Carmen,2015)

Se intentó fortalecer al sector público, sobre todo por medio de prácticas como el presupuesto basado en resultados; sin embargo, el énfasis en el carácter presupuestal de estas iniciativas hizo patente el hecho de que se carecía de una política más amplia de fortalecimiento institucional e innovación administrativa. (Pardo, Carmen,2015)

Estas propuestas, al no formar parte de un plan más amplio o simplemente coherente, muestran la naturaleza de las reformas neo gerenciales en los gobiernos mexicanos. Es decir, no son modelos que integren un solo paradigma administrativo, más bien los cambios administrativos van a la zaga del contexto político específico. En el caso del gobierno de Felipe Calderón, la poca atención a la reforma administrativa en la agenda federal se tradujo en acciones que dieron como resultado respuestas aisladas y hasta erráticas, debido a que carecieron de una estrategia que definiera objetivos, fines y mecanismos para el cambio.

El Plan Nacional de Desarrollo y la modernización administrativa ,en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) se establecieron los ejes de acción que guiarían las estrategias de modernización administrativa; no obstante, desde antes de su publicación se empezaron a delimitar algunos temas que el gobierno impulsaría como reforma al sector público. (Pardo, Carmen,2015) Durante los primeros cien días de gobierno las únicas acciones encaminadas a la modernización fueron una “reducción del gasto burocrático” y “mayor rendición de cuentas”. Se puede observar que desde el inicio de la administración existía la intención de reducir el gasto, intención que más tarde se convertiría en una acción concreta incluida en el mencionado decreto de austeridad del gobierno. (Pardo, Carmen,2015)

En el mismo sentido, la transparencia y rendición de cuentas consumieron cierta atención durante esta administración, puesto que se reformó el artículo sexto constitucional en junio de 2007 y, más tarde, en diciembre de 2008, se puso en marcha el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción como una acción enmarcada dentro del PND (2007-2012), que debía servir, en palabras del secretario de la Función Pública, para “promover estrategias con enfoque preventivo para evitar la corrupción” No obstante, el PND sirvió como documento guía para encaminar los cambios en la administración. (Pardo, Carmen,2015)

Éste incluyó cinco ejes de acción: 1) Estado de derecho y seguridad, 2) economía competitiva y generación de empleos, 3) igualdad de oportunidades, 4) sustentabilidad ambiental y 5) democracia efectiva y política exterior responsable. El tema del mejoramiento de la administración pública federal se ubicó en el eje de democracia efectiva y política exterior responsable. (Pardo, Carmen,2015)

El tema destacó dos puntos en particular, la eficacia y eficiencia gubernamental y la transparencia y rendición de cuentas. Las dependencias responsables de estas acciones fueron la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por momentos

de manera individual y en otros intentando establecer mecanismos de coordinación, cuyos resultados no fueron los esperados. (Pardo, Carmen, 2015)

Dentro de las estrategias establecidas en el PND, 20 en la vertiente de “eficiencia y eficacia gubernamental” se incluyeron los objetivos de: 1) elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental; 2) hacer más eficiente la operación y el gasto de las dependencias y entidades; 3) profesionalizar el servicio público buscando mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal (APF); 4) adoptar un modelo de diseño del Presupuesto basado en Resultados (PbR) que facilitara la rendición de cuentas y generara los incentivos de la APF; 5) evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población, mediante un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); 6) coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales como política pública permanente en los niveles de gobierno.

A juzgar por los resultados de las estrategias descritas, resulta evidente que la corresponsabilidad que debió existir entre la SFP y la SHCP, puesto que se incluían acciones que debían haber realizado ambas dependencias, no llegó a establecerse de manera sistemática y menos aún coordinada. (Pardo, Carmen, 2015)

Lo que está documentado remite a un pobre desempeño de las dos dependencias a las que se les encargó coordinarse para impulsar acciones en materia de modernización administrativa del PND se desprendió una serie de mecanismos para la modernización administrativa. (Pardo, Carmen, 2015) El primero de ellos fue el Presupuesto basado en Resultados (Pbro.), con el que se pretendía evaluar el impacto del gasto mediante procesos e instrumentos que permitían que las decisiones involucradas en el presupuesto incorporaran consideraciones sobre los resultados del uso de los recursos públicos. (Pardo, Carmen, 2015)

El segundo instrumento fue el SED, que permitiría evaluar los logros de los programas gubernamentales y las políticas públicas, bajo los principios de

verificación del grado de cumplimiento de las metas y objetivos, con base en los indicadores estratégicos y de gestión. Adicionalmente, durante este periodo se contó con el Programa Especial de Mejoramiento de la Gestión 2008-2012 (PMG), para evaluar el desempeño de las instituciones y los funcionarios públicos. (Pardo, Carmen, 2015)

3.2.2. Plan de trabajo ampliado

Con el fin de elaborar el Plan de Acción Ampliado, el STT definió un calendario de actividades. En primer lugar, se contactó a las dependencias de la APF responsables de atender las propuestas de las OSC. Segundo, la SFP y el IFAI realizaron reuniones con estas dependencias para exponerles los objetivos de la AGA y establecer un calendario de reuniones de trabajo entre los representantes de OSC y los servidores públicos.

De esta forma, la SFP convocó a tres reuniones con representantes de las dependencias involucradas en el cumplimiento de las propuestas. El 17 de enero de 2012 asistieron representantes de: la Secretaría de Energía, la Comisión Reguladora de Energía, la Secretaría de Economía, Comisión Federal de Competencia, Pemex y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (UPTCI-AGA,MEXICO)

El 19 de enero de 2012 asistieron representantes de: la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Educación, la Secretaria de Salud, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. El 20 de enero de 2012 asistieron representantes de: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Después de estas reuniones de introducción al tema, se empezaron a organizar las sesiones de trabajo para atender las propuestas con el objetivo de llegar a compromisos puntuales.

Durante la fase final de la elaboración del Plan de Acción Ampliado se realizaron dos reuniones con el Mtro. Demian Sánchez Yeskett, Coordinador de

Asesores de la Oficina de la Presidencia de la República. La primera sesión de trabajo se realizó el 22 de mayo de 2012 y a ésta asistieron representantes de las dependencias responsables de dar cumplimiento las propuestas de las organizaciones. En esta reunión se les comunicó que todas las propuestas se convertirían en compromisos presidenciales y se les instó a dar cumplimiento a las mismas a la brevedad. El 28 de mayo de 2012 se realizó la segunda reunión, en esta ocasión con las OSC proponentes. (UPTCI-AGA,MEXICO)

Durante esta sesión se revisó el listado final de propuestas de las organizaciones y se realizó una valoración de su cumplimiento y se les reiteró el mismo mensaje que a las dependencias, es decir, que las propuestas se convertirían en compromisos presidenciales y deberían ser cumplidas antes del mes de septiembre de 2012.

El 6 de junio de 2012, las OSC presentaron ante medios de comunicación las 36 propuestas que conforman el Plan de Acción Ampliado. En la siguiente tabla se enlistan las propuestas, la(s) dependencia(s) responsable(s) de su cumplimiento y la fecha en la que se cumplirán. Reto: Mejora de los Servicios Públicos

Cuadro 1

Compromiso asumido por el gobierno federal			
Compromiso	Autoridad responsable	Reto OGP	Organización / N° de compromiso
1.-Compromiso: Desarrollar una página web de servicios públicos. Publicación, preferentemente en un solo sitio web que acumule los servicios públicos más solicitados a nivel federal o bien, que cada dependencia o entidad responsable de prestar cada servicio publiquen, bajo un formato previamente establecido y homogéneo para toda la Administración Pública Federal, la siguiente información en su sitio web: nombre del servicio público, población beneficiaria, política o programa en el que se enmarca, trámites para obtener el servicio, costo, tiempo de respuesta, mecanismos de participación ciudadana y sus resultados, sistema de quejas y sugerencias y sus resultados, presupuesto asignado y ejercido e indicadores de calidad.	Autoridad Responsable: Secretaría de la Función Pública	Reto OGP: Mejora de los servicios públicos1	Organización: Artículo 19 Fecha de cumplimiento: julio 2012 No. de compromiso: 41
2.- Compromiso: 1) Habilitar herramientas y eventos para crear comunidades de	Autoridad responsable: Secretaría de la		Organización: CitiVox Fecha de

<p>programadores, desarrolladores y gente de la sociedad civil para fomentar innovación. Ejemplos: http://techcampglobal.org/ y http://datavizchallenge.org/; 2) Habilitar una plataforma web donde cada dependencia de gobierno ponga los retos a los que se enfrenta, proporcione datos e incluso un premio y permita recibir propuestas de los ciudadanos, universidades y comunidades. Por ejemplo, que la Secretaría de Educación Pública lance un reto para hacer que los niños sepan cuántas calorías comen en la escuela, ponga a disposición las bases de datos y se creen aplicaciones. Ejemplos: http://challenge.gov/</p>	Función Pública		<p>cumplimiento: septiembre 2012 No. de compromiso: 43 y 44</p>
<p>3.- Compromiso: Crear el catálogo nacional de programas sociales, mediante un sistema de información pública, a partir de los esfuerzos que se realicen por parte de la sociedad civil y el gobierno.</p>	<p>Autoridad Responsable: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social</p>	<p>Reto OGP: Aumento de la rendición de cuentas por parte de las empresas</p>	<p>Organización: Transparencia Mexicana Fecha de cumplimiento: septiembre 2012 No. de compromiso: 57</p>
<p>4.- Compromiso: Incrementar el número de empresas que hacen pública la información sobre su gobierno corporativo y sus resultados económicos, sociales y ambientales. Línea de base 2011: 40 (tomada del Índice de Gestión Corporativa para la Sustentabilidad 2011 de GESOC)</p>	<p>Autoridad Responsable: Secretaría de Economía</p>		<p>Organización: Gestión Social y Cooperación (GESOC) Fecha de cumplimiento: septiembre 2012 No. de compromiso: 4</p>
<p>5.- Compromiso: Publicar, bajo lo dispuesto por la ley mexicana y en concordancia con los objetivos de OGP la estadística sobre investigaciones de empresas mexicanas que operan en el extranjero o extranjeras que operan en México en materia de cohecho transnacional, detallando características que sin menoscabo de lo dispuesto por la secrecía en la investigación, permitan reconocer el desempeño de las instituciones mexicanas en la materia.</p>	<p>Autoridad Responsable: Procuraduría General de la República</p>		<p>Organización: Transparencia Mexicana Fecha de cumplimiento: septiembre 2012 No. de compromiso: 17</p>
<p>6.- Compromiso: Incentivar la corresponsabilidad de las empresas privadas en el manejo adecuado de los residuos, principalmente en los envases de PET, promoviendo la coordinación con las autoridades correspondientes para hacer un portal con información relativa a: puntos de acopio y centros de reciclaje, por</p>	<p>Autoridad Responsable: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales</p>		<p>Organización: Cultura Ecológica Fecha de cumplimiento: septiembre 2012 No. de</p>

<p>estados (definir por fases) cantidad de PET fabricado, cantidad de PET exportado, cuanto se recicla, cual es la infraestructura en el país para el reciclaje de PET y otra información relativa al tema (trámites, normas, planes y programas, precios, etc.) que brinde a los actores del sector y al público en general herramientas para la toma de decisiones y a la vez promueva de manera focalizada la transparencia y la participación social conjunta (esta acción se deberá priorizar en los municipios que tengan más de 70,000 habitantes).</p>			<p>compromiso: 27</p>
<p>7.- Compromiso: Adhesión de México a la Iniciativa Internacional de las Industrias Extractivas (EITI). EITI es una iniciativa global para la transparencia en materia de recursos estratégicos de extracción como el petróleo, gas y minerales; que provee de estándares para que las compañías publiquen lo que pagan y los gobiernos revelen lo que reciben. EITI es una coalición multiactor compuesta por gobiernos, empresas, grupos de la sociedad civil, inversionistas y organizaciones internacionales. Dada la riqueza de México en estos recursos, la propuesta consiste en apoyar la inclusión de México en EITI.</p>	<p>Autoridad responsable: Secretaría de Energía, Petróleos Mexicanos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Economía y Secretaría de Relaciones Exteriores</p>	<p>Reto OGP: Manejo de los recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia</p>	<p>Organización: Transparencia Mexicana / Fundar, Centro de Análisis e Investigación Fecha de cumplimiento: septiembre 2012 No. de compromiso: 30</p>
<p>8.- Compromiso: Elaborar un plan de trabajo para lograr la publicación de los padrones de beneficiarios de programas de subsidios gubernamentales en formatos abiertos y libres.</p>	<p>Autoridad Responsable: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos</p>		<p>Organización: Fundar, Centro de Análisis e Investigación Fecha de cumplimiento: diciembre 2012 No. de compromiso: 9</p>
<p>9.- Compromiso: Mejorar la calidad de ciertas bases de datos que son utilizadas por los investigadores y recibir apoyo técnico específico para acceder a bases de datos completas.</p>	<p>Autoridad Responsable: Instituto Nacional de estadística y Geografía</p>		<p>Organización: Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) Fecha de cumplimiento: junio 2012 No. de compromiso: 13</p>
<p>10.- Compromiso: Desarrollar una página web que publique de manera permanente y actualizada los recursos destinados, asignación y ejecución mensual, a la</p>	<p>Autoridad responsable: Procuraduría General de la</p>		<p>Organización: Artículo 19 Fecha de cumplimiento:</p>

protección de los periodistas y defensores de los derechos humanos, incluyendo: concepto y motivación del gasto y resultados.	República		septiembre 2012 No. de compromiso: 15
11.- Compromiso: Publicar los montos asignados a las entidades federativas (regímenes estatales de protección social en salud) para la compra de medicamentos y otros insumos para la salud.	Autoridad responsable: Comisión Nacional de Protección Social en Salud (Seguro Popular)		Organización: Fundar, Centro de Análisis e Investigación Fecha de cumplimiento: septiembre 2012 No. de compromiso: 19
12.- Compromiso: Generar información que permita valorar los esfuerzos del Estado mexicano para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos. La información debe incluir desagregación de los recursos presupuestarios por grupos de población a los que beneficia; información sobre el impacto de dichos recursos y de las políticas públicas del gobierno sobre las poblaciones mencionadas e información que permita evaluar los recursos dirigidos a temas sensibles y de urgente atención.	Autoridad responsable: Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración e Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos		Organización: Fundar, Centro de Análisis e Investigación Fecha de cumplimiento: septiembre 2012 No. de compromiso: 23
13.- Compromiso: Elaborar una base de datos pública y en formato electrónico con información sobre los proyectos de exploración y explotación de las compañías mineras que operan en México.	Autoridades responsables: Secretaría de Economía		Organización: Fundar, Centro de Análisis e Investigación Fecha de cumplimiento: julio 2012 No. de compromiso: 31
14.- Compromiso: Publicar en la página de internet de PEMEX la relación anual de donativos y donaciones, reportes de comprobación y seguimiento de los recursos entregados y evaluaciones realizadas por PEMEX en cuanto a la correcta aplicación de los recursos.	Autoridad Responsable: Secretaría de Energía y Petróleos Mexicanos		Organización: Fundar, Centro de Análisis e Investigación Fecha de cumplimiento: septiembre 2012 No. de compromiso: 32

<p>15.- Compromiso: Construir y presentar un presupuesto para cada escuela pública de primaria y secundaria del Distrito Federal, que dependen administrativa y financieramente de la SEP.</p>	<p>Autoridad Responsable: Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Hacienda y Crédito Público</p>		<p>Organización: Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) Fecha de cumplimiento: febrero 2012 No. de compromiso: 36</p>
<p>16.- Compromiso: Publicar en la página de internet Compranet y en la página web de PEMEX y sus subsidiarias, los fallos de licitación y las versiones públicas de los contratos celebrados por PEMEX y sus subsidiarias.</p>	<p>Autoridad responsable: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Secretaría de la Función Pública y Petróleos Mexicanos</p>		<p>Organización: Fundar, Centro de Análisis e Investigación Fecha de cumplimiento: septiembre 2012 No. de compromiso: 45</p>
<p>17.- Compromiso: Mejorar los sistemas electrónicos de compras (COMPRANET) de las dependencias de gobierno federal para que se pueda consultar: 1) número de transacciones realizadas por cada dependencia, por tipo y monto; 2) número de adjudicaciones directas realizadas por cada dependencia y el precio final de cada uno de los contratos; 3) lista de proveedores autorizados y sancionados; 4) funcionarios responsables de cada operación; 5) contratos rescindidos; 6) cotejo de presupuesto aprobado con presupuesto ejercido.</p>	<p>Autoridad Responsable: Secretaría de la Función Pública</p>		<p>Organización: Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) Fecha de cumplimiento: septiembre 2012 No. de compromiso: 46</p>
<p>18.- Compromiso: Desarrollar una página web con información, por dependencia o entidad, de gasto en publicidad oficial que contenga: institución, gasto por medio, campaña, objetivo y criterio de asignación, documentación completa sobre contratación (contrato/convenio y facturas) presupuesto asignado e informes de ejecución, un contador que actualice el gasto. Resultados obtenidos.</p>	<p>Autoridad Responsable: Secretaría de la Función Pública y Secretaría de Gobernación</p>		<p>Organización: Artículo 19 y Fundar, Centro de Análisis e Investigación Fecha de cumplimiento: septiembre 2012 No. de compromiso: 48</p>
<p>19.- Compromiso: Con base en el criterio con el que se han detallado en el PEF 2012 las percepciones para el personal adscrito a la ASF, integrar el presupuesto</p>	<p>Autoridad Responsable: Secretaría de Hacienda y Crédito Público</p>		<p>Organización: Instituto Mexicano para la Competitividad</p>

de percepciones destinado a los servidores públicos adscritos a la Administración Pública Federal. El IMCO reconoce la imposibilidad material para que se haga esta adición ahora, así que para registrar el primer avance de esta propuesta, el IMCO solicitará que quede como compromiso y, llegado el momento de integración del PEF 2013, se realicen las acciones correspondientes.			(IMCO) Fecha de cumplimiento: septiembre 2012 No. de compromiso: 49
20.- Compromiso: Incluir en el portal www.transparenciapresupuestaria.gob.mx información sobre: la formulación del presupuesto (POAs, anteproyectos de presupuestos, carátulas de los techos presupuestarios, los criterios de utilización de información del SED y recomendaciones de la ASF); bases de cálculo de estimaciones de ingresos y variables macroeconómicas; información de la clasificación económica hasta el nivel de partida y partida específica dentro de los Analíticos Presupuestarios; información detallada sobre la composición, plazos y destino de la deuda pública; información desagregada sobre el uso de fondos y fideicomisos y publicación detallada sobre créditos fiscales.	Autoridad Responsable: Secretaría de Hacienda y Crédito Público		Organización: Fundar, Centro de Análisis e Investigación Fecha de cumplimiento: septiembre 2012 No. de compromiso: 50
21.- Compromiso: Elaborar un micrositio en la página web del SAT que contenga toda la explicación sobre la cancelación masiva de créditos fiscales 2007 y una base de datos en formato abierto que contenga los siguientes campos: ID del crédito, importe, rango del importe (A-J), tipo de contribuyente, razón o motivo de la cancelación (imposibilidad práctica de cobro o incosteabilidad), supuesto (I-IV o I-II), estado de la república y sector. Sería ideal que se generara una visualización de dicha base de datos. Autoridad Responsable: Servicio de Administración Tributaria			Organización: Fundar, Centro de Análisis e Investigación Fecha de cumplimiento: julio 2012 No. de compromiso: 51
22.-Compromiso: Publicar elementos que fortalezcan la transparencia de los programas presupuestarios, particularmente de los programas de subsidio (con clasificación presupuestaria S y U) y de los programas de prestación de servicios públicos (con clasificación presupuestaria B y E) en materia de beneficiarios.	Autoridad Responsable: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social		Organización: Gestión Social y Cooperación (GESOC) Fecha de cumplimiento: septiembre 2012 No. de compromiso: 53
23.- Compromiso: Publicar elementos que permitan identificar la evolución histórica	Autoridad Responsable:	Reto OGP:	Organización: Gestión Social

de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) de todos los programas que han sido evaluados al menos una vez desde el ejercicio presupuestal 2008.	Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Aumentar la integridad pública	y Cooperación (GESOC) Fecha de cumplimiento: septiembre 2012 No. de compromiso: 54
24.- Compromiso: Publicar en formato claro y útil las resoluciones y opiniones de órganos reguladores, mediante motores de búsqueda en línea que permitan la consulta por sector, etapa, número de expediente, o palabra clave.	Autoridad Responsable: Comisión Reguladora de Energía		Organización: Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) Fecha de cumplimiento: julio 2012 No. de compromiso: 1.1
25.- Compromiso: Publicar en formato claro y útil las resoluciones y opiniones de órganos reguladores, mediante motores de búsqueda en línea que permitan la consulta por sector, etapa, número de expediente, o palabra clave.	Autoridad Responsable: Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL)		Organización: Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) Fecha de cumplimiento: septiembre 2012 No. de compromiso: 1.2
26.- Compromiso: Publicar en formato claro y útil las resoluciones y opiniones de órganos reguladores, mediante motores de búsqueda en línea que permitan la consulta por sector, etapa, número de expediente, o palabra clave.	Autoridad Responsable: Dirección General de Aeronáutica Civil, Secretaría de Comunicaciones y Transportes		Organización: Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) Fecha de cumplimiento: septiembre 2012 No. de compromiso: 1.4
27.- Compromiso: Página de internet que compile todos los materiales y herramientas de capacitación, difusión y creación de capacidades desarrolladas por los sujetos obligados para difundir promocionar y enseñar el Derecho de Acceso a la Información y Protección de Datos	Autoridad Responsable: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos		Organización: Cultura Ecológica Fecha de cumplimiento: agosto 2012 No. de

Datos Personales, que incluya espacios para subir aportes de otros actores.			compromiso: 7
28.- Compromiso: Hacer sinergias con las plataformas existentes de vinculación con las comunidades a nivel nacional de otras dependencias de la APF para hacer promoción y difusión proactiva del DAI y protección de datos personales por medios no electrónicos. Se propone trabajar con la CDI, SSA, y eventualmente con la SEMARNAT/CONAFOR.	Autoridad Responsable: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos		Organización: Cultura Ecológica Fecha de cumplimiento: septiembre 2012 No. de compromiso: 8
29.- Compromiso: Elaborar un programa dirigido a las víctimas del delito para conocer el estado de sus averiguaciones previas vía electrónica con el objetivo de agilizar y transparentar la consulta de las investigaciones.	Autoridad Responsable: Procuraduría General de la República		Organización: Artículo 19 Fecha de cumplimiento: septiembre 2012 No. de compromiso: 14
30.- Compromiso: Publicar el número de denuncias realizadas en cada Ministerio Público, por lugar de ocurrencia y tipo de delito, actualizadas mensualmente con registros semanales, por colonia y localidad.	Autoridad Responsable: Procuraduría General de la República		Organización: Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) Fecha de cumplimiento: abril 2012 No. de compromiso: 16
31.- Compromiso: Mejorar las herramientas de difusión y acceso a la información de los estudios de impacto ambiental a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), para garantizar que la población potencialmente afectada por los proyectos que requieran estudio de impacto ambiental tenga acceso a esta información, previo a la autorización de impacto ambiental.	Autoridad Responsable: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales		Organización: Centro Mexicano de Derecho Ambiental / Fundar, Centro de Análisis e Investigación Fecha de cumplimiento: septiembre 2012 No. de compromiso: 28
32.- Compromiso: 1) Identificar y sistematizar la información sobre todas las fuentes de financiamiento (interno y externo) e información sobre los recursos para proyectos y para políticas de desarrollo relacionados con cambio climático; 2) Identificar y sistematizar la	Autoridad Responsable: Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría		Organización: Transparencia Mexicana Fecha de cumplimiento: septiembre 2012

información sobre todas las fuentes de gasto del gobierno federal relacionadas con políticas y acciones para enfrentar el cambio climático; 3) La institucionalización de mecanismos de participación ciudadana, conforme a lo establecido en la Ley General de Cambio Climático en las deliberaciones, ejecuciones y monitoreo de los proyectos.	de Medio Ambiente y Recursos Naturales		No. de compromiso: 29
33.- Compromiso: Desarrollar una página web del sistema de sanciones por incumplimiento al marco normativo de acceso a la información: expediente, causa que motivó el proceso, estado del proceso, en procesos concluidos: tipo de sanción o no sanción, nombre; puesto, investigación documentada protegiendo los datos personales.	Autoridad responsable: Secretaría de la Función Pública		Organización: Artículo 19 Fecha de cumplimiento: septiembre 2012 No. de compromiso: 40
34.- Compromiso: Que no se considere un PDF como información pública, únicamente datos en formatos CSV, XML, KML para que se pueda analizar en cualquier herramienta. Que se modifiquen a texto y a bases de datos recuperables todos los archivos escaneados que se presentan en formato .pdf y que tengan su origen en archivos de imagen como los .jpg	Autoridad Responsable: Secretaría de la Función Pública		Organización: CitiVox Fecha de cumplimiento: septiembre 2012 No. de compromiso: 42
35.- Compromiso: Desarrollar una página de internet que compile todos los Planes y Programas Sectoriales de la Administración Pública Federal.	Autoridad responsable: Secretaría de Función Pública (DGA VI)		Organización: Cultura Ecológica Fecha de cumplimiento: julio 2012 No. de compromiso: 47
36.- Compromiso: Desarrollar una página web que contenga información sindical permanente y actualizada.	Responsable: Secretaría del Trabajo y Previsión Social		Organización: Artículo 19 Fecha de cumplimiento: septiembre 2012 No. de compromiso: 62

Fuente: Elaboración propia a partir de (AGA,MEXICO,31-mayo-2012; pags.3-12)

3.2.3. Resultados del plan ya ampliado

Los alcances del proceso de modernización administrativa del presidente Felipe Calderón se entienden a partir del contexto político que imperó en el momento de la llegada al ejecutivo federal y durante su gobierno. Por un lado, la crisis de legitimidad, resultado de las elecciones de 2006, derivó en el hecho de que la administración entrante buscara acercarse a los grupos políticos de la izquierda y, por tanto, adoptara la política de austeridad administrativa como medida para mitigar la polarización política. (Pardo, Carmen, 2015)

Por otro lado, la crisis financiera influyó en la permanencia del decreto de austeridad debido al panorama económico adverso, haciendo que esta política opacara otras medidas de modernización administrativa.

Otro factor contextual que explica el poco impulso que se le dio a una reforma integral de la administración fue el aumento en la violencia asociada con el crimen organizado y el narcotráfico. Esta situación desvió la atención y prioridades del gobierno federal, centrando los esfuerzos en la “guerra contra el narcotráfico”. (Pardo, Carmen, 2015)

Estos factores contextuales no permitieron que el proceso de modernización ocupara un lugar central en la agenda del presidente Felipe Calderón, ni que fuera un proyecto de largo alcance; más bien fueron medidas aisladas con un enfoque gerencial. De ahí la puesta en marcha de medidas con esta lógica, como el PMG, el PbR y el SED, que no pudieron alterar el equilibrio entre la élite política y la asignación de puestos, ni crear incentivos adecuados para ello. (Pardo, Carmen, 2015)

Además, son medidas aisladas que responden a circunstancias específicas; por ejemplo, el SED respondió a recomendaciones de organizaciones internacionales, más que a un diagnóstico o requerimientos de la misma administración.

Si bien los procesos de cambio del periodo de Felipe Calderón tuvieron como enfoque central el presupuesto, esto dio lugar a nuevas prácticas dentro de

la administración pública, sin que ésta estuviera preparada para ello. La adopción de la MIR obligó a los funcionarios a establecer indicadores de resultados para los programas federales para contar con una herramienta de monitoreo y evaluación. (Pardo, Carmen, 2015)

Esto pudo significar sólo un primer paso en el proceso de consolidación de un sistema elaborado para dar seguimiento a sus políticas públicas. No obstante, la adopción de estas herramientas no resultó fácil, puesto que aún no existe una cultura de evaluación consolidada en la administración pública, lo que provoca usos inadecuados y pone en evidencia incapacidades técnicas para aplicar este tipo de herramientas. La puesta en marcha de medidas enfocadas en el presupuesto parece una tendencia que llegó para quedarse. (Pardo, Carmen, 2015)

El Programa para un Gobierno Cercano y Moderno de la nueva administración tiene como objetivos fortalecer el presupuesto basado en resultados de la administración federal.

Esta estrategia pretende vincular el SED con asignaciones presupuestarias, fortalecer el proceso de seguimiento y evaluación al desempeño y mejorar la calidad del gasto. (Pardo, Carmen, 2015)

A reserva de un estudio más profundo de los cambios que se pueden generar en materia de modernización administrativa del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, los objetivos planteados en este nuevo programa no arrancan de cero; toman como punto de partida un conjunto de medidas que han estado en operación durante algún tiempo, sin que se hubieran inscrito en una estrategia más integral, a partir de la cual se podían haber esperado mejores resultados de los que se han obtenido hasta ahora, con la puesta en marcha de herramientas inconexas y ajenas a la cultura administrativa que no acaba por cambiar. (Pardo, Carmen, 2015)

3.3. El gobierno abierto en la gestión de Enrique Peña Nieto

En el marco del 69° periodo de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York, el día 24 de septiembre de 2014, se llevó a cabo el evento de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés), iniciativa que se considera multilateral puesto que está conformada por 65 países, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, cuyo propósito es impulsar la transparencia en el sector público, la participación ciudadana en la toma de decisiones, el acceso a la información y la rendición de cuentas.

A este evento de alto nivel asistió, el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, donde asumió la presidencia de la Alianza para el Gobierno Abierto por el periodo 2014- 2015 y presentó la visión estratégica que México impulsará en el marco de OGP.

Menciono el presidente que, México trabajará principalmente en tres ejes de acción:

Cuadro 2

Ejes de acción		
Primero	Segundo	Tercero
Generar esquemas que permitan la evaluación de las acciones de gobierno abierto, a fin de que sean un instrumento de desarrollo incluyente;	Identificar y promover la participación de “agentes de cambio” que impulsen los datos y gobierno abierto en distintos sectores;	Fortalecer las capacidades nacionales de los países miembros y hacer de la Alianza una verdadera plataforma de cooperación e intercambio de buenas prácticas.

Fuente: Elaboración propia a partir de (AGA,MEXICO,31-mayo-2012; pags.4)

Además del Presidente Enrique Peña Nieto, asistieron también, los presidentes de Estados Unidos, Barack Obama, Francia, François Hollande, Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono y Sudáfrica, Jacob Zuma, entre otros dignatarios y ministros de los países miembros. Asimismo, se llevaron a cabo presentaciones por parte de la Administradora del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Secretario General de la Organización para la Cooperación y Desarrollo

Económico y representantes de organizaciones de la sociedad civil que forman parte del Comité Directivo de OGP.

A través de estas acciones, México refrenda su compromiso con la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública. Cabe señalar, que nuestro país fue sede de la cumbre mundial de OGP, en el último trimestre de 2015.

El Secretario de Hacienda, Luis Videgaray Caso, enlistó las cinco metas nacionales:

“México en Paz”.-En el Plan Nacional de Desarrollo la presidencia de la república pretende que se refuerce la confianza en el gobierno, se aliente la participación social en la “vida democrática” y reducir los índices de inseguridad.

“Aspiramos a una sociedad donde todas las personas puedan ejercer plenamente sus derechos, que participen activamente y cumplan sus obligaciones en el marco de una democracia plena; y que, por lo mismo, ninguna persona en México se enfrente a la falta de seguridad, a un inadecuado Sistema de Justicia Penal o a la opacidad en la rendición de cuentas”, resume presidencia en esta meta.

“México incluyente”.-En el documento se asegura que el Estado enfocará su acción en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y en “cerrar las brechas de desigualdad social”.

“México Próspero”.-El plan contempla detonar el crecimiento sostenido de la productividad “en un clima de estabilidad económica”, e igualmente, dice, mediante la “generación de igualdad de oportunidades”.

Asimismo, esta meta busca proveer condiciones favorables para el desarrollo económico a través de fomentar una regulación que permita una competencia sana entre las empresas y el desarrollo de una política moderna de fomento económico enfocada a generar innovación y desarrollo en sectores estratégicos.

“México con Responsabilidad Global”.-La defensa y la promoción de los “intereses nacionales” en el exterior, y el cumplimiento de los objetivos del desarrollo del país están contemplados en este punto, según el Plan. El documento asegura que se acercarán a esa meta a partir “de relaciones cercanas,

mutuamente benéficas y productivas con otros países, sustentadas en una política exterior vigorosa, sustantiva y activa”.

No hay una receta única, pero sí lineamientos que ayudan a mitigar la posibilidad de su olvido. Primero, atender la endeble relación entre los objetivos del Plan Nacional y las metas y programas que plantea. Hay una evidente falta de congruencia entre lo que establece el PND y los programas sucesivos que de ahí emanan. Hablamos de un bajo alineamiento entre éste y los planes sectoriales, así como de programas presupuestarios que no necesariamente coinciden ni con programas sectoriales, ni con las metas del PND.

Es decir, el enfoque actual a resultados está desvinculado de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de aquellos de mediano y largo plazo que dirigen la gestión pública. Un ejemplo claro de ello es que somos capaces de conocer el momento en que inicia la operación de un programa, pero nunca sabemos en qué momento finalizará o cuál es su meta última a alcanzar.

Otro aspecto que contribuye en esta desconexión con la realidad es la falta de un amplio involucramiento de actores relevantes (i.e. gobernantes y gobernados) previo a la definición de las metas del Plan Nacional. No se les convoca a todos o si se hace, no se considera a profundidad su aportación. Ello provoca la imposibilidad de avanzar una agenda de metas y resultados ya que no hay entendimiento de sus razones y alcances.

Sumado a lo anterior, el ordenamiento jurídico constitucional del que emana la facultad del ejecutivo para definir “un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional” (Art. 26 Constitucional), no contempla la generación de consenso en objetivos y no promueve la articulación efectiva de metas de corto plazo con las de mediano y largo alcance. Se ofrecen únicamente áreas de oportunidad y prioridades que quedan plasmadas en lo general. Un ejercicio realizado por México Evalúa resalta que desde 1988, los Planes Nacionales de Desarrollo con tienen prácticamente los mismos lineamientos generales. La diferencia ha radicado en cómo instrumentar la estrategia para alcanzar dichos objetivos. Muy pocas de la metas planteadas en el PND se llegan a cumplir de

forma exitosa, posiblemente porque es poco común remitirse a ellas como el principio rector.

La visión es fue un esfuerzo por integrar una visión estratégica de largo plazo estructurada en cinco líneas de acción y 24 metas. Esfuerzo loable que sin embargo, nunca ofreció una clara justificación de la pertinencia y la priorización de sus objetivos, ni de las correspondientes estrategias para lograrlos a través del tiempo. Y quizá sea de mucha mayor relevancia que dicho instrumento dejó de lado la asignación de responsables y responsabilidades para cada una de las metas y objetivos planteados.

Llamamos a ampliar el espacio de acción y fortalecimiento para generar un PND efectivo enfocado en resultados. Debemos aspirar a convertirlo en un instrumento de planeación rector que nos indique objetivos y metas claras que se deben cumplir en este sexenio y el venidero.

Lo anterior requiere ajustes desde la parte normativa legal (el propio Art. 26 CPEUM y La Ley de Planeación), hasta la operativa y funcional que involucra el diseño de programas sectoriales y presupuestales, pasando por la revisión del ciclo presupuesto-gasto, la rendición de cuentas y asignación de responsabilidades.

A la administración entrante le queda este enorme reto, pero también una gran oportunidad de avanzar un Plan Nacional de Desarrollo a la altura de lo que México demanda y los tiempos de mayor eficacia gubernamental dictan.

3.3.1. Plan de trabajo 2015

En el Plan de Acción 2013-2015 (PA15) se formularon líneas de acción bajo cinco grandes objetivos para promover la transparencia y rendición de cuentas y consolidar un México Abierto:

Cuadro 3

Líneas de acción	
N°	Objetivos
1.	Gobierno centrado en la ciudadanía

2.	Presupuesto abierto y participativo
3.	Datos abiertos para el desarrollo
4.	Empoderamiento y participación ciudadana
5.	Gobernanza de recursos naturales

Fuente: Elaboración propia a partir de (Gov.Mx, Plan de acción 2016-2018)

Para saber más de que trata cada uno de los cinco objetivos se realizara una descripción retomada del mismo plan de acción, un Gobierno centrado en la ciudadanía, promover mayor transparencia y rendición de cuentas así como un mejor acceso a trámites y servicios públicos tomando como punto de partida las necesidades del ciudadano.

Tu Gobierno en un solo punto - gov.mx: Hacer de México un país más competitivo al integrar y publicar el Catálogo Nacional de Trámites y Servicios del Estado, que permita al ciudadano acceder, realizar y evaluar desde un único punto de acceso web, desde cualquier lugar, a cualquier hora y desde cualquier dispositivo los trámites y servicios públicos más demandados. Mediante la simplificación, optimización y digitalización de los procesos asociados a estos trámites, se reducen las distancias y los costos asociados con su realización

Regulación clara y transparente: Facilitar el acceso a las resoluciones administrativas de órganos reguladores a través de sistemas de 4 informaciones con el objetivo de divulgar estándares de uso común. De esta forma, se generará certidumbre jurídica, la cual permitirá mejores condiciones para la inversión y crecimiento económico.

Cuadro 4

Descripción del plan de acción		
N°	Nombre	Descripción
1	Normas accesibles	Integrar en una plataforma virtual la información sobre las Normas Oficiales Mexicanas vigentes, así como el proceso para crear nuevas normas, incluyendo a los integrantes de los comités consultivos nacionales y otros participantes, los procedimientos para cumplirlas y los responsables de su aplicación y vigilancia.
2	Justicia y seguridad	Registro de detenidos: Crear y homologar el sistema de registro de búsqueda y localización por medios electrónicos, telefónicos o presenciales de personas detenidas y asegurar que la población tenga acceso a datos estadísticos de detenciones o aseguramientos en el país, así como las circunstancias y causas de la detención, de manera oportuna,

		conforme a la normatividad.
3	Base de datos de personas desaparecidas	Reorganizar y hacer funcional el registro de personas extraviadas con base en el reglamento de la Ley de Registro de Personas Desaparecidas. Su elaboración contará con participación activa de la sociedad civil.
4	Política social;	Padrón único y abierto de beneficiarios: Contar con un padrón único de beneficiarios, abierto y actualizado, de los programas sociales del gobierno federal que integran la “Cruzada Nacional contra el Hambre” que permita conocer con precisión cuál es y en dónde se encuentra la población atendida por parte del Gobierno Federal, sin violar la garantía de protección de datos personales.
5	Presupuesto abierto y participativo	Impulsar acciones que permitan conocer a dónde va el dinero público, mejorar la rendición de cuentas y promover la participación ciudadana en el gasto del gobierno. Compras públicas
6	Compras Abiertas	Promover mayor transparencia y participación en los procesos de compras del gobierno, apoyándose en el Sistema de Contrataciones Gubernamentales.
7	Compras inteligentes	Evaluar y publicar los avances de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal sobre los procesos de sus contrataciones. Esta información permitirá mejorar estos procesos y lograr una mejor rendición de cuentas en las compras públicas.
8	Transparencia presupuestaria	Gasto abierto: Construir una plataforma pública, abierta e interactiva que permita a las personas conocer y dar seguimiento a la asignación, destino y resultados del gasto federalizado, así como de la obra pública financiada con recursos federales, que incluya las justificaciones técnicas, la localidad y el tipo de proyecto de inversión.

	Impuestos abiertos	Desarrollar una plataforma interactiva para todos los contribuyentes que contenga los lineamientos básicos e información útil sobre sus obligaciones tributarias.
	Datos abiertos para el desarrollo	Establecer una política de apertura de información pública que permita mayor transparencia, mejorar los servicios públicos, toma de decisiones basada en evidencia y crecimiento económico

	<p>Datos Abiertos:</p>	<p>Política Nacional de Datos Abiertos - datos.gob.mx: Crear e implementar una política nacional para la publicación y uso de datos abiertos que sea clara, que proporcione certeza jurídica, que utilice estándares abiertos e interoperables, que se oriente por el principio de máxima publicidad y que considere.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Lineamientos para la publicación de datos abiertos con la participación de expertos con apego a las mejores prácticas internacionales 2. Medios de acceso público a los datos abiertos 3. Mecanismos de retroalimentación, participación y denuncia de la comunidad de usuarios 4. Iniciativas de fomento al uso de datos en la sociedad y gobierno y 5. Garantías a la privacidad de quien aporta, usa y reutiliza los datos.
	<p>Consejo para Datos Abiertos:</p>	<p>Establecer un consejo consultivo multidisciplinario, de participación plural, que verifique el cumplimiento, proponga mejoras y participe en la implementación y evaluación de la política nacional de datos abiertos.</p>

	<p>Datos Abiertos: Carreteros</p>	<p>Impulsar la apertura de datos sobre el sistema carretero mexicano. Esto permitirá generar el desarrollo de aplicaciones y servicios basados en estos datos. Además, se buscará</p>
	<p>Datos de educación superior</p>	<p>Publicar bases de datos de la Subsecretaría de Educación Superior (SES), desagregados en: matrícula, personal, subsistema y campo de formación por entidad federativa. Con esto se busca dotar a la ciudadanía con información que les permita conocer la situación de la Educación Superior en México.</p>
	<p>Datos para un México en paz</p>	<p>Publicar de manera bimestral información estadística de la Procuraduría General de la República que permita al ciudadano conocer las acciones de ésta. Esto debe incluir: los tipos de delitos cometidos, su frecuencia, el lugar de los hechos, el número total de averiguaciones previas iniciadas y divididas por tipos de delito, el número de averiguaciones previas iniciadas en cada uno de los estados, el número de incompetencias realizadas, entre otros, así como un mapa donde se muestre el incremento y decremento delictivo en las diferentes zonas del país</p>
	<p>Empoderamiento y participación ciudadana</p>	<p>Promover la capacidad de los ciudadanos para participar en los asuntos públicos, transformando la relación gobierno-sociedad:</p>
	<p>Derechos Ciudadanos:</p>	<p>Democratización de las becas y apoyos gubernamentales para la educación: Incrementar la difusión de las opciones de becas y transparentar los procesos de su otorgamiento mediante la publicación oportuna de la información actualizada</p>
	<p>Retos públicos:</p>	<p>Desarrollar un portal en el que las instituciones de los tres</p>

		órdenes de gobierno compartan los retos públicos a los que se enfrentan.
	Gobernanza de recursos naturales	Impulsar la transparencia y rendición de cuentas en la administración de los recursos naturales para asegurar que los ingresos provenientes de las industrias de minería e hidrocarburos sean usados para generar bienestar social. Asimismo, mejorar las políticas de respuesta al cambio climático a través de la generación, análisis y apertura de información y datos relevantes
	Respuesta ante desastres naturales	FONDEN transparente - reconstruccion.mx: Asegurar que el uso de los recursos que se destinan a la atención de los daños provocados por desastres naturales se ejerzan con estrictos criterios de transparencia y rendición de cuentas
	Petróleo en beneficio de todos	: Promover mayor transparencia y mejor rendición de cuentas en el sector de hidrocarburos, de tal forma que los ingresos provenientes de estos recursos sean utilizados para la inversión en salud, educación, infraestructura, protección social, entre otros; en suma, para promover el desarrollo y el bienestar social.
	Minería para todos:	Promover mayor transparencia y mejor rendición de cuentas en el sector minero para impulsar el desarrollo y el bienestar social.
	Medio ambiente y cambio climático	Cuidado al medio ambiente basado en evidencia: Fortalecer los instrumentos de información y datos sobre medio ambiente y cambio climático que permitan mejorar la toma de decisiones de política pública en esta materia.
	Protección participativa del medio ambiente:	Concentrar y poner a disposición de la ciudadanía la información relativa a las evaluaciones de impacto ambiental, consulta pública, reunión pública de información y sus resultados.
	Adhesión de México a la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas:	México cuenta con importantes recursos mineros y petrolíferos. Para que su explotación contribuya al desarrollo nacional es necesario orientar su gestión de tal forma que sea sostenible ambientalmente, se genere crecimiento económico y bienestar en la población.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Gob.Mx, Plan de acción 2016-2018)

A continuación se hace una breve reseña de algunos de los compromisos más significativos que mostraron avances positivos.

En el compromiso de Protección Participativa del Medio Ambiente se resaltó la puesta en operación del portal que concentra la información, antes dispersa y seccionada, sobre los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental. Con esta herramienta, los usuarios pueden conocer de una forma más rápida y ágil la información relacionada con los proyectos, obras o actividades que puedan generar desequilibrios ecológicos o daños a la sociedad o los ecosistemas. Se puede tener acceso con esta herramienta a, entre otras, las consultas públicas vigentes, reuniones públicas vigentes, al histórico de consultas públicas 2015 y al

histórico de reuniones públicas 2015. Los avances se pueden revisar en: semarnat.gob.mx/impacto-ambiental/consultas-públicas.

En el compromiso de la Política Nacional de Datos Abiertos se reconoce que las acciones base para la apertura de datos han sido cubiertas. México tiene ya una política de datos abiertos en vigor, un portal de datos abiertos en operación y un decreto presidencial que, a pesar de no ser vinculante, regula y promueve la apertura de datos en las dependencias públicas. El reto actual es que haya un significativo aumento de la apertura de datos en datos.gob.mx.

En el compromiso sobre el Padrón Abierto de Beneficiarios se logró un avance significativo en el cumplimiento de la meta, basado en una relación de confianza de alta intensidad entre la Secretaría de Desarrollo Social (dependencia responsable del compromiso) y las OSC encargadas de monitorear el avance. De esta manera, a partir de un proceso colaborativo que ha privilegiado el aprendizaje institucional y la creatividad se han dado avances significativos para la conformación del padrón único de beneficiarios de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), no sólo en el ámbito de la Administración Pública Federal, sino también en lo que respecta a estados y municipios. Finalmente, durante la sesión pública de avances la SEDESOL y las OSC que dan seguimiento al cumplimiento del compromiso acordaron definir una agenda ambiciosa en la etapa final para incrementar el alcance del compromiso originalmente definido.

En el compromiso de Datos Carreteros Abiertos se vio un involucramiento por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte más allá de únicamente cumplir con las metas establecidas en él. La dependencia desarrolló una herramienta útil y de gran impacto para el ciudadano. Este compromiso no sólo concentra y hace pública información sobre vías carreteras en el país sino que es un instrumento que impacta en la productividad empresarial. Adicionalmente, la información contenida así como el código está disponible para que programadores puedan utilizar las herramientas para beneficio logístico de las empresas en sus procesos de distribución. Esta herramienta está disponible en: <http://aga.sct.gob.mx/datosCarreterosAbiertos.do>

Por su parte, el compromiso relativo a la mejora del acceso a la información y la transparencia en materia de hidrocarburos ha mostrado avances en cuanto al fortalecimiento de los canales de diálogo entre sociedad civil y gobierno. Igualmente, aunque más limitados, también se han dado pasos en la publicación de información concreta sobre el sector. Sin embargo, aún existen áreas que deben ser trabajadas para cumplir cabalmente con los compromisos del presente plan de acción. Además, es necesario que el gobierno se comprometa a aplicar los más altos estándares de transparencia en toda la política relativa a este sector, ante una reforma energética que tendrá fuertes implicaciones territoriales, fiscales, presupuestales, ambientales y sociales. En este sentido, es imprescindible que se garantice el derecho de acceso a la información de la población y el principio de máxima publicidad en todos aquellos temas relativos a la explotación de los recursos petroleros y gasíferos.

La plataforma de Gasto abierto: obra pública ya está funcionando y es en sí un logro. Ahora el esfuerzo para no incurrir en desuso es el proceso de sensibilización en estados y municipios para que contribuyan con la retroalimentación de información a partir del formato SFU.

En el compromiso de Impuestos abiertos se propuso elaborar un ABC del contribuyente para éste que conozca sus derechos y obligaciones a partir de un sitio web que le optimice el proceso para saber lo que debe hacer y a qué tiene derecho como contribuyente. El portal ya está con un gran avance y estamos en espera de que se lance al público en general.

En el compromiso de Regulación clara y transparente se han identificado los documentos relevantes de las regulaciones, además sobresale la actualización y lanzamiento de la plataforma de Manifestaciones de Impacto Regulatorio (MIR) de COFEMER, ya que estos documentos representan el estudio inicial de una regulación, así como su análisis costo-beneficio. Esto representa un gran esfuerzo que está avanzando satisfactoriamente.

Así como hay compromisos cuyo avance es importante, hay también un grupo de compromisos que presentan un enorme riesgo de incumplimiento de cara al último corte en verano 2015. Estos compromisos, que por diversos factores

no han mostrado avances son: Minería para todos, Registro de detenidos, Base de datos de personas desaparecidas, Portal de becas y la Adhesión de México a EITI. A continuación se explica brevemente el estado y los siguientes pasos de algunos de estos compromisos.

El compromiso Minería para todos presenta serios y preocupantes rezagos en la implementación. Hasta ahora, el único avance concreto en el cumplimiento de este compromiso ha sido la presentación de un documento preliminar de diagnóstico, por parte de las organizaciones de la sociedad civil, sobre los problemas que deben atenderse para mejorar la transparencia y acceso a la información en la gestión pública de las actividades mineras. Las dependencias de la Coordinación General de Minería de la Secretaría de Economía no han convocado a actores de la sociedad civil para producir un diagnóstico conjunto y establecer una ruta de trabajo en la atención de los problemas identificados en este documento. Asimismo, presentaron múltiples avances en la actualización de la información publicada en sus portales en línea. No obstante, no han convocado a la sociedad civil a una reunión para corroborar si sus aseveraciones son ciertas. Las organizaciones de sociedad civil se manifestaron molestas por el tiempo desperdiciado en el último año y medio y cuestionaron si, a menos de 5 meses del cierre del proceso de AGA, dará tiempo de atender preocupaciones serias sobre un sector profundamente desregulado.

Mario Alfonso Cantú Suárez, como funcionario de alto nivel que encabezará los trabajos del sector minero con respecto a esta iniciativa y reiteramos el llamado a que se concreten los trabajos de coordinación intersecretarial necesarios, para que a la brevedad se definan las dependencias que participarán en este esfuerzo y el punto focal desde el cual el ejecutivo federal liderará el proceso de candidatura de México.

El compromiso sobre la Base de Datos de Personas Desaparecidas no tiene una metodología clara y genera desinformación. No se han construido criterios conceptuales que definan por qué no se observan las desapariciones forzadas, con el argumento de mantenerse a la espera de la Ley General de Desaparición Forzada. En este compromiso no hay elementos para considerar que se cumplirá

al término del Plan de Acción en verano 2015. En el caso del compromiso de Registro de Detenidos tampoco hay un avance significativo ya que se adjudican complicaciones por el ámbito estatal y municipal sin atender las opciones planteadas por sociedad civil.

Ante el estado actual que guardan los compromisos, y previo a la elaboración de un tercer plan de acción, las OSC consideran indispensable un recuento de los alcances que ha tenido hasta ahora la plataforma de AGA y del nivel de cumplimiento de los compromisos de los plan de acción 2012 y 2013-15 para asegurar la vigencia y actualización de los compromisos una vez que este plan haya terminado. Para esto, se requiere definir un mecanismo de actualización para que los compromisos de planes de acción anteriores no queden sin atención o descontinuados en la elaboración de planes de acción en el futuro y enfatizar elementos como el relativo a ampliar la consulta de definición de temáticas y de co-creación de un nuevo plan de acción a un mayor número de ciudadanos.

3.3.2. Resultados de plan ampliado

Hay un enorme riesgo de incumplimiento en cinco compromisos relacionados con temas de seguridad y justicia, industrias extractivas y educación.

n la acción de inconstitucionalidad había dos argumentos: el primero, que la redacción del artículo 29 era contraria al principio de máxima publicidad y, el segundo, que la LGRA debía incluir los rubros específicos de la información patrimonial y de intereses que deberían publicarse porque eso es facultad del Poder Legislativo.

Sobre el primero, la resolución de la Corte, en una votación dividida de seis votos a favor y cuatro en contra, definió que la máxima publicidad no es el criterio

único para definir cuáles aspectos del contenido de las declaraciones deben ser públicas, dado que tiene que haber cierto grado de protección a los datos personales de los servidores públicos, que no es el mismo que el de cualquier otra persona.

Seguramente habrá servidores públicos que no comparten este planteamiento: algunos con razones más válidas que otros. Hay quien simplemente dice que la ley protege los datos personales y que, por tanto, la divulgación de su patrimonio sería ilegal. También quien argumenta que los servidores públicos tienen los mismos derechos que cualquier otra persona. Y, finalmente, algunos sostienen que las condiciones de inseguridad en el país implican un riesgo insostenible, que aumentaría si la información está disponible.

En efecto, la definición legal de dato personal es, según la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, la información con la que se hace identificable cualquier persona. En ese sentido, el patrimonio y los intereses particulares podrían considerarse un dato personal pero, en el caso de los servidores públicos, también se consideran información de interés público porque sirven para controlar, prevenir e identificar posibles actos de corrupción. Es decir que son instrumentos con un objetivo claro de transparentar ciertos aspectos de los servidores públicos que influyen en el desempeño de sus funciones y como elementos de un sistema de rendición de cuentas: para eso se crearon.

Por lo demás, buena parte de la información de las personas que se dedican al servicio público ya está disponible porque son “obligaciones de transparencia”: los sueldos que reciben por su cargo son información pública obligatoria, así como las prestaciones que recibe o el domicilio de su lugar de trabajo.

El Comité de Participación Ciudadana (CPC), entonces, tendrá que proponer un formato de versión pública de las declaraciones, con el que pueda conocerse la información que, efectivamente, sirva para determinar la evolución patrimonial y todos los intereses particulares, pues ambas cosas son indispensables para el combate a la corrupción. Esta responsabilidad, sin duda, es el segundo punto que vale la pena destacar. Con su resolución, la Corte reconoce el componente ciudadano como se concibió y se diseñó durante las discusiones legislativas: el

rasgo central de todo el Sistema. En sus intervenciones, tanto el Min. Cossío como el Min. Zaldívar, aludieron a las facultades del Comité de presidir el SNA y de emitir una serie de recomendaciones de política pública en la materia – entre otras.

El resultado de la discusión en la SCJN contribuye a consolidar la idea de que la creación del SNA refleja un entendimiento distinto del problema de corrupción, cuyo combate deja de ser un asunto limitado a la actuación individual de cada una de las instituciones para incluir la participación sustantiva de las y los ciudadanos.

- La Sociedad Civil reconoce la apertura y congruencia del Gobierno Federal al hacer público el foro sobre avances de los compromisos del Plan de Acción 2013-15 en un ejercicio de Gobierno Abierto.
- La metodología para la elaboración del tercer plan de acción deberá acordarse en el Secretariado Técnico Tripartita buscando un enfoque de derechos humanos y una amplia consulta a la ciudadanía.

Ciudad de México, 15 de abril, 2015. El pasado 14 de abril de 2015 se llevó a cabo la Segunda sesión pública de avances de los compromisos del Plan de Acción 2013-2015 de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en México. Este es el segundo de tres cortes programados en los que se presenta y evalúa públicamente el trabajo que se ha realizado entre funcionarios de la Administración Pública Federal y los responsables de las OSC para darle cumplimiento total a los compromisos.

El ejercicio se llevó a cabo en nueve mesas temáticas abiertas a medios de comunicación y público interesado. En estas mesas los funcionarios responsables de dar cumplimiento a los compromisos presentaron sus avances y las organizaciones de sociedad civil hicieron comentarios al respecto de los logros alcanzados. Cada mesa contó con una sesión de preguntas y respuestas, con la intención de enriquecer la conversación.

El núcleo de organizaciones que promueven AGA en México reconoce la apertura a la presencia de público y medios interesados en dicho ejercicio, lo que permite una mayor rendición de cuentas. Asimismo, reconocen que en la mayoría

de los compromisos se han hecho avances significativos, sobre todo de cara al término del Plan de Acción 2013-2015 para verano de este año. A continuación se hace una breve reseña de algunos de los compromisos más significativos que mostraron avances positivos dentro del plan de acción 2013-2015:

En el compromiso de Protección Participativa del Medio Ambiente se resaltó la puesta en operación del portal que concentra la información, antes dispersa y seccionada, sobre los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental. Con esta herramienta, los usuarios pueden conocer de una forma más rápida y ágil la información relacionada con los proyectos, obras o actividades que puedan generar desequilibrios ecológicos o daños a la sociedad o los ecosistemas. Se puede tener acceso con esta herramienta a, entre otras, las consultas públicas vigentes, reuniones públicas vigentes, al histórico de consultas públicas 2015 y al histórico de reuniones públicas 2015. Los avances se pueden revisar en: semarnat.gob.mx/impacto-ambiental/consultas-públicas.

En el compromiso de la Política Nacional de Datos Abiertos se reconoce que las acciones base para la apertura de datos han sido cubiertas. México tiene ya una política de datos abiertos en vigor, un portal de datos abiertos en operación y un decreto presidencial que, a pesar de no ser vinculante, regula y promueve la apertura de datos en las dependencias públicas. El reto actual es que haya un significativo aumento de la apertura de datos en datos.gob.mx.

En el compromiso sobre el Padrón Abierto de Beneficiarios se logró un avance significativo en el cumplimiento de la meta, basado en una relación de confianza de alta intensidad entre la Secretaría de Desarrollo Social (dependencia responsable del compromiso) y las OSC encargadas de monitorear el avance. De esta manera, a partir de un proceso colaborativo que ha privilegiado el aprendizaje institucional y la creatividad se han dado avances significativos para la conformación del padrón único de beneficiarios de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), no sólo en el ámbito de la Administración Pública Federal, sino también en lo que respecta a estados y municipios. Finalmente, durante la sesión pública de avances la SEDESOL y las OSC que dan seguimiento al cumplimiento

del compromiso acordaron definir una agenda ambiciosa en la etapa final para incrementar el alcance del compromiso originalmente definido.

En el compromiso de Datos Carreteros Abiertos se vio un involucramiento por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte más allá de únicamente cumplir con las metas establecidas en él. La dependencia desarrolló una herramienta útil y de gran impacto para el ciudadano. Este compromiso no sólo concentra y hace pública información sobre vías carreteras en el país sino que es un instrumento que impacta en la productividad empresarial. Adicionalmente, la información contenida así como el código está disponible para que programadores puedan utilizar las herramientas para beneficio logístico de las empresas en sus procesos de distribución. Esta herramienta está disponible en: <http://aga.sct.gob.mx/datosCarreterosAbiertos.do>

Por su parte, el compromiso relativo a la mejora del acceso a la información y la transparencia en materia de hidrocarburos ha mostrado avances en cuanto al fortalecimiento de los canales de diálogo entre sociedad civil y gobierno. Igualmente, aunque más limitados, también se han dado pasos en la publicación de información concreta sobre el sector. Sin embargo, aún existen áreas que deben ser trabajadas para cumplir cabalmente con los compromisos del presente plan de acción. Además, es necesario que el gobierno se comprometa a aplicar los más altos estándares de transparencia en toda la política relativa a este sector, ante una reforma energética que tendrá fuertes implicaciones territoriales, fiscales, presupuestales, ambientales y sociales. En este sentido, es imprescindible que se garantice el derecho de acceso a la información de la población y el principio de máxima publicidad en todos aquellos temas relativos a la explotación de los recursos petroleros y gasíferos.

La plataforma de Gasto abierto: obra pública ya está funcionando y es en sí un logro. Ahora el esfuerzo para no incurrir en desuso es el proceso de sensibilización en estados y municipios para que contribuyan con la retroalimentación de información a partir del formato SF

En el compromiso de Impuestos abiertos se propuso elaborar un ABC del contribuyente para éste que conozca sus derechos y obligaciones a partir de un

sitio web que le optimice el proceso para saber lo que debe hacer y a qué tiene derecho como contribuyente. El portal ya está con un gran avance y estamos en espera de que se lance al público en general.

En el compromiso de Regulación clara y transparente se han identificado los documentos relevantes de las regulaciones, además sobresale la actualización y lanzamiento de la plataforma de Manifestaciones de Impacto Regulatorio (MIR) de COFEMER, ya que estos documentos representan el estudio inicial de una regulación, así como su análisis costo-beneficio. Esto representa un gran esfuerzo que está avanzando satisfactoriamente.

Así como hay compromisos cuyo avance es importante, hay también un grupo de compromisos que presentan un enorme riesgo de incumplimiento de cara al último corte en verano 2015. Estos compromisos, que por diversos factores no han mostrado avances son: Minería para todos, Registro de detenidos, Base de datos de personas desaparecidas, Portal de becas y la Adhesión de México a EITI. A continuación se explica brevemente el estado y los siguientes pasos de algunos de estos compromisos.

El compromiso Minería para todos presenta serios y preocupantes rezagos en la implementación. Hasta ahora, el único avance concreto en el cumplimiento de este compromiso ha sido la presentación de un documento preliminar de diagnóstico, por parte de las organizaciones de la sociedad civil, sobre los problemas que deben atenderse para mejorar la transparencia y acceso a la información en la gestión pública de las actividades mineras.

Las dependencias de la Coordinación General de Minería de la Secretaría de Economía no han convocado a actores de la sociedad civil para producir un diagnóstico conjunto y establecer una ruta de trabajo en la atención de los problemas identificados en este documento.

Asimismo, presentaron múltiples avances en la actualización de la información publicada en sus portales en línea. No obstante, no han convocado a la sociedad civil a una reunión para corroborar si sus aseveraciones son ciertas. Las organizaciones de sociedad civil se manifestaron molestas por el tiempo desperdiciado en el último año y medio y cuestionaron si, a menos de 5 meses del

cierre del proceso de AGA, dará tiempo de atender preocupaciones serias sobre un sector profundamente desregulado.

Respecto al compromiso de Adhesión de México a EITI, a pesar de que el pasado 6 de enero 2015 en el marco del Diálogo Económico de Alto Nivel México y Estados Unidos, se hiciera una declaración sobre la adhesión de México a EITI, las OSC consideran de primera importancia que se emita una declaración pública en territorio nacional donde se informe a los mexicanos de manera clara y puntual el compromiso de México de adherirse a dicha iniciativa. Celebramos que el día de hoy se haya hecho público el nombramiento del Coordinador General de Minería, Mario Alfonso Cantú Suárez, como funcionario de alto nivel que encabezará los trabajos del sector minero con respecto a esta iniciativa y reiteramos el llamado a que se concreten los trabajos de coordinación intersecretarial necesarios, para que a la brevedad se definan las dependencias que participarán en este esfuerzo y el punto focal desde el cual el ejecutivo federal liderará el proceso de candidatura de México.

El compromiso sobre la Base de Datos de Personas Desaparecidas no tiene una metodología clara y genera desinformación. No se han construido criterios conceptuales que definan por qué no se observan las desapariciones forzadas, con el argumento de mantenerse a la espera de la Ley General de Desaparición Forzada. En este compromiso no hay elementos para considerar que se cumplirá al término del Plan de Acción en verano 2015. En el caso del compromiso de Registro de Detenidos tampoco hay un avance significativo ya que se adjudican complicaciones por el ámbito estatal y municipal sin atender las opciones planteadas por sociedad civil.

Ante el estado actual que guardan los compromisos, y previo a la elaboración de un tercer plan de acción, las OSC consideran indispensable un recuento de los alcances que ha tenido hasta ahora la plataforma de AGA y del nivel de cumplimiento de los compromisos de los plan de acción 2012 y 2013-15 para asegurar la vigencia y actualización de los compromisos una vez que este plan haya terminado. Para esto, se requiere definir un mecanismo de actualización para que los compromisos de planes de acción anteriores no queden sin atención o

descontinuados en la elaboración de planes de acción en el futuro y enfatizar elementos como el relativo a ampliar la consulta de definición de temáticas y de cocreación de un nuevo plan de acción a un mayor número de ciudadanos.

3.3.3 Tercer plan de trabajo

Bajo el liderazgo del Secretariado Técnico Tripartita (STT) como órgano de toma de decisiones de la Alianza en México —integrado por un núcleo de diez organizaciones de la sociedad civil, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos y el Gobierno Federal—, nuestro país desarrolló su Tercer Plan de Acción Nacional, a través de un proceso amplio y plural que permitió formular compromisos transformadores. (UPTCI-AGA, MEXICO)

Una de las premisas del nuevo plan de acción es articular los principios de gobierno abierto con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas. De esta forma, el Plan de Acción 2016-2018 será una de las primeras acciones que México lleve a cabo para avanzar hacia el logro de esta agenda internacional de desarrollo.

Para la construcción de los compromisos del tercer Plan de Acción se llevaron a cabo las siguientes etapas:

Consulta pública: Durante 2015 se llevó a cabo una consulta pública por Internet, para identificar los ejes temáticos en las que se enfocaría el Plan de Acción.

Jornadas Abiertas: Ejercicios abiertos al público en general, para identificar problemas públicos prioritarios y sus causas, según los ejes temáticos.

Mesas de trabajo: Ejercicios de colaboración entre funcionarios, académicos, expertos y miembros de organizaciones de la sociedad civil para definir metas a dos años e identificar líneas de acción en función de los problemas públicos y sus causas.

Actualmente, se desarrolla una estrategia que permita una adecuada implementación del tercer Plan de Acción 2016-2018. Se trabaja en la elaboración de planes de trabajo para el cumplimiento de las metas y líneas de acción establecidas, que detallan responsables, actividades, tiempos, medios de verificación e indicadores de resultados

3.4. Análisis crítico del gobierno abierto en México

Las políticas públicas de reforma administrativa y de institucionalización del acceso a la información pública en México, Guatemala y Honduras, como factores clave para la evaluación de su vinculación con la modernización y mejora de la administración pública y el combate a la corrupción.

El concepto de Gobierno Abierto se ha manado como un distinto enfoque aglutinador de esfuerzos por mejorar las capacidades del gobierno y modernizar las administraciones públicas bajo los principios de la transparencia y apertura, la participación y la colaboración. La evolución del concepto de Gobierno Abierto de la mano de la trasparencia es de suma revitalización puesto que lo han convertido en un nuevo paradigma que promete mejorar los sistemas democráticos y corregir la gestión pública.

El concepto, implica un salto cualitativo combinado a la existencia de una nueva generación de herramientas combinadas a la Web 2.0. Se da por entendido que las administraciones públicas en cuales quiera que sea su nivel (federal, estatal y municipal), disponen como materia prima básica para su funcionamiento numerosos datos referentes a las personas y sobre las más diversas áreas de actividad.

A partir de una década, y sobre todo a través de la crisis económica mundial que se ha vivido en 2008, las imposiciones para que los gobiernos y sus administraciones públicas se abran a la comprobación pública, donde se pide que sean más accesibles y sensibles a las demandas y necesidades de los ciudadanos, respondan por la confianza política otorgada para gestionar la cosa pública.

El debate sobre del tipo de gobierno e instituciones públicas que son necesarias para asumir los retos que impone el siglo XXI es la continuación de una reflexión permanente por adecuar la arquitectura institucional y política, la reforma del Estado y los procesos de modernización de la gestión pública, que se han intensificado en los últimas dos décadas años.

Sin embargo y dado el reconocido fracaso de diversos modelos de reforma y la contradictoria evidencia vinculada a los resultados de las recetas aplicadas bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP), ha surgido un nuevo movimiento en cuya base encontramos un fuerte cuestionamiento a la forma en que se trabajan los asuntos públicos, que pone de relieve el incontestable fenómeno del uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y de las redes sociales (o Web 2.0), que promueve una activa y comprometida participación de la ciudadanía y que, finalmente, presiona a los gobiernos e instituciones públicas a ser más transparentes, facilitar el acceso a la información que poseen, y a guiarse por nuevos códigos de conducta en cuyo trasfondo residen las nociones de “Buen Gobierno”, de apertura a la sociedad y de cambio paradigmático hacia un modelo emergente que esté en concordancia a la configuración de la sociedad en red de la que formamos parte.

En la actualidad, existen marcos jurídicos relativos que sustentan el desarrollo del Gobierno Abierto en gran parte de los países miembros de la OCDE, y en ellos se considera: (1) La legislación sobre el acceso a la información y libertad de prensa; (2) La legislación sobre privacidad y protección de datos; (3) Las leyes sobre procedimientos administrativos; (4) La legislación sobre Defensores del Pueblo (Ombudsman); y (5) Las leyes sobre las entidades fiscalizadoras superiores.

Sin embargo, ha habido una atención limitada para analizar la eficacia de estos marcos en su aplicación y qué resultados se han logrado en términos de una mayor transparencia y accesibilidad, y una mayor posibilidad de que los ciudadanos contribuyan al diseño de políticas y la prestación de servicios. Por ejemplo, la apertura y acceso a bases de datos del gobierno (open data) ofrece un gran potencial para la participación y la innovación. Sin embargo, esto requiere no

sólo de ajustes de las normas y los marcos de referencia, sino también de medidas y políticas para fortalecer las capacidades individuales y colectivas e incentivar la colaboración (OCDE, 2010).

Como criterio de evaluación de la calidad democrática, la Responsabilidad Social puede contribuir a la medición de las leyes, las políticas, las instituciones o los partidos políticos. En términos similares a la evaluación del impacto de género o del impacto ambiental, la Responsabilidad Social ha comenzado a instrumentalizarse como criterio evaluador. Aunque hasta la fecha no se han verificado auditorías internas en las instituciones o partidos políticos, sin embargo en las leyes se ha iniciado este proceso como refleja la reciente evaluación de los Parlamentos estatales y autonómicos efectuada por Transparencia Internacional.

No obstante, la evaluación del impacto de Responsabilidad Social aún se encuentra en un estado embrionario a pesar de su transcendencia como instrumento corrector de políticas y de las estrategias de partidos políticos. También la evaluación de la Responsabilidad Social en las instituciones adquiere relevancia jurídica pues según el Foro Económico Mundial, sin instituciones de calidad es imposible el crecimiento económico y sin calidad democrática se produce el estancamiento económico. Aunque subyace cierto riesgo derivado de la capacitación de las entidades evaluadoras y de la necesidad de que no perciban fondos públicos de los sujetos evaluados, para garantizar su neutralidad y eludir conflictos de intereses. Para finalizar, la tendencia a la consolidación del modelo de Responsabilidad Social Pública parece haberse iniciado en las sociedades democráticas avanzadas para impulsar el contrapoder de los ciudadanos.

La ciudadanización de la política, las Instituciones y del Derecho constituye un mecanismo que puede restaurar la confianza y credibilidad de los ciudadanos. La irresponsabilidad social pública debe traducirse en una respuesta desde la política y en el ordenamiento jurídico y penalizarse no sólo en el ámbito de la ética pública sino también en el marco de las leyes.

En el actual contexto de crisis económica, la adaptación al modelo de Responsabilidad Social implica una mejora de la calidad democrática en la Administración, Instituciones y Entidades Públicas. La innovación pública mediante

el recurso a estrategias de Responsabilidad Social contribuye al progreso de la sociedad mediante los valores de transparencia, ética política, participación ciudadana, igualdad.

Los resultados perceptibles respecto de la falta de simetría entre acciones de gobierno abierto y acceso a los datos abiertos, evidenciándose en estos últimos años en México un gran avance en materia de acceso a la información y, en menor medida, en materia de planificación de acciones en datos abiertos.

Este último escenario nos ha permitido identificar una oportunidad para proponer el desarrollo de políticas públicas en datos abiertos, la cuales tienen como fin establecer marcos específicos de acciones de datos abiertas que permitan la posibilidad de construir nuevas relaciones entre el Estado y sus ciudadanos de manera circular y colaborativa. Según nuestra apreciación, las fuentes consultadas indican que las políticas de gobierno abierto en el país no facilitan, por sí solas o necesariamente, el acceso, uso y reutilización de los datos abiertos por parte de los ciudadanos. Sin embargo, concluimos que dicho panorama puede transformarse por medio de la ejecución de acciones y políticas públicas específicas en datos abiertos.

Tal como señala Ozslak (2013: 18) el gobierno abierto es un “proceso interactivo con los ciudadanos, a través de una relación de doble vía en la que éstos pueden expresar sus opiniones o propuestas sobre políticas o proyectos gubernamentales, coparticipar en la producción de bienes o servicios públicos y/o intervenir activamente en el seguimiento, control y evaluación de la gestión estatal”. Por ello estimamos que el gobierno abierto en México debería entre otras acciones centrar la gestión en los ciudadanos; orientar los procesos a la obtención de los resultados mensurables; promover la articulación y el trabajo en red; mejorar las reformas de relación y comunicación con la ciudadanía y propiciar la participación ciudadana en el diseño, la implementación y la evaluación de las acciones en datos abiertos. Las políticas públicas en datos abiertos bien podrían ser el punto inicial de dicho entramado de relaciones.

El desafío está asociado a la forma de organizar el gobierno abierto para producir datos confiables y útiles a la sociedad y el mercado. Como señalan

Valenzuela y Bojórquez (2015: 8) “la producción de datos en formato reutilizable, desde el gobierno o la sociedad, presenta el reto social de procesar importantes volúmenes de información y el reto desde el gobierno, de que la información otorgue sentido a la decisión pública, en especial sobre temas comprometidos en la agenda de gobierno abierto”.

Así, los datos abiertos se han constituido como indispensables para cualquier ecosistema de gobierno abierto que tenga en miras la innovación social, económica o política de un país. Entendemos que la incidencia del poder del ciudadano como actor político cobra singularidad y presencia efectiva a través de la interacción con los datos abiertos, lo que constituye un avance necesario para la solución del problema planteado. Podemos afirmar, entonces, que un cambio sistémico en el diseño y desarrollo del GA permitirá producir una reingeniería del sistema de acceso a la información y posibilitar el establecimiento de nuevos mecanismos de acción para generar mayor valor público a partir de los datos disponibles para la ciudadanía.

En resumen, las administraciones públicas del futuro facilitarán la transparencia, participación y colaboración mediante una consolidación de los principios de funcionamiento asociados al *open government*. En particular, las administraciones públicas estarán abiertas a un escrutinio público mucho más directo y constante por las acciones que adopten, serán más accesibles a cualquier individuo que desee relacionarse con ellas y fomentarán la colaboración de otros actores ampliando la receptividad a las nuevas demandas, propuestas e ideas del entorno. Al mismo tiempo, las administraciones públicas facilitarán la reutilización de información pública para permitir la creación de servicios de valor añadido que contribuyan crecimiento económico. Transparencia, rendición de cuentas, participación y nuevas tecnologías de la información y de la comunicación son elementos visibles del concepto de *open government*.

La idea del gobierno abierto en México está transitando de un debate en construcción, a uno en consolidación. De esta forma, la apertura dejó de centrarse solo el gobierno, entendido éste como el Poder Ejecutivo, para ampliar la visión hacia un estado abierto, en la cual los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial

requieren adoptar la transparencia y la participación ciudadana como elementos para avanzar en la apertura en la gestión administrativa y política de los asuntos colectivos (Oszlak, 2012; Uvalle 2013; Salas, 2015).

Se requiere una mirada más amplia a la sola esfera del Ejecutivo. Estado abierto muestra una visión latinoamericana de la apertura, que involucra al Estado en su conjunto, con actores de sociedad civil en la definición de problemas públicos y el codiseño de soluciones en el ámbito legislativo, judicial y ejecutivo. Lo anterior supone producir políticas, acciones y estrategias de la mano con la sociedad civil. Las tecnologías de la información, tienen un papel central en la colaboración y comunicación entre actores, y en la fase de creación posterior de políticas públicas.

Pero también promueve la coproducción de servicios públicos, mediante la participación ciudadana, aportando valor social de la información que produce la apertura gubernamental. El Estado asume en el gobierno abierto, una función generadora de información y datos que son puestos a disposición de la sociedad civil, sin lo cual no tendría sentido ni dirección el estado abierto o el gobierno abierto.

Estado abierto tiene dos dimensiones. Una horizontal, que reconoce la importancia de activar mecanismos tecnológicos que incentiven la transparencia y participación ciudadana con los poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Otra dimensión es vertical, e involucra a los tres órdenes de gobierno, el federal, estatal y municipal, para generar capacidades institucionales y organizativas, que fomentan la esfera relacional del gobierno y sociedad.

Ya no solo es abrir las ventanas del gobierno para conocer lo que hace, sino que se trata de abrir las puertas a los actores sociales para acceder al lugar donde se deciden las agendas de los problemas públicos. Con estado abierto se transita de un modelo basado en la concepción tradicional de la transparencia, de una visión legalista hacia otra visión más proactiva, focalizada y colaborativa. El uso de la información pública, implica el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), a través de la participación ciudadana. La creación de valor,

implica condiciones de apertura, donde la información formada con datos, documentos y archivos, requiere utilizarse para crear valor.

La información por sí misma no genera utilidad social, sino que se complementa por el uso que hacen las organizaciones de la sociedad civil. Todo gobierno considerado abierto, habrá de establecer bases para la acción conjunta de políticas, estrategias, compromisos y diversas formas de actuación colaborativa.

De esta forma se puede perfilar que el gobierno abierto es un modo de gobernar y gestionar lo público en una democracia, que se caracteriza por proveer información pública a la ciudadanía, en su forma más pura y de fácil acceso, como son los datos abiertos. Solo que éstos no representan por si solos la nueva transparencia que exige gobierno abierto, sino están acompañados de atributos de calidad que otorguen valor a la información pública.

Detrás del gobierno abierto existe un cambio social, que se manifiesta en el uso intensivo de las tecnologías de la comunicación, la información y las redes sociales digitales; pero también implica un arreglo institucional que deviene del cambio político, económico y social.

La apertura de la sociedad a nuevas formas de convivencia y la economía abierta a nivel global y local, indican que la apertura política está en función de la apertura del gobierno y condiciones democráticas de ejercicio del poder. Si los recursos tecnológicos permiten cambiar estructuras de poder, instituciones y organizaciones, entonces internet no solo implica hacer mejor lo que hacíamos antes, sino que implica entonces un cambio de paradigma en el quehacer público (Subirats, 2012).

Vía internet, los gobiernos se muestran cada vez más relacionados con la sociedad, a través del uso intensivo de las tecnologías y comunicaciones digitales. Así, se da forma a una manera bidireccional de comunicación, que implica estructuras de poder menos jerarquizadas, en tiempos en los que el poder se representa disperso y fragmentado.

Ante un poder de esta naturaleza, la sociedad abierta implica más dinamismo, interacción y comunicación. La comunicación de doble vía (del

gobierno a ciudadanos y viceversa) era impensable hace 30 años en México, no solo por la falta de tecnologías socializadas, sino por la existencia de una política parroquial basada en súbditos y no tanto en ciudadanos (Almond y Verba, 2001).

Hoy la relación del gobierno con los ciudadanos, se modifica cada vez con mayor rapidez e inestabilidad. La revolución tecnológica, la globalización (Cunill, 2012) y política pública en la era digital (Hood y Margetts, 2007) inciden en potenciar tal relación, que se mueve entre lógicas de control y colaboración. La gobernanza colaborativa es un arreglo institucional a partir de dos elementos: crear valor con base en las diversas modalidades de relación entre gobierno y sociedad; y por otra, la capacidad de procesar el disenso surgido de una relación que, por su naturaleza, no siempre es colaborativa.

Moore define valor público como “aquello que nosotros, en tanto individuos, deseamos como condiciones públicas en las cuales nos gustaría vivir, y aquello que colectivamente acordamos que nos gustaría lograr juntos, utilizando el poder del Estado” (Moore, 2006: 18).

El cambio institucional en México devino en fenómenos políticos, como el gobierno dividido, producto de la alternancia en el poder y congresos sin mayoría (Lujambio, 1999); el gobierno yuxtapuesto, resultado de la victoria de un partido político en ciudad capital distinto al que gobierna la entidad federativa (De Remes, 1997); la limitación de poderes presidenciales, vía la activación de mecanismos de pesos y contrapesos efectivos (Weldon, 1999), entre otros.

El gobierno abierto en México se está gestionando a partir de tres modelos que definen acciones puntuales de uno o dos años de vigencia, estrategias de inclusión de la sociedad civil en ciertas decisiones, con fines de mejora en la administración pública, mediante la transparencia y la participación ciudadana. Los modelos analizados dan forma a un eje vertical del estado abierto, en tanto son los tres modelos independientes entre sí.

La recientemente promulgada Ley General de Transparencia (LGT) promueve un esquema que busca generar sinergias entre los tres órdenes de gobierno, para definir un modelo nacional de transparencia. Pero esta Ley queda

sin definir una ruta respecto al gobierno abierto y deja en manos de los gobiernos promover la apertura en los términos que lo decidan.

La LGT mandata ciertas estrategias, pero no acaba por definir un modelo nacional federalista, por lo que se infiere que permanece lejana la idea de un prototipo de desarrollo institucional en gobierno abierto, de largo alcance y sostenibilidad, en comparación con los modelos analizados en este texto. Bajo esta óptica, los tres modelos parecen obedecer más a un asunto de voluntad política, que al diseño de instituciones abiertas a la deliberación y la creación de valor, por vía normativa de la transparencia y la participación.

En este sentido, el componente de la transparencia del gobierno abierto, implica nuevos desafíos. El primero está asociado a la forma de organizar el gobierno para producir datos confiables y útiles a la sociedad y el mercado. La producción de datos en formato reutilizable, desde el gobierno o la sociedad, presenta el reto social de procesar importantes volúmenes de información y el reto que desde el gobierno, la información otorgue sentido a la decisión pública, en especial sobre temas comprometidos en la agenda de gobierno abierto. La idea de abordar el gobierno abierto como un modelo, permite darle un tratamiento conceptual de más alcance, y considerarlo como un conjunto de procesos, políticas, estrategias, objetivos, acciones y metas, que buscan la apertura gubernamental por la vía de la transparencia y la participación.

La apertura genera un valor, mediante el uso inteligente de los datos y la deliberación ciudadana con autoridades, en temas sensibles de cada región, país o localidad. Otro desafío del gobierno abierto es la generación de incentivos para que la ciudadanía colabore con el gobierno, en particular cuando la agenda está dominada por temas que exigen mayor rendición de cuentas. En este texto se hizo explícito, que gobierno abierto es un modelo que corresponde a lógicas de colaboración, mientras que los modelos de rendición de cuentas corresponden a lógicas de control gubernamental entre poderes y desde la sociedad.

La transparencia de la rendición de cuentas, promueve el control de la acción del gobierno, y la transparencia del gobierno abierto establece rutas de colaboración con el gobierno en asuntos de interés público o colectivo. De esta

misma forma, la participación ciudadana, enfrenta el reto de conceptualizarse en términos de la colaboración, para ir abriendo el gobierno a propuestas formuladas desde la sociedad.

Al igual que el anterior componente del gobierno abierto, la participación ciudadana en la rendición de cuentas exige auditar, controlar, revisar y fiscalizar “societalmente” al gobierno. La participación ciudadana en el gobierno abierto, establece pautas de trabajo conjunto y aprendizajes significativos. Es decir, la participación ciudadana en el gobierno abierto indica una forma de colaboración en temas sensibles.

Gobierno abierto es un modelo entre varios, que no se puede concebir como la panacea y la solución. Es parte de la solución, pero no a priori. Por eso la importancia de un modelo nacional de desarrollo institucional, donde gobierno abierto y la rendición de cuentas sean ejes centrales de las políticas públicas y las políticas de Estado, es fundamental para hacer sostenibles los modelos de gobierno abierto implementados en México.

Actualmente, se requiere incentivar la organización pública para potenciar la innovación social, creando tejido capaz de adaptarse a los entornos y crear territorio fértil para la evolución de las instituciones hacia una gobernanza más colaborativa, en escenarios con capacidades institucionales mínimas, pero sólidas, para la apertura administrativa y gubernamental (Castells y Hall 2001). Intervenir en los asuntos públicos desde la sociedad, exige desarrollar capacidades que favorecen una voz más colaborativa, sin perder la capacidad crítica del ciudadanos en la participación de asuntos colectivos. La exploración a los tres modelos, indica que un gobierno abierto utiliza y dispone de recursos tecnológicos, de información y comunicación, para innovar en el sector público a fin de mejorar los servicios que presta el gobierno.

3.5 Conclusiones

1. La misión del gobierno es crear un sistema de auto-protección social para y con todas las personas que viven en el Estado, que sea seguro a largo plazo, autofinanciable, de muy buena calidad y sin corrupción.
2. La palabra *Accountability* corresponde al término rendición de cuentas. Pero realmente se refiere a servir porque se quiere hacer, no porque se tiene que hacer.
3. La rendición de cuentas se refiere a la obligación que tiene el poder de responder, en primer lugar a los ciudadanos que son su fuente última de sustentación y legitimidad.
4. La transparencia es parte de la estrategia del cambio institucional que se concibe para incluirla como pieza funcional en la relación del Estado con los ciudadanos
5. La transparencia contribuye a fortalecer a la rendición de cuentas, ya que es un instrumento para su desarrollo, pero no es el único, por lo que la fiscalización, las auditorías, los controles y la vigilancia ciudadana, contribuyen a la *accountability* en su dimensión de rendición de cuentas.
6. La Agenda Social como legítima expresión de los aportes y consensos alcanzados por amplios y distintos sectores de la sociedad.
7. Los actos de corrupción, la ausencia de ética y valores morales tanto en la población como en los funcionarios públicos, 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 el que se perjudica no a quienes están involucrados en el poder o en los actos de corrupción, sino a la población en general, económica, política y culturalmente.
8. La iniciativa multilateral, Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) OGP por sus siglas en inglés, es un nuevo modelo de gobernanza que busca transformar la relación entre gobierno y sociedad para fortalecer la democracia.
9. El acceso a la información es el derecho fundamental que tenemos los ciudadanos de solicitar al gobierno información pública y de obtener respuesta

- satisfactoria en un tiempo razonable, en la medida en que dicha información no es reservada por alguna excepción establecida en la ley.
10. La OGP no es la solución, es una gran puerta de oportunidades para exigir compromisos claros, medibles, asequibles, relevantes y específicos; que contribuyan a una mayor apertura parlamentaria en la región.
 11. La Alianza para el Gobierno Abierto en México se compromete a: Aumentar la integridad pública, manejar más eficientemente los recursos públicos, aumentar la rendición de cuentas corporativas y mejorar los servicios públicos.
 12. La democracia del siglo XXI supone que los gobiernos estén en consonancia con los gobernados
 13. México destaca en transparencia y acceso a la información, por el alto grado de institucionalización e innovación. Desde 2003 dispone de un sistema eficiente en línea, para realizar peticiones de acceso a la información pública.
 14. La transparencia, la rendición de cuentas social son esenciales para la gobernabilidad democrática y constituyen elementos clave para promover la inversión, aumentar la competitividad económica y fortalecer el estado de derecho.
 15. Una transparencia sin vigilantes equivale a reglas sin eficacia, que conducen a más transparencia sin resultados e información sin valor público.
 16. El diseño de OGP se basa en la idea de crear una alianza que reconozca la necesidad de formar lazos que permitan y faciliten la cooperación entre el gobierno y la sociedad civil.
 17. Los gobiernos pueden decidir, la creación de nuevos portales para difundir información, responder a demandas de información específica, obligarse a brindar ciertos datos, adoptar una política de “transparencia activa”, por considerar que es parte de su obligación hacia la ciudadanía, crear “repositorios abiertos” (o redes de repositorios) documentales, de imágenes, sonidos o datos abiertos entre otros.
 18. La irrupción de las TIC y su impacto en diversos ámbitos de la vida socioeconómica condujo a organismos internacionales y gobiernos, a adoptar directrices para proteger la privacidad de los datos personales.

19. Los beneficios resultantes pueden traducirse en menor corrupción, mayor transparencia, mayor conveniencia para el usuario, crecimiento de la recaudación y/o reducción de costos.
20. La construcción de políticas de Estado, más allá de la lógica de los gobiernos de turno, que sean visualizadas como un entramado complejo de cambios que operan de manera transversal en el andamiaje institucional y en la arquitectura organizativa del sector público.
21. México fue miembro fundador del AGA, la cual se lanzó el septiembre de 2011 como una iniciativa que busca promover acciones que contribuyan a la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación tecnológica en el gobierno, con el fin de fortalecer la gobernanza y combatir la corrupción, desempeñando un papel aceptable junto con distintas instituciones que además representaran, coordinaran y definieran claramente sus objetivos que tiene cada país.
22. La adopción de una instancia de coordinación tripartita ha sido la forma de encararlas para poder, en su momento, rendir cuentas sobre los avances que ha tenido el gobierno mexicano
23. La participación de México en la Alianza para el Gobierno Abierto supone la importancia de reiterar la promoción de una democracia efectiva y una política exterior responsable
24. México fue de los primeros países en adherirse a la Declaración del Gobierno Abierto promovido por la AGA durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012)
25. El gobierno de México presentó oficialmente su primer Plan en el lanzamiento de OGP en Nueva York, el 20 de septiembre de 2011, con 18 compromisos, que incluía solo una propuesta de las OSC
26. Enrique Peña Nieto, asume la presidencia de la Alianza para el Gobierno Abierto por el periodo 2014- 2015 y presenta la visión estratégica que México impulsará en el marco de OGP.

27. En el Plan de Acción 2013-2015 (PA15) se formularon líneas de acción bajo cinco grandes objetivos para promover la transparencia y rendición de cuentas y consolidar un México Abierto.
28. El pasado 14 de abril de 2015 se llevó a cabo la Segunda sesión pública de avances de los compromisos del Plan de Acción 2013-2015 de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en México.
29. Los resultados perceptibles respecto de la falta de simetría entre acciones de gobierno abierto y acceso a los datos abiertos, evidenciándose en estos últimos años en México un gran avance en materia de acceso a la información y, en menor medida, en materia de planificación de acciones en datos abiertos.
30. Las administraciones públicas del futuro facilitarán la transparencia, participación y colaboración mediante una consolidación de los principios de funcionamiento asociados al *open government*.
31. Transparencia, rendición de cuentas, participación y nuevas tecnologías de la información y de la comunicación son elementos visibles del concepto de *open government*.
32. El gobierno abierto en México se está gestionando a partir de tres modelos que definen acciones puntuales de uno o dos años de vigencia, estrategias de inclusión de la sociedad civil en ciertas decisiones, con fines de mejora en la administración pública, mediante la transparencia y la participación ciudadana. Los modelos analizados dan forma a un eje vertical del estado abierto, en tanto son los tres modelos independientes entre sí.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

1. Aguilar Rivera, José Antonio (2007). *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. México, IFAI, Cuadernos de Transparencia No. 10.
2. Aguilera Cesar R, *Manual de ciencia politica de Prat-1996*
3. Almond Gabriel y Verba Sidney (2001) "*La cultura política*" en *Battle, Albert. Diez textos básicos de Ciencia Política*, España: Ariel.
4. Amaro Guzmán, Raymundo. (1986), *Introducción a la administración pública*, México, Mc Graw-Hill.
5. Baena del Alcázar, Mariano. (1999), *Curso de ciencia de la administración*, Madrid, Porrúa.
6. BARZELAY, M. (1998): *Atravesando la burocracia: Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica. México D.F.
7. Barzelay, Michael (1998). *Atravesando la Burocracia, una nueva perspectiva de la Administración Pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
8. Bautista-Farías, J. (2016). "*Gobierno abierto en México: promesas y vicisitudes*". En *Análisis Plural*, Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.
9. Beltrán, Miguel. (2002), *Las administraciones públicas*, Madrid, Páidos.
10. Bonnin, Charles-Jean Baptiste. (2005), *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

11. Castelazo, José R. (2011). *“La transparencia como razón de Estado republicano”*. En Ricardo, Uvalle Berrones (coordinador). *Rumbos de la transparencia en México*. México, UNAM.
12. Castelazo, José R. (2011). *“La transparencia como razón de Estado republicano”*. En Ricardo, Uvalle Berrones (coordinador). *Rumbos de la transparencia en México*. México, UNAM.
13. Castells, Manuel y Hall Peter (2001) *Tecnópolis del Mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI*. Alianza Editorial: Madrid.
14. Cunill, Nuria (2012) *“¿Qué ha pasado en lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas”* en revista CLAD Reforma y democracia. Vol. 52, pp. 7-44.
15. Dimock, Marshall. (1967), *Administración pública*, México, UTEHA
16. Ferranti, Perry, Ferreira, & Walton, , *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History.*,2003.
17. Fraga, Gabino. (1969), *Derecho administrativo*, México, Porrúa.
18. González Saravia, Antonio. (1888), *La administración pública*, Guatemala, Establecimiento Tipográfico de la Nación.
19. González, Florentino. (1840), *Elementos de ciencia administrativa*, Bogotá, Imprenta de J.A. Cualta. Dos volúmenes.
20. Guerrero, Omar (1998). *“El ‘Management’ Público: una Torre de Babel”*. *Convergencia*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, No. 17.
21. Guerrero, Omar (2011). *“La transparencia en la administración pública: principios conceptuales”*. En Ricardo, Uvalle Berrones

- (coordinador). *Rumbos de la transparencia en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.
22. Guerrero, Omar. (1985), *Introducción a la administración pública*, México, Harla.
23. Guerrero, Omar. (1986), *La teoría de la administración pública*, México, Harla.
24. Hood Christopher C. y Margettsy Helen Z. (2007) *Las herramientas de la era digital*. Palgrave MacMillan: New York, USA
25. Howard, A. (2011, September 19). *Historic global Open Government Partnership launches in New York City*. O'Reilly Radar.
26. Jorge Abdó Francis , *Transparencia y acceso a la información gubernamental* , UAT, 2004.
27. Juan Miguel Ramírez Zozaya , *El modelo de gobierno abierto* , IAPEM.
28. Lujambio, Alonso (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México, D.F: Océano
29. *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)* (1997). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*.
30. Oscar Oszlak Ester Kaufman , AGOSTO 2014, *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional* , REDGEALC.
31. Oszlak, Oscar (2012) “*Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos*” en VIII Conferencia Anual INPAE Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa, San Juan de Puerto Rico, 25 de abril. Universidad de Puerto Rico, Ríos Piedra.

32. Oszlak, Oscar. 2013. *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, Washington: Organización de Estados Americanos
33. Pardo, María del Carmen, *Una introducción a la administración pública*, México, El Colegio de México, 2016, 168 pp. *Gestión y Política Pública*, vol. XXVI, núm. 1, enero-junio, 2017, pp. 273-276 Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México.
34. Pérez de Arce, Hermógenes. (2015), *El administrador público: estudios sobre principios generales de administración*, México, INAP, Colegio de Administradores Públicos de Chile A.C.
35. Peschard, Jacqueline ,*Estudio comparativo de leyes de acceso a la información pública*, IFAI, Feb 4, 2007.
36. Posada de Herrera, José. (1978), *Lecciones de administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
37. Posada, Adolfo. (1900), *La administración política y la administración social*, Madrid, España Moderna.
38. Rodríguez Zepeda, Jesús (2007). *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. México, IFAI, Cuadernos de Transparencia No.4
39. Rosa, Luis de la. (1853), *La administración pública de México y medios de mejoría*, México.
40. Sánchez González, José Juan ,*La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto* *Espacios Públicos*, vol. 18, núm. 43, mayo-agosto, 2015, pp. 51-73 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México.
41. Sánchez González, José Juan ,*Usos de la Accountability en la administración pública*, *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)* Año 19. Nº 68, 2014, 618–638.

42. Sánchez Trigueros, Joaquín , *Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública*, Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. XIII, núm. 23, 2015, pp. 67-84.
43. Schedler, Andreas (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, núm. 3, México, IFAI, Cuadernos de Transparencia
44. Schedler, Andreas (2007). *La rendición de cuentas*, México, IFAI, Cuadernos de Transparencia.
45. Silvela, Agustín. (1839), *Estudios prácticos de administración*, Madrid, Imprenta Nacional.
46. Sosa, José (compilador) (2011). *Transparencia y rendición de cuentas*. México, Escuela de Administración Pública D.F. y Siglo XXI.
47. Subirats, Joan (2012). “*Nuevos tiempos. ¿Nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta*”, conferencia magistral impartida en el
48. Subirats, Joan. (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
49. *Tratado de ciencia política*, obras generales, Anthropos Editorial, 2007.
50. Ugalde ,Luis Carlos (2002). *Rendición de cuentas y democracia, el caso México*. México: Instituto Federal Electoral (IFE).
51. Ugalde, Luis Carlos (2002), *Rendición de cuentas y democracia*. El caso de México, México, IFE.
52. Uvalle Berrones, Ricardo (2011). “*Fundamentos de la transparencia en el Estado Democrático de Derecho*”. En Ricardo, Uvalle Berrones (coordinador). *Rumbos de la transparencia en México*. México, UNAM.

53. Uvalle, Ricardo (2013) *Oportunidades y restricciones de la política de Transparencia en México*. México DF: UNAM.
54. Vergara, Rodolfo (2007). *La transparencia como problema*. México, IFAI, Cuadernos de Transparencia No. 5, p, 17.
55. Villanueva, Ernesto (2000). *Derecho Mexicano de la Información*, México: Oxford.
56. Weldon, Jeffrey (2002). “*Las fuentes políticas del presidencialismo en México*” en Mainwaring y Shugart. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires- Barcelona- México DF: Paidós.
57. White, Leonard. (1964), *Introducción al estudio de la administración pública*, México, Compañía General de Ediciones.
58. Woodrow, Wilson. (1887), *El estudio de la administración*, México, Fondo de Cultura Económica.

REVISTAS

1. Cea Egana, José Luis. *¿QUE ES GOBIERNO? UNA RESPUESTA CONSTITUCIONAL?*. Rev. derecho (Valdivia), dic. 1997, vol.8, no.1, p.61-75. ISSN 0718-0950.
2. Consejo Científico del CLAD (2000). *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, Universidad de Buenos Aires, Argentina, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
3. Debbasch, Charles. (1981), *Ciencia administrativa: administración pública*, Madrid, INAP.
4. Fernández Santillán, José. (1980), *Política y administración pública en México*, México, INAP
5. Moore, Mark H (2006) “Creando valor público a través de las asociaciones público-privadas”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 34. Caracas, Venezuela
6. Nonell, R. (2002), *Transparencia y buen gobierno*, España, Fundación Amics de la UPC
7. Nonell, Rosa (2002). *Transparencia y Buen Gobierno, La Rendición de Cuentas (Accountability) en una sociedad avanzada. El posicionamiento de las Universidades*. Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona: Icaria. Uvalle
8. Quintanilla Mendoza, Gabriela, & Gil García, José Ramón, *Gobierno Abierto en América Latina: Modelo Conceptual, Planes de Acción y Resultados Preliminares* Cuarta Edición, INAP.
9. Salas, Joel (2015a) “Gobierno abierto en 6 pasos” en revista *Alcaldes de México*. México, DF, Mayo, pp. 34. Salas, Joel (2015b) “5 estados dan primeros pasos en gobierno abierto” en Blog de la revista *Alcaldes de*

México. Consultado en línea el 3 de agosto de 2015.<http://www.alcaldesdemexico.com/demo/expediente-abierto/5-estados-dan-primeros-pasos-en-gobierno-abierto/>

10. XVII Congreso Internacional del CLAD, Cartagena de Indias, Colombia, 30 octubre- 2 de noviembre.

ARTÍCULOS WEB

1. Alianza para el gobierno abierto, disponible: <http://gobabiertomx.org/mision-y-objetivos>. Consultado en línea: 20-04-2016
2. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/07/25/catalunya/1437848338_959699.html. Consultado en línea: 28-05-2017
3. <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-04915.pdf>. Consultado en línea: 10-06-2017
4. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos personas. Consultado en línea: 24-06-2017
5. OCDE (2015), “*Gobierno Abierto en América Latina*”, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, disponible en: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/gobiernoabierto-en-america-latina_9789264225787-es#page2. Consultado en línea: 02-07-2017
6. Ramírez Alujas Álvaro y Nocolás Dassen (Marzo 2014), “*Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en México.*” Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en: <http://www.gobiernoabierto.gob.ar/multimedia/files/ICS%20TN%20Vientos%20de%20cambio.pdf>. Consultado en línea: 17-08-2017
7. Retrieved from: <http://radar.oreilly.com/2011/09/historic-open-government-partn.html>. Consultado en línea: 13-06-2017
8. Subirats, Joan (2015) “*Repoliticemos el 27-S*” en El País, 26 de julio. Consultado en línea: 14-04-2016
http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/07/25/catalunya/1437848338_959699.html