

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE 871360

**RECONSTRUCCIÓN DE CAPITAL SOCIAL Y CREACIÓN DE VALOR
PÚBLICO: DESAFÍOS DE LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO EN
MÉXICO.**

**TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO
DE MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA

JESSICA BERENICE CASTAÑEDA GUTIÉRREZ

DIRECTOR: DRA. RINA MARISSA AGUILERA HINTELHOLHER.

México, D.F.

Mayo, 2017.

Agradezco enormemente a la Dra. Rina Aguilera Hintelholher, quien fue imprescindible para el desarrollo y conclusión de esta investigación; sus consejos, sugerencias, comentarios y amplia experiencia fueron sin duda fundamentales, así como los ánimos que me dio para continuar cuando las cosas fueron difíciles. Le agradezco también ser parte importante de mi desarrollo profesional, la oportunidad y confianza que me dio, y principalmente que haya compartido su conocimiento conmigo, el cual es invaluable.

Al Sr. Alexandro Argudín Le Roy y a la Lic. Martha León, quienes me permitieron ser parte de su equipo -experiencia por demás enriquecedora y trascendental en mi formación dentro de la Administración Pública-. Agradeceré y reconoceré siempre su apoyo y gestión para la materialización de este proyecto.

Agradezco a mis padres Ernesto y Virginia, quienes siempre están cerca con las palabras correctas para mí.

A mi hermana Evelyn, a quien admiro profundamente. Siempre agradeceré que sea parte de mi vida, que me impulse, me rescate y me quiera como solo ella lo sabe hacer.

Finalmente a mis amigos más allegados, porque han sabido ser amigos.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

Capítulo 1- CAPITAL SOCIAL Y VALOR PÚBLICO: CONCEPCIONES ESENCIALES EN EL MARCO DE GOBIERNO ABIERTO.

1.1- Introducción	5
1.2- ¿Qué es Gobierno Abierto?	6
1.3- Capital social y valor público: una revisión conceptual	14
1.3.1- <i>Capital social</i>	15
1.3.2- <i>Valor público</i>	20
1.4- Capital social y valor público en el paradigma de Gobierno Abierto.....	25
1.5- Conclusiones	27

Capítulo 2- SOBRE LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO.

2.1- Introducción.....	29
2.2- Iniciativa de la Alianza para el Gobierno Abierto.....	29
2.3- Acceso a la información pública	34
2.4-Transparencia.....	38
2.5- Rendición de cuentas	43
2.6- Participación ciudadana	48
2.7- Datos abiertos	53
2.7.1- <i>Gobierno Electrónico</i>	57
2.8- Conclusiones	59

Capítulo 3- ALGUNAS EXPERIENCIAS DE GOBIERNO ABIERTO EN AMÉRICA LATINA.

3.1- Introducción	61
3.2- Panorama de la región	61
3.3- Materialización de las dimensiones de Gobierno Abierto en América Latina.....	69
3.3.1- <i>Participación ciudadana (y gobierno 2.0) en Chile</i>	69
3.3.2- <i>Transparencia y combate a la corrupción en Colombia</i>	71
3.3.3- <i>Datos abiertos en Paraguay</i>	74
3.4- Conclusiones	77

Capítulo 4- CAPITAL SOCIAL Y VALOR PÚBLICO: LOS DESAFIOS DE SER UN GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO.

4.1- Introducción	79
4.2 - Alianza para el Gobierno Abierto en México	79
4.2.1- <i>Primer plan de acción (original y ampliado)</i>	83
4.2.2- <i>Segundo plan de acción</i>	88
4.2.3- <i>Consulta temática y elaboración del Tercer Plan de Acción</i>	92
4.3- Análisis de los compromisos y sus avances	96
4.4- Impulso de capital social y valor público en los compromisos emprendidos desde la Alianza.	99
CONCLUSIONES FINALES	108
ÍNDICE DE FIGURAS	112
ÍNDICE DE TABLAS	113

BIBLIOGRAFÍA

Introducción.

El presente trabajo de investigación trata diversos aspectos relacionados con el paradigma de Gobierno Abierto, sus antecedentes, propuestas teóricas, elementos que lo constituyen y en particular, la institucionalización del modelo a través de la iniciativa denominada Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), conocida en inglés como Open Government Partnership (OGP).

Esta iniciativa se examina haciendo un recorrido que tiene como punto de partida el *Memorando de Transparencia y Gobierno Abierto* emitido por el ex Presidente Barack Obama en su primer año de gobierno, que sirve de base para que posteriormente el 12 de julio de 2011 -en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York-, el entonces presidente de los Estados Unidos, lo presente ya como iniciativa a nivel internacional junto con la ex Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, dando inicio de manera oficial a la Alianza para el Gobierno Abierto.

Se analiza también, la experiencia de México como parte y co-presidente de la Alianza, revisando de manera particular su participación en la generación de procesos de Gobierno Abierto, para lo cual se hace uso de dos enfoques metodológicos principalmente: por un lado, el enfoque de Capital Social empleado como una de las propuestas analíticas más difundidas por el Banco Mundial en la revisión de las estrategias de desarrollo que remite a la sociedad civil y ciudadanía como centro de reflexión, derivado del grado de participación que tienen en los asuntos de interés general.

Por otra parte, la idea de Valor Público que asume la capacidad y la libertad de las personas para expresar sus preferencias respecto a las actividades y resultados de la Administración Pública, donde la finalidad es mejorar la calidad de vida, ser más efectivos en la provisión de servicios públicos, contar con una mejor capacidad de respuesta e incrementar la confianza ciudadana en el gobierno.

Ambos enfoques resultan fundamentales para correlacionar la cooperación-coordinación entre el Estado y la sociedad civil en la construcción de las agendas y en la evaluación de cumplimiento de los compromisos establecidos vía la Alianza; este ejercicio funciona para describir precisamente los elementos estructurales y coyunturales indispensables para la reconstrucción de Capital Social y creación de Valor Público, donde el impulso de un modelo de gestión que tenga como principio básico la promoción de la participación ciudadana, que genere vínculos que apunten a una intervención efectiva de actores diversos, resulta hoy en día trascendental en un contexto donde los grandes temas que deben ser abordados representan un reto ante los cambios acelerados a nivel global.

El caso de México, resulta trascendental no solo por ser parte activa de la Iniciativa, también porque en octubre de 2013, recibió la Co-Presidencia de la AGA (junto con Indonesia), asumiendo el liderazgo en la promoción de los principios de Gobierno Abierto, asimismo en octubre del 2015, el país fue sede de la Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto, donde países y organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo se reunieron con la finalidad de tratar los desafíos y las oportunidades globales de la agenda de los próximos años¹.

En este contexto, México como promotor y participante de esta plataforma internacional ¿qué recursos potenciales ha venido proponiendo vía la AGA para que la Administración Pública aprehenda las demandas ciudadanas a la vez que las convierta en objetivos?, ¿por qué sería importante promover y llevar a la práctica las ideas de Gobierno Abierto?, ¿cuál es el desempeño de México en la adopción y puesta en marcha de los principios de la AGA?

México ha establecido 74 compromisos desde el 2011 –año en qué se adhirió a la AGA-, a través de la generación de tres Planes de Acción, para los cuales tuvo que fijar un proyecto de agenda con base en dos elementos, por un lado una adecuada interacción entre organizaciones que revele una auténtica red de colaboración entre

¹ A la Cumbre de asistieron 2800 participantes, 66 países, 61 parlamentarios y ministros. Fuente: INAI #AGA15.

la sociedad y el gobierno, y por otro lado, buscar a través de los recursos que la Alianza propone, la construcción de una plataforma efectiva que funcione para resolver los grandes problemas que enfrenta el país.

Es innegable que las agendas se construyen de compromisos que el gobierno asume y que la sociedad organizada propone, de esta manera la construcción e implementación de un plan de Gobierno Abierto, debe ser compatible con los valores y deseos ciudadanos; luego entonces, la Alianza para el Gobierno Abierto funciona sólo si se generan redes de colaboración (capital social) entre la sociedad y el gobierno, a la vez que el gobierno presente voluntad y capacidad para acomodar sus objetivos a las preferencias y necesidades ciudadanas (valor público).

Para el estudio de estas dinámicas en torno a la Iniciativa se utilizará – principalmente- el método hipotético deductivo, además del método de análisis histórico y lógico, pues la finalidad es que a través de ambos métodos se puedan describir las características fundamentales de las dinámicas alrededor de la Iniciativa, a la vez de contar con datos que proporcionará el método histórico, de manera que no constituya un simple razonamiento especulativo.

Asimismo se utiliza el método del ensayo y error propuesto por Karl Popper a través del cual se deducen las consecuencias observables y se ponen a prueba mediante hipótesis empíricas. La aplicación de estos métodos y el uso de los dos enfoques explicativos, permitirán ofrecer una explicación acerca de la forma en que las organizaciones gubernamentales y la sociedad interactúan de acuerdo a los objetivos y compromisos que estructuran la Alianza para el Gobierno Abierto en México. Por consiguiente, la investigación se ha dividido en cuatro partes.

En el primer capítulo se desarrollan las teorías Gobierno Abierto, capital social y valor público a través de las propuestas realizadas por autores como Karl Popper, Pierre Bourdieu, Robert Putnam y Mark Moore; -destacando en cada enfoque- rasgos que permitan establecer los puntos de unión de cada paradigma teórico con la finalidad

de proporcionar una explicación sobre las dinámicas que se generan en torno a las prácticas de Gobierno Abierto para la creación de Capital Social y Valor Público, al promover la transparencia, colaboración y la participación ciudadana.

En el segundo capítulo se explican los elementos básicos del enfoque de Gobierno Abierto: transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas, participación ciudadana y datos abiertos -haciendo la precisión y diferenciación con gobierno electrónico-, ya que si bien ambos conceptos tienen en común el uso de la tecnología para establecer interacciones entre ciudadanos y gobiernos, en los datos abiertos es necesario que los gobiernos transformen las plataformas en líneas de información y datos reutilizables para los ciudadanos, donde se incorpore una participación ciudadana activa.

En el tercer capítulo se exponen las experiencias y retos de los países de América Latina y el Caribe en cuanto al diseño y ejecución de sus planes y estrategias de Gobierno Abierto, asimismo se expone el desarrollo de tres casos de éxito: Chile, Colombia y Paraguay. La finalidad de este capítulo es presentar el gran potencial que de la región al ser quien tiene más países en el desarrollo de políticas de Gobierno Abierto, por lo que se trata de una oportunidad histórica para reformar la gobernanza de estos países.

Finalmente, en el último apartado se presentan las cuestiones centrales de la Alianza para el Gobierno Abierto en México, el desarrollo de los Planes de Acción, compromisos establecidos y el grado de avance de estos. Asimismo, se analizan de manera particular cinco compromisos con el objetivo de valorar a través de los componentes y perspectivas de análisis de la Métrica de Gobierno Abierto, así como el impacto que estos han tenido en la vida de las personas, tanto en los servicios que reciben como en la posibilidad que tienen los ciudadanos para activar un mecanismo que les permita incidir en las decisiones públicas.

Capítulo 1

CAPITAL SOCIAL Y VALOR PÚBLICO: CONCEPCIONES ESENCIALES EN EL MARCO DE GOBIERNO ABIERTO.

1.1- Introducción.

El propósito de este capítulo es describir el estudio y los avances teóricos alrededor del paradigma de Gobierno Abierto, para ello se parte del análisis de Karl Popper en cuanto a la sociedad abierta, donde la ciudadanía bajo este tipo de sociedad adquiere un protagonismo significativo al involucrarse más en las decisiones y quehacer de gobierno, al tiempo que existe la voluntad política para involucrarlos.

También se presenta un análisis sobre las implicaciones teórico conceptuales de gobierno 2.0, puesto que hace alusión a la incorporación de los sistemas de información como formas para expandir las posibilidades de interacción de la ciudadanía y gobierno; elementos que son parte importante de las propuestas que presenta Gobierno Abierto y que sin duda establecen un precedente del uso de la tecnología en las Administraciones Públicas², al combinarlo con cambios organizativos y de competencias, con el fin de mejorar los servicios públicos y reforzar la inclusión ciudadana.

Asimismo se desarrollan las teorías de capital social y valor público haciendo un estado del arte con autores como Pierre Bourdieu, Robert Putnam y Mark Moore; estos apartados servirán para conjuntar dos posturas en cuanto a organización social y organización y gestión gubernamental, destacando en cada enfoque, rasgos que permitan establecer los puntos de unión de ambas posiciones teóricas que ayuden a la explicación de las dinámicas que se generan en torno a las prácticas de Gobierno Abierto.

² “Se caracteriza principalmente por la organización de acciones–normativamente reglamentadas y estructuradas, para la realización de finalidades que le son preparadas y ordenadas autoritariamente por el gobierno del Estado y que resultan de las decisiones (planes, programas, acciones) que éste toma a la luz de las necesidades y proyectos del Estado mismo” (Aguilar, 1992: 364).

1.2- ¿Qué es Gobierno Abierto?

Popper señala en su libro *La sociedad abierta y sus enemigos*, que “se ha tratado de demostrar que esta civilización no se ha recobrado todavía completamente de la conmoción de su nacimiento, de la transición de la sociedad tribal o cerrada con su sometimiento a las fuerzas mágicas, a la *sociedad abierta*, que pone en libertad las facultades críticas del hombre” (Popper, 2010: p.15).

Lo que Popper refiere como sociedad abierta, tiene la característica de ser racional y laica, y es capaz de separar lo convencional de lo que no lo es, contrario a la sociedad cerrada, la cual es autoritaria y rechaza la crítica. Ni las leyes, ni los mitos, ni la autoridad de los jefes pueden ser puestos en duda; lo anterior provoca una gran rigidez en las costumbres sociales, que a juicio de Popper, se trata de una sociedad donde existe miedo a cambiar la rutina, donde lo irracional, lo meramente emotivo es lo que determina el modo de actuar, de manera inversa en la sociedad abierta se practica de forma sistemática el espíritu crítico y se pone gran relevancia en la responsabilidad que se otorga a los individuos.

Estas características de las que Popper habla, se traducen en una clara relación de corresponsabilidad³ entre ciudadanos y gobernantes, donde estos últimos deben estar dispuestos a rendir cuentas e interactuar directamente con este modelo de ciudadano en beneficio del bien común. Paralelamente, la ciudadanía organizada también manifiesta interés para participar activamente en la generación de soluciones, exigiendo más y mayores espacios de colaboración e innovación entre los distintos actores.

La importancia de partir del modelo que Popper describe radica en las capacidades que posee la sociedad dentro de este, ya que en la actualidad se vislumbra una necesidad urgente de legitimidad ante un contexto donde notamos como signo distintivo, que la política al igual que muchas de las instituciones de gobierno, son

³ “Se entiende como el principio en donde el Estado tiene unas funciones y responsabilidades que le son propias, y la sociedad civil tiene unos derechos pero también obligaciones que cumplir en los asuntos públicos, los cuales se ejercen corresponsablemente” (Jaua, 2003). Parte del Seminario: Democracia, Estado y Ciudadanía.

vistas con alto grado de desprestigio que al mismo tiempo, se acompaña de grandes transformaciones en las sociedades, provocado una serie de reacciones no sólo en las instituciones políticas, sino en la propia política.⁴

Hoy día resulta indispensable comprender que lo que anteriormente representaba la actividad pública tradicional⁵, centrada exclusivamente en instituciones gubernamentales y producto de decisiones unilaterales, que engloban la omnipresencia del Estado⁶, ya no representa una forma de gobernar viable, por lo que ahora encontramos cada vez más la inclusión de la participación de las organizaciones de la sociedad civil. El ciudadano ha dejado de ser el sujeto paciente de las políticas públicas, su rol se ha ampliado al grado de ser considerado en ocasiones como *cliente*⁷ de dichas políticas. Hoy en día es protagonista activo del proceso de cambio; y la filosofía del Gobierno Abierto es un ejemplo de esto, al perfilarse como un nuevo modelo para reinventar la gestión pública buscando también, ampliar las capacidades de acción de este tipo de ciudadanía frente a los desafíos que impone el siglo XXI.

Gobierno Abierto⁸ es un concepto que se ha vuelto últimamente popular, y frecuentemente utilizado en la explicación de los cursos de acción de los asuntos públicos, se trata de una nueva cultura de comunicación, un nuevo modelo

⁴“Se pueden sostener al respecto cuatro tesis: primero, que la política es diferente (afirmar que la política es diferente equivale a poner una condición necesaria, no todavía una condición suficiente (de la autonomía). A pesar de ello, toda la continuidad del discurso queda estrechamente condicionada por este punto de partida.) segundo, que la política es independiente, es decir que sigue leyes propias, instaurándose literalmente como ley de sí misma; tercero, que la política es autosuficiente, autárquica en el sentido de que basta para explicarse a sí misma; cuarto, que la política es una causa primera, una causa generadora no sólo de sí misma sino también de todo el resto, dada su supremacía” (Sartori, 2006: 162).

⁵ De acuerdo a Ramírez Alujas (2012), hoy más que nunca se requiere de marcos institucionales y bases legales adecuadas al nuevo contexto, sistemas de gestión más sofisticados y un profundo cambio en la cultura de las organizaciones públicas. Ese es el desafío en el que muchos países se encuentran actualmente y da cuenta de la oportunidad histórica que ofrece como respuesta a la complejidad e incertidumbre; una brutal transición institucional en la búsqueda de nuevos modelos de gobernanza fundados en la recuperación de la confianza y legitimidad de la acción política, con los ciudadanos como protagonistas al considerarlos el eje prioritario del quehacer público.

⁶ Herman Heller (1974) lo define como “la estructura económica, jurídica y política, que organiza la cooperación social territorial con base en un orden legítimo”, p. 78.

⁷ El ciudadano-cliente, bajo los modelos de Reagan y Thatcher, de Clinton (reinvención del gobierno) y de Blair (tercera vía) es un tema saliente en el gerencialismo público. (Alford, 2002).

⁸ Se ha posicionado como un “paradigma emergente que intenta responder al agotamiento de los modelos tradicionales de gobernanza en un mundo que está cambiando radical y vertiginosamente” (Ramírez, 2012: p.14).

organizativo que libera talento creativo dentro y fuera de los perímetros de la función pública; supone además el uso de la tecnología en una nueva modalidad, es decir, una tecnología social y relacional con la finalidad de impulsar y estimular una cultura de cambio en la concepción, gestión y prestación del servicio público.

El paradigma de Gobierno Abierto, se describe como una propuesta de verdadero cambio al interior de las organizaciones gubernamentales, quienes atendiendo a los principios del enfoque, deben organizar, clasificar, controlar, distribuir la información y volverla pública (Sandoval, 2013); por tanto la presión por buscar atender esta necesidad, adquiere nuevas dimensiones cuando se involucran nuevos actores a través de los medios de comunicación, la academia y la presión internacional.

Dentro de la literatura de Gobierno Abierto, no existe una sola definición o interpretación del concepto, sin embargo los elementos que investigadores, académicos y organizaciones de carácter internacional le confieren se acercan mucho a la teoría popperiana de la sociedad abierta como a continuación se presenta.

- *“El Gobierno Abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de la burocracias estatales”.* (Ramírez, 2011: p.1)
- *“Un Gobierno Abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en*

el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente”. (Calderón, 2012: 27)⁹

- *“Un Gobierno Abierto, es un gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red.”* (Tapscott, 2012)
- *“Los gobiernos abiertos están abiertos de la misma manera que las puertas están abiertas: los gobiernos abiertos dan a conocer información al público sobre presupuestos, contratos, gastos y asistencia, de una manera que sea comprensible para un ciudadano medio. De esta manera, es más fácil que los ciudadanos sepan cómo el Gobierno asigna y toma decisiones sobre el dinero y los recursos públicos. Sin embargo, es igualmente importante que un gobierno abierto invite activamente a los ciudadanos a participar en la toma de decisiones de las autoridades. Esta relación bidireccional que se basa en la información y la colaboración es la base del Gobierno Abierto”.* (Banco Mundial, 2014)
- *“Se entenderá como Gobierno Abierto la forma de estructurar la labor de los gobiernos que se erige y se estructura institucionalmente en base a tres pilares: transparencia, participación y colaboración con el fin de mejorar tanto la calidad de la gobernanza como la calidad de los servicios públicos que la ciudadanía genera y recibe”.* (López, 2014: 4)
- *“Gobierno Abierto supone ampliar la esfera de lo público, abrir la caja negra del estado, tornar más transparente la gestión, admitir un mayor protagonismo de la ciudadanía en la administración del gobierno y expandir las posibilidades de brindar más y mejores servicios al público a través de un mejor acceso a los sistemas de información”.* (Oszlak, 2014: 7)

⁹ En Concha, Gastón y Naser, Alejandra (2012). “El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad”.

Analizando los elementos que se mencionan en las definiciones, se encuentra que de forma general Gobierno Abierto se explica como un novedoso paradigma de política pública, que tiene de acuerdo a estos autores, un sentido de respuesta a una ciudadanía más informada y demandante, que busca influir en el diseño y provisión de servicios públicos a la vez de relacionarse y colaborar con los tomadores de decisiones. Asimismo se puede ver un amplio debate en la interpretación de los elementos que lo constituyen, de la filosofía que propone, de lo que presenta para la ciudadanía, para el gobierno, en lo público, en la función de transparencia y los sistemas de información.

Este último componente se presenta como un empuje importante para el paradigma, -el cual como se ha mencionado- está altamente ligado al uso intensivo de la tecnología como instrumento de apoyo en diversas estrategias que con el uso de Internet pueden verse notablemente facilitadas y activadas; un ejemplo de ello es lo que se conoce como *Gobierno 2.0* que tiene como finalidad introducir en las dinámicas de política y gobierno, los principios que inspira la Web 2.0¹⁰.

Gobierno 2.0 se establece como un modelo a partir de las propuestas de Gobierno Abierto de la administración de Barack Obama y otros líderes de gobiernos occidentales¹¹, sin embargo uno de los antecedentes más próximos se ubica en el año 2005 cuando William Eggers publica el libro *Government 2.0: Using Technology to Improve Education, Cut Red Tape, Reduce Gridlock and Enhance Democracy*; donde señala algunas estrategias erróneas del gobierno en el uso de la tecnología,

¹⁰ Tim O'Reilly en su texto *What Is Web 2.0: Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software*, menciona además de una definición, la distinción y transición de la web 1.0 a los principios en los que se basa la Web 2.0 que para fines de esta investigación resultan trascendentales ya que apoyan en la comprensión de algunas de las dimensiones de gobierno 2.0; O'Reilly señala lo siguiente: "you can visualize Web 2.0 as a set of principles and practices that tie together a veritable solar system of sites that demonstrate some or all of those principles, at a varying distance from that core" (2007 :19) ... "summarizing what we believe to be the core competencies of Web 2.0:

- services, not packaged software, with cost-effective scalability,
- control over unique, hard-to-recreate data sources that get richer as more people use them,
- trusting users as co-developers,
- harnessing collective intelligence,
- leveraging the long tail through customer self-service,
- software above the level of a single device,
- lightweight user interfaces, development models, and business models." (2007: 36-37)

¹¹ Fuente: <https://www.whitehouse.gov/open/about>

mencionando por ejemplo, los millones que se invierten en tecnología para las escuelas obteniendo como resultado que esta ha servido más de distractor que de herramienta de aprendizaje, asimismo menciona que el gobierno debe pensar y buscar cambios mediante el uso de la tecnología pero de maneras más efectivas¹².

En esta línea, Gobierno 2.0 concibe el uso de las tecnologías mediante la constante búsqueda de mejoras en los mecanismos de información a disposición de la ciudadanía con la finalidad de que los datos que se proveen sean más completos y eficaces, asimismo tiene como uno de sus objetivos, apoyar el aumento en la capacidad de elegir o de expresar las preferencias por parte de la ciudadanía, proponiendo una serie de principios que pueden agruparse en cinco ejes¹³:

- *Nuevos modelos*: esto significa que no se trata únicamente del uso de tecnologías, sino de repensar cómo el Estado entrega sus servicios e implementa procesos de innovación pública en los cuales la utilización del co-diseño de servicios toma un rol importante.
- *Sustentabilidad*: refiere a iniciativas que se pueden sostener en el tiempo y a su vez ser adoptadas por el Estado en su quehacer diario.
- *Capital humano*: Gobierno 2.0 no trata solo de tecnologías, por lo que esto debe sustentarse en nuevas formas de pensar y actuar dentro del aparato del Estado. Los servicios públicos de los países líderes en esta materia han incorporado la innovación como un concepto importante, así como la relevancia de algunas habilidades blandas en sus equipos de trabajo.
- *Movilidad*: entendiendo movilidad ya no sólo en un dispositivo sino también modalidad de interacción, y
- *No sólo datos abiertos*: el desafío es moverse desde la transparencia y avanzar hacia la colaboración y participación.

Los principios que se presentan en Gobierno 2.0, son de enorme compatibilidad con lo propuesto en el *Memorando de Transparencia y Gobierno Abierto* (2009) como

¹² Fuente: <http://www.c-span.org/video/?182179-1/book-discussion-government-20-using-technology>

¹³ Fuente: <http://www.govtech.com/e-government/5-Lessons-from-Gov-20.html>

parte del proyecto de gobierno del Presidente Barack Obama, mismo que dos años después, en septiembre del 2011 durante el 66° período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones, se lanzaría a nivel mundial como el "Open Government Partnership" (OGP) o "Alianza para el Gobierno Abierto" (AGA)¹⁴, representando 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 Unidos¹⁵ y Brasil contando a la fecha con 70 países participantes; estructurándose en tres pilares básicos: (Barack, 2009: pp.8-10)

- I. **Transparencia** (Saber). Un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo, sobre sus planes de actuación, sus fuentes de datos y sobre lo que puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente control social;
- II. **Participación** (Tomar parte). Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas y facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos. Promueve la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos;
- III. **Colaboración** (Contribuir). Un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello supone la cooperación y el trabajo coordinado no sólo con la ciudadanía, sino con las

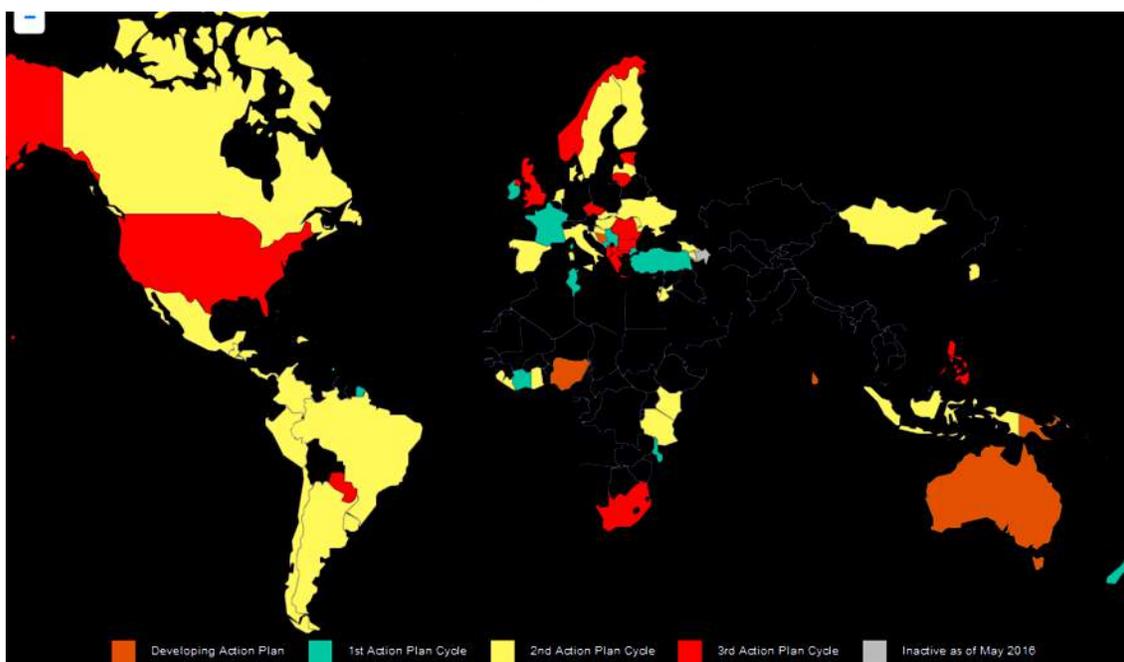
¹⁴ AGA es una reciente iniciativa multilateral cuyos esfuerzos se orientan a propiciar compromisos concretos, desde los gobiernos, para promover los cuatro principios que la constituyen: a) transparencia, b) aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, c) rendición de cuentas y combate de la corrupción, y d) aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza. Fuente: <http://www.opengovpartnership.org/>

¹⁵ "En todas partes del mundo, vemos la promesa de la innovación para hacer un gobierno más abierto y responsable. Ahora, tenemos que construir sobre el progreso. Y cuando nos reunimos de nuevo aquí el año que viene, debemos traer compromisos específicos para promover la transparencia; pelear la corrupción; para dinamizar la participación ciudadana; apalancar nueva tecnologías para que podamos fortalecer las bases de la libertad en nuestros países". Presidente Barack Obama, 23 de septiembre de 2010.

empresas, asociaciones y demás agentes, y permite el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, entre ellas y sus funcionarios transversalmente.

Como se describe en los pilares de la iniciativa, la finalidad del plan que propone la AGA es buscar promover la transparencia, mejorar el desempeño de los gobiernos y su capacidad de respuesta hacia los ciudadanos, así como fomentar la participación ciudadana -donde para lograr estos objetivos- se reúne a gobiernos y organizaciones de la sociedad civil a fin de que trabajen de manera conjunta y colaborativa.

Figura 1.1. Países participantes y sus ciclos del plan de acción al 2016.



Fuente: open government partnership.org.

De acuerdo al portal *opengovpartnership*; en la figura 1.1 se muestra el desarrollo de la iniciativa (a julio del 2016), presentado en países miembros y en el avance de la ejecución de sus planes de acción a nivel global, donde los diversos compromisos que los países han adoptado admiten necesariamente un mayor protagonismo de la ciudadanía en la administración de sus gobiernos, asimismo se busca que a través de esta iniciativa se desarrollen mejores prácticas que funcionen para la atención de

los principios que promueve (transparencia, participación y colaboración), al tiempo que apuntan al desarrollo y expansión de las posibilidades de brindar mejores servicios al público, los cuales en su mayoría, se fundan en un mejor acceso a los sistemas de información como se expuso con Gobierno 2.0, donde el uso de Internet debe vislumbrarse no solo como un nuevo instrumento sino también como un medio que sirva para la intermediación en los roles que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública, puesto que este nuevo esquema entraña una relación de doble vía entre ciudadanía y Estado.

Parafraseando el eslogan utilizado por la AGA: “las buenas ideas pueden venir de cualquier parte”, Gobierno Abierto debe entenderse como una plataforma de trabajo colectivo para que ciudadanos y representantes de diversos sectores de la sociedad civil o la academia, colaboren con las autoridades y funcionarios, cultivando la buena voluntad en pro de condiciones de mejora, por lo tanto uno de los grandes retos de la iniciativa, previo a la elaboración de los planes y ejecución de compromisos, es lograr que las personas quieran colaborar, que vean en la AGA un mecanismo viable de participación al tiempo que puedan depositar su confianza en otros, esta red de relaciones bidireccionales responderá al nombre de *capital social*.

A continuación se revisarán los enfoques de capital social y valor público, entendido este último como un medio para cambiar la manera en la que las instituciones toman decisiones y las llevan a cabo, sobre todo en cómo atienden y sirven al ciudadano, haciendo una reflexión sobre lo que es valioso y eficaz con la finalidad de ahondar y comprender su importancia y utilidad para la explicación de las dinámicas que se gestan alrededor de Gobierno Abierto.

1.3- Capital social y valor público: una revisión conceptual.

Las teorías de capital social y valor público, contienen la cualidad de ser enfoques susceptibles de estar integrados bajo la idea de explicación de lo que puede ser recuperado por las organizaciones civiles mediante la constante interacción

gobierno-sociedad-gobierno, construyendo y atendiendo demandas con valor agregado.

Tanto el capital social como el valor público se constituyen como teorías innovadoras para la explicación de la participación de la sociedad con los gobiernos en busca de mejoras en las condiciones de vida, así como demandando a los servidores públicos que actúen para satisfacer las necesidades de la sociedad bajo esquemas más estratégicos, que permitan la obtención de resultados planeados mediante más y mayor participación social (Morales y Gómez, 2004).

A continuación se dedican dos apartados a la revisión de cada enfoque; se definen, analizan sus características y se exponen algunos de los métodos de medición que se propone para cada caso.

1.3.1- Capital social.¹⁶

Son muchas las definiciones que existen sobre el capital social; para efectos de dar atención a este apartado, referiremos a los tres autores más recurridos en el tema:

- I. Las aportaciones sociológicas de Pierre Bourdieu,
- II. Las demostraciones de Robert Putnam, y
- III. Los estudios de James Coleman, ya que sus concepciones han servido de base para que se hayan planteado otras perspectivas de este concepto.

Según estos autores, el capital social se puede entender como:

- *Un agregado de recursos potenciales y actuales, vinculados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas, que poseen propiedades y están unidos por vínculos permanentes (Bourdieu, 1980, p. 84)*

¹⁶ El capital social ha sido una de las más difundidas propuestas analíticas, introducidas por el Banco Mundial en la revisión de las estrategias de desarrollo y del concepto de pobreza. Ello ha llevado a que se abra un debate sobre la función del capital social. El Banco Mundial (2001) define al capital social indicando que “se refiere a las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad. Muestra que la cohesión social es fundamental para que las sociedades prosperen económicamente y para que el desarrollo sea sostenible. El capital social no es sólo la suma de las instituciones que sustentan una sociedad - es el pegamento que los mantiene unidos”.

- La visión de Coleman es algo distinta, ya que piensa el rol del capital social con la finalidad de crear capital humano, de esta manera la definición está dada por su función, donde hay una variedad de entidades distintas con dos elementos en común:
 - Todas contienen alguna dimensión de las estructuras sociales,*
 - Todas facilitan ciertas acciones de los actores (Coleman, 1988, p. 51).*
- *El capital social es cuando los ciudadanos que tienen una red densa de compromisos cívicos, no solo confían los unos en los otros sino que también producen buen gobierno, gobierno democrático y lo que es más importante, buen gobierno democrático (Putnam, 2001, p. 91)*

Tabla 1.1. Aproximaciones teóricas del Capital Social.

Aproximación	Teóricos	Características
Atributiva	Robert Putnam (1995-2000)	<ul style="list-style-type: none"> - Conceptualiza el capital social como un contenido cualitativo atributivo que siendo producto de las relaciones sociales, es un recurso que constituye y desarrolla la comunidad - Se basa en la confianza en el otro y sus consecuencias como la fiabilidad, apertura, honestidad y veracidad mutuas. - Aborda la cercanía y la naturaleza personal de los vínculos como relaciones de intimidad, de calidad personal y de mutua identificación.
Reticular	James Coleman (1988-1990)	<ul style="list-style-type: none"> - Se centra en las relaciones entre personas o grupos, según la unidad de base elegida a la hora de generar otras formas colectivas. - El capital social se entiende como un recurso centrado y distribuido en la estructura de las relaciones o redes. - Sólo indirectamente, y como resultado que proviene de la articulación de las relaciones y de la formación de grupos cohesivos y/o clases de equivalencia, aparecen los atributos o clasificaciones.
Cognitiva	Cohen y Prusak (2001)	<ul style="list-style-type: none"> - Se centra en imágenes, representaciones o espacios mentales compartidos, que están en la base de las relaciones y la colaboración efectiva entre los agentes.

Fuente: Elaboración propia con base en Martí y Lozares (2008). "Redes organizativas locales y capital social: enfoques complementarios desde el análisis de redes sociales".

En la tabla 1.1 se complementan las definiciones de Putnam y Coleman, agregando las características que cada uno da al capital social para su estudio e interpretación, asimismo se incluyen las aportaciones de Cohen y Prusak; en la tabla se destaca como característica general la presencia de relaciones sociales basadas en la

confianza, con base en los atributos culturales o afectivos que comparten. De igual forma, estas perspectivas, pueden establecer tres tipos genéricos de clasificación de acuerdo a Martí & Lozares (2008), que vistas conjuntamente consiguen resituar distintas dimensiones o incluso fases de los procesos sociales, donde los actores diseñan estrategias y acuden a la interacción bajo determinados contextos e intereses o representaciones cognitivas de la realidad social. Estos procesos de interacción social desarrollan dinámicas reticulares que a su vez generan resultados, productos o hechos sociales en forma de recursos que son apropiados por los actores.

Asimismo las tres aproximaciones derivan la hipótesis de que las redes sociales¹⁷ generadas por los patrones de sociabilidad, constituyen una forma importante de capital social, pues señalan un incremento en la confianza y fortalecen su capacidad para vincularse en una acción colectiva, resolver dificultades comunes o asegurar que los gobiernos tomen en cuenta algún tipo de problema.

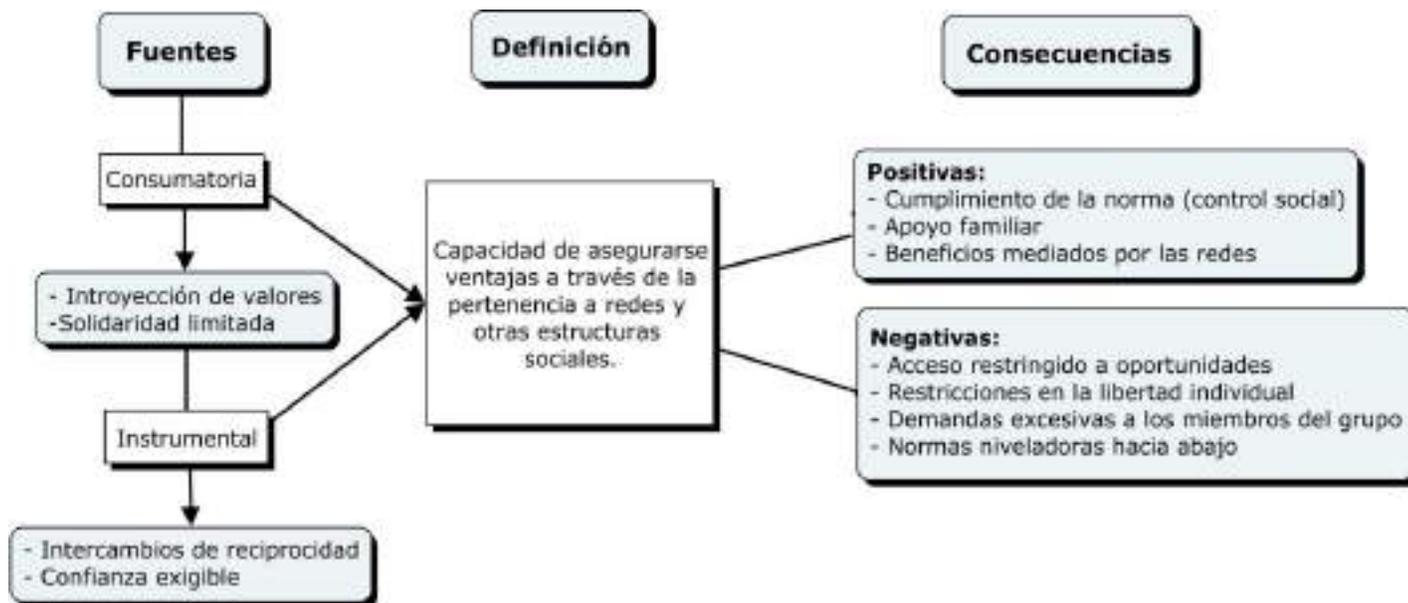
Otra explicación sobre capital social es la que desarrolla Luis Ayuso (2013), y que se muestra en la figura 1.2. Fuentes y efectos del capital social; esta se puede analizar en tres categorías: las fuentes, la definición y las consecuencias. Partiendo de la definición se observa que las asociaciones o grupos de ciudadanos que trabajen unidos y participen en asuntos públicos, pueden convertir esa unión en una importante capacidad para obtener alguna ventaja, la cual puede tener consecuencias positivas o negativas.

Las consecuencias negativas pueden caracterizarse por un rechazo de las vías institucionales como opción para presentar las demandas, anteponiendo a cualquier criterio de carácter moral o legal, la satisfacción personal o del grupo que decide movilizarse por esta vía. En el caso de las consecuencias positivas, pueden

¹⁷ Entendidas generalmente “como un conjunto de relaciones de un tipo específico, por ejemplo de colaboración, de apoyo, de control o de influencia entre conjunto de actores”. (Roth, 2006, p. 33)

encontrarse los beneficios que consiguen obtener un grupo o comunidad, y que impactará en su calidad de vida.

Figura 1.2. Fuentes y efectos del capital social.



Fuente: Ayuso (2013). "Sociología económica. Una investigación sistemática".

Con base en lo anterior, se deduce que el capital social se construye de manera relacional y en virtud de dos direcciones: positivo y negativo, donde en ambos casos es importante conocer la capacidad de acción colectiva que poseen los grupos ya que esta puede ser un indicador de su grado de influencia –para bien o para mal.

Para poder conocer el grado de intervención de los actores -ya sea de manera individual o colaborando en red-, se han propuesto diversos planteamientos de medición, uno de los más difundidos se basa en el modelo de las tres B's: *bonding*, *bridging* y *bricking*, donde "*Bonding* se traduce como el vínculo personal directo y se refiere al grado de confianza y sentido de comunidad. *Bridging*, entendido como colaboración social, se enfoca a la probabilidad de organizarse con los vecinos ante problemas de educación, de salud y de violencia. Por su parte el *Bricking* es la

institucionalización del vínculo, medido en la confianza en las instituciones y participación ciudadana”.¹⁸

Con base en estas variables de medición, se han propuesto distintos tipos y combinaciones de metodologías de investigación como las que se sintetizan en la tabla 1.2, donde en cada explicación se expone un estudio de caso como ejemplo. En los estudios comparativos, se puede apreciar lo que sucede con capital social positivo, mientras que en la columna de estudios cualitativos, se observa un claro ejemplo de capital negativo.

Tabla 1.2. Metodologías para la medición de capital social.

Estudios Cuantitativos	Estudios Comparativos	Estudios Cualitativos
<p>Se hace uso de indicadores de confianza y normas cívicas, asimismo se utilizan estas medidas como indicadores de la fortaleza de las asociaciones cívicas a fin de probar dos propuestas:</p> <p>I.- los “efectos Olson”: asociaciones de crecimiento restringido.</p> <p>II.- los “efectos Putnam”: asociaciones que facilitan el crecimiento a través de un incremento de la confianza.</p>	<p>Se examina el capital social en términos del grado de participación de la sociedad civil como medida del número de votantes, lectores de periódicos, miembros de grupos corales y clubes de fútbol, y confianza en las instituciones públicas. En sitios donde todos estos indicadores son altos, se muestran tasas significativamente más elevadas de gobernabilidad, de rendimiento institucional y de desarrollo.</p> <p>Estudio de caso: se ha examinado el bienestar económico de distintas comunidades de inmigrantes de los Estados Unidos, demostrando que ciertos grupos (coreanos en Los Ángeles; chinos en San Francisco) prosperan mejor que otros (mexicanos en San Diego; dominicanos en Nueva York) debido a la estructura social a la que los nuevos inmigrantes se integran. Las comunidades exitosas son capaces de ofrecer ayuda a los recién llegados por medio de fuentes informales de crédito, seguro, apoyo a la niñez, capacitación en el idioma inglés y referencias de trabajo.</p>	<p>A través de la aplicación de entrevistas, se revelan las presiones que los fuertes lazos comunitarios pueden ejercer sobre sus miembros; tan fuertes son esos lazos que algunos de sus miembros han cambiado sus nombres para liberarse de las obligaciones asociadas a su pertenencia a la comunidad.</p> <p>Estudio de caso: se entrevista a muchachas en las comunidades de barrios marginales en Baltimore y descubre lo fuerte que son las presiones normativas para abandonar la escuela, tener un hijo en la adolescencia y rechazar un empleo formal. Rodeadas diariamente por la violencia, el desempleo, la adicción a droga, el único modo de establecer la identidad y el estatus de las jóvenes adolescentes es a través de sus cuerpos.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial (2011), “What is social capital”.

Un elevado grado de capital social positivo, es un elemento importante para incrementar y promover la participación ciudadana en los asuntos públicos, en la

¹⁸ Seminario sobre Violencia en México: “Los pilares culturales del crimen organizado”, 15 de octubre de 2014, Colegio de México (COLMEX). Disponible en: https://youtu.be/BWXmR_xe3QM

interacción con el aparato gubernamental y en la producción de bienes y servicios con valor agregado; por no ser una cualidad menor, el capital social juega un papel fundamental en el quehacer de la Administración Pública¹⁹, que deberá responder a una ciudadanía con una fuerte organización social, que demandará resultados en el incremento de su calidad de vida a la vez que exigirá una gestión pública responsable.

1.3.2- Valor público.

Para el desarrollo de este apartado, se comenzará por la definición que se da al concepto de “valor”, para posteriormente analizar lo correspondiente a lo “público” e indagar el sentido que adquiere el valor público como categorización teórica.

La RAE define al valor como una cualidad, la cual se estima de acuerdo a lo que se confiere a las cosas, hechos o personas. Se puede decir que la existencia de un valor es el resultado de la interpretación que hace el sujeto de la utilidad, deseo, importancia, interés y belleza del objeto²⁰. Por tanto el valor tendrá una relación directa con la satisfacción de alguna necesidad de bienestar o deleite.

En cuanto al concepto de lo público, se comprende “como el hogar común de los ciudadanos y sus organizaciones, destacando la perspectiva de la vida democrática” (Uvalle, 2008: 34), se define también como “un campo de nuestra vida social, en el que se puede formar algo así como opinión pública, donde los ciudadanos tienen, en lo fundamental, libre acceso a él. Como concurrencia, los ciudadanos se relacionan voluntariamente bajo la garantía de que pueden unirse para expresar y publicar libremente opiniones, que tengan que ver con asuntos relativos al interés general” (Habermas, 1981: 123).

¹⁹ La nueva conceptualización no respondería a lo que el enfoque tradicional señala como definición propia de la administración pública, la cual se caracteriza principalmente la organización de acciones –normativamente reglamentada y estructurada- para la realización de finalidades que le son preparadas y ordenadas autoritariamente por el gobierno del Estado y que resultan de las decisiones (planes, programas, acciones) que éste toma a la luz de las necesidades y proyectos del Estado mismo (Aguilar, 1992, p.364).

²⁰ Fuente: Real Academia Española.

En este sentido, valor público tendría que ver con la satisfacción de las necesidades de la sociedad, el cual se encontraría referido al valor creado por el Estado a través de servicios, pero definidos en última instancia por el público usuario.

Algunas de las definiciones que los teóricos del valor público dan son:

- *“El concepto de valor público asume que la gente tiene la capacidad y la libertad para expresar sus preferencias respecto a las actividades y resultados de la Administración Pública. También asume que las Administraciones Públicas tienen la voluntad y la capacidad para acomodar sus objetivos a las preferencias ciudadanas; y más que eso, asume que al entregar el valor público requerido, la gente estará dispuesta a pagar por él con dinero, con el voto, u ofreciendo su tiempo para colaborar con el gobierno.”* (Bertucci, 2005: 15)
- *“El valor público consiste en que los recursos públicos deben ser utilizados para incrementar el valor, de la misma forma en que se crea valor en el sector privado, teniendo en consideración que el valor público debe ir más allá de un enfoque de impactos monetarios y debe incluir beneficios sociales percibidos por los ciudadanos”.* (Moore, 2006:18)
- *“La idea de valor público remite al valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones, pero también, se crea valor sobre todo a través de transacciones individuales con los ciudadanos, garantizando sus derechos, satisfaciendo sus demandas y, prestándoles servicios de calidad.”* (Moreno, 2009)

La definición de Moore, es –por decirlo- pionera en el enfoque ya que es él quien introduce el estudio de esta perspectiva en la gestión pública y a partir de sus investigaciones, es que se comienza a dar mayor importancia a la creación de valor por parte del sector público en la provisión de determinados bienes y servicios que el sector privado no puede producir, por tanto el sector público al proveerlos puede crear valor en la manera en que produce dichos bienes; para explicar esto último

Moore propone un modelo representado por un triángulo de tres vértices como se expresa en la figura 1.3.

Figura 1.3. Triángulo estratégico.



Fuente: Seminario taller de expertos sobre Gestión del Sector Público en la Región Latinoamericana (2010), CEPAL.

Este triángulo estratégico se explica de la siguiente forma:

- Cuando en el ambiente o contexto autorizante el gobierno incluye a los ciudadanos, a los representantes electos, a los grupos de interés y a los organismos de información, denominándolos como “el entorno habilitador” de la organización, este vértice tiene la finalidad de presentar las posibles fuentes de legitimidad y el apoyo con el que se cuenta.
- Su capacidad operativa estará centrada en analizar si se cuenta con el talento y conocimientos necesarios para lograr los resultados deseados -aquí se debe considerar que no necesariamente estas características se encontrarán al interior de la organización-.

- Para que la organización tenga éxito en la generación de valor, los líderes de la misma tienen que poseer una historia, o una relación acerca del valor o del propósito que se desea alcanzar, una razón para la existencia de la organización.

Como se aprecia, generar valor público no es una tarea fácil, se requiere extraer de la teoría aquellos fundamentos que sean de utilidad para entender su verdadero sentido y significado, consiste en hacer mejor las cosas y lograr una mayor satisfacción de los usuarios procurando no romper la continuidad entre la tarea cotidiana de cada uno y los efectos que la sociedad recibe de la gestión del Estado.

Es ese orden de ideas, si bien es cierto, que el valor público presenta diversas formas de poder acceder a él, los métodos para medirlo son igualmente diversos; se recurre principalmente a la evaluación de desempeño de políticas y programas, considerando su naturaleza y objetivo final.

Ricardo Blaug (2012) propone tomar en cuenta seis procesos, que en su mayoría tienen que ver con la capacidad y la libertad de los ciudadanos para expresar sus preferencias respecto a las actividades y resultados de la Administración Pública; estos procesos se explican en la tabla 1.3 y van desde encuestas, referéndum, consultas y la inclusión de personas de la sociedad que tengan una opinión importante para el segmento que se quiere evaluar (líderes), por tanto un paso previo para la medición de valor público será la creación de canales de participación ya que estos serán los que proveerán de la información que permitirá la evaluación.

De igual forma Blaug sugiere considerar algunos criterios que apoyan a la medición de valor público como son la transparencia, divulgación de información, la participación del usuario en los procesos y la evaluación de políticas y programas como se presenta en la tabla.

Tabla 1.3. Procesos y criterios para la medición de valor público.

Proceso	Descripción	Criterios
Compromisos deliberativos	Generar debates vecinales, formas de participación dentro de la comunidad y figuras que faciliten la inserción de los ciudadanos dentro del proceso de elaboración de políticas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> - Iniciativas educacionales organizadas por el organismo gubernamental. - Diseminación de la información. Esto con el fin de dar a conocer las implicaciones de los proyectos y los beneficios a corto y largo plazo. - Transparencia del proceso. - Participación del usuario. - Evaluación a lo largo del proceso. - Liderazgo (desde arriba, haciendo que el organismo público forme preferencias al mismo tiempo que las escucha).
Consultas	Organizadas por los encargados de implementar los programas y las políticas públicas. Esto se puede hacer mediante referéndums o consultas a gran escala.	
Participación del usuario	Crear canales de comunicación directos entre el ciudadano y el organismo gubernamental. Retroalimentación del consumidor, encuestas, etc.	
Retroalimentación	Del consumidor, encuestas, etc.	
Adaptación	De la política o programa a los diversos intereses de los variados grupos de la sociedad.	
Liderazgo desde abajo	Aprovechar líderes de la sociedad civil para lograr que el público se comprometa a las actividades.	

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional Electoral (2012), "Valor público: una reflexión institucional".

Tanto los procesos como los criterios, pueden ser agrupados en tres categorías para su análisis, estas responden de acuerdo a lo que los ciudadanos den valor y son: los *servicios*, *resultados* y *confianza*. Estas categorías harán uso de los procesos para obtener información relacionada, por ejemplo, en el caso de los servicios la evaluación entre el costo y la satisfacción en cuanto al nivel de servicio recibido; por otra parte los resultados expresarán el valor público a través del impacto en las condiciones de vida que expresen los ciudadanos, mientras que la confianza nos remite a la relación entre ciudadanos y el Estado.

Al reflexionar los criterios que se promueven desde la concepción de valor público y capital social, se deduce que ambas se constituyen como innovadoras para el estudio de las interacciones que se gestan alrededor de las dinámicas que promueve el Gobierno Abierto, por tanto, una vez presentados los enfoques metodológicos se

observa que la propuesta de Gobierno Abierto tiene correlación con elementos de estos enfoques; a continuación se aborda de manera más detallada esta correspondencia.

1.4- Capital social y valor público en el Gobierno Abierto.

De acuerdo a las definiciones que se presentaron al inicio del capítulo, se entiende que Gobierno Abierto se expresa a partir de una serie de principios orientados a mejorar los mecanismos de acceso a la información y transparencia, así como de impulsar la participación ciudadana y la colaboración entre diversos actores, en palabras de Joan Subirats, Gobierno Abierto “debe querer decir gobierno de todos y para todos. Cada uno desde sus responsabilidades y desde sus posibilidades. Participar, cada día más, significa hacer. Y hacerlo entre todos es seguramente mejor que limitarse a obedecer lo que otros han decidido” (2016: 4).²¹

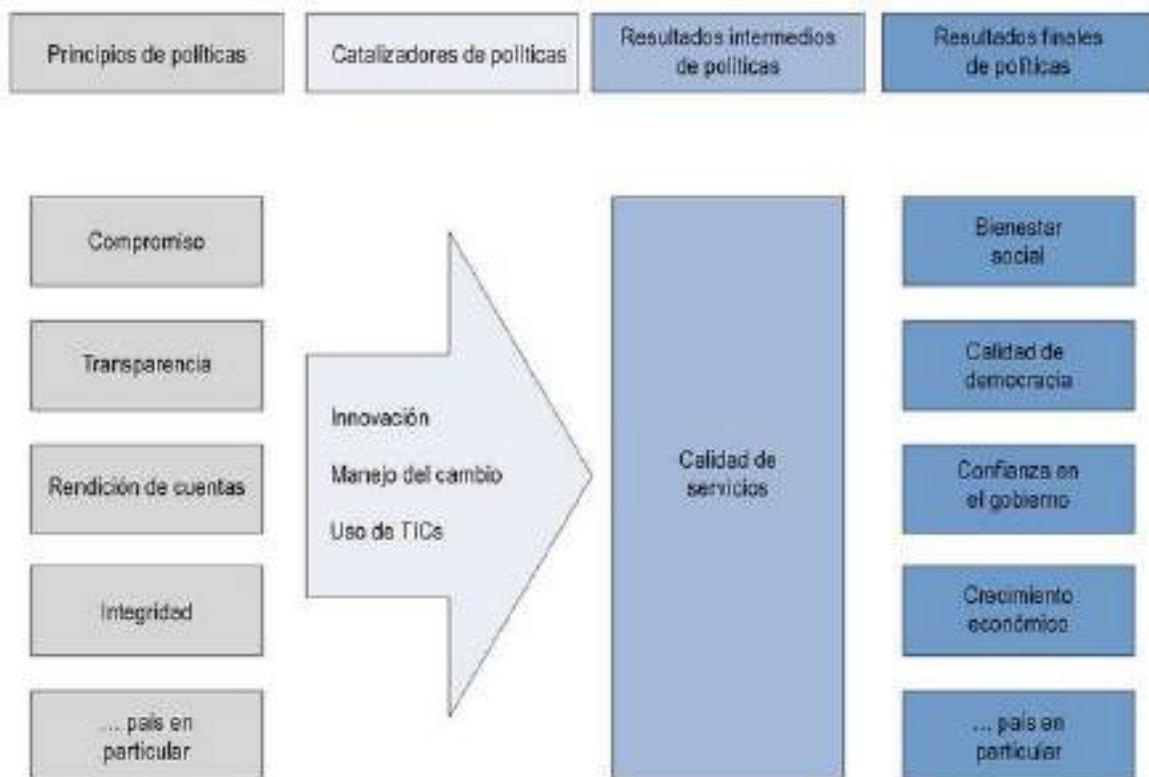
Esta definición sirve para reflexionar bajo una sola dinámica, las redes de colaboración entendidas como capital social positivo y la influencia e impacto que tendrán al buscar colaborar de forma activa y real en la formulación y ejecución de políticas, mismas que apuntarán a innovar la Administración Pública, reinventar y reorganizar todo un sistema aportándole nuevos elementos y capacidades que generen el tan deseado valor público.

En un ambiente de Gobierno Abierto, el capital social y valor público se manifiestan como el terreno donde se desarrollan los principios que definen al paradigma, y que si bien el valor público puede generarse a partir de la puesta en marcha de los compromisos y políticas que surjan, el capital social será necesario antes, durante y después de establecer prioridades, hacerlas parte de la agenda de Gobierno Abierto y dar el seguimiento y evaluación necesarios para seguir impulsando compromisos integrados a la plataforma.

²¹ En Ramírez Alujas, Álvaro y Dassen Nicolás (2016). “Vientos de cambio II. Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe”.

La figura 1.3 permite analizar la relación entre distintas variables de Gobierno Abierto y de los enfoques metodológicos con que lo estamos estudiando. Bajo el marco analítico de la OCDE el capital social se presentaría como un resultado “confianza en gobierno”, y de manera previa, en los resultados intermedios de políticas se encontraría el valor público como “calidad de servicios”, sin embargo como se mencionó con anterioridad, bajo el análisis que se está realizando el capital social representa el terreno donde se desarrollan las dinámicas de confianza, tanto horizontales como verticales (ciudadanos-ciudadanos y ciudadanos-gobierno), por lo que tal vez se consideraría más un catalizador de políticas que un resultado.

Figura 1.4. Marco analítico de la OCDE para el Gobierno Abierto.



Fuente: “Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública. Gobierno Abierto en América Latina”, p. 36.

Asimismo en el marco analítico, se retoma la importancia del uso de las tecnologías en las administraciones, presentándolas como catalizador para mejorar la calidad de

los servicios así como para establecer mayor cercanía con el ciudadano mediante la mejora de los mecanismos de información a su disposición.

En esta parte es fundamental resaltar que aunque el uso de las TIC's adquiere relevancia no es un requerimiento –o una limitante- para la existencia de un Gobierno Abierto.

Como se ha expuesto, capital social y valor público redireccionan la visión que se tiene hacia el ciudadano, se orientan a la consecución de resultados bajo el trabajo colaborativo, dejando ver la interdependencia de ambos enfoques que con el paradigma de Gobierno Abierto, nos remiten de manera obligada a la manera en la cual el Estado busca responder las demandas de forma satisfactoria, eficaz y eficiente estableciendo auténticas redes de cooperación con el público en general, asimismo destacan otros ángulos de análisis que permiten identificar elementos para el diseño de estrategias de Gobierno Abierto.

1.5- Conclusiones del capítulo.

Gobierno Abierto se explica a partir de tres hitos identificables: transparencia, participación y colaboración; estas estrategias han sido adoptadas recientemente por distintos gobiernos de todo el mundo para el establecimiento de compromisos que tienen como finalidad catalizar nuevas agendas, que de la mano de algunos principios de la web 2.0, apunten a la apertura de más y mejores datos públicos así como la reutilización de información del sector público, incrementando con esto la confianza y potencializando la participación.

Analizar el paradigma de Gobierno Abierto junto con las características que brindan los enfoques de capital social y valor público dan una visión no solo de los ejercicios que se lleva a cabo en los principios que promueve, gira la mirada a las conexiones entre individuos, comunidades y con las instituciones a través de las redes de cooperación y reciprocidad, donde el reto radica en orientar de manera estratégica el

diálogo y la participación social, al tiempo de buscar y explotar más canales para la participación -ya no solo para la generación de valor público-, sino también para impulsar políticas relacionadas con la apertura de información sobre la gestión pública, este escenario implicaría gobiernos más abiertos y por tanto sociedades más exigentes e informadas, es aquí donde se encontraría el punto de intersección del capital social y valor público con Gobierno Abierto.

-oOo-

Capítulo 2

SOBRE LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO.

2.1- Introducción.

En este segundo capítulo se desarrollan algunos antecedentes, operatividad y ejes estratégicos promovidos desde la Iniciativa de la Alianza para el Gobierno Abierto; de manera posterior se exploran los elementos que integran a la AGA así como las características que estos adquieren bajo el enfoque de Gobierno Abierto.

La Alianza para el Gobierno Abierto ha pasado de contar con ocho países participantes (miembros fundadores) en 2011 a estar integrada por 70 países en la actualidad²², en los cuales sociedad y gobierno deben conjuntar esfuerzos para el desarrollo e implantación de compromisos concretos en torno a los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y uso intensivo de la tecnología e innovación.

Estos principios son columna vertebral de la Alianza, y funcionan además para que los países puedan alinear en una sola definición los diferentes tipos de compromisos que adquieren bajo las dinámicas de creación conjunta, evitando a través de este margen conceptual la confusión y dispersión, sin embargo no se debe perder de vista que se trata de una caja de herramientas que les permite a los países adaptar los principios y conceptos a su contexto institucional, político, económico, social y cultural, por tanto se debe buscar no solo adoptar, sino adaptar e innovar.

2.2- Iniciativa de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Como anteriormente se revisó, la Alianza para el Gobierno Abierto se presenta como una iniciativa multilateral que establece el gran objetivo de promover la transparencia, colaboración y la participación ciudadana en los países miembros, con

²² Cifra a agosto del 2016.

el fin de fomentar la cocreación²³ entre autoridades y ciudadanos bajo el supuesto que “la transparencia promueve la rendición de cuentas y la participación mejora la eficacia gubernamental, al tiempo que incorpora a los ciudadanos a la acción de gobierno” (Hofmann, 2014: 70).

Gobierno Abierto es un término que en realidad, ha sido utilizado desde los años 70 para referirse a la intención de reducir la opacidad burocrática y de abrir el sector público al escrutinio ciudadano, sin embargo en los últimos años ha cobrado gran vigor analítico y práctico trayendo consigo un movimiento de carácter mundial insólito (González, 2015).

El *Memorando de Transparencia y Gobierno Abierto* emitido por Barack Obama - quien en su primer día como Presidente declaraba: “mi administración se compromete a crear un nivel inaudito de apertura en el Gobierno. Vamos a trabajar juntos para reafirmar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración”;- pasó a ser institucionalizado a través de la Alianza que se diseña como una iniciativa global multiactor, que al día de hoy suma cerca de 70 países de los cinco continentes así como a distintas organizaciones de la sociedad y múltiples organismos multilaterales como el Banco Mundial, el BID, la CEPAL y la OCDE.

¿Cómo opera la Iniciativa?

Para ser parte de la Alianza, los países interesados deben confirmar estar de acuerdo en cumplir con cuatro requisitos: (Naser y Ramírez, 2014: 16)

- I. Suscribir la Declaración de Principios sobre Gobierno Abierto y aprobarla al más alto nivel.
- II. Asumir compromisos concretos, mediante la elaboración e implementación de un plan de acción nacional que se extiende más allá de las prácticas actuales

²³ De acuerdo con el Open Government Partnership, la cocreación se apoyaría en cuatro principios:

- I. Mejorar la disponibilidad de información sobre las actividades del gobierno para todos los ciudadanos;
- II. Apoyar la participación cívica;
- III. Implementar los más altos estándares de integridad profesional en las administraciones; y
- IV. Favorecer el acceso a nuevas tecnologías que faciliten la apertura y rendición de cuentas.

en desarrollo, y que debe ser llevado a cabo a través de un proceso de consulta con las múltiples partes interesadas y con la participación activa de los ciudadanos y de la sociedad civil.

- III. Comprometerse a un informe de evaluación a cargo de un panel de expertos independientes²⁴, sobre el progreso del país en el cumplimiento de los compromisos incluidos en el plan de acción, y
- IV. Contribuir a la promoción del Gobierno Abierto en otros países, mediante el intercambio de mejores prácticas, conocimientos y asistencia técnica, tecnologías y recursos, entre otros.

Una vez que los países aceptan el cumplimiento de estas obligaciones y deciden suscribirse a la Alianza, entran al ciclo de Gobierno Abierto que consiste esencialmente en planificar y proyectar los procesos de consulta para la elaboración de los planes de acción; implementar las políticas y compromisos resultantes de las consultas con la sociedad organizada y posteriormente, realizar una evaluación de los impactos generados a través de la materialización de los proyectos.

Uno de los principales instrumentos que tiene la AGA para lograr sus objetivos son precisamente los planes de acción nacionales, los cuales deberán incluir compromisos específicos y consensados entre los gobiernos y la sociedad como parte de la colaboración que se promueve en la Iniciativa, misma que tiene como misión:

“buscar que, de manera sostenida, los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos, con el objetivo final de mejorar la calidad del gobierno, así como la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos. Esto requiere un cambio de normas y cultura para

²⁴ Al unirse a la AGA, los gobiernos están de acuerdo en que se harán públicamente responsables de los avances en la entrega de sus compromisos. El Mecanismo Independiente de Evaluación (IRM – Independent Reporting Mechanism), ofrece informes periódicos y objetivos sobre los avances, publica los datos y las conclusiones para que cualquiera lo use. El objetivo principal de estos informes es el de promover el diálogo y el aprendizaje en el nivel de país. Fuente: Open government partnership: four year strategy 2015-2018.

garantizar un diálogo y colaboración genuinos entre gobierno y sociedad civil".²⁵

La misión que la AGA establece propone que para los próximos años, se aseguren cambios reales en la mayoría de los países que participan, y que estos cambios beneficien a sus ciudadanos. Para ello se plantean tres acciones esenciales a través de las cuales la AGA pretende asegurar que las condiciones idóneas estén en el lugar indicado para que los países puedan concretar las reformas en materia de Gobierno Abierto; estas acciones son:²⁶

- I. Mantener un liderazgo y compromiso de alto nivel en la AGA;
- II. Apoyar a reformadores locales con experiencia técnica y casos inspiradores, y
- III. Fomentar la participación en la Alianza de un grupo diverso de ciudadanos y sociedad civil.

Aunado a estos trabajos, los compromisos definidos dentro de la Iniciativa deberán estar alineados en torno a un conjunto de cinco grandes desafíos o ejes estratégicos²⁷ en las siguientes materias:

- I. Incremento de la responsabilidad corporativa y rendición de cuentas del sector privado.
- II. Incrementar la integridad pública.
- III. Gestión efectiva y eficiente de los recursos públicos.
- IV. Crear comunidades más seguras.
- V. Mejoramiento de los servicios públicos.

Por tanto, los países deben priorizar y escoger al menos uno de estos grandes desafíos en términos de concretar compromisos específicos a través de planes de acción que además, deberán estar guiados por los principios centrales de la Iniciativa –desarrollados en la figura 2.1-, que si bien son prácticas que se han venido

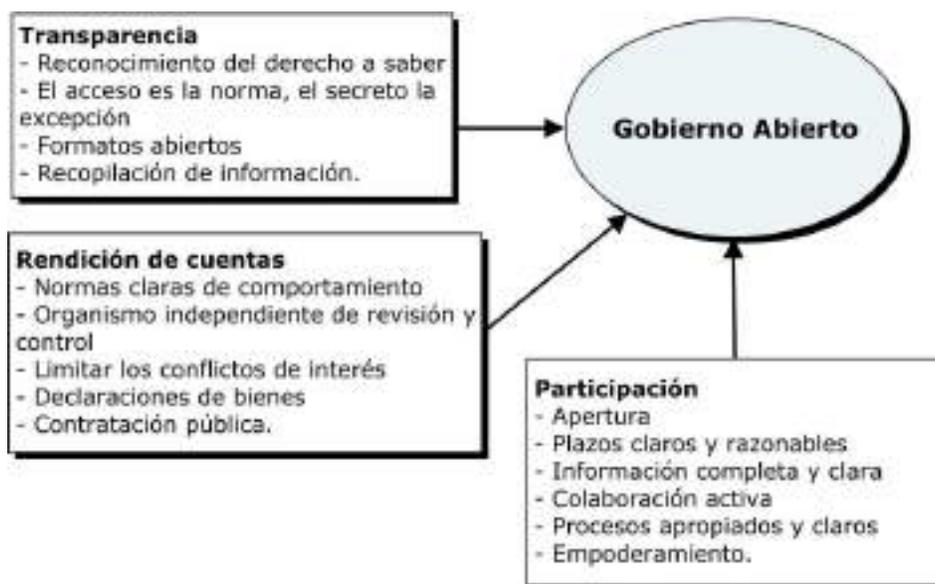
²⁵ Fuente: Open government partnership: four year strategy 2015-2018.

²⁶ Ídem.

²⁷ Fuente: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/Plan_de_Gobierno_Abierto.pdf

promoviendo con anterioridad, adquieren características particulares bajo el paradigma de Gobierno Abierto.

Figura 2.1. Dimensiones de Gobierno Abierto.



Fuente: Open Government Standards (2012).

La *transparencia* tendría como finalidad que las decisiones y el quehacer gubernamental sea abierto, completo, oportuno, gratuito y de fácil acceso para el público. Ello supone que la información pública cumpla con parámetros y estándares tales como estar disponibles en formato susceptibles de ser procesados y accesibles a través de herramientas tecnológicas y de comunicación.

En la dimensión correspondiente a la *rendición de cuentas* se propone la existencia de normas, procedimientos y mecanismos claros para que los servidores públicos justifiquen su comportamiento y asuman la responsabilidad por sus actos u omisiones, además de funcionar como un mecanismo para mantener el poder bajo control.

Para el caso de la *participación ciudadana*, la Iniciativa señala que los gobiernos deberán buscar crear los canales necesarios para que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público, para ello es importante que se garantice el acceso a información de manera completa y clara, al tiempo que se escuchen las ideas y opiniones para lograr una efectiva colaboración activa.

Estas dimensiones presentan características que simultáneamente con el apoyo de las tecnologías de la información y comunicación están evolucionando hacia entornos más colaborativos principalmente en forma de redes; asimismo a través de las tecnologías es posible tener acceso a una gran cantidad de información en cualquier momento y de forma sencilla, lo que también facilita la participación de las personas y, por lo tanto, la interacción entre la comunidad y sus gobernantes de manera más directa y fluida.

La idea de que los gobiernos acepten proveer a la ciudadanía un acceso cada vez más abierto a las nuevas tecnologías, hace de éstas un factor relevante otorgándoles un rol primordial en la innovación, y en la importancia para aumentar la capacidad de los ciudadanos en el uso que de ellas hacen (Naser y Ramírez, 2014).

En los próximos apartados se revisará con detalle cada uno de estos principios, destacando cómo es que se articulan entre sí las iniciativas.

2.3- Acceso a la información pública.

Esta sección se centra en reflexionar la importancia del acceso a documentos e información pública dentro del marco de Gobierno Abierto, partiendo de la distinción entre *derecho a la información* y *derecho de acceso a la información pública*, ya que comúnmente se habla de ambos de manera indistinta, al tiempo que suele confundirse con el atributo o cualidad de *transparencia* implicando que se usen incluso como sinónimos -de ahí parte la importancia de la aclaración.

El derecho a la información tiene como antecedentes el desarrollo de los medios de información ligado a la evolución tecnológica²⁸, económica y política a finales del siglo XIX, escenario que transformó muchas de las estructuras hasta el momento conocidas. La sociedad ya no solo sabía de acontecimientos o noticias locales, comenzaba a tener acceso sobre diversos hechos en un ámbito mucho mayor al tiempo que la divulgación sobre los avances científicos e históricos, comenzaron a representar una condición básica para que las personas comprendieran en gran medida su entorno y en consecuencia actuaran y opinarán en determinadas formas, de lo que resultó la necesidad de establecer una serie de regulaciones en torno a las relaciones informativas.

De acuerdo a Fernández Areal (1977), estas regulaciones nacen con la finalidad reglamentar y organizar el ejercicio de un derecho natural del hombre -obtener y difundir ideas, opiniones y hechos por fuentes propias o a través de los ya conocidos medios de comunicación- estas regulaciones establecieron la conformación del derecho a la información que se define como:

- *“Una concepción globalizadora, que pretende bajo principios uniformes, ordenar los instrumentos, técnicas y medios de la información para ponerlos al servicio de la comunidad, de modo que cumplan con su finalidad esencial de ser utilizados en el desarrollo individual y colectivo del hombre”* (López Ayllón, 1984: 137).
- *“El derecho a la información es la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulan, lato sensu, las relaciones entre Estado, medios y sociedad, así como, stricto sensu, los alcances y los límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información y el derecho a la información a través de cualquier medio es la garantía fundamental que toda persona posee a atraerse información, a informar y a ser informada”* (Villanueva, 2003: 16).

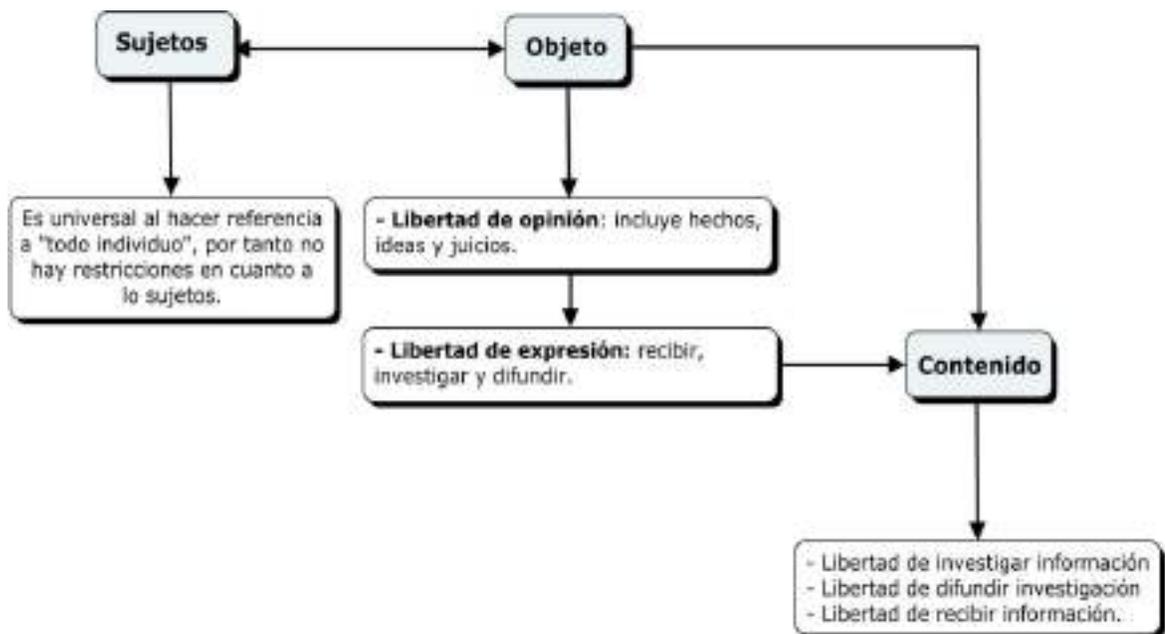
²⁸ Entre estos se encuentra en nacimiento y desarrollo de grandes agencias de información en París, Nueva York, Berlín y Londres así como la aparición del telégrafo, el cine, la radio y la televisión (López Ayllón, 1984).

En ambas definiciones se destacan elementos que se expresa en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre²⁹ que a la letra señala:

“Artículo 19: *Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.*

Este artículo es de suma importancia ya que para diversos autores es considerado como punto de partida del derecho a la información, de igual manera ha sido la base para posteriores declaraciones supranacionales y regionales, así como de diversos ordenamientos jurídicos que han ido incorporando su contenido a sus propias leyes informativas (Cendejas Jáuregui, 2011).

Figura 2.2. Sujetos, objeto y contenido de la libertad de información.



Fuente: Elaboración propia.

²⁹ El artículo 19 ha sido el antecedente para la creación de diversos instrumentos internacionales tales como el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (art. 10); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13 y 14) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19); de igual forma el contenido de este artículo ha sido retomado para diversas constituciones vinculando los derechos de opinión, información, difusión y prensa.

En la figura 2.2 se desarrolla un breve desglose del estudio de la relación jurídica (sujeto, objeto y contenido) presente en el artículo 19, considerando las dos libertades como las características que de acuerdo a López Ayllón, se consagran en el artículo.

En el contenido del objeto se aprecia que el artículo comprende dos libertades: de opinión y expresión; en donde la primera involucra el respeto a toda persona independientemente de sus ideas, juicios o pensamientos garantizando la libertad de expresarlo; de igual manera se destacan ciertas facultades que implica investigar, difundir y recibir información, mismas que se detallan a continuación (Villanueva, 2003:16):

- I. *El derecho a atraerse información:* acceso a los archivos, registros y documentos públicos y la decisión de que medio se lee, se escucha o se contempla.
- II. *El derecho a informar:* libertades de impresión e imprenta y constitución de sociedades y empresas informativas.
- III. *El derecho a ser informado:* recibir información oportuna, objetiva, completa y universal.

Con lo anterior se vislumbra que el derecho a la información (con las conductas y facultades que promueve) es requisito indispensable para el ejercicio de otros derechos –como la libertad de creación y las libertades de comunicación por ejemplo- asimismo se comprende que en un sistema democrático las personas con derecho a investigar, difundir y recibir información contarán con mayores herramientas para participar en asuntos de interés general, en donde el derecho de acceso a la información pública se presentaría como un vínculo al desarrollo democrático puesto que es el derecho que tenemos los ciudadanos de solicitar información al gobierno y de obtener respuesta satisfactoria en un tiempo razonable, en la medida en que dicha información no sea reservada por alguna excepción establecida en la ley.

Expuesto lo anterior, se comprende que el acceso a la información pública es un derecho de los ciudadanos que es necesario para responder a las nuevas dinámicas en la relación de la sociedad contemporánea y el Estado; la información del quehacer público “no es monopolio de nadie porque concierne al desarrollo de la sociedad civil y en ese sentido, tiene que conocerse aplicando reglas y procedimientos que aseguren su divulgación oportuna” (Uvalle: 2008: 144). El acceso a la información pública es uno de los principales mecanismos y una de las herramientas fundamentales del Gobierno Abierto al ser parte esencial para la colaboración, participación y transparencia, que en conjunto con los estándares de *datos abiertos*, propone que la información sobre las actividades y decisiones gubernamentales sea abierta y este constantemente actualizada, además de estar disponible al público en datos legibles y sin procesar.

Dentro de la concepción de Gobierno Abierto, continuamente se hace referencia a la gestión de información en formatos abiertos -que de forma muy general- refiere al acceso y uso de la información pública por parte de terceros, asimismo “se trata de poner a disposición de la sociedad, de manera libre, gran cantidad de datos procedentes de diferentes organizaciones del ámbito de la Administración Pública o de aquellos proyectos que han sido financiados con dinero público” (Naser y Ramírez, 2014: 13). En este sentido Gobierno Abierto plantearía que el acceso a la información pública forme un binomio con la noción de *datos abiertos* que de forma conjunta, tendrán como gran objetivo que los usuarios puedan acceder a la información pública de manera simple, oportuna y clara al tiempo que se pueda sacar provecho en el uso y reutilización de esos datos en diversos sectores y por distintos actores.

2.4- Transparencia.

Entender y reflexionar la transparencia bajo el enfoque de Gobierno Abierto, hace que se deba pensar más allá de la publicación de información y se consideren elementos como la participación y colaboración, ya que la Iniciativa plantea que estos

no tienen sentido si la información de que dispone el gobierno y la Administración no es pública para todos los actores implicados (Alujas, 2014); del mismo modo se puede pensar que un gobierno que ofrece una avalancha de datos es un gobierno transparente, pero a veces ofrecer mucha información irrelevante, no actualizada o descontextualizada es una práctica de un gobierno opaco que no desea que la ciudadanía entienda lo que hace.

Organismos como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU)³⁰, señalan que el camino hacia el buen gobierno y los principios en que debe asentarse tienen que contemplar la apertura, participación, rendición de cuentas y transparencia, esta última enfocada en políticas que impliquen: (Martínez, 2013 :320)

- I. Las visiones de la reforma gubernamental que conduzcan a una verdadera la apertura; y
- II. El aumento de la disponibilidad y desarrollo continuo de las TIC's que permiten a las instituciones, organizaciones e individuos buscar de la misma forma, así como compartir, combinar y reusar el contenido de la información del gobierno.

Ahora bien *¿Qué es la transparencia?, ¿por qué y cómo funciona?, ¿por qué es deseable?* A continuación se exponen algunos planteamientos que se han desarrollado alrededor de estas preguntas.

- *“La transparencia constituye uno de los principios éticos de mayor relevancia para la convivencia social. Asimismo reclama al menos: **a)** la existencia de un marco jurídico destinado a garantizar el acceso a la información pública; **b)** un conjunto de obligaciones de información por parte de los funcionarios y las*

³⁰ Durante el 8º Seminario Internacional Gobierno Abierto, Álvaro Ramírez Alujas, consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), señalaba que en una democracia el acceso a la información pública es fundamental para garantizar otros derechos como los políticos, económicos y de servicios sociales, puesto que no basta con difundir datos o estrategias mediante las herramientas de la tecnología, la información que proporcionen los gobiernos debe ser de calidad porque esto ayuda a las personas para mejorar su vida, aunado a que es una obligación de cualquier administración rendir cuentas y atender el acceso a la información pública de sus ciudadanos.

organizaciones públicas que ejercen poder político; c) un sistema definido en las leyes para garantizar que efectivamente los ciudadanos puedan acceder a la información pública; d) un sistema para sancionar a los funcionarios que no rindan cuentas, al menos en términos de la información que manejan; y e) ciudadanos y organizaciones sociales interesadas en obtener información pública”. (Merino, 2005: 2,5)

- *“La transparencia es el camino que permite que el poder no sea inaccesible a los gobernados y es, al mismo tiempo, formula institucional que combina la administración de la información de carácter público, la cual está a cargo de los cuerpos burocráticos y la vigencia del derecho a la información que invocan los ciudadanos en las democracias modernas.”* (Uvalle, 2007: 49, 56)
- *“La transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público. Esta información puede tomar muy diversas formas y referirse a distintos aspectos de cómo la organización está tratando los asuntos públicos, por ejemplo: remuneraciones de los servidores públicos, monto y distribución del presupuesto, costos administrativos de los programas, criterios de decisión, etc. Transparencia significa que la información que existe y fluye en el gobierno está también a disposición del público, con algunas excepciones.”* (Vergara, 2008: 17)
- *“La transparencia, es parte del Estado democrático, del Estado moderno, pero también del Estado liberal; de ese liberalismo que acota al gobernante de los poderes públicos la convierte en prerrogativa de los ciudadanos, quienes con su voto libre eligen democráticamente al gobierno. Así, la información se convierte también en un bien público, en tanto que “la razón” de Estado, como pretexto de la opacidad, se vuelve insostenible en un régimen democrático.”* (De la Fuente, 2013: 11)

De estas definiciones se destaca que la transparencia funciona como un medio de vigilancia y control que los ciudadanos tienen para evitar que las decisiones públicas se tomen de modo distante a ellos, es también elemento clave para el desarrollo de

la Administración Pública puesto que permite seguir las actuaciones gubernamentales a través de la información económica y financiera, así como la interacción y la implicación de los ciudadanos en los temas públicos.

De acuerdo con Rodríguez Zepeda (2008), la transparencia en los asuntos del Estado no es una moda, ni una ocurrencia académica de última hora, puede decirse que la transparencia es una idea que está presente en casi todos los grandes sistemas de la elaboración política, y ya en el siglo XVII, se convirtió en una de las piezas clave de la corriente liberal, sin embargo evidentemente la transparencia no ha sido algo sencillo para las organizaciones gubernamentales -parafraseando a Giandomenico Majone-, las burocracias no nacen transparentes, por lo que la transparencia parece ser un problema adicional para las organizaciones burocráticas.

Ahora bien en este sentido ¿qué transparencia necesita el Gobierno Abierto? desde la perspectiva de la Iniciativa, la transparencia ha cobrado importancia relevante pasando a ser no solamente uno de los pilares fundamentales para la AGA, sino también un importante mecanismo de control sobre políticos y funcionarios de todos los niveles, aún más, se puede decir que la transparencia se perfila a través de la Iniciativa como uno de los elementos primordiales para la construcción de una nueva relación entre Estado y sociedad, donde la información es un derecho que supone un régimen de libertades fundamentales.

Gobierno Abierto requiere que la transparencia sea una práctica del poder democrático orientada a establecer nuevas relaciones entre los gobernantes y los gobernados para que la información público-gubernamental sea conocida, además de apoyar a subsanar los problemas de legitimidad y desconfianza que los países miembros enfrentan; la transparencia que se propone es una transparencia clara, que contiene características que la diferencian de las prácticas comunes sin plataforma de Gobierno Abierto como se desglosan en la tabla 2.1.

Tabla 2.1. Transparencia opaca y transparencia clara.

Transparencia opaca (Gobierno democrático sin plataforma de Gobierno Abierto)	Transparencia clara (Gobierno democrático con plataforma de Gobierno Abierto)
Formas de difusión de información oficial que no revela cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones.	Se refiere a programas que dan a conocer información confiable y accesible sobre el desempeño institucional, precisando las responsabilidades de sus funcionarios, particularmente en lo relativo a la toma de decisiones, así como el destino real de sus recursos.
No vinculada con la rendición de cuentas.	Se vincula con la rendición de cuentas a través del siguiente itinerario: - Acceso a la información - Calidad de la información - Transparencia
Se concibe políticamente vinculada a los derechos de acceso a la información.	Se concibe como derecho, pero además como solución instrumental a problemas de legitimidad y confianza institucional.
Los actores interesados (usuarios) no alcanzan a tener estrategias de cambio constructivo para la institución.	Expresa una capacidad institucional de tal modo que permite que los actores interesados puedan anticipar estrategias de cambio constructivo para la institución.

Fuente: Martínez Navarro, Freddy (2013). "¿Qué transparencia requiere el Gobierno Abierto?", p. 318.

La transparencia clara con plataforma de Gobierno Abierto se diferencia de la transparencia opaca básicamente al proponer una apertura más focalizada, de forma tal que la información del gobierno permita a los ciudadanos obtener beneficios específicos además de vincular la rendición de cuentas como fomento para la participación ciudadana.

Por otro lado, se destaca también la creación de valor público desde la transparencia clara al buscar hacer posible la satisfacción de los requerimientos de información que se formulan al gobierno -como Ricardo Uvalle menciona-, "el valor público es la veta más exigente que las autoridades tienen que encarar para que la vida asociada tenga rendimientos favorables en términos de una mayor y mejor legitimidad política" (2008: 166); que como se destaca en la tabla 2.1, la transparencia con plataforma de Gobierno Abierto se perfila como solución instrumental a problemas de legitimidad y confianza institucional.

2.5- Rendición de cuentas.

¿Cómo mantener el poder bajo control?, ¿cómo prevenir sus abusos y a la vez someterlo a ciertos procedimientos y reglas de conducta? Estas preguntas son las que Andreas Schedler (2004) formula alrededor de lo que señala un concepto tan fundamental como elusivo: la rendición de cuentas.

Existe un consenso casi universal respecto a que los gobernantes deben actuar como agentes representantes de los gobernados, en lugar de dejarse llevar por sus ambiciones, para ello se han establecido una serie de supuestos que buscan evitar caer y reproducir esta situación, una muestra de ello es el abanico de mecanismos y controles que configuran el contexto de la rendición de cuentas, donde la idea rectora es controlar el poder, más no eliminarlo.

¿Qué es la rendición de cuentas? en la actualidad, el concepto (*accountability*³¹), forma parte del lenguaje político cotidiano en la comunidad internacional, expresa de manera nítida la búsqueda de pesos y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder³².

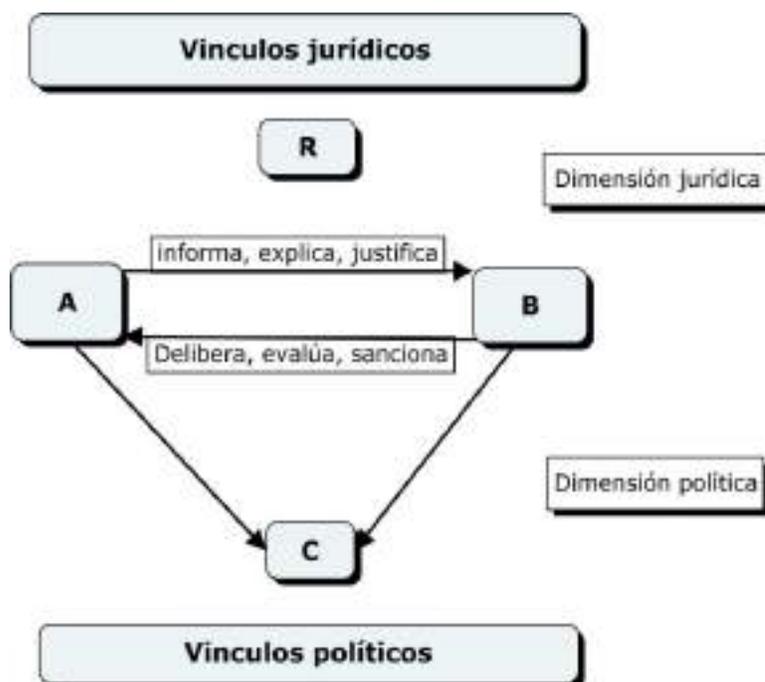
Rendir cuentas es una idea que puede parecer sencilla a primera vista, sin embargo en realidad es un concepto que no sólo es teóricamente complejo, sino que su definición práctica y operación supone una elaborada y fina articulación de un conjunto de normas, actores, instituciones y procedimientos; de ahí que su concepción más elemental implique al menos tres condiciones: (López & Merino, 2010: 1)

³¹ Se trata de un término que no tiene equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. 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, pero con una significativa diferencia, *accountability* es una **rendición obligatoria de cuentas**. (Schedler, 2004).

³² Al tratar el poder varios autores han retomado la definición de Max Weber, como la probabilidad de tomar decisiones que afecten la vida de otro(s) pese a la resistencia de éstos. En la medida en que el poder se ejerce por medio de la fuerza y la coerción, Weber distingue entre el mero ejercicio del poder y la relación de dominación. "El concepto de poder es sociológicamente amorfo. Todas las cualidades imaginables de un hombre y toda suerte de constelaciones posibles puede colocar a alguien en posición de imponer su voluntad en una situación dada. El concepto de dominación tiene por eso, que ser más preciso y sólo puede significar la probabilidad de que un mandato sea obedecido" (Weber, 2005: 43).

- a) Dos sujetos involucrados;
- b) Un asunto sobre el que se rinde cuentas, relacionado necesariamente con una responsabilidad asumida por el primer sujeto (en el sentido de responder por lo que se ha hecho o dicho); y
- c) Un juicio y/o una sanción³³ emitida por el segundo sujeto.

Figura 2.3. Modelo elemental de rendición de cuentas.



Fuente: López Ayllón y Merino (2010). "La estructura de la rendición de cuentas en México", p. 6.

El esquema explica la rendición de cuentas como una relación entre dos actores (A y B), en la que A está formalmente obligado a *informar, explicar y justificar* su conducta a B (con respecto a R). En esta relación, B tiene la facultad de *examinar la conducta* de A (con respecto a R), y cuenta con instrumentos para vigilar e incidir en su

³³ En inglés, la noción correspondiente es "enforcement, término que carece de equivalente preciso en castellano y que describe un conjunto de actividades orientadas hacia la observancia de la ley". (Schedler, 2004: 16). Asimismo, de acuerdo con O'Donnell (1994), lo que importa del concepto es su aspecto impositivo, el esfuerzo por asegurar el cumplimiento con las normas por medio de la imposición de sanciones, "lo que implica que los actores que exigen cuentas no solamente cuestionan, eventualmente también castigan el comportamiento impropio de servidores públicos" (O'Donnell, 1994: 12).

comportamiento vía sanciones o incentivos; la importancia de las sanciones radica en que bajo su ausencia, la denuncia de ilícitos deja de ser un acto de rendición de cuentas y se convierte en un mero acto publicitario.

Siguiendo con el esquema 2.3, la rendición de cuentas implica necesariamente un marco jurídico y político, es decir, un marco de responsabilidad que se desprende, a la vez, de obligaciones legales y públicas, del principio de legalidad³⁴ y de un propósito democrático, puesto que el comportamiento ilegal, tal como la corrupción exige la aplicación de sanciones legales apropiadas; a menos que exista cierto castigo para los abusos demostrados de la autoridad, no habrá Estado de derecho ni rendición de cuentas efectiva.

Remitiendo a los sentidos de la rendición de cuentas en la democracia, Karl Popper hace alusión a ésta en función de su capacidad institucional para llamar a cuentas a los gobernantes: “el nuevo problema ya no se formularía preguntando ¿quién debe gobernar?, sino mediante una pregunta muy diferente: ¿cómo debe estar constituido el Estado para que sea posible deshacerse de los malos gobernantes sin violencia y sin derramamiento de sangre?” (Popper, 1988: 2), bajo este planteamiento se considera que donde se desarrolla la democracia, las instituciones tienen la competencia para hacer que los gobernantes salgan al escenario y se expongan a la observación crítica de los demás, pero de manera pacífica.

José Antonio Crespo, desarrolla tres condiciones, vinculadas con la función de llamar a cuentas a los gobernantes en un contexto de una democracia política eficaz: (Crespo, 2001: 9-10)

- I. Que todos los gobernantes, en todos los niveles, estén sujetos a la rendición de cuentas. En una democracia *quien tiene más poder tiene mayor responsabilidad política.*

³⁴ “En general, legalidad significa conformidad a la ley. Se llama principio de legalidad aquel en virtud del cual los poderes públicos están sujetos a la ley, bajo la pena de invalidez. Dicho de otra forma: es inválido todo acto de los poderes públicos que no sea conforme a la ley”. Fuente: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/22/9.pdf>

- II. *La rendición de cuentas debe transitar de abajo hacia arriba*³⁵, es decir, son las propias instituciones representativas, los ciudadanos y los tribunales, los que deben poder llamar a cuentas a los gobernantes en distintos niveles.
- III. En una democracia *las instituciones políticas tendrán la capacidad de llamar a cuentas a los gobernantes, pero de manera pacífica*. En cualquier autoritarismo, donde el jefe de gobierno es impune, por la propia incapacidad de las instituciones para llamarlo a cuentas, podría ser ciertamente derrocado y penalizado, pero no por la vía legal e institucional sino a través de una revolución que deponga al régimen.

Además de estas condiciones, en la teoría de la política pública se han identificado varios mecanismos de rendición de cuentas, uno de ellos visualiza la rendición de cuentas de manera vertical y horizontal.

Figura 2.4. ¿Quién exige cuentas?



Fuente: Elaboración propia con base en Guillermo O'Donnell (2004). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política".

³⁵ La distinción original entre rendición de cuentas horizontal y vertical, la introdujo el politólogo argentino Guillermo O'Donnell.

Ambos tipos de *accountability* son importantes para el adecuado funcionamiento de un régimen democrático, sin embargo siguiendo la línea de Weber, sabemos que el poder es sociológicamente amorfo y un tanto difícil de medir, por lo que sería poco realista pensar en igualdad de poderes para hablar de relaciones horizontales en rendición de cuentas.

Por otra parte, en el ejercicio de control vertical regularmente el único mecanismo para analizarlo es el electoral; precisamente sobre esta última idea es que se considera importante transcribir las conclusiones de O'Donnell (2004) con respecto a la tipología vertical:

“La conclusión de este análisis debe ser que el control del ciudadano sobre los políticos es en el mejor de los casos sumamente imperfecto en la mayoría de las democracias. Las elecciones no son un mecanismo suficiente para asegurar que los gobiernos harán todo lo posible para maximizar el bienestar de los ciudadanos(as) [...]. Pero si las responsabilidades estuvieren claramente asignadas, si los malos gobiernos pueden ser castigados y los buenos ser electos, si los votantes están bien informados acerca de las relaciones entre los políticos e intereses especiales, y si el comportamiento egoísta de los políticos es bien supervisado, aun así las elecciones no son un instrumento suficiente de control sobre los políticos. Los gobiernos toman miles de decisiones que afectan el bienestar individual; los ciudadanos(as) tienen sólo un instrumento para controlar estas decisiones: el voto. No es posible controlar mil objetivos con un solo instrumento” (p. 15).

En este sentido el sistema de rendición de cuentas vertical pareciera ser el único instrumento para que los representantes elegidos llamen a cuentas a los servidores públicos y se supone que esta cadena de responsabilidad asegura la aplicación del Estado de Derecho. Además, en caso de incumplimiento existirá la sanción política de expulsar del poder a quienes no cumplieron con los intereses y expectativas de los ciudadanos, esto mediante el voto popular que se realiza en cada proceso electoral.

De acuerdo a Oszak (2013) la rendición de cuentas representa para la sociedad 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

Como se ha revisado, son muchos los mecanismos y procedimientos mediante los cuales una democracia estimula y favorece la rendición de cuentas; justamente, las instituciones propias de la democracia tienen, entre sus funciones principales, las de coadyuvar coordinadamente a la rendición de cuentas de los gobernantes, la cual debe ir de la mano de la máxima publicidad, con la finalidad de no convertir este ejercicio en una farsa; a la pregunta de *¿quién exige cuentas?*, podemos adelantar que en un sentido de control vertical, necesariamente requerimos de una sociedad activa, concepto fundamental para el Gobierno Abierto, desarrollado como: participación ciudadana.

2.6- Participación ciudadana.

¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanías bajo viejos paradigmas?³⁶ Esta pregunta es parte de los cuestionamientos que realiza el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a la luz de la realidad que los gobiernos enfrentan hoy en día: una ciudadanía cada vez más empoderada y más informada que espera mejores servicios y demanda mayor rendición de cuentas de sus gobernantes.

Desarrollar el significado que adquiere la participación ciudadana y esta nueva ciudadanía bajo el sentido de Gobierno Abierto, refiere necesariamente a una reciprocidad y cooperación que dista bastante de la idea de un gobierno fuerte y

³⁶ Banco Interamericano de Desarrollo, # IDB-DP-344. [En línea] disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/14143.pdf>

autosuficiente con una sociedad débil, contrariamente, significa la colaboración que se gesta en un gobierno insuficiente y una sociedad fuerte que trabaja en coordinación, interdependencia y fundamentalmente en redes³⁷.

Como se ha expuesto a lo largo de la investigación, el *Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto* es el antecedente más próximo sobre la Alianza para el Gobierno Abierto, donde la participación ciudadana figura como uno de los elementos centrales de la Iniciativa ya que se presenta como respuesta para reorientar la realización de los derechos ciudadanos³⁸ a través del acceso a la información pública y el trabajo colaborativo fuertemente apoyado por el uso de tecnologías de la información y comunicación.

La Alianza para el Gobierno Abierto ha propuesto dos acciones clave para la promoción de la participación las cuales son:³⁹

- I. Abrir la toma de decisiones a interesados del público, y
- II. Ampliar el espacio cívico.

Con estas acciones se pretende que los ciudadanos tengan la oportunidad de intervenir en la construcción de compromisos con la propuesta de temas y problemas comunes, a efecto de fungir como actores que tienen iniciativa para asumir tareas de corresponsabilidad con las autoridades, estas dinámicas se perfilan bajo un constante acompañamiento del uso de la tecnología, Internet, los elementos de la web 2.0, etc.

³⁷ Existen por lo menos tres términos que fundamentan la concepción de entramado de redes: la red de política (policy networks), la comunidad de política (policy community), y las coaliciones de militantes (advocacy coalitions). Comúnmente se utilizan como equivalentes con independencia del debate que ha surgido en torno a su traducción.

³⁸ Cano Blandón (2008) señala que la participación ciudadana funciona también como una estrategia de lucha contra la corrupción por parte de los gobiernos, indicando que “puede verse justificado en un amplio rango de argumentos y materializado en los más diversos mecanismos de participación, con lo cual se hace evidente que no existe una única vía para involucrar a la ciudadanía, ni una única vía para enfrentar la corrupción en general. No obstante, es innegable la importancia de la participación ciudadana en las actividades gubernamentales, y particularmente en las campañas de lucha anticorrupción”, p. 150.

³⁹ Fuente: <http://worldbankva.adobeconnect.com/p6fv7swc5y8/>

Considerando las actuales complejidades, se ha definido la participación ciudadana reflexionando a través de esta serie de cambios, tanto en el entorno como al interior de la propia sociedad, definiéndola como:

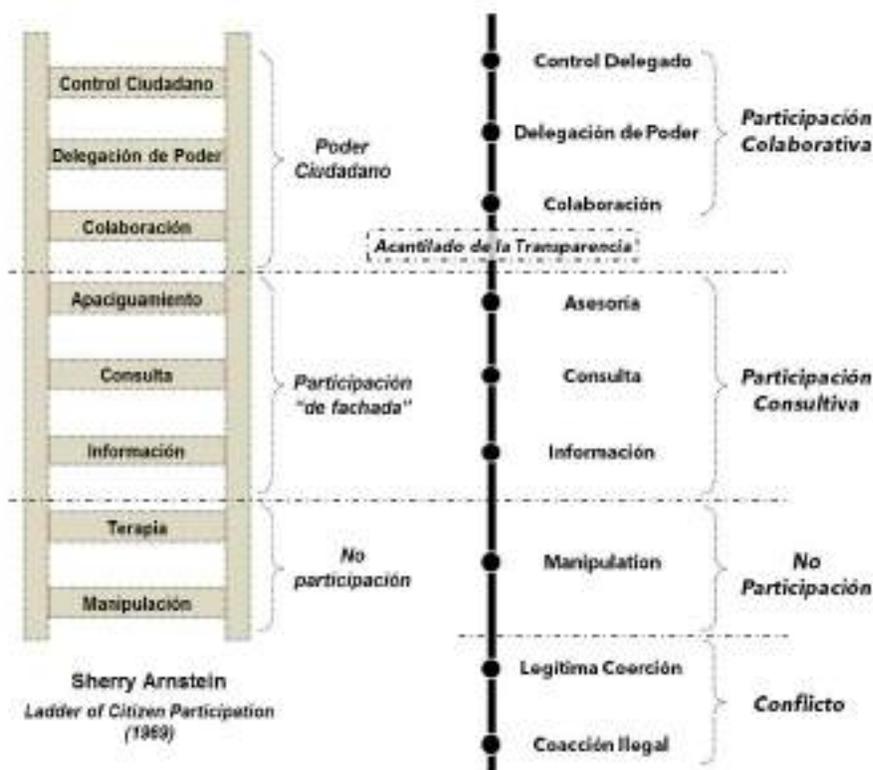
- *“La participación ciudadana es asunto público, no de grupos o camarillas; es asunto político, no demanda corporativa. Responde a la democracia y en consecuencia al gobierno de lo público”.* (Uvalle, 2001: 181)
- *“Es la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales), pero para que esto sea posible se deben abrir espacios de participación con reglas claras las cuales deben regir las relaciones de los actores involucrados en estos procesos. Es decir, la participación ciudadana genera compromisos institucionales y exige crear un clima de trabajo comunitario en el que exista el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivos y esenciales de la democracia”.* (Ziccardi, 2004: 247)
- *“La participación está hecha de alma y de cuerpo. El alma de la participación es el elemento fundamental que condiciona el éxito del proceso. El alma está compuesta de capacidad para aceptar la diferencia, voluntad de aprender, la cesión de poder que lleva a empoderar a los participantes, sinceridad, confianza y sobre todo mucha, mucha honradez”.* (De Miguel, 2014 :14)

En este sentido, la participación ciudadana se entiende como el involucramiento activo de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones públicas teniendo en cuenta que los resultados de estas decisiones tendrán repercusión en sus vidas, es por esto que los ciudadanos pasan de ser simples receptores pasivos a convertirse en agentes generadores de valor y conocimiento, de meros espectadores a protagonistas cada vez más comprometidos en los asuntos públicos - más allá del proceso electoral (Ramírez-Alujas y Dassen, 2014). Estas nuevas dinámicas, a su vez, han involucrado la promoción de un modelo de activismo cívico que ha aprovechado las redes y tecnologías digitales como herramienta catalizadora no solo

para vigilar al poder político, sino también para contribuir en la generación de nuevas soluciones para problemas socialmente complejos.

En la figura 2.5 se presenta la escalera de participación ciudadana que permite determinar las características de los diversos niveles o grados de participación que se vienen impulsando en el trabajo cooperativo; esta herramienta es de utilidad ya que puede servir para determinar hasta qué punto se están promoviendo verdaderos procesos de participación, o si, en ocasiones, lo que se genera como agentes externos de desarrollo es sólo una participación de carácter simbólico, por tanto de acuerdo a los compromisos que se establezcan y a la dinámicas que se generen alrededor de la elaboración de planes de acción, podrían identificarse los tipos de participación que promueve la Alianza.

Figura 2.5. Niveles de intensidad de la colaboración.



Fuente: <http://rumboalorien.kyopol.net/esquemas-de-participacion/>

Es importante recordar que la AGA está compuesta de una serie de actividades, fases y momentos participativos diferenciados, que persiguen objetivos distintos y que normalmente implican a distintos conjuntos de actores, estas fases o momentos se sintetizan en la tabla 2.2 en donde se exponen ciertos criterios que reflejan los niveles de intensidad de colaboración y que se encuentran en función de: *el grado de participación de los ciudadanos en la gestión pública y de acuerdo con la etapa del ciclo de políticas públicas en la que se prevé la participación ciudadana.*

Tabla 2.2. Criterios para analizar los mecanismos de participación ciudadana.

Primer criterio: de acuerdo con el grado de participación de los ciudadanos en la gestión pública.			
Información: esta escala de participación consiste en la obtención, emisión y difusión de información sobre el funcionamiento del gobierno. Este es el nivel más básico de participación y se ha convertido en un tema central de debate, puesto que la fluida circulación de información, se erige como requisito indispensable para la transparencia y la rendición de cuentas.	Consulta: este nivel de participación pretende obtener la opinión ciudadana respecto a preferencias, niveles de satisfacción o determinados asuntos sobre los cuales el ciudadano tiene alguna información particular que permita esclarecer una situación, problemática o política, en torno a la cual el gobierno interviene o intervendrá.	Cooperación o cogestión: el nivel cooperativo alude a la participación de los ciudadanos mediante la colaboración en el desarrollo de tareas públicas. Frecuentemente, en el nivel local se presenta este tipo de mecanismos cooperativos, en los que la ciudadanía participa con la prestación de algún servicio público mediante la constitución de comités, asociaciones de ciudadanos o formación de organizaciones no gubernamentales.	Decisión: en el nivel de decisión, los ciudadanos participan para contribuir en el proceso de toma de decisiones, no sólo emitiendo opiniones sino también orientando la acción gubernamental.
Segundo criterio: de acuerdo con la etapa del ciclo de políticas públicas en la que se prevé la participación ciudadana.			
Intervención en el surgimiento del problema y en la inclusión en la agenda: en esta etapa resulta importante el papel de los medios de comunicación y de los movimientos sociales que inciden en la forma de abordar el asunto.	En el diseño de la política: bajo esta perspectiva, la intervención de actores sociales en esta etapa puede ser tan innecesaria como impertinente; sin embargo, cuando la legitimidad y el apoyo a la política pública están en juego, es innegable la necesidad de la participación de los ciudadanos de alguna manera.	En la implementación: dentro de la etapa de implementación es posible encontrar distintas posibilidades para la intervención de los ciudadanos en la política, como la co-gestión, el monitoreo y fiscalización del desarrollo de la misma.	En la evaluación de la política: el objetivo de la evaluación, puede consistir en iniciar una medida, legitimar una decisión, mejorar la implementación, controlarla, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con base en Cano Blandón (2008). "La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza".

De acuerdo a la tabla, se analiza que la incorporación de la participación y colaboración ciudadana no sólo implica un cambio al interior de los gobiernos, sino que más difícil aún, presuponen establecer instituciones o mecanismos donde las actitudes sociales también cambien, lo que se traduce como un poderoso reto para los gobiernos ya que los actores de la sociedad civil constituyen la contraparte y el sustento de legitimidad necesarios para concretar los compromisos en los planes de acción que Gobierno Abierto promueve para cada región, por tanto el reto es mayúsculo ya que implica comprometer a los ciudadanos en el esfuerzo por trabajar conjuntamente resolviendo los grandes problemas. Asimismo sin acciones de participación la transparencia y acceso a la información presentarían una utilidad muy limitada.

2.7- Datos abiertos.

Otro pilar fundamental en el Gobierno Abierto es la gestión de información en formatos abiertos también conocido como *datos abiertos* que de acuerdo a Oszlak “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” (2014:12). En este sentido se puede entender que cualquier persona u organización puede construir sobre la información en formatos abiertos, nuevas ideas de donde podrían resultar nuevos proyectos y a su vez nuevos conocimientos o servicios; estas características son sumamente importantes para los objetivos de la Alianza para el Gobierno Abierto, que promueve la apertura, innovación y creación de conocimiento mediante el uso de información que se encuentra en manos de las instituciones públicas.

Ramírez Alujas (2012) señala que los datos abiertos pueden promover por un lado, la innovación usando (o reutilizando) los datos públicos como catalizador de nuevas aplicaciones y servicios, por tanto, transforma a los gobiernos de proveedores de servicios a gestores de plataformas -creando un ecosistema de proveedores,

desarrolladores y hackers cívicos que resuelven muchos de los problemas del gobierno desde fuera⁴⁰, asimismo se supone que la publicación proactiva de datos e información pública relevante, permite incrementar la transparencia, la rendición de cuentas y el control social permanente, así como la apertura de procesos y el uso de redes sociales y plataformas digitales para la participación ciudadana ya que facilita la comunicación e interacción, al tiempo que aprovecha el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos para ayudar en el diseño y ejecución de políticas y provisión de servicios públicos.

Figura. 2.6. Áreas de alto valor para la reutilización de datos.



Fuente: Portal de datos abiertos de la Unión Europea.⁴¹

En la figura 2.6 se exponen algunos ejemplos de categorías de información con alto valor para la reutilización de datos que se encuentran disponibles en *El Portal de datos abiertos de la UE*, esta plataforma funciona como punto de acceso a gran

⁴⁰ En este sentido, la *usabilidad* es un concepto muy importante al momento de pensar en datos abiertos, nos refiere a la práctica que advierte sobre los riesgos de diseñar sitios web que sean realmente amigables y fáciles de usar.

⁴¹ Fuente: <https://data.europa.eu/euodp/es/data/>

variedad de datos elaborados por instituciones y otros organismos de la Unión Europea, asimismo se encuentran disponibles en formatos que se pueden utilizar, reutilizar, enlazar y redistribuir gratuitamente, además de permitir interactuar sugiriendo bases de datos, dando opiniones y sugerencias, y compartiendo aplicaciones o la utilización que se haya hecho de los datos del portal.

En este sentido los datos abiertos no son sólo la publicación de información pública, ya que implican la difusión de datos en formatos estándar, abiertos e interoperables, facilitando su acceso y permitiendo su reutilización, con la finalidad de que el acceso y uso de la información pública este dirigida a terceros para la entrega de nuevos servicios a los ciudadanos (Naser, 2014), donde la finalidad será poner a disposición del público, de manera libre, una importante cantidad de información procedente de los distintos ámbitos e instituciones públicas.

Adicionalmente a los beneficios que los datos abiertos proporcionan, varios países han adoptado compromisos relativos a facilitar mayores y más diversificados tipos de datos públicos con la finalidad de que las personas, -en su vida diaria- se relacionen con organismos gubernamentales, entidades estatales, entes internacionales, empresas públicas y privadas, y que pasen de un modo *read*, a un modo *read/write*.

¿Cuáles son los principios esenciales en materia de datos abiertos?

En julio de 2013 los dirigentes del G8⁴² firmaban el acuerdo *G8 Open Data Charter*, con el objetivo de extender los compromisos relativos a la apertura de datos así como definir guías para implantarlos; el grupo de trabajo de este proyecto hace una propuesta de borrador de la *Carta Internacional por los datos abiertos*⁴³ para facilitar su adopción a nivel internacional, más allá de los países que conforman el G8. Dos años después, los expertos de datos abiertos de gobiernos, organizaciones multilaterales, la sociedad civil y el sector privado, trabajaron juntos para desarrollar

⁴² El G-8 está compuesto por los países que integran el G-7, más Rusia; países cuyo peso político, económico y militar es tenido por relevante a escala global. El G-7 agrupa a las economías más industrializadas del mundo: Alemania, Italia, Canadá, Japón, Estados Unidos, Reino Unido y Francia.

⁴³ Fuente: <http://opendatacharter.net/principles/>

una *Carta Internacional Open Data*, con cinco principios para la publicación de los datos⁴⁴:

- I. Información oportuna y completa;
- II. Accesible y utilizable;
- III. Comparable e interoperable;
- IV. Para mejorar la gobernanza y participación ciudadana; y
- V. Para desarrollo inclusivo y la innovación.

Sin embargo, la World Wide Web Consortium (W3C)⁴⁵ consideró pertinente incluir dos más:

- I. Formatos no propietarios.
- II. Datos libres de licencias.

Con base en lo anterior, *la Carta Internacional Open Data* se ha construido a través de una serie de aspectos importantes como son:

- Su adopción por todos los gobiernos nacionales y subnacionales.
- Reconocimiento de los desafíos globales tales como la brecha digital, y las oportunidades significativas de datos abiertos para el desarrollo inclusivo;
- Recomienda la estandarización (por ejemplo, los datos y metadatos);
- Fomenta el cambio cultural;
- Reconoce la importancia de salvaguardar la privacidad de los ciudadanos y su derecho a influir en la recopilación y uso de sus propios datos personales; y
- Fomentar un mayor compromiso con los ciudadanos y la sociedad civil.

Resulta indudable que la operatividad de los datos abiertos va muy de la mano con el uso de las TIC's por lo que el enfoque comparte necesariamente diversos elementos y principios de gobierno electrónico -que como se sabe- presupone de igual manera, cierta apertura del gobierno para con sus ciudadanos, por tanto es razonable que la frontera entre ambos conceptos en ocasiones sea difusa.

⁴⁴ Fuente: <http://opendatacharter.net/>

⁴⁵ El World Wide Web Consortium (W3C) es una comunidad internacional que desarrolla estándares abiertos para asegurar el crecimiento a largo plazo de la Web. Fuente: <http://www.w3.org/>

2.7.1- Gobierno Electrónico.⁴⁶

Hablar de gobierno electrónico implica remontarse a los esfuerzos gubernamentales desde finales del siglo XX en donde se comienzan a incorporar conceptos asociados a las tecnologías de la información y comunicación desde el gobierno⁴⁷, teniendo como uno de los objetivos primordiales el brindar mejores servicios e información a los ciudadanos para aumentar la eficacia y eficiencia de la gestión pública.⁴⁸

El gobierno electrónico nace con la finalidad de “acercar el Estado a los ciudadanos, facilitando la manera habitual de realizar trámites y obtener servicios ofrecidos por el Estado” (Naser, 2016: 21), aunque actualmente el sentido ha cambiado al buscar ir más allá de la simplificación de los distintos servicios que ofrecen las instituciones públicas; hoy lo que se desea es que la ciudadanía se involucre más, por lo que varios gobiernos han buscado fomentar a través del gobierno electrónico la participación en las decisiones públicas.

En el documento denominado *Introducción a la Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico*⁴⁹ se han identificado cinco fases que lo caracterizan, en cada una se van agregando elementos que funcionan para conocer el nivel o dimensión de gobierno electrónico en que la institución u organización se encuentra, estas son:

- *Presencia*: esta etapa se limita a utilizar las TIC´s para ofrecer información básica al público.
- *Interacción*: en esta fase es posible una comunicación más directa entre los ciudadanos y los organismos; no solo se brinda información, sino que están preparados para recibir opiniones y establecer una comunicación con la población a través del correo electrónico, envío de formularios, de comentarios de opinión o de foros.

⁴⁶ Según Guido Bertucci (2005), la visión con la que se crean gobiernos electrónicos es muy variada pues dependerá de la circunstancia específica de cada municipio, Estado o dependencia federal. En algunos casos se abocarán a la atención ciudadana, en otros a la recaudación de impuestos, en otros más a la promoción de negocios, al turismo o a las exportaciones. Por este motivo, la calidad de cada gobierno digital se deberá medir de forma distinta, según los objetivos específicos que persiga.

⁴⁷ Fuente: <http://www.ciape.org/gobierno-abierto-no-lo-gobierno-electronico.html>.

⁴⁸ Organización de las Naciones Unidas (ONU)

⁴⁹ Fuente: http://www.oas.org/es/sap/dgpe/guia_egov.asp.

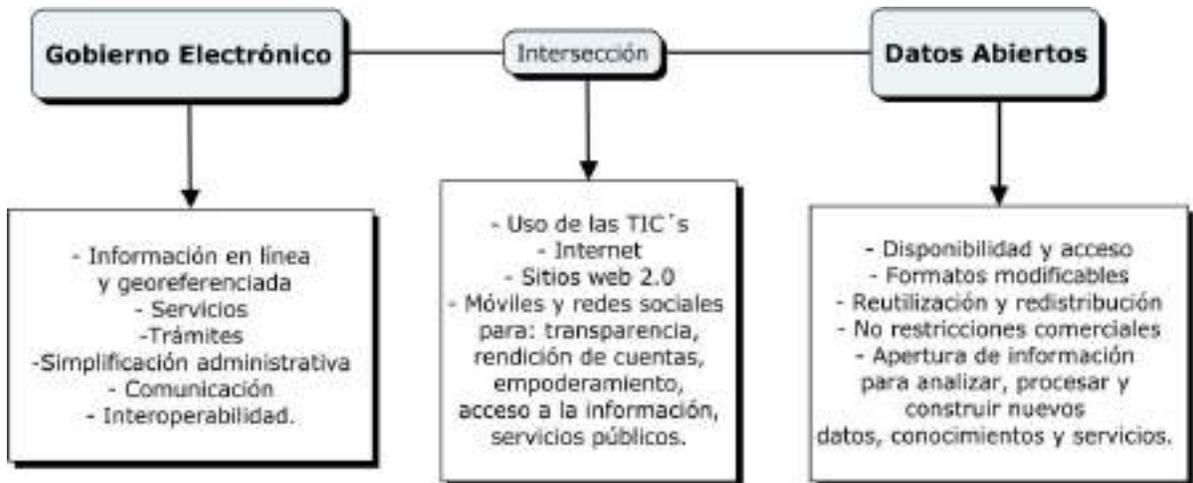
- *Transacción*: esta fase se da cuando los organismos brindan a los ciudadanos la posibilidad de iniciar, realizar el seguimiento y finalizar cualquier trámite en línea sin tener que ir personalmente a la dependencia correspondiente.
- *Transformación*: corresponde a la redefinición de los servicios y de la operación de la Administración Pública creando una integración entre agencias y entre niveles regionales, así como con el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y el ciudadano y permitiendo servicios cada vez más personalizados (Cardona, 2002).
- *Participación democrática*: el gobierno estimula la toma de decisiones y está dispuesto a implicar a la sociedad en un diálogo de doble dirección. A través de características interactivas tales como blogs, foros y otros, el gobierno solicita activamente opiniones y participación a los ciudadanos y los integra en el proceso interno de toma de decisiones.⁵⁰

Mediante la identificación de estas fases se vislumbra que el gobierno electrónico utiliza herramientas tecnológicas y de comunicación para la gestión de las cuestiones de administración y gobierno, así como para gestionar tiempos para el tratamiento de grandes volúmenes de información, sin embargo Ramírez-Alujas y Dassen, mencionan que el gobierno electrónico no resuelve la asignatura pendiente de ampliar los espacios de participación y colaboración, ni ofrece una opción de cambio profundo en la forma en que tradicionalmente ha sostenido al paradigma de las burocracias públicas modernas, es aquí donde se encuentra una primer distinción con el Gobierno Abierto que propone pasar de la idea de servicios tecnológicos a gobiernos innovadores y pone como elemento central el tránsito hacia canales de comunicación para el trabajo con sociedad civil en la co-creación de valor público a partir de las TIC´s y del uso de datos abiertos.

En la figura 2.7, se indican las características del gobierno electrónico y de datos abiertos, así como los puntos en los cuales existe un cruce de características.

⁵⁰ Gobierno Electrónico: fases, dimensiones y algunas consideraciones a tener en cuenta para su implementación. Fuente: <http://www.eumed.net/rev/cccss/13/auas.htm>

Figura 2.7. Gobierno electrónico y datos abiertos.



Fuente: Elaboración propia.

Como se indica en la figura, ambos conceptos tienen en común el potencial uso de la tecnología para establecer interacciones virtuosas entre ciudadanos y gobiernos, sin embargo para los datos abiertos es necesario que los gobiernos transformen las plataformas en líneas de información y datos reutilizables para los ciudadanos, ya que la comunicación combinada con la información en línea, permiten que el costo de transferencia de información sea menor, y de múltiples canales, sin embargo también podría existir Gobierno Abierto sin tecnología ya que como se desarrolló en el primer capítulo, este enfoque implica fundamentalmente la actitud que toma el gobierno en "abrir" la información y cuestiones de gobierno a un volumen mayor de personas, y a su vez incorporar una participación ciudadana activa.

2.8- Conclusiones del capítulo.

La Iniciativa para el Gobierno Abierto se expresa, en principio, a través del reconocimiento de elementos como la transparencia, la participación y colaboración siendo estos apoyados por el uso activo de las tecnologías y la innovación; asimismo se puede entender como una propuesta para orientar una política pública de nivel macro con el gran objetivo de reinventar la gestión pública, así como ampliar las capacidades de acción de la ciudadanía, apostando a la transición del modelo

hermético y tradicional de las burocracias públicas, para alcanzar uno digital, incluyente y abierto.

La importancia que trae el paradigma en sus propuestas, es comprender que la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y datos abiertos, reestructuran las definiciones que tradicionalmente se tenían, ya que bajo esta propuesta se hace hincapié en nuevos elementos para cada concepto; en transparencia, se señala que debe ser vinculada a la posibilidad de hacer exigible la rendición de cuentas a la autoridad pública, y que esta implique necesariamente un marco de responsabilidad, de obligaciones legales y públicas; y de un propósito democrático, puesto que el comportamiento ilegal; exige la aplicación de sanciones legales apropiadas ya que a menos que exista cierto castigo para los abusos demostrados de la autoridad, no habrá Estado de derecho ni rendición de cuentas efectiva.

La transparencia y el acceso a la información pública bajo la idea de Gobierno Abierto, apunta a un sentido de apertura real cuyo objetivo sea que las personas tengan la oportunidad de participar en los procesos políticos y sociales, utilizando la información a la cual acceden para ese propósito e influyendo en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas, ya que tanto la transparencia como los datos abiertos, tienen la función de servir como plataformas donde los ciudadanos puedan hacer llegar sus conocimientos y propuestas de proyectos que consideren realmente sean necesarios, y que desde luego, reflejen en qué medida mejora la vida de las personas. La ausencia de estas capacidades se convierte actualmente en un problema fundamental, porque es evidente que nunca será suficiente la sola acción del gobierno para alcanzar mejores condiciones de sociabilidad y bien común, por lo que una de las premisas es que la acción del gobierno es necesaria pero no suficiente para la dirección de la sociedad, es entonces que se debe revalorizar la capacidad social que Gobierno Abierto proyecta.

-oOo-

Capítulo 3

ALGUNAS EXPERIENCIAS DE GOBIERNO ABIERTO EN AMÉRICA LATINA.

3.1- Introducción.

A partir de la puesta en marcha de la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011, muchos países de América Latina y el Caribe se han sumado, y paulatinamente han avanzado en compromisos y programas de Gobierno Abierto en distintas materias como son: transparencia, combate a la corrupción, rendición de cuentas, datos abiertos y participación ciudadana; sin embargo es importante considerar lo determinante que pueden llegar a ser para estos países elementos nacionales como antecedentes históricos, económicos y las disparidades sociales (OCDE, 2015) para el éxito en la implantación de sus Planes de Acción dentro de la AGA.

Las experiencias y retos de los países de la región en el diseño y ejecución de sus planes y estrategias de Gobierno Abierto son muy parecidos, por lo que esto les representa un gran potencial para aprender distintas prácticas y habilidades con el fin de beneficiarse de las oportunidades que la Iniciativa presenta.

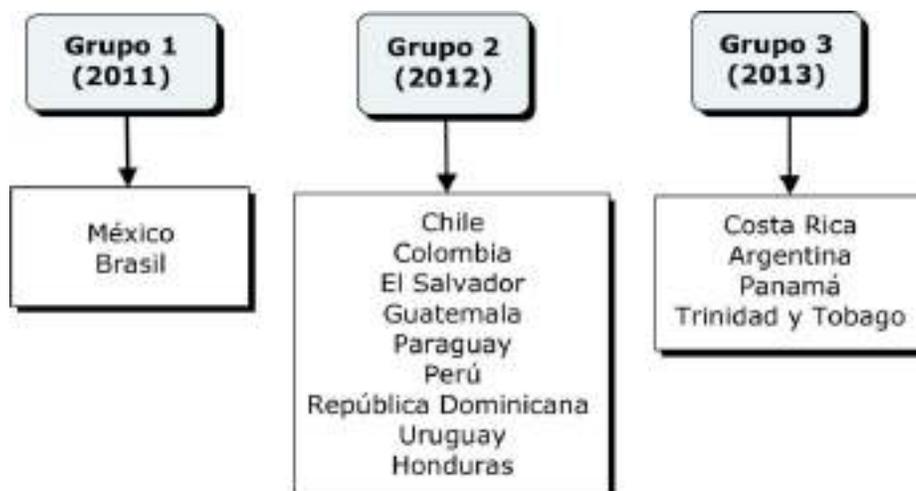
En este capítulo se expone de manera general, cómo han estado estructurados los planes de Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe y cuál ha sido la evolución en cuanto a los compromisos y postulados de Gobierno Abierto, asimismo se expone el desarrollo de tres casos de éxito: Chile, Colombia y Paraguay; esto con la finalidad de poder observar -en cada caso-, la relevancia que ha tenido la implantación de proyectos vía la Iniciativa y cómo esta ha tenido impacto en el país.

3.2- Panorama de la región.

América Latina es una de las regiones con más países en el desarrollo de políticas de Gobierno Abierto, por lo que se trata de una oportunidad histórica para reformar la gobernanza de estos países. Actualmente 15 naciones se encuentran suscritas en la Alianza -pudiéndose dividir en tres grupos de acuerdo al año en que se adhirieron a

la Iniciativa-; como se indica en la figura 3.1. México y Brasil fueron los primeros de la región en suscribirse al ser parte desde su inicio.

Figura 3.1. Países de América Latina y el Caribe según su membresía en la AGA.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

Haciendo un ejercicio general sobre lo que se ha trabajado en los países de América Latina a partir de su incorporación, se encuentran cambios bastante significativos en lo que hasta el momento se había desarrollado por parte de los gobiernos, quienes en su mayoría han establecido compromisos en coordinación con la ciudadanía, tratando de que estos presentaran coherencia y estructura con las definiciones que desarrollan en sus planes y portales de Gobierno Abierto.

En la tabla 3.1, se exponen seis definiciones y marcos de referencia en diversos países de América Latina; al observar las características que cada país da para Gobierno Abierto se destaca que en la región se concibe como un modelo de nueva gobernanza, que apoyará a los gobiernos en responder de forma efectiva y oportuna las demandas y exigencias de los ciudadanos, los cuales pueden establecer un diálogo directo con sus gobernantes y a su vez podrán y deberán obtener una respuesta al ser un modelo de doble vía.

Tabla 3.1. ¿Qué se entiende por Gobierno Abierto? Lo que dicen los planes de acción.

País	Definición
Chile	Una política pública de carácter transversal en el Estado chileno, cuyo propósito es fortalecer y mejorar la institucionalidad y gestión de los asuntos públicos a partir de promover y consolidar la aplicación de los principios de la transparencia y acceso a la información pública, y los mecanismos de participación ciudadana en el diseño, formulación, ejecución y evaluación de las políticas . Todo ello en el contexto del proceso de modernización de las instituciones públicas en curso, cuya finalidad es avanzar hacia un Estado al servicio de todos y a mejorar la calidad de vida de la población.
El Salvador	Lograr una gestión pública ética, abierta, transparente y efectiva en la lucha contra la corrupción , que reconozca a la población como protagonista en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y en el control de los recursos públicos .
Guatemala	Gobierno Abierto es la doctrina política que sostiene que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia , y esto debe ir unido a la creación de espacios permanentes de participación ciudadana y colaboración ciudadana . [...] Somos un Gobierno que brinda información, un Gobierno que rinde cuentas, que abre sus puertas e invita a participar a todos los sectores, académicos, empresariales, y sociedad civil, fomentando la innovación en el marco de la transparencia [...]
México	Gobierno abierto es un nuevo modelo de gobernanza que busca transformar la relación entre gobierno y sociedad para fortalecer nuestra democracia. Se trata de crear un ecosistema que posiciona al gobierno como plataforma de innovación . Gobierno abierto se basa 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.
Paraguay	Busca instaurar un cambio de paradigma en la interacción Gobierno y Sociedad teniendo en cuenta valores como transparencia, colaboración, participación, responsabilidad, transversalidad y empoderamiento ciudadano [...] El gobierno abierto hace alusión al desarrollo de una nueva cultura de diálogo y convivencia basada en el establecimiento de mecanismos y espacios permanentes que permitan la interacción ciudadana con el gobierno .
Uruguay	Modelo de gobernanza que plantea el desafío de proponer a la ciudadanía nuevas formas de relacionamiento con el Estado , que implican mantener el ejercicio de derechos y obligaciones ciudadanas clásicas y completarlos con ejercicios participativos y colaborativos permanentes, acercando al ciudadano a la administración .

Fuente: Ramírez Alujas, Álvaro y Dassen Nicolás (2016). "Vientos de cambio II. Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe", p.5.

De igual forma, en cada una de las descripciones se destaca que el concepto *ancla* de Gobierno Abierto está presente, ya que en cada definición se hace alusión a los cambios de paradigmas en la colaboración, uso de la tecnología e innovación, rendición de cuentas y transparencia, por lo que los países de la región no tienen miradas tan diferenciadas; esto puede verse reflejado en la construcción de los compromisos que se incluyen en sus Planes, -que como se muestra en la tabla 3.2 se agrupan en 4 categorías-; debe tomarse en cuenta que un compromiso puede tocar más de una al complementar los objetivos y buscar con ello el éxito en su implantación.

De acuerdo a los resultados del Mecanismo de Revisión Independiente (MRI)⁵¹ de los planes de acción de la AGA en la región, se destacan las siguientes cifras:

Tabla 3.2. Énfasis de los compromisos.

País	Total de compromisos X plan		Acceso a información		Participación cívica		Rendición de cuentas pública		Tecnología e innovación	
	1ro.	2do.	1ro.	2do	1ro.	2do	1ro.	2do	1ro.	2do
Argentina	19		14		5		6		10	
Brasil	32	52	16	34	10	24	5	20	16	25
Chile		12		11		4		6		8
Colombia	27		19		19		17		13	
Costa Rica	23		14		9		3		2	
El Salvador	21	20	18	8	6	7	11	2	4	7
Guatemala	48		30		11		5		13	
Honduras		14		13		8		4		3
México	36	26	34	24	8	8	20	3	24	16
Panamá	5		4		5		4		5	
Paraguay	15	9	9	7	5	7	8	2	10	3
Perú	47		24		14		18		4	
República Dominicana	23	11	18	10	16	3	7	1	13	8
Trinidad y Tobago	13		10		1		3		6	
Uruguay	18	40	11	33	7	11	5	9	12	14

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 3.2 fue elaborada con base en los reportes publicados en el portal *opengovpartnership*; en cada informe se realiza un análisis detallado sobre los compromisos, el grado de cumplimiento y la puntualidad de los países en sus planes de acción; de igual forma el MIR evalúa el número de compromisos que son relevantes con impacto potencial y transformador para la Alianza. Revisando algunos de los avances de cada pilar de la AGA, se encuentra que en materia de transparencia y acceso a la información pública; muchos países de América Latina y

⁵¹ El MRI es un recurso clave para que los gobiernos, las sociedades civiles y los sectores privados puedan seguir (bianualmente) el desarrollo e implementación de los planes de acción nacionales de la AGA. Un Panel Internacional de Expertos diseña la metodología de la investigación y garantiza el control de calidad de los informes. El Panel es conformado por expertos en transparencia, participación, rendición de cuentas y métodos de investigación social.

el Caribe ya se encontraban trabajando previo a las propuestas de la AGA -sin embargo a partir de los compromisos adquiridos en el marco de la Iniciativa- se han ido incorporando aspectos que además de relevantes resultan necesarios para responder a las nuevas dinámicas.

Figura 3.2. Disponibilidad de leyes de acceso a la información y transparencia.



Fuente: “Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública. Gobierno Abierto en América Latina”, p. 79.

Como ejemplo, en 2011 -año en el que se materializa la Alianza para el Gobierno Abierto-, ocho países de la región ya contaban con leyes de la libertad de la información, sin embargo muchos de estos a raíz de formar parte de la AGA, han optado por diversas disposiciones con la finalidad de asegurar el acceso a la información y transparencia en sus cartas magnas; la intención es garantizar que este derecho se aplique a las personas de todo un territorio. De igual forma, algunos de estos países, establecieron compromisos vía la Alianza para implementar prácticas de acceso a la información como por ejemplo:

- **Costa Rica:** implementó la iniciativa “*Conozca en qué se gasta su dinero*”⁵², con la finalidad de aumentar la rendición de cuentas y la transparencia.⁵³

⁵² Sitio: <http://cgrw01.cgr.go.cr>

- **México:** implementó “*Compranet*”,⁵⁴ para brindar información en línea acerca de las contrataciones públicas. Asimismo lanzó un portal de transparencia⁵⁵ el cual presenta información de instituciones públicas con base en los mandatos legales de la Freedom of Information.⁵⁶
- **Chile:** impulsó una versión beta de su portal <http://gobiernotransparentechile.cl/> con la finalidad de concentrar información mediante páginas web homologadas.
- **Brasil:** desarrolló el sistema electrónico e-S/C, el cual permite a las personas presentar solicitudes de información en línea, dar seguimiento a los plazos de atención, así como guardar y apelar sus respuestas.

Todos estos portales se formulan o reformulan a luz del trabajo realizado dentro de la AGA, por lo que se puede ver así la disposición de varios de los países para difundir información relacionada con las finanzas y compras públicas así como de las funciones y estructuras institucionales.

En cuanto a los trabajos desempeñados en la región con relación a mecanismos efectivos para la participación ciudadana -que como se sabe- es un punto fundamentales para el Gobierno Abierto, han pasado a ser parte más que importante para la formulación de Planes de Acción y de las políticas; esto remite a pensar nuevamente lo que significa un trabajo colaborativo en forma de capital social, donde la participación ciudadana representa una de las áreas en la que más se debe buscar avanzar ya que entre mayor aceptación exista por parte de la ciudadanía, mayor probabilidad de éxito tendrá la implantación de las políticas que surjan vía la AGA, aunado a que es requisito indispensable que los planes de acción contengan necesariamente compromisos establecidos desde la ciudadanía a través de los

⁵³ Perú y el Salvador impulsaron iniciativas similares para la transparencia en las finanzas públicas: <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/> y <http://www.mef.gob.pe/>.

⁵⁴ Sitio: <http://www.compranet.gob.mx>

⁵⁵ Sitio: portaltransparencia.gob.mx

⁵⁶ Otros países de igual forma han puesto en marcha portales que fomentan la transparencia en la contratación pública: República Dominicana, El Salvador y Colombia: www.comprasdominicana.gov.do, www.contratos.gov.co y www.comprasal.gob.sv

mecanismos que los países establezcan (mesas de trabajo, foros, reuniones, portales y plataformas, blogs, etcétera).

Precisamente sobre este concepto; los resultados del cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina (2013), en materia de participación ciudadana, algunas de las herramientas creadas para la coordinación con los ciudadanos y las organizaciones son:⁵⁷

- **Brasil:** desarrolló la plataforma en línea www.participa.br, con la finalidad que los usuarios participen y analicen los programas y políticas de gobierno.
- **Colombia:** desarrolló la Urna de Cristal como mecanismo de participación ciudadana.
- **Guatemala:** se creó la Escuela de Transparencia para crear conciencia sobre la importancia de esta, así como para el combate a la corrupción.
- **México:** inició el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno.⁵⁸
- **Uruguay:** instauró programas sobre la elaboración de presupuestos participativos; ej. Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

Todas estas acciones se sostienen en gran medida a través de diversas herramientas digitales mediante las cuales se pretenden emplear canales para comunicarse con la ciudadanía directamente, entendiendo que la función de la ciudadanía activa es ser enlace vital para el desarrollo de otros pilares de la Iniciativa, así como para la creación de políticas, formas de gobernanza y mecanismos efectivos de coordinación, donde las propuestas se puedan capitalizar de forma positiva y se materialicen en compromisos dentro de los Planes de Acción.

⁵⁷ Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/gobierno-abierto-en-america-latina-9789264225787-es.htm>

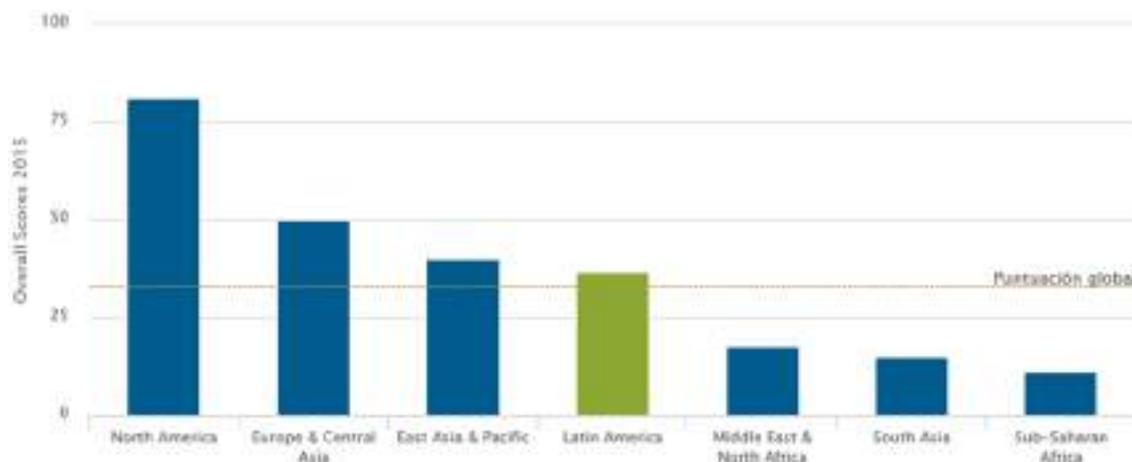
⁵⁸ El programa surge como parte de uno de los tres ejes transversales que conforman el Plan Nacional de Desarrollo; tiene como finalidad promover que en toda la Administración Pública –desde cada una de las dependencias y entidades que la conforman–, se construya un gobierno abierto y orientado a dar resultados; para ello se han establecido cinco grandes objetivos:

- *Objetivo 1:* Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la Administración Pública Federal.
- *Objetivo 2:* Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la Administración Pública Federal, incluyendo el gasto federalizado.
- *Objetivo 3:* Optimizar el uso de los recursos en la Administración Pública Federal.
- *Objetivo 4:* Mejorar la gestión pública gubernamental en la Administración Pública Federal.
- *Objetivo 5:* Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

Hoy día resulta necesario incrementar la confianza ciudadana lo cual puede comenzarse a diseñar a través de la apertura de mayores espacios para la participación, coordinación y cooperación entre gobiernos y ciudadanos donde la incorporación de nuevos mecanismos para escuchar diversas voces será uno de los dispositivos más destacados y necesarios en materia de Gobierno Abierto; es en este punto donde se acentúan los efectos de las políticas de datos abiertos.

Los datos abiertos pueden funcionar como mecanismo para facilitar el intercambio de información, promoviendo la innovación al permitir a otras entidades y/o usuarios utilizar los datos públicos para crear nuevo conocimiento –como ya se abordó en el capítulo anterior- así como generar con esto nuevas actividades económicas que agreguen valor público, pero también que permitan la participación y colaboración en las decisiones de políticas, incluso en tiempo real. Es por lo anterior que diversos países de América Latina y el Caribe han presentado iniciativas de datos abiertos a través de la AGA como por ejemplo Colombia, República Dominicana, México, Uruguay, Chile, Paraguay, Brasil y Costa Rica; posicionando a la región en niveles por encima de la media mundial de acuerdo a resultados del Barómetro 2015⁵⁹.

Figura 3.3. Puntuaciones regionales para la 3ª edición del Barómetro.



Fuente: <http://opendatabarometer.org/>

⁵⁹ Fuente: <http://opendatabarometer.org/3rdedition/regional-report/latin-america/>

Asimismo, es interesante que tres países latinos se encuentren entre los 20 primeros en cuanto a su desarrollo de datos abiertos: 16.- México, 17.- Brasil y 19.- Uruguay. De acuerdo a los datos del portal de Barómetro, se analiza que bajo sociedades fuertes, los países de la región tienen una alta probabilidad de poseer y proponer mejores políticas de datos abiertos, así como de mejorar la calidad de los datos de alto impacto, al tiempo que estas prácticas sea apoyadas por la defensa del acceso a la información pública y la protección de los datos personales.

En la región actualmente se están haciendo cambios significativos que permiten de ciertas formas empoderar a los ciudadanos para que tomen mejores decisiones usando información pública, al hacer uso de los datos que están disponibles -como a *tu servicio* en Uruguay o *mejora tu escuela* en México.

Como se ha revisado, América Latina y el Caribe ha estado presente en la Alianza para el Gobierno Abierto prácticamente desde su inicio, y paulatinamente avanzó a otros países impulsando diversas acciones encaminadas a la atención de los ejes y pilares que estructuran a la AGA. A continuación se revisarán casos específicos que permitan ver materializado alguno de los pilares de la Iniciativa en Chile, Colombia y Paraguay.

3.3- Materialización de las dimensiones de Gobierno Abierto en América Latina.

3.3.1- Participación ciudadana (y gobierno 2.0) en Chile.

El desarrollo formal de Gobierno Abierto en Chile se dio en el año 2012, donde el país señaló como coordinador general de las actividades en torno a los compromisos adoptados al Ministerio Secretaría General de la Presidencia, mientras que para las acciones referentes a la Alianza, indicó que serían acordadas en una Mesa de Trabajo Permanente, presidida por la Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia⁶⁰ donde participan diversas entidades -tanto públicas como de la

⁶⁰ Fuente: <http://www.cdc.gob.cl/ogp/>

sociedad civil-, que desempeñan un rol en relación con el Gobierno Abierto y/o el cumplimiento de los compromisos adoptados por el país.

En Chile actualmente está desarrollando dos procesos simultáneos: la fase de implementación del Segundo Plan de Acción 2014 – 2016, que como se mostró en la tabla 3.2, cuenta con 12 compromisos con distintos organismos públicos responsables de su cumplimiento, y por otra parte, ha iniciado el proceso de elaboración del Tercer Plan de Acción (al igual que México). De este Segundo Plan, es de donde se desprende el compromiso que se expondrá para ejemplificar cómo es que Chile a través de sus ejercicios impulsados vía la AGA, propuso y desarrolló un mecanismo que conjunta la participación ciudadana al tiempo que refiere a los principios de Gobierno 2.0.

Compromiso #8.- Campaña de mejoramiento de trámites y servicios entregados a la ciudadanía (Chile sin Papeleo).

Este compromiso está a cargo de Unidad de Modernización y Gobierno Digital de Chile; donde el proceso consistió en conjuntar esfuerzos con el ciudadano para saber cuáles trámites pedía y necesitaba que fueran digitalizados. A través de una campaña abierta y digital se recibieron propuestas y se consideraron las necesidades que los ciudadanos mencionaron. De un total de 60 trámites indicados en la encuesta, los principales seleccionados fueron los siguientes⁶¹:

Tabla 3.3. Encuesta portal ChileAtiende.

# de votos obtenidos	Trámite a digitalizar
20841	Obtención de clave única
10052	Exámenes libres para mayores de 18 años
9783	Cambio de domicilio electoral
8789	Nivelación de estudios básicos y medios (modalidad flexible)
8026	Acreditación de la calidad indígena

Fuente: Mecanismo de Revisión Independiente: Chile, Informe de avance 2014–2015.

⁶¹ Fuente: <http://www.opengovpartnership.org/irm/irm-reports>

El resultado de este ejercicio fue el incremento del número de trámites que se puedan realizar en forma electrónica a través del portal Chile Sin Papeleo.

Figura 3.4. Chile sin papeleo.



- Reúne actualmente los servicios de 24 instituciones, lo que permite realizar 158 trámites en un solo lugar.
- Cuenta con 192 sucursales en 188 comunas a lo largo de todo Chile, lo que significa cobertura para el 75% de los chilenos.
- Se pueden realizar trámites online, a través del portal web www.chileatiende.cl y los chilenos también pueden recibir orientación por medio del Call Center 101.

Fuente: <https://www.chileatiende.gob.cl/>

ChileAtiende, fue elegido entre las siete iniciativas gubernamentales más destacadas del mundo en atención cercana al ciudadano, en la cumbre anual de la Alianza de Gobierno Abierto. El programa chileno fue seleccionado de entre 50 participantes y resultó finalista junto a Estonia, Georgia, Indonesia, Montenegro, Filipinas y Rumania.

3.3.2-Transparencia y combate a la corrupción en Colombia.

El caso de Colombia es bastante particular, ya que contó con los requisitos mínimos de elegibilidad al momento de adherirse -esto derivado de la información que presentó referente a transparencia fiscal (faltó documentación)-, y lo correspondiente a la divulgación pública de ingresos y activos de cargos políticos y altos funcionarios públicos por requerir solo divulgación al congreso,⁶² por tanto el desafío para el país como parte de la Alianza comenzaba como un reto enorme.

El Plan Colombiano 2012-2013, fue diseñado con temas bastante importantes y en su mayoría con compromisos de alto impacto potencial -de acuerdo a la evaluación

⁶² Colombia. Informe de avance 2011-2013, p. 45.

del MRI. Como se mostró en el apartado anterior, el Plan de Acción presentó la siguiente estructura:

Tabla 3.4. Plan de Acción de Colombia.

	Total de compromisos	Acceso a información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecnología e innovación
Colombia	27	19	19	17	13

Fuente: Elaboración propia.

Dentro de este esquema de trabajo, Colombia estableció diversos compromisos relativos al combate a la corrupción, considerándolos como de los más importantes. Uno de estos compromisos es el siguiente:

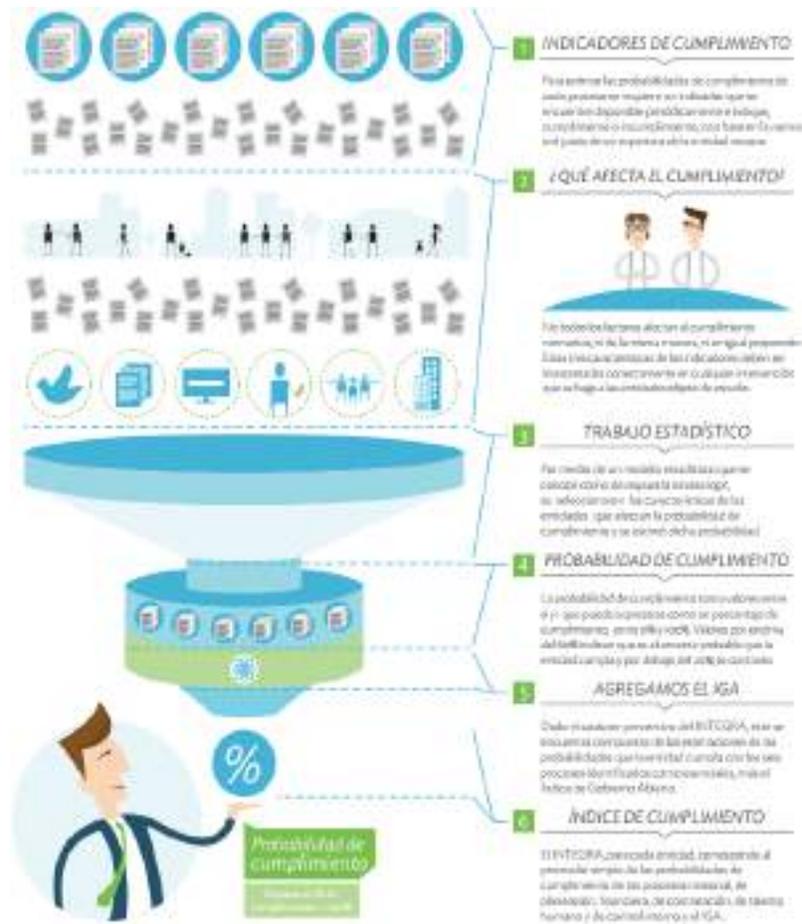
Compromiso #11.- Política de transparencia y plan anticorrupción: *Desarrollar políticas de lucha contra la corrupción, y metodologías para que las entidades públicas en todos los niveles elaboren anualmente una estrategia de lucha contra la corrupción.*

Dentro del trabajo que se desarrolló para este compromiso, se implementó el Índice de Gobierno Abierto – IGA, que tiene como objetivo “medir el cumplimiento de las normas estratégicas anticorrupción, que son aquellas disposiciones que buscan implementar medidas preventivas en el sector público en el marco de las Convenciones Interamericana y de Naciones Unidas de Lucha contra la corrupción”.⁶³ Para este caso, lo que Colombia buscó fue aprovechar la infraestructura que los principios de Gobierno Abierto proponen en el sentido de la capacidad de generar y compartir información, pero, desde el punto de vista del propio gobierno (o gobiernos, en el caso de los locales), por lo que el resultado fue la creación del índice INTEGRA.

⁶³ Fuente: <http://www.anticorruptcion.gov.co/Paginas/IGA-Indice-de-Gobierno-Abierto.aspx>

El índice INTEGRA sirve al propósito de incrementar la coordinación entre las entidades del Estado, pues consolida la información de 9.041 instituciones públicas de manera transversal⁶⁴, permitiendo la interacción entre estas y la emulación por las mejores prácticas; es una visión integradora del Estado y de su forma de operación, que aplica un mismo modelo de procesos para todas las entidades y mide el desempeño de estas en la gestión de los procesos como se muestra en la figura, en donde las etapas se describen en los números 1, 3 y 5 para concluir con la definición del Índice en el número 6.

Figura 3.5. INTEGRA.



Fuente: <http://yogobierno.org/indice-de-gobierno-abierto-en-colombia/>

⁶⁴ Fuente: <http://yogobierno.org/indice-de-gobierno-abierto-en-colombia/>

Los seis pasos que conforman al Índice, se aplican cada año a las 1.133 alcaldías y gobernaciones del país; la metodología y los resultados se presentan en la publicación “Índice de Gobierno Abierto (IGA)” con el propósito de socializar esta estrategia preventiva con las entidades evaluadas, las diferentes entidades del nivel nacional, la academia, la sociedad civil y demás entidades interesadas.⁶⁵

Este compromiso se expone por la relevancia que presenta para el país, ya de acuerdo a la medición del Barómetro Global de Corrupción, se destaca que “el 58% de los colombianos considera que la corrupción en el país ha aumentado en los dos últimos años, y el 29% opina que se ha mantenido. Es decir, el 87% de los colombianos viven en un país corrupto donde ninguna medida estatal ha logrado disminuir el problema”⁶⁶. Aunado a esto, el Índice de Transparencia Departamental evaluó las gobernaciones y las contralorías departamentales, donde “las gobernaciones y las contralorías logran una calificación promedio de 59,1/100 y 55,5/100 puntos, respectivamente”⁶⁷. De acuerdo con la clasificación de niveles de riesgo, ambas mediciones señalan un alto riesgo de corrupción, de ahí la importancia para el país en incluir compromisos de combate a la corrupción en la mayoría de sus compromisos de su Primer Plan de Acción.

3.3.3- Datos Abiertos en Paraguay.

Paraguay inició el proceso de incorporación a la Alianza para el Gobierno Abierto en noviembre del 2011 y en abril del 2012 oficializó su ingreso con la presentación de su Primer Plan de Acción, donde entre los compromisos que se asumía se encontraban la transparencia y eficiencia en la Administración Pública, el acceso a la información y el mejoramiento de los servicios públicos a través de la utilización de tecnología de la información y la comunicación (TIC’s), así como la creación de espacios de participación ciudadana.⁶⁸

⁶⁵ Fuente: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/2/integra.pdf>

⁶⁶ Fuente: Colombia. Informe de Avance 2011-2013, p. 89.

⁶⁷ Fuente: <http://www.indicedetransparencia.org.co/>

⁶⁸ Fuente: <http://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>

A través de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), dependiente del Poder Ejecutivo, es que se coordina y da seguimiento a los planes de Acción, ya que como tal, no se cuenta con un instrumento legal con respecto a la AGA, por tanto, el Ejecutivo incorporó la Iniciativa como parte de la agenda de política de desarrollo nacional incluyéndola en el Plan Nacional de Desarrollo de Paraguay 2030.⁶⁹

Hasta el día de hoy Paraguay cuenta con dos Planes de Acción. Para fines de exposición, se desarrollará la política de datos abiertos surgida a partir de su Segundo Plan de Acción, ya que la relevancia se justifica en que Paraguay no contaba con un portal web público que proveyera datos abiertos de diferentes instituciones públicas.⁷⁰

Tabla 3.5. Segundo Plan de Acción de Paraguay.

País	Total de compromisos	Acceso a información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecnología e innovación
Paraguay	9	7	7	2	3

Fuente: Elaboración propia.

A través de un compromiso establecido vía la AGA se desarrolló un Catálogo de Datos Abiertos con información de al menos 5 rubros como a continuación se expone:

Compromiso #2.- *Diseño e implementación de una política de datos abiertos y promoción de la generación de capacidades en la Sociedad Civil para su utilización.*⁷¹

- **Salud:** con la disponibilidad de la oferta de atención médica y distribución de medicamentos;
- **Contrataciones Públicas:** con la disposición de datos abiertos sobre contrataciones públicas en las diferentes etapas para lo cual se analizará la

⁶⁹ Fuente: <http://www.gobiernoabierto.gov.py/alianza-gobierno-abierto>

⁷⁰ Fuente: Plan de acción 2014/2016, p. 18.

⁷¹ Ídem.

viabilidad de adoptar el Estándar de Datos de las Contrataciones Abiertas (Open Contracting Data Standard);

- **Finanzas:** con la disposición de datos abiertos del Presupuesto General de la Nación a través del Sistema Público de Informes y Reportes (SPIR);
- **Cultura:** con la disposición de datos del ámbito cultural paraguayo a través del Sistema Nacional de Información Cultural del Paraguay (SICPY); y
- **Educación:** con la disponibilidad de datos abiertos de la oferta de establecimientos educativos georreferenciados e instituciones educativas elegibles para los proyectos del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE).

Este compromiso, fue calificado con clara relevancia en relación a los valores de la AGA así como con un cumplimiento sustantivo⁷².

Comenzó a operar el 20 de febrero de 2015 a través del sitio web www.datos.org.py y se anunció en el marco de la Semana de los Datos Abiertos en Paraguay.

Figura 3.6. Portal de Datos Abiertos de Paraguay.



La información se encuentra organizada de acuerdo a:

- **Instituciones:** Ministerios, Congresos.
- **Grupos:** trabajo y empleo, educación, salud, transporte, infraestructura, turismo, telecomunicaciones, ciencia y tecnología, vivienda, etcétera.
- **Etiquetas:** encuestas, censos, departamentos, distritos.
- **Formatos y licencias:** ZIP, DOC, XLS, CSV; creative commons attribution, free documentation license, etcétera.

Fuente: <https://www.datos.gov.py/>

⁷² MRI, Paraguay: Informe de Avance 2014-2015, p. 14.

El contenido del portal, esta constituido por *datasets* (conjuntos de datos), puede también ser utilizado por desarrolladores de aplicaciones, con el fin de proporcionar perspectivas innovadoras y más accesible de los datos proveídos por el Estado. Con esto, se pretende empoderar a la ciudadanía permitiendo que los mismos puedan proponer mejoras a los servicios ofrecidos por el estado en base a la generación de nuevo conocimiento (Valor Público).

Como anteriormente se indicó, la importancia de este ejemplo radica en que antes de la implementación del Plan, Paraguay no contaba con un portal gubernamental que ofreciera datos de distintas instituciones de gobierno en formato abierto, por tanto, la implementación del compromiso implicó un avance importante respecto al acceso a la información en formatos abiertos, asimismo según los criterios vigentes de la AGA hasta 2015, este compromiso habría recibido una clasificación estelar ya que es medible, además de ser claramente relevante respecto a los valores de la Alianza y de tener un impacto potencial transformador.

3.4- Conclusiones por capítulo.

Las propuestas que acompañan la Iniciativa de la Alianza para el Gobierno Abierto han representado para América Latina y el Caribe -de manera simultánea-, una oportunidad y un reto.

La primera se entiende a partir del reconocimiento abierto de los gobiernos de la región sobre los trabajos pendientes en materias como transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana; este reconocimiento tiene como primer paso la suscripción a la AGA, para que de manera posterior, se presente el enorme reto de establecer los canales necesarios para la participación y colaboración de la ciudadanía en la elaboración de planes y compromisos como requisito indispensable de la Iniciativa. Países como Argentina, Colombia, Costa Rica, México y Panamá tuvieron la experiencia de no haber cumplido con este importante requisito, al presentar compromisos elaborados únicamente desde la visión de gobierno, razón

por la cual fueron observados por el grupo de expertos. Estos casos detallan, sin duda alguna, la práctica cotidiana de diseñar políticas tipo *top-down*, donde los estados omnipotentes establecían los temas de la agenda bajo un clima de nula gobernanza.

No obstante, no en todos los países se dio la misma situación; en Chile y República Dominicana se establecieron desde un inicio canales como foros, mesas y portales, donde los gobiernos recogían las propuestas de la ciudadanía, conjuntando así la colaboración y el uso de las tecnologías para el impulso de la participación.

Como se expuso a lo largo del capítulo, es innegable que existen diversos casos en donde se han dado avances significativos en diversas materias, por lo que una vez superado el reto de la inclusión y coparticipación, se presenta el desafío de materializar los compromisos y que estos a su vez, reflejen cambios significativos en la sociedad.

La Iniciativa para el Gobierno Abierto debe quedarse y continuar evolucionando e innovando como se ha planteado, con aplicación a todas las organizaciones públicas.

-oOo-

Capítulo 4

CAPITAL SOCIAL Y VALOR PÚBLICO: LOS DESAFÍOS DE SER UN GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO .

4.1- Introducción.

El 20 de septiembre del 2011, el entonces Presidente Felipe Calderón presentó ante la Alianza para el Gobierno Abierto el Primer Plan de Acción de México, denominado Plan de Acción Original. Actualmente el país ha puesto en marcha dos Planes de Acción (además de un Plan de Acción Ampliado) y se encuentra en el desarrollo de un tercero.

En este último apartado, se expone la experiencia de la Alianza para el Gobierno Abierto en México; para lo cual se analizan y sintetizan a través de infografías los contenidos de los planes, sus avances en los compromisos, así como el estudio de las acciones emprendidas desde la iniciativa con la finalidad de estimar si los ejercicios promovidos representan recursos potenciales para la reconstrucción de capital social que simultáneamente creen valor público.

Asimismo, se analizan de manera particular cinco compromisos implementados y evaluados (tres del primer plan y dos del segundo), con el objetivo de valorar a través de los componentes y perspectivas de análisis de la Métrica de Gobierno Abierto, el impacto que estos han tenido en la vida de las personas, tanto en los servicios que reciben como en la posibilidad que tienen los ciudadanos para activar un mecanismo que les permita incidir en las decisiones públicas.

4.2- Alianza para el Gobierno Abierto en México.

México, fue uno de los primeros países integrantes de la Alianza; elaborando su primer Plan de Acción a través de dos procesos: el Plan de Acción Original (PAO), y el Plan de Acción Ampliado (PAA).

El primero se realizó en agosto de 2011 e incluyó propuestas realizadas por la Administración Pública Federal, centradas principalmente en políticas incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Programa de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción y el Programa de Mejora de la Gestión⁷³.

En un inicio el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), comenzó el proceso de integración del primer Plan en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, convocando la participación de las dependencias de la Administración Pública Federal, posteriormente la Secretaría de la Función Pública se sumó al proyecto, en virtud de sus atribuciones en materia de regulación y vigilancia de la Administración Pública, y finalmente, se invitó a aquellas organizaciones de la sociedad civil que tenían proyectos y programas alineados con los objetivos de la Alianza, para posteriormente presentar el plan de acción mexicano en Nueva York.

Además de estas entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, se incluyeron ocho Organizaciones de la Sociedad Civil a través de una consulta⁷⁴; sin embargo la versión final de este Plan pareció privilegiar principalmente políticas y proyectos de las dependencias gubernamentales, al contener pocos compromisos puntuales y una sola propuesta realizada por estas organizaciones⁷⁵.

Esta situación causó descontento, ya que uno de los compromisos establecidos en el Plan, era ampliar este primer ejercicio de consulta así como construir compromisos más concretos⁷⁶ -sin embargo al momento de ignorar las propuestas de las organizaciones, se incumplía de forma evidente-, es por esta razón que meses

⁷³ Fuente: Alianza para el Gobierno Abierto. Plan de Acción Original 2011-2012, p. 3.

⁷⁴ Las organizaciones de sociedad civil que participaron en la elaboración del plan son: Artículo 19, SocialTIC (antes Citivox), Fundar, Centro de Análisis e Investigación y Análisis; Gestión Social y Cooperación (GESOC), Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO); Cultura Ecológica, Centro de Investigación y Desarrollo (CIDAC) y Transparencia Mexicana.

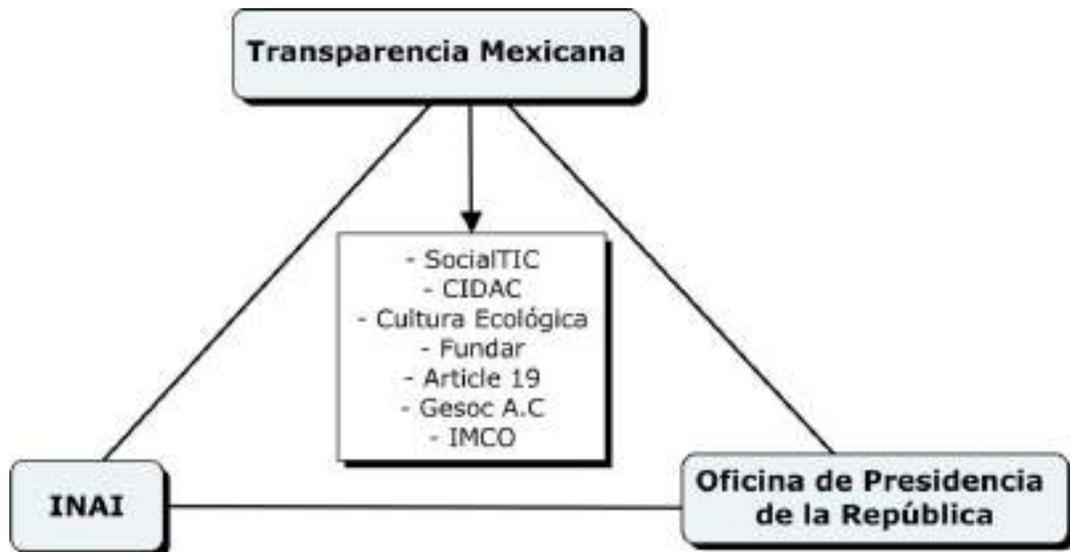
⁷⁵ Fuente: Alianza para el Gobierno Abierto. Plan de Acción Original 2011-2012.

⁷⁶ **Compromiso 38.** "Gobierno y Organizaciones de la Sociedad Civil hemos asumido el compromiso de ampliar el primer ejercicio de consulta. Coincidimos en que es indispensable involucrar a otras organizaciones de la sociedad civil así como a gobiernos estatales y municipales. Durante este primer año de trabajo habremos de replicar internamente el proceso de construcción de compromisos concretos y alianzas estratégicas". Fuente: Alianza para el Gobierno Abierto. Plan de Acción Original 2011-2012.

después, México se vio en la necesidad de elaborar un *Plan de Acción Ampliado* que incorporará más propuestas hechas por las OSC, asimismo se constituyó un *Secretariado Técnico Tripartita (STT)* donde cada integrante tuviera voz y voto. Tanto el desarrollo del PAA como el establecimiento de este Secretariado han sido reconocidos en la comunidad internacional como buenas prácticas

Finalmente el Plan de Acción Ampliado fue presentado el 31 de mayo del 2012, incluyendo **36 propuestas** -tanto de las Organizaciones de la Sociedad Civil, como de 20 dependencias gubernamentales; creando además el Secretariado Técnico como órgano directivo de la Alianza el cual se compone de la siguiente forma:

Figura 4.1. Secretariado Técnico Tripartita.



Fuente: Elaboración propia.

1. La Oficina de la Presidencia de la República, representada por la Coordinadora de la Estrategia Digital Nacional;
2. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, representado por el Comisionado; y

3. La coordinación de la sociedad civil integrada en un inicio por ocho organizaciones civiles, todas representadas por Transparencia Mexicana⁷⁷.

Este Secretariado trabaja como un actor permanente e institucionalizado en la toma de decisiones, consulta y seguimiento, su creación resulta relevante en el sentido del trabajo que realiza vinculando al gobierno con las organizaciones, ya que para una adecuada interacción, debe generar necesariamente una relación de confianza entre los involucrados para así poder materializar los objetivos y compromisos que se plantean en los Planes de Acción que en conjunto están diseñando, y a su vez coordinarse con los sujetos obligados los cuales además de las dependencias del Gobierno Federal, incluye organismos descentralizados, autónomos, el Poder Legislativo, el Ejecutivo Estatal, Municipios, partidos, sindicatos, fideicomisos y universidades.

Actualmente México cuenta con dos planes ejecutados, uno de ellos en 2011 (el cual como anteriormente se mencionó, fue ampliado en 2012), y otro para el periodo 2013-2015, asimismo recientemente se publicó el Tercer Plan de Acción 2016-2018⁷⁸.

A continuación se revisará el contenido de cada uno de ellos, así como la evaluación de la implementación de acciones con base en los resultados publicados por el Mecanismo de Revisión Independiente, así como de las publicaciones de Métrica de Gobierno Abierto elaboradas por el INAI y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), con la finalidad de conocer el grado de cumplimiento de compromisos y a su vez indagar sobre si estas acciones están teniendo un efecto significativo.

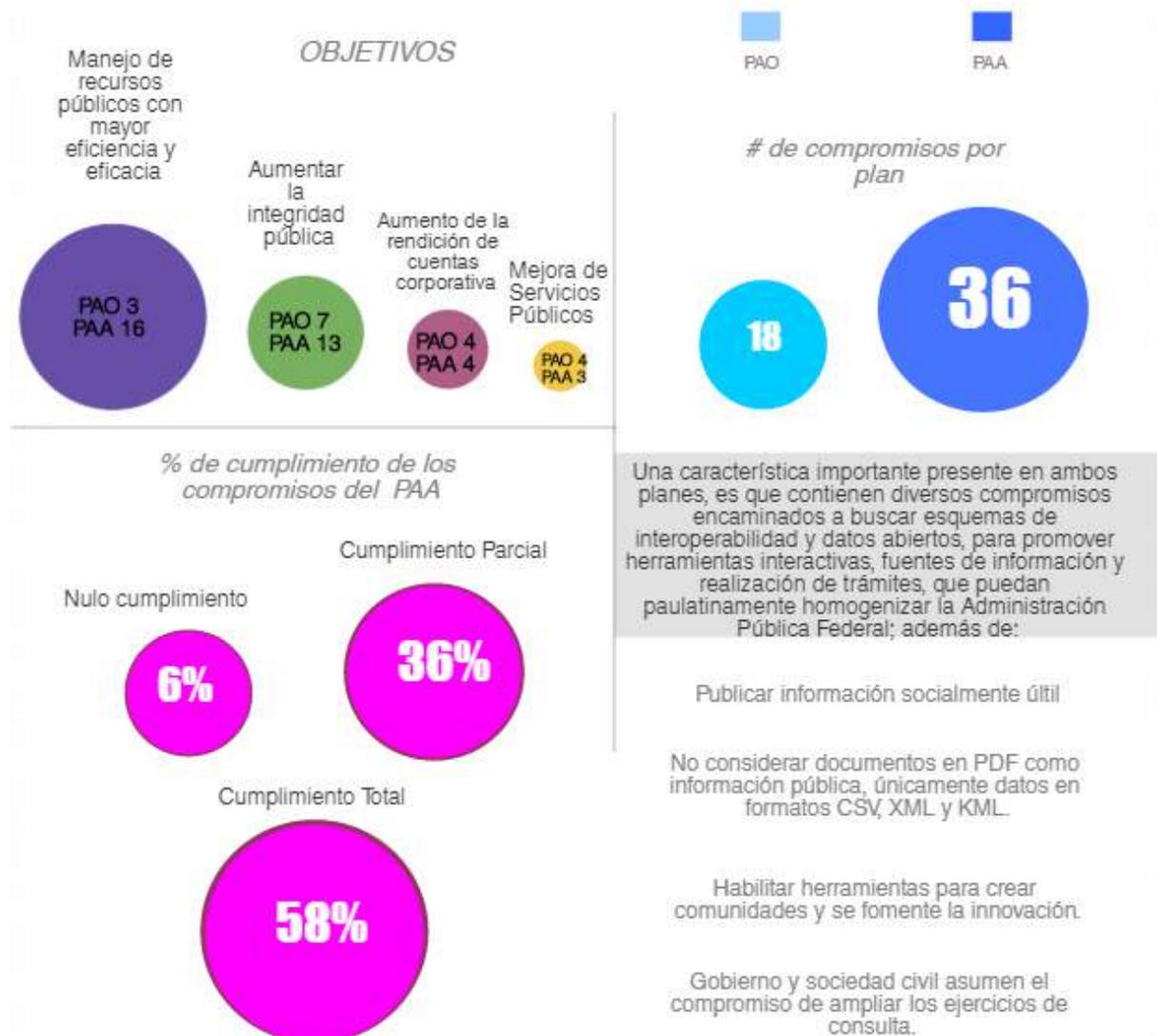
⁷⁷ Actualmente son 10 las ONG's miembros del STT; integrándose recientemente el Observatorio Nacional Ciudadano y ONG Contraloría Ciudadana.

⁷⁸ La consulta se encuentra publicada en la plataforma gob.mx.

4.2.1- Primer Plan de Acción (original y ampliado).

La elaboración del primer Plan (PAO) inició entre junio de 2011 y mayo de 2012 (PAA), poniéndose en marcha en septiembre de ese mismo año. A continuación, a través de una infografía se muestra el comparativo de ambos planes, cabe señalar que aunque hubo diversas adecuaciones que se realizaron al PAO, los cuatro objetivos fueron los mismos, presentando cambios principalmente en el número de compromisos ya que en Plan Original se incluyeron tan solo 18, mientras que la versión ampliada concentró 36.

Figura 4.2. Infografía del PAO y PAA.



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a la figura 4.2 para cada objetivo la versión del PAA incluyó nuevos compromisos, mostrando cambios significativos como se sintetiza a continuación:

Para el cumplimiento del objetivo “**Manejo de recursos públicos con mayor eficiencia y eficacia**”, se pasó de 3 a 16 compromisos abarcando un número importante de servicios ciudadanos; se pueden destacar algunos compromisos relevantes como son:

- Publicar los padrones de beneficiarios de programas de subsidios en formatos abiertos y libres.
- Publicar en COMPRANET y en la página de PEMEX y sus subsidiarias, los fallos de licitación y las versiones públicas de los contratos celebrados.
- Mejorar los sistemas electrónicos de compras (COMPRANET).
- Desarrollar una página web con información por dependencia o entidad, de gasto en publicidad oficial.
- Publicar los montos asignados a las entidades federativas.

Por otra parte, en el objetivo “**Aumentar la integridad pública**”, fueron considerados 6 compromisos más -incluyendo entre los nuevos-, diversas propuestas hechas por las OSC´s como son:

- La elaboración de una página de internet que compile todos los materiales y herramientas de capacitación, difusión y creación de capacidades desarrolladas por los sujetos obligados para difundir el Derecho de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Desarrollar una página web del sistema de sanciones por incumplimiento al marco normativo de acceso a la información.
- Publicar el número de denuncias realizadas en cada Ministerio Público por lugar de ocurrencia y tipo de delito.

Lo que respecta al “**Aumento de rendición de cuentas corporativa**”, el objetivo mantuvo el mismo número de compromisos (4 por plan), sin embargo todos ellos fueron reestructurados.

Las principales diferencias se encontrarían en que en el Plan Ampliado, los compromisos son más concretos en cuanto a establecer de forma precisa la publicación estadística de información de empresas, la promoción de los compromisos con la iniciativa privada y la adhesión del país a una iniciativa de carácter global, lo que permite aspirar a una colaboración intersectorial para su realización con los sectores social, educativo, público y privado

Tabla 4.1. Aumento de rendición de cuentas corporativa.

PAO	PAA
<ul style="list-style-type: none"> - Se desarrollará un mecanismo de evaluación con el fin de medir el impacto exacto del Taller de Integridad en los Negocios en las empresas. - Aumentar el número de empresas que hace pública información sobre su gobierno corporativo y sus resultados económicos, sociales y ambientales. - Impulsar el diseño e implementación de mecanismos de autorregulación para aumentar la integridad corporativa y de rendición de cuentas del sector privado. - Gobierno y organizaciones de la sociedad civil asumen el compromiso de ampliar el primer ejercicio de consulta. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incrementar el número de empresas que hacen pública la información sobre su gobierno corporativo y sus resultados económicos, sociales y ambientales. - Publicar la estadística de empresas mexicanas que operan en el extranjero o extranjeras que operan en México en materia de cohecho transnacional. - Incentivar la corresponsabilidad de las empresas privadas en el manejo de residuos (principalmente de los envases PET). - Adhesión de México a la Iniciativa Internacional de las Industrias Extractivas (EITI).⁷⁹

Fuente: Elaboración propia.

Por último el objetivo **“Mejora de servicios públicos”**, el PAA incluyó tres compromisos centrados básicamente en los datos abiertos con ciertos aspectos operativos como el valor económico y social de la apertura de información; como ejemplo la creación de un catálogo nacional de programas sociales como uno de los compromisos más destacados.

En cada uno de los objetivos, es claro que se establecieron compromisos relacionados con la apertura de datos lo cual supone, un reto para la Administración Pública durante el proceso de apertura, pero sobre todo en la fase posterior en la que se deben de mantener, alimentar, renovar y, en definitiva procurar los portales de

⁷⁹ Es una iniciativa global para la transparencia en materia de recursos estratégicos de extracción como el petróleo, gas y minerales.

información, entendiendo así que no se trata solo de atender momentáneamente un compromiso para cumplir con los estándares de la AGA.

En este sentido, de los **36 compromisos finalmente implementados**, se tiene un Informe de Reporte de Cumplimiento del primer año de trabajo, presentado el 14 de diciembre 2012⁸⁰, en donde para la evaluación del cumplimiento de los 36 compromisos, las OSC definieron cinco aspectos:

- a) Disponibilidad y actitud del gobierno;
- b) Programa de trabajo específico;
- c) Tiempo de respuesta;
- d) Avances sobre planes de trabajo; y
- e) Calidad del cumplimiento de la propuesta.

Cada uno de estos aspectos fue valorado a partir de tres criterios:

- I. Cumplimiento total (CT).
- II. Cumplimiento parcial (CP).
- III. Cumplimiento nulo (CN).

De acuerdo a estos criterios, se realizó la evaluación de la implementación de compromisos -que como se describe en la infografía de la figura 4.2-, el **58%** de estos fueron puestos en marcha; el **36%** registró un avance parcial, mientras que el **6%** restante registró avance nulo, estos compromisos fueron: *licitación y marco contractual federal y publicidad oficial*, como se expresa en la tabla 4.1.

En estos dos casos, las OSC clasificaron como malas prácticas que⁸¹:

- Los representantes del gobierno (particularmente de SEGOB) que atendían las reuniones no tenían la capacidad de toma de decisión.
- Ausencia en las reuniones de seguimiento.
- Falta de voluntad política.

⁸⁰ El reporte se puede consultar en: <http://aga.ifai.mx/SitePages/EstamosHaciendo.aspx>. Asimismo el reporte fue elaborado por el SST.

⁸¹ Reporte de cumplimiento del primer año de trabajo, pp. 9, 11.

Por otra parte se observa que la mayoría de compromisos con Cumplimiento Total (CT), son aquellos que involucran la apertura, publicación y difusión de información lo que resulta importante si se piensa en el binomio ciudadanía-plataformas para seguir la actividad del Gobierno.

Tabla 4.2. Evaluación de cumplimiento.

# del PAA	Palabras clave	A) Disponibilidad y actitud del gobierno	B) Programa de trabajo específico	C) Tiempo de respuesta	D) Avances sobre planes de trabajo	E) Calidad del cumplimiento de la propuesta	Evaluación global
1	Servicios públicos	CT	CT	CT	CT	CT	CT
2	Hackatón y datos abiertos	CT	CT	CT	CT	CP	CT
3	Catálogo programas sociales	CT	CT	CT	CP	CT	CT
4	información empresas	CT	CT	CT	CT	CT	CT
5	Cohecho transnacional	CP	CP	CP	CP	CP	CP
6	Envases PET	CP	CN	CP	CN	CP	CP
7	Adhesión EITI	CT	CT	CP	CP	CT	CP
8	Padrones de beneficiarios	CT	CT	CT	CT	CT	CT
9	Bases de datos	CT	CT	CT	CT	CT	CT
10	Periodistas y defensores	CT	CP	CP	CP	CT	CT
11	Compra medicamentos	CT	CT	CP	CP	CT	CP
12	Derechos Humanos	CT	CT	CT	CP	CP	CP
13	Proyectos compañías mineras	CT	CT	CT	CT	CT	CT
14	Donativos y donaciones	CP	CP	CP	CP	CP	CP
15	Escuelas públicas	CT	CP	CP	CP	CT	CT
16	Licitación y contratos marco contractual federal	CP	CN	CN	CN	CN	CN
16	Licitación y contratos marco contractual específico Pemex	CP	CP	CN	CP	CP	CP
17	COMPRANET	CT	CT	CT	CT	CT	CT
18	Publicidad oficial	CN	CN	CN	CN	CN	CN
19	Salarios de funcionarios	CT	CP	CP	CT	CP	CP
20	Portal transparencia presupuestaria	CT	CP	CP	CP	CP	CP
21	Créditos fiscales	CT	CT	CT	CT	CT	CT
22	Programas presupuestarios	CT	CP	CT	CP	CP	CP
23	Indicadores de Resultados	CT	CP	CT	CP	CP	CP
23	Indicadores de Resultados	CT	CT	CT	CT	CT	CT
24	Resoluciones y opiniones	CT	CT	CT	CT	CT	CT
25	Resoluciones y opiniones	CT	CT	CT	CT	CT	CT
26	Resoluciones y opiniones	CT	CT	CT	CT	CT	CT
27	Materiales de capacitación	CT	CT	CT	CT	CT	CT
28	Difusión DAI a comunidades	CT	CT	CT	CT	CT	CT
29	Averiguaciones previas	CT	CP	CP	CP	CT	CT
30	Denuncias ante MP	CT	CT	CT	CP	CT	CP
31	Estudios impacto ambiental	CP	CP	CP	CN	CN	CP
32	Financiamiento cambio climático	CP	CP	CP	CP	CP	CP
33	Sanciones x incumplimiento LFTAIPG	CP	CP	CP	CP	CP	CP
34	No PDF	CT	CT	CT	CT	CT	CT
35	Planes y programas sectoriales	CP	CT	CP	CP	CP	CT
36	Información de sindicatos	CP	CP	CP	CP	CT	CT

Fuente: Reporte de cumplimiento del primer año de trabajo, pp. 3, 14.

4.2.2- Segundo Plan de Acción.

En abril de 2013, se dio inicio formal al proceso de elaboración del Plan de Acción 2013 – 2015; haciendo uso de dos fuentes para el diseño de su contenido tal como se expone en la tabla 4.3.

Tabla 4.3. Numeralia.⁸²

Construcción de compromisos en mesas de trabajo temáticas	Construcción de compromisos provenientes del Gobierno Federal
122 Hombres	246 portales de internet institucionales revisados
58 Mujeres	750 temas de transparencia focalizada analizados
94 Funcionarios	300 bases de datos en formatos abiertos consultadas
5 Expertos Internacionales	68 propuestas de compromiso
17 Académicos	15 sesiones de trabajo
8 Empresarios	30 funcionarios
56 Representantes de Organizaciones	9 compromisos seleccionados.
39 Problemáticas prioritarias	
69 Compromisos Propuestos	
17 Compromisos consensuados	

Fuente: Plan de Acción 2013 – 2015, pp. 29-30.

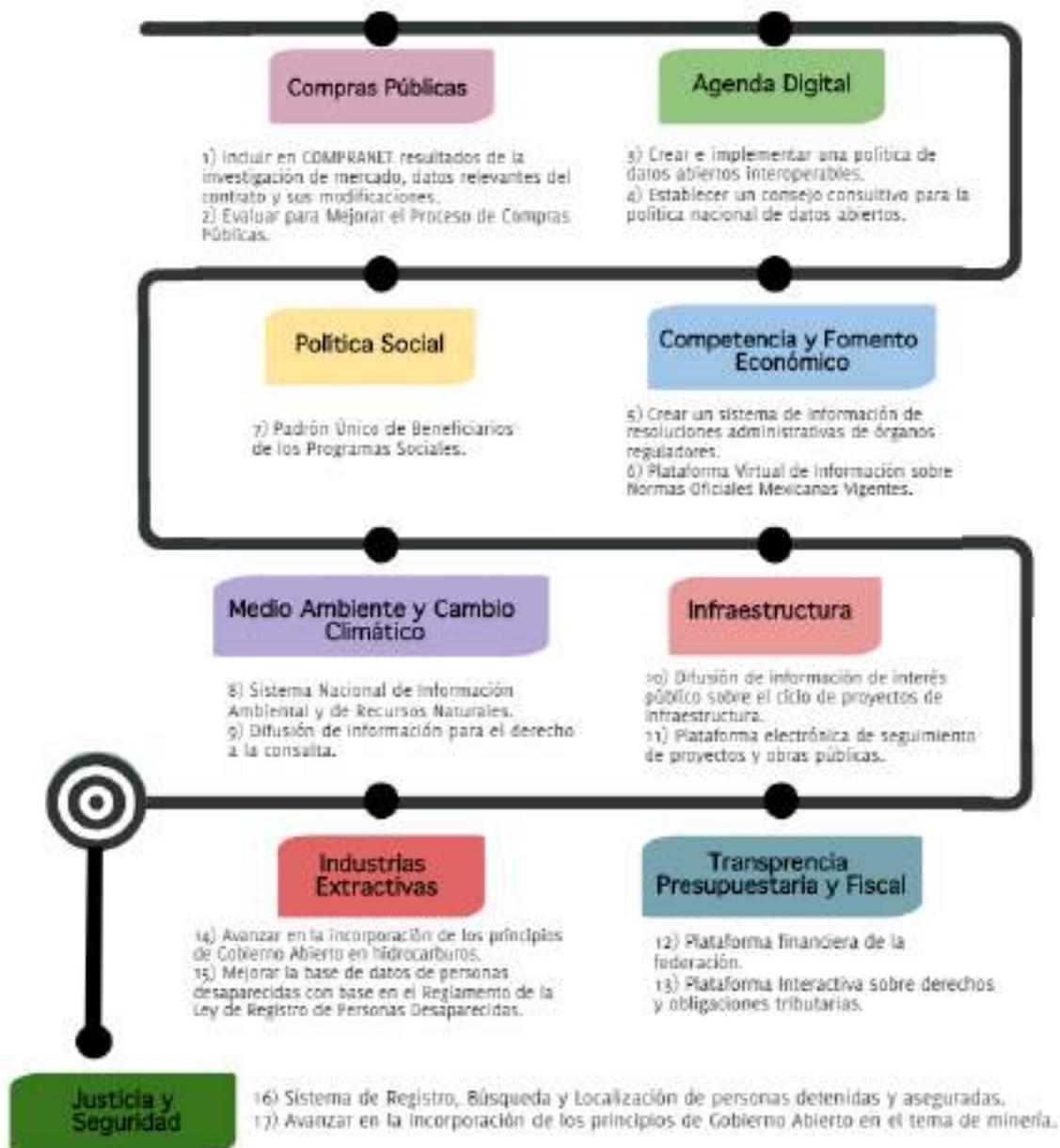
Iniciando con la construcción de compromisos provenientes de las mesas de trabajo temáticas, los datos indican que fueron convocados **94 funcionarios públicos, 5 expertos y actores clave** para determinar los compromisos de áreas prioritarias, **17 académicos, 8 empresarios y 56 representantes de diversas organizaciones** quienes construyeron **17 compromisos consensuados** generados en **9 mesas de trabajo temáticas**, las cuales se expresan en la infografía de la figura 4.3.

En la infografía, cada mesa temática señala los compromisos (sintetizados) que fueron incluidos en la versión final. Cabe mencionar que es posible identificar que algunos de los objetivos parecieran tener como finalidad el dar continuidad a ciertos

⁸² Información procesada del portal <http://aga.ifai.mx/SitePages/EstamosHaciendo.aspx>.

compromisos del Plan Ampliado, como es el caso de los objetivos señalados en la figura 4.3 bajo los números 1, 3, 5 y 9.

Figura 4.3. Infografía de los compromisos en mesas de trabajo temáticas⁸³.



Fuente: Elaboración propia.

⁸³ Ídem.

A través de este esquema, se expone de manera concreta lo que se construyó en las mesas de trabajo, las temáticas de cada una de ellas y las políticas que se consideraron prioritarias desde las voces ciudadanas, académicas y empresariales.

En lo que respecta a lo propuesto por el Gobierno Federal; fueron seleccionados **9 compromisos** de las propuestas recibidas en **246 portales de internet institucionales** habilitados para este ejercicio, así como de **300 bases de datos en formatos abiertos** consultadas por los **30 funcionarios** encargados de la coordinación para la construcción del Plan, los cuales consideraron las siguientes 9 propuestas:

- I. Mejorar los hábitos de compra de los mexicanos.
- II. Transformar el fondo de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa.
- III. Incrementar la difusión en las opciones de becas mediante el acceso oportuno a la información actualizada.
- IV. Modernizar el acceso a la información sobre autopistas, carreteras y caminos rurales.
- V. Vender a los ciudadanos las mercancías e inmuebles a disposición del gobierno federal, de forma sencilla, transparente y eficaz.
- VI. Mejorar el proceso de toma de decisiones de los ciudadanos mediante la publicación de información socialmente útil o focalizada.
- VII. Aumentar la calidad de los servicios turísticos.
- VIII. Mejorar la competitividad del país mediante el uso de tecnologías de la información en los trámites y servicios gubernamentales.
- IX. Transparentar y rendir cuentas en el ejercicio de los recursos destinados a la atención originada por desastres naturales.

De acuerdo al Informe de Avance 2013-2015 realizado por el Mecanismo de Revisión Independiente, estas propuestas no incluyen ningún compromiso estelar, sin embargo si son altamente relevantes con los valores de la AGA.

En conjunto, estos **9 compromisos** más los **17 construidos en las mesas temáticas** conformaron el Segundo Plan de Acción de México; como se observa, muchos de ellos se sostienen en la puesta en marcha de políticas de datos abiertos para su exitosa implementación, al tiempo que para dar seguimiento a los avances e impactos que pudieran tener, se habilitó una herramienta en el portal de la Alianza⁸⁴; donde era posible visualizar los planes de trabajo y las metas semestrales para el cumplimiento de cada compromiso, buscando con esto que las personas interesadas pudieran contar con la mayor información disponible.

Asimismo cada una de estas metas señalaba actividades específicas a realizarse en periodos de 6 meses marcando indicadores, medios de verificación y responsables puntuales quienes fueron funcionarios públicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil⁸⁵, teniendo como fecha para finalizar este Segundo Plan el 31 de octubre del 2015.

Finalmente el 17 de septiembre de 2016, se presentaron los resultados en el portal de Presidencia de la República⁸⁶, mencionando que “gracias al trabajo desempeñado por el Secretariado Técnico Tripartita, **se cumplieron la totalidad de las actividades que en conjunto con la sociedad civil se establecieron en los planes de trabajo**”, por lo que estos resultados fueron presentados en la Cumbre Global de la Alianza que tuvo lugar en nuestro país los días 27 y 28 de octubre de 2016.

⁸⁴ El tablero se puede consultar en la siguiente dirección: <http://tablero.gobabiertomx.org/>

⁸⁵ En el cumplimiento de este Segundo Plan de Acción, por parte de sociedad civil, participaron: El Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC), Artículo 19, Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C., Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., Gestión Social y Cooperación A.C. (GESOC), Transparencia Mexicana, SocialTIC y Cultura Ecológica. Por parte del Gobierno Federal participaron: La Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Economía, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Hacienda y Crédito Pública, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Energía, Secretaría de Gobernación, Petróleos Mexicanos, Procuraduría General de la República, y Presidencia de la República.

⁸⁶ Fuente: <http://www.gob.mx/presidencia/articulos/mexico-cumple-con-los-26-compromisos-de-la-alianza-para-el-gobierno-abierto>

Cabe destacar que el resultado anunciado en el portal de Presidencia de la República es un tanto distinto al publicado por el Mecanismo de Revisión Independiente, quién publicó en el reporte los siguientes datos⁸⁷:

- *Compromisos completos*: 6 de 26
- *Sustantivos*: 13 de 26
- *Limitados*: 7 de 26
- *No Iniciados*: 0 de 26
- *A tiempo*: 16 de 26
- *Antes de Tiempo*: 2 de 26

En la tabla de análisis de cumplimiento por compromiso que contiene el reporte⁸⁸, se indica que todos los compromisos referentes al rubro de **Justicia y Seguridad**, se encontraban atrasados al momento de la evaluación, así como la mitad de los que componen el punto de **Energía e industrias extractivas**; concluyendo que **19 de los 26 compromisos se encontraban completamente implementados**.

4.2.3- Consulta temática y elaboración del Tercer Plan de Acción.

Como se ha señalado, uno de los compromisos principales que asumen los países que se incorporan a la iniciativa es la puesta en marcha de un proceso plural y participativo para la elaboración de los Planes de Acción donde los compromisos que se asuman, deben ser concretos y medibles para avanzar en materia de transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza.

Es con relación a esto que el 12 de agosto del 2015, se publicó en la página *gob.mx* - así como en el portal de la Alianza-, la convocatoria pública para la construcción del Tercer Plan de Acción; la finalidad fue reunir propuestas y temas de interés general

⁸⁷ Country Progress Report 2013–2015, p. 13.

⁸⁸ Ídem.

para diseñar a partir del mes de noviembre del mismo año, los compromisos y objetivos de este Plan.

La dinámica que se planteó fue que conforme al número de incidencias o votos, así como los comentarios que tuviera determinado tema, fueran incluidos en la discusión a través de mesas temáticas con expertos, para posteriormente publicar los resultados de las votaciones en la página de AGA México. De estas mesas se obtendrían las alternativas de políticas públicas y los compromisos que asumiría el gobierno para dar cumplimiento al Tercer Plan de Acción que operará en el periodo 2016 - 2018.

De acuerdo a la metodología utilizada para el Tercer Plan de Acción, se buscó que contara con tres características⁸⁹:

- I. *Ampliar la participación ciudadana*, es decir, involucrar a la mayor cantidad de personas posible para formular compromisos inclusivos y transformadores.
- II. *Definir compromisos en términos de política pública*, lo que significa plantear con claridad lo que se quiere lograr en función de un problema público.
- III. *Contribuir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, esto es alinear los compromisos con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, en el contexto de la Declaración sobre Gobierno Abierto para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, promovida por México durante su presidencia en la AGA.⁹⁰

A su vez estas características se acompañan de 4 etapas, las cuales son⁹¹:

- I. *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.

⁸⁹ Tercer Plan de Acción Nacional de México en la Alianza para el Gobierno Abierto 2016 – 2018, p.8.

⁹⁰ Durante la 69° Asamblea General de la ONU, México asumió la presidencia de la AGA por un periodo de un año, el cual finalizó en octubre de 2015 durante la Cumbre Global de la Alianza celebrada en la Ciudad de México.

⁹¹ Ídem.

- II. *Jornadas Abiertas*: ejercicios abiertos al público en general, para identificar problemas públicos prioritarios y sus causas, según los ejes temáticos.
- III. *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.
- IV. *Planes de trabajo*: rutas de acción para el cumplimiento de las metas y líneas de acción establecidas, que detallan responsables, actividades, tiempos, medios de verificación e indicadores de resultados.

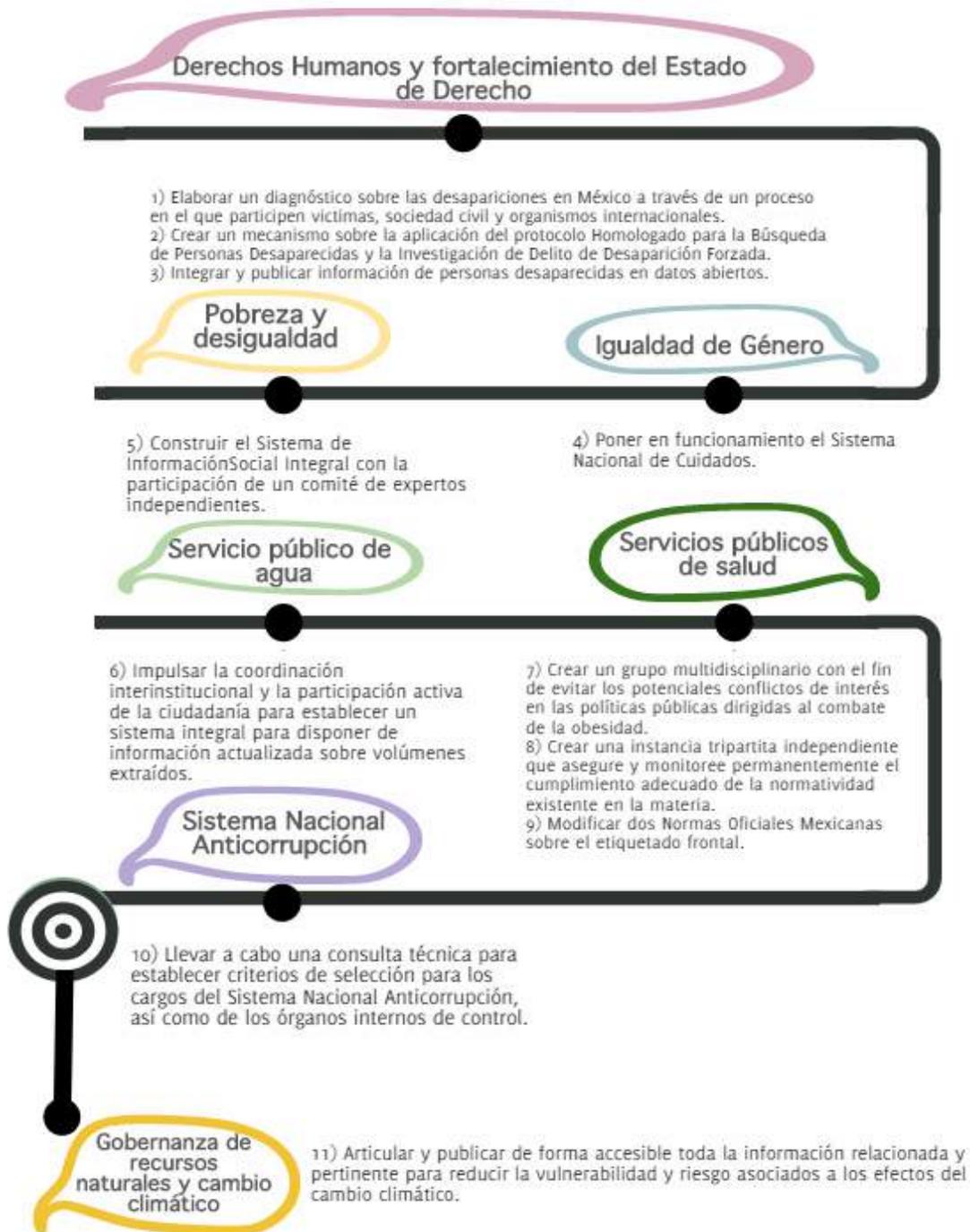
Finalmente, el 27 de octubre de 2016 fue publicado el Reporte de la consulta pública del Plan de Acción 2016-2018, mismo que se resume en la tabla 4.4, y a través del cual el Secretariado Técnico Tripartita de AGA en México, identificó acciones y elementos para la elaboración de las líneas generales de acción del Tercer Plan, que para efectos ilustrativos, se expone en la figura 4.4.

Tabla 4.4. Análisis estadístico.

Eje temático	Fuente	Visitas únicas	# de comentarios
Derechos humanos	- gobabiertomx.org / referral	247	4
	- google / organic	185	
	- foroestatalmodeloeducativo2016 / referral	62	
Sistema Nacional Anticorrupción	- google / organic	62	12
Servicios públicos de agua	- m.facebook.com / referral	62	13
Servicios públicos de salud	- google / organic	62	5
Pobreza y desigualdad	- sistemaemprendedor.gob.mx / referral	62	23
	- google / organic	123	
	- subes.sep.gob.mx / referral	123	
Cambio climático	- google / organic	62	4
Igualdad de género	- foroestatalmodeloeducativo2016 / referra	62	9
	- gobabiertomx.org / referral	62	
	-google / organic	62	
Total			70

Fuente: Portal de la AGA.

Figura 4.4. Infografía del Tercer Plan de Acción.



Fuente: Elaboración propia.

A través de los **7 ejes temáticos** que se indican en la infografía, se observa que se plasmaron **11 compromisos** puntuales -retomando y ampliando- acciones en materia de derechos humanos, cambio climático, transparencia y datos abiertos.

En cuanto a servicios públicos, por primera ocasión se estableció de forma concreta la materia en que se enfocarían los compromisos, esto derivado de los resultados de las jornadas abiertas que lograron identificar dos problemas específicos:

- I. El primero vinculado con servicios de salud, particularmente sobre obesidad en niños y adolescentes, y
- II. El segundo relacionado con servicios de agua.

Debido a las diferencias entre ambos temas (obesidad y agua), el Secretariado Técnico decidió llevar a cabo dos mesas de trabajo en las que se abordaron los dos problemas de manera independiente.

Cabe destacar que en este plan se establecieron metas concretas en cada eje temático, mismas que deberán ser cumplidas en 2018, sin embargo, también fueron plasmados aspectos que se deberán buscar posterior a este periodo, por lo que es importante señalar que es un proyecto que busca ir más allá de la temporalidad que señala la AGA.

4.3- Análisis de los compromisos y sus avances.

México ha establecido **74 compromisos** desde el 2011 –año en que se adhirió a la AGA-, de los cuales **63 han sido puestos en marcha y evaluados** por el Mecanismo de Revisión Independiente; de los reportes realizados por el Mecanismo se puede concluir que todos los compromisos son claramente relevantes con los valores de Gobierno Abierto, sin embargo **ninguno presenta un impacto potencial transformador**, quedándose solamente en **compromisos con impacto bajo o moderado**, por tratarse principalmente de prácticas del actuar cotidiano de las instituciones.

Una vez analizada la materia de cada compromiso, se construyó una infografía que permitiera desglosar el número de responsabilidades y acuerdos por cada elemento

de Gobierno Abierto, los cuales fueron agrupados de acuerdo a la finalidad que persigan quedando de la siguiente manera:

Figura 4.5. Planes de Acción de México como parte de la AGA.



Fuente: Elaboración propia.

Es importante considerar que un compromiso puede buscar algún mecanismo de participación a través de los datos abiertos o el acceso a la información pública, por lo que no se encasilla en una sola categoría. Otro aspecto que la infografía revela, es que México ha trabajado más en establecer compromisos relativos al acceso a la información, los cuales van muy de la mano con los referentes a datos abiertos.

Asimismo, se aprecia que el rubro de participación ciudadana es el de menos compromisos, pudiendo considerarse un punto de inflexión ya que como se ha observado, uno de los mayores retos para la elaboración de compromisos en los planes, es desarrollar las formas de consulta, acuerdo y seguimiento efectivo ya que hasta el momento no se aprecia una metodología de consulta e integración que revelara una participación significativa de estados y municipios, así como de organizaciones de la sociedad civil que trabajen a nivel regional o estatal; siendo indispensable que los componentes de la Alianza lleguen a la ciudadanía en general, por lo que este aspecto se perfilaría como un elemento necesario de ser revisado para este nuevo ejercicio en la construcción de compromisos.

Como ejemplo de esto, se retoman los datos de la tabla 4.4 que muestran que se obtuvieron tan solo 70 comentarios en la consulta pública para la elaboración del Tercer Plan de Acción, a través de la convocatoria que estuvo abierta por tres semanas en el portal de la AGA México.

De igual forma, es posible detectar que existen muchas áreas de oportunidad para que México desarrolle y perfeccione acciones relevantes a través de la Alianza; no basta con señalar que se cumplen los Planes de Acción al 100%, puesto que esa no es la finalidad última de un Gobierno Abierto. Por otro lado, es innegable que aún existen rubros en los cuales no se han generado los compromisos necesarios como son: derechos humanos, corrupción, medio ambiente, justicia e igualdad; asimismo se resalta que hacen falta mejores mecanismos para evaluar los resultados alcanzados con los compromisos ya establecidos y a su vez, que reflejen en qué medida mejora la vida de las personas, ya que finalmente es el gran reto de todo gobierno.

Se observa que hace falta mejorar los compromisos encaminados al aprovechamiento de la información para poder potenciar su impacto social, puesto que al momento y a pesar de ser uno de los pilares donde más compromisos se han generado, muchos de estos son acciones que aún se encuentran en la definición de

gobierno electrónico, en tanto que este sugiere principalmente la aplicación de la tecnología y de los instrumentos necesarios para la mayor eficiencia en los trámites y servicios que las instituciones ponen a disposición de los ciudadanos, así como la apertura de nuevos canales de comunicación, sin embargo el Gobierno Abierto alude temas sobre gobierno electrónico, pero va más allá de sus para dar un paso adelante de la mera instrumentalización técnica.

De manera general han sido revisados y analizados los tres planes en conjunto, dejando ver que si bien México ha tenido avances en las distintas materias que Gobierno Abierto propone, aún es necesario trabajar en el seguimiento y evaluación de impactos generados por estos compromisos.

En el siguiente apartado se revisarán de manera específica, algunos compromisos del Primer y Segundo Plan de Acción, con la intención de analizar qué tanto han contribuido –en las distintas materias de Gobierno Abierto- en la creación de capital social y valor público de acuerdo a las definiciones expuestas en el primer capítulo de la investigación.

4.4- Impulso de capital social y valor público en los compromisos emprendidos desde la Alianza.

Una vez desarrollados y analizados los tres Planes de Acción, sus objetivos y compromisos es imperativo cuestionar ¿cuál ha sido el desempeño de México en la adopción y puesta en marcha de los principios de la AGA? Asimismo si su participación dentro de la Alianza ha logrado cambios significativos en el quehacer de gobierno, en la generación de valor público y en la capitalización de la cohesión social que pudiera estarse generando alrededor de la iniciativa.

Para hacer un primer acercamiento a estas preguntas es necesario partir de la definición que se construyó con base en las propuestas de los distintos autores que se han citado en esta investigación, donde se definió al Gobierno Abierto como un

novedoso paradigma de política pública, que tiene un sentido de respuesta a una ciudadanía que demanda más información mediante la función de transparencia y los sistemas de información, y que a su vez busca influir en el diseño y provisión de servicios públicos, al tiempo de relacionarse y colaborar con los tomadores de decisiones en temas que ambos interesan por igual.

Con base en los elementos que esta definición recoge, es posible construir un esquema de análisis de Gobierno Abierto que presente dos coordenadas o perspectivas: la **gubernamental** y la **ciudadana**; por otro lado, vemos que estas perspectivas pueden ser revisadas a través de dos componentes: la apertura para la **transparencia** y la **participación**.

Tabla 4.5. Componentes y perspectivas de análisis de la Métrica de Gobierno Abierto.

Perspectivas	Componentes del Gobierno Abierto		
		Transparencia	Participación
	Gubernamental	¿El Gobierno hace pública la información relativa a sus decisiones y acciones? ¿En qué medida lo hace? ¿De qué calidad es la información?	¿Mediante qué formas pueden los ciudadanos incidir en la toma de decisiones públicas?
Ciudadanía	¿Qué tan factible es que un ciudadano obtenga información oportuna y relevante para tomar decisiones?	¿Qué posibilidad tienen los ciudadanos para activar un mecanismo que les permita incidir en las decisiones públicas?	

Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2017. Resumen Ejecutivo, p. 20.

A través de las perspectivas y componentes, se presentan cuatro ventanas de análisis como se observa en la tabla 4.5, donde la transparencia gubernamental se explicaría a partir de la información que el gobierno publica, la calidad de esta y su disposición al público; desde la perspectiva ciudadana, se mide a través de las decisiones que la sociedad toma con base en la información que dispone -si esta es actual, oportuna y de fácil disposición-, lo cual se verá reflejado no solo en su calidad de vida, también en los niveles de interés y colaboración.

Por otro lado, la participación desde una perspectiva gubernamental referiría a los canales institucionales que se han creado para que los ciudadanos puedan establecer y explotar oportunidades de participación en los asuntos públicos, y a su vez el grado de incidencia que tengan sobre las políticas públicas.

Para el análisis del papel que México ha desempeñado como miembro de la AGA, se hará uso de las ventanas de análisis de la tabla 4.5, haciendo un acercamiento razonado en cuanto a las prácticas de Gobierno Abierto y la creación de capital social y valor público alrededor de las acciones que el país ha emprendido desde la Alianza; para ello se tomarán algunos ejemplos que servirán para el estudio y análisis -estos compromisos fueron seleccionados con base en los desafíos que buscan atender, es decir, se analizaron aquellos que con base en las acciones buscan contribuir al mejoramiento de los servicios públicos y a la promoción de la participación.

Tabla 4.6. Primer Plan de Acción - Compromiso #3.

CATÁLOGO DE PROGRAMAS SOCIALES.	
Valores de la AGA involucrados	Acceso a la información, participación ciudadana, tecnología e innovación
Descripción en el Plan de Acción	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.
Desafíos	Mejoramiento de servicios públicos, aumentar la integridad pública.
Acciones Emprendidas	<ul style="list-style-type: none"> - Se creó el portal http://www.programassociales.mx - El portal integra y sistematiza información relevante de los programas y de las acciones de desarrollo social del Gobierno Federal y de los gobiernos de las 32 entidades federativas, respectivamente, informando sobre: <ul style="list-style-type: none"> • Datos generales del programa o la acción; • Los objetivos de los programas y las acciones; • Datos de cobertura, e información presupuestal e información de las evaluaciones externas realizadas.
Nivel de Cumplimiento	Completo.
Observaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Tuvo relevancia en tanto se logró el desarrollo y publicación de un catálogo que concentra la información del ámbito estatal, por lo que sienta las bases para impulsar el tema del gobierno abierto en otros órdenes de gobierno. - También constituye un avance importante en términos de mejora de la presentación de información pública, gestión / transmisión de información y monitoreo. - Es importante aclarar que la publicación de los programas sociales federales es una obligación de transparencia, por tanto esta acción no amplía la práctica del gobierno más allá de la existente, ya que estos inventarios se venían realizando con antelación. - El catálogo de datos abiertos no está actualizado, ya que la mayoría de las bases son de 2011 y 2012 (algunos del 2014).

Fuente: Elaboración propia.

Retomando los componentes y perspectivas de análisis de la Métrica de Gobierno Abierto de la tabla 4.5; en este compromiso se resalta lo siguiente:

- El compromiso #3 del Primer Plan de Acción atiende el cometido de hacer pública la información relativa a las decisiones y acciones de gobierno en cuanto a programas y acciones federales y estatales para el Desarrollo Social se refiere, publicando en diferentes formatos las bases de datos que conforman el catálogo.
- Es imprescindible evaluar la calidad y la pertinencia, la exhaustividad y fiabilidad de la información presentada en los programas de desarrollo social, así como actualizar las bases de datos, ya que varios formatos presentan un rezago de al menos cuatro años.
- Si bien la información disponible está presentada en distintos formatos, de acuerdo al IMR, no se tiene evidencia sobre el uso de la información por otros actores públicos y/o sociales; aunque el CONEVAL (como encargado del seguimiento) reporta que existe una gran cantidad de solicitudes de información y consultas sobre los programas sociales⁹².
- Con la información disponible en el Catálogo, los ciudadanos pueden incidir en la toma de decisiones públicas a través de procesos de adaptación de las políticas o programas a los diversos intereses de los variados grupos de la sociedad, lo cual podría generarse a través de consultas y participación del usuario, elementos que el compromiso no contempla.
- A través del portal se puede tener acceso sobre la evidencia histórica del desempeño de los programas públicos federales que permite, tanto a tomadores de decisiones como a ciudadanos en general, contar con elementos puntuales para la evaluación sobre la pertinencia y desarrollo de los programas, con lo que se podría fortalecer la transparencia y rendición de cuentas basada en el valor público que agregan las políticas públicas y no en sus insumos o en sus procesos, como tradicionalmente lo hace el gobierno.
- El compromiso es compatible con los valores de Gobierno Abierto, al tiempo que promueve el que los ciudadanos puedan obtener información relacionada

⁹² Reporte de cumplimiento del primer año de trabajo.

con los programas y que con ello evalúen la relación entre el costo y la satisfacción sobre el nivel de servicio que recibe, lo cual es un inicio importante en cuanto a los beneficios sociales percibidos por los ciudadanos.

Tabla 4.7. Primer Plan de Acción - Compromiso #4.

RENDICIÓN DE CUENTAS CORPORATIVA A: INCREMENTAR EL NÚMERO DE EMPRESAS INVOLUCRADAS.	
Valores de la AGA involucrados	Acceso a la información y rendición de cuentas.
Descripción en el Plan de Acción	Incrementar el número de empresas que hacen pública la información sobre su gobierno corporativo y sus resultados económicos, sociales y ambientales.
Desafíos	Rendición de cuentas corporativa.
Acciones Emprendidas	<ul style="list-style-type: none"> - Uno de los instrumentos para lograrlo fue la creación del Índice de Gestión Corporativa para la Sustentabilidad, el cual puede revisarse en el portal http://www.gesoc.org.mx/site/?p=2302 - Este compromiso aspira a una colaboración intersectorial para su realización, incluyendo los sectores social, educativo, público y privado. - El procedimiento metodológico seguido para determinar las variables e indicadores del Índice permitió identificar a las 48 empresas con operaciones en México.⁹³
Nivel de Cumplimiento	Completo.
Observaciones	<ul style="list-style-type: none"> - La entidad responsable (PROFECO), reportó que no se cuenta con información sobre la utilización del índice por otros actores interesados. - Es imprescindible ampliar y enriquecer el catálogo de empresas incluidas en el índice de manera periódica. - Se requiere evaluar la utilidad del índice para el mejoramiento del gobierno corporativo de las empresas. - Es necesario fortalecer la relación intersectorial establecida para impulsar la agenda de derechos del consumidor en el marco de AGA. - Dentro del sitio, no es sencillo encontrar de manera inmediata el Índice, ya que el formato sigue estando en PDF.

Fuente: Elaboración propia.

- A través del portal del Índice es posible identificar, evaluar, reportar y en su caso mejorar los impactos sociales, ambientales y económicos que se generan de las empresas registradas, sin embargo la base no presenta información del todo actualizada.
- El que un mayor número de empresas publique información clave sobre su gobierno corporativo, puede permitir a la sociedad tener más elementos para conocer cuáles son las empresas que están desarrollando prácticas socialmente responsables y actuar en consecuencia, por lo que el compromiso es importante mantenerlo dentro de los proyectos de la AGA, sin embargo es

⁹³ Información disponible en: <http://www.gesoc.org.mx/site/src/publicaciones/no/027-Indice-de-Transparencia-en-Sustentabilidad-Corporativa-Informe.pdf>

necesario revisar la información, actualizar los datos y a su vez, cambiar los formatos a datos abiertos operables.

- Éste es uno de los compromisos del Plan de Acción Ampliado que no está planteado para ser atendido únicamente por el gobierno mexicano, sino que aspira a una colaboración intersectorial para su realización.
- Como se desarrolló en el primer capítulo; bajo el modelo de las tres B's para la medición de capital social, este compromiso se puede evaluar a través del concepto *Bricking* puesto que aspira a la institucionalización de un vínculo, lo que necesariamente requiere de la colaboración entre en las instituciones, particulares y participación ciudadana.
- El compromiso promueve prácticas de capital social al establecer una red densa de compromisos cívicos en cuanto a la información que se publica.

Tabla 4.8. Primer Plan de Acción - Compromiso #35.

SITIO WEB DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	
Valores de la AGA involucrados	Acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas, tecnología e innovación.
Descripción en el Plan de Acción	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, sugerencias y sus resultados, presupuesto asignado y ejercido e indicadores de calidad.
Desafíos	Manejo eficiente de recursos públicos, aumentar la integridad pública.
Acciones Emprendidas	<p>- La Secretaría de la Función Pública (SFP) dio inicio a la operación del portal www.tramitefacil.gob.mx consistente en tres aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consolidar en un solo sitio los datos de los 308 trámites federales de alto impacto y de los proyectos exitosos del Gobierno Federal que pueden ser consultados, descargados y utilizados por el interesado. • Ofrecer a los ciudadanos la opción de evaluar en línea los trámites así como emitir sugerencias y recomendaciones para la mejora de los mismos, y conocer cómo éstas son tomadas en cuenta mediante los proyectos de mejora de la gestión. • Informar sobre los cambios y las mejoras de los trámites en beneficio de la ciudadanía.
Nivel de Cumplimiento	Completo.
Observaciones	<p>- En todos los portales de las dependencias y entidades de la APF se publica un vínculo para acceder a este portal.</p> <p>- El portal permite obtener información de 18 Secretarías, 229 Entidades del Gobierno, 32 Estados y 146 Embajadas y Consulados.</p>

Fuente: Elaboración propia.

- El compromiso #35, busca gestionar un replanteamiento de la relación ciudadano-gobierno a través del uso de medios digitales en los procesos para proveer de información y trámites a la población, por lo que es un esfuerzo destacable dentro de las acciones generadas desde la Alianza, y para el valor público que el gobierno genera.
- A pesar de que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental obliga a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a publicar información sobre los trámites y servicios, el portal se presenta por primera vez como el mecanismo que pone en un mismo sistema dicha información, facilitando así el acceso de los ciudadanos.
- Este compromiso establece por primera vez un canal para que los ciudadanos evalúen electrónicamente los trámites y servicios.
- La posibilidad de que los ciudadanos puedan conocer los estudios de mejora que realizan los órganos internos de control y sus resultados, representa una innovación.
- De acuerdo a los criterios que permiten evaluar el valor público, se encuentra que este compromiso incluye la participación del usuario, la posibilidad de retroalimentación lo que implicaría la adaptación de acuerdo a las necesidades.

Tabla 4.9. Segundo Plan de Acción - Compromiso #7.

COMPRAS ABIERTAS	
Valores de la AGA involucrados	Tecnología e innovación, rendición de cuentas, transparencia.
Descripción en el Plan de Acción	Promover mayor transparencia y participación en los procesos de compras del gobierno, apoyándose en el Sistema de Contrataciones Gubernamentales. Mediante la publicación oportuna, actualizada y sistemática de información suficiente acerca de la formación, adjudicación, ejecución, cumplimiento y finalización de los contratos públicos se harán adquisiciones con mayor certidumbre, más competitivas y justas. Con ello se logrará un uso más eficiente de los recursos públicos.
Desafíos	Mejoramiento de servicios públicos, aumentar la integridad pública.
Acciones Emprendidas	<ul style="list-style-type: none"> - Se complementó el portal de COMPRANET para incluir módulos con nuevos elementos de información sobre el programa anual de compras y resultados de investigación de mercado como se especifican en la normatividad. - Se puso en funcionamiento la versión 5.0 de COMPRANET con información disponible sobre las distintas etapas del proceso de licitación (incluyendo los datos relevantes del

	contrato y los procedimientos de contratación, desde la convocatoria hasta el acta de fallo).
Nivel de Cumplimiento	Completo.
Observaciones	<p>- A partir de la implementación de la versión 5.0 de COMPRANET, se han incorporado 2 nuevos módulos de información en el portal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El primero se denomina “Inteligencia de mercado para las contrataciones públicas” y se encuentra en el sitio http://bit.ly/1SCG9IS, aquí se publica información estadística y analítica sobre los procesos de licitación. • El segundo se llama “Programas Anuales” disponible en http://bit.ly/1JVFCw, donde se proporciona información detallada sobre los Programas Anuales de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (PAAAS) y los Programas Anuales de Obras Públicas y Servicios (PAOP) de las distintas dependencias de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas y municipios.

Fuente: Elaboración propia.

- El compromiso #7 del Segundo Plan de Acción atiende –de acuerdo a la perspectiva gubernamental, el componente de la transparencia- al hacer pública la información relativa a la adquisición de bienes y servicios, con el objetivo de hacer del conocimiento de la sociedad lo que ocurre con los recursos públicos, lo que es un buen inicio para la generación de capital social positivo.
- Es de destacar que si bien COMPRANET ya incluía diversos elementos de información pública, la adopción del compromiso “Compras Abiertas” apoya la necesidad de seguir fortaleciendo este sistema con más y mejor información sobre las contrataciones públicas.
- Al implementar el estándar internacional de contrataciones y compras abiertas, el gobierno pone a disposición información sobre cuánto gasta, en qué gasta y a quiénes les compra; esto hace factible que un ciudadano obtenga información relevante y a su vez que le permita participar e interactuar con el gobierno, ya sea como observador o como proveedor de servicios.
- El sistema permite transparentar los procesos sin embargo si no hay un involucramiento cívico y una comunicación de dos vías, difícilmente se podrá aprovechar el potencial que ofrece la tecnología, con la posibilidad de exhibir los datos abiertos que permitan encontrar soluciones conjuntas, lo cual se puede superar a través de la generación de procesos de confianza e involucramiento ciudadano.

Tabla 4.10. Segundo Plan de Acción – Compromiso #11.

FONDO EMPRENDEDOR ABIERTO Y PARTICIPATIVO	
Valores de la AGA involucrados	Acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas, tecnología e innovación.
Descripción en el Plan de Acción	Transparentar todas las fases del proceso de entrega de recursos del Fondo Nacional Emprendedor (antes Fondo PYME), así como habilitar herramientas digitales para fomentar espacios de diálogo y participación ciudadana para las diferentes Convocatorias del Fondo y apoyo a las PyMEs. De igual forma, construir un sistema de información homologada que facilite a las empresas conocer los requisitos para poder importar o exportar, pagar impuestos, obtener fondos de las distintas dependencias del gobierno federal, entre otros.
Desafíos	Mejoramiento de servicios públicos, manejo eficiente de recursos públicos.
Acciones Emprendidas	<ul style="list-style-type: none"> - Se habilitó una plataforma permite conocer las distintas fases del proceso de apoyo a proyectos de emprendimiento mismas que pueden consultarse en http://bit.ly/1Hn2sZq - Se desarrolló una sección dentro del “Sistema Emprendedor” para que el solicitante conozca las evaluaciones otorgadas a su proyecto en cada una de las fases del proceso. - Se abrió un espacio para recibir retroalimentación del público sobre el funcionamiento del fondo y el destino de sus apoyos.
Nivel de Cumplimiento	Sustantivo.
Observaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Este compromiso constituye uno de los cuatro establecidos como estelares dentro del Plan de Acción pues es medible, claramente relevante a los valores de la AGA y tiene impacto potencial moderado o transformador. - Previo a la redacción del compromiso, no se contaba con información completa sobre las distintas etapas que componen el proceso de selección de beneficiarios del Fondo Nacional Emprendedor. - Este compromiso ha sido completado en un 95% ya que falta agregar detalles sobre las distintas evaluaciones del programa.

Fuente: Elaboración propia.

- El compromiso #11 del Segundo Plan de Acción atiende el objetivo publicar y/o hacer accesible información pública.
- La información publicada está actualizada -en este caso lo relativo a sobre la solicitud de un crédito para emprendimiento, o sobre normas y regulación de la actividad económica-, lo que contribuye a introducir un principio de orden en la gestión de información.
- Integra elementos para el desarrollo de valor público, al incentivar el mejoramiento de la gestión de procesos de otorgamiento de recursos públicos buscando reducir la discrecionalidad de los procesos.
- El sitio es de fácil acceso, con información ordenada y de sencillo manejo.
- Es necesario revisar los formatos bajo los cuales se presenta la información, en particular lo referente a reglas de operación.

Conclusiones finales.

Los objetivos que esta investigación inicialmente se planteó, fueron exponer y analizar el enfoque –y propuestas teóricas- alrededor de Gobierno Abierto, así como posteriormente estudiar la Iniciativa multilateral de la Alianza por el Gobierno Abierto; las características que adquieren la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y datos abiertos bajo los principios de la AGA, para que de manera particular, se revisará el trabajo desarrollado por México a través de la Alianza y con base en ello, responder si los compromisos diseñados e implementados incentivan la participación de actores públicos y privados -ya sea de manera individual o colaborando en red- con el objetivo de incrementar el valor y los beneficios sociales percibidos por los ciudadanos.

Estos dos aspectos se presentaron como el gran reto que tiene México al ser parte de los Gobiernos Abiertos, derivado de creciente desconfianza ciudadana en las instituciones al igual que el progresivo desgaste institucional.

La AGA llega a México en un escenario donde muchas de las prácticas de gobierno parecen privilegiar la opacidad y limitar la participación del ciudadano en los asuntos públicos, luego entonces, buscar revertir la desconfianza y reconstruir el capital social, resulta un aspecto urgente de revisar.

La búsqueda de la reconstrucción de la confianza ciudadana debe iniciar por un verdadero ejercicio de autocrítica de parte del gobierno y sus instituciones, donde el primer paso será transparentar el actuar público y probar a la ciudadanía su compromiso con acciones contundentes. Asimismo garantizar la satisfacción de las demandas ciudadanas a través de la atención y prestación de servicios de calidad, donde el uso e incorporación de la web 2.0, los datos abiertos y la participación ciudadana en las distintas formas de Gobierno Abierto pueden –sin duda- contribuir a este proceso.

Desde que México se sumó a la Alianza, ha diseñado tres Planes de Acción con 74 compromisos dirigidos a la atención de diversos desafíos de Gobierno Abierto, sin embargo, una vez examinados y estimados los alcances y objetivos de estos, se deduce que no ha cambiado de manera relevante la relación entre sociedad civil y gobierno, puesto que ha incidido poco a nivel ciudadanía, dejando prácticamente que solo 10 organizaciones civiles participen como actores no gubernamentales, de igual forma se concluye que los canales institucionales creados para el ciudadano parecen ser insuficientes, no presentan mucha promoción y desde luego, se dirigen a un ciudadano que no se asume en un papel activo en la co-creación de servicios y políticas públicas.

Pese a todo, la AGA en México puede y debe funcionar como una plataforma que permita el establecimiento de una nueva relación con la sociedad a través de la promoción e inclusión de más prácticas de Gobierno Abierto. Los ejercicios hasta hoy realizados, representan una ventana de oportunidad para establecer un mecanismo de permanente interlocución e integración de acuerdos.

Como fue expuesto; a través de la AGA se han presentado propuestas con impactos muy positivos como fue el establecimiento del Secretariado Técnico Tripartita, ya que a través de él, las decisiones sobre la Alianza se toman en conjunto y por consenso con actores interesados, además de la elaboración del Plan de Acción Ampliado, los distintos ejercicios de simplificación administrativa, la creación de plataformas para seguimiento y control de trámites, la página *gob.mx* como punto central de información digital de la Administración Pública Federal, los avances en COMPRANET, entre otros.

Es de resaltar que la promoción de la participación de la sociedad civil en diversas prácticas de Gobierno Abierto es indispensable, ya que de lo contrario es imposible transitar al uso activo de las tecnologías y la innovación quedándose al margen de gobierno electrónico, puesto que el uso de información por parte de los ciudadanos, debiera permitirles acceder a la toma de decisiones y formulación de políticas

públicas, haciendo llegar a las autoridades sus conocimientos y propuestas de proyectos que consideren esenciales, además que muchas veces, los expertos no necesariamente se encuentran en las instituciones de gobierno; académicos, organizaciones ciudadanas o privadas, poseen conocimientos que son recursos valiosos que el gobierno puede potenciar en servicios públicos.

Asimismo, las buenas prácticas de participación ciudadana pueden significar mejoras en la calidad de los Planes de Acción futuros, de ahí la importancia del incluir al ciudadano en los procesos de ejecución, monitoreo y evaluación, lo que se logrará permitiendo a todo tipo de público conocer la Iniciativa, sumarse y obtener beneficios palpables a través de su contribución.

El ejercicio que se presentó, expone que la tradicional imagen de la institución que decide la ejecución de una política, ha sido en parte sustituida por un escenario donde los ciudadanos organizados -desde el punto de vista de sus intereses y objetivos en común-, tienen en este momento, la oportunidad de participar en algún *issue public* de Gobierno Abierto, proponer acciones, realizar un seguimiento de las gestiones que existen o que no existen para atenderlo, y de manera posterior, concretarlo a través de los Planes de Acción, lo cual es un avance significativo para los actores no gubernamentales con capacidad de presentar y materializar propuestas, asimismo de cuestionar al gobierno con determinadas políticas públicas deseables.

Expuestos los escenarios bajo los cuales llega la Alianza para el Gobierno Abierto, se sabe que su desafío no es solamente cumplir con las características técnicas que exige la propuesta (elaboración de planes, diseño de compromisos acorde a los pilares de Gobierno Abierto, promoción exterior, etc.), México debe rebasar las doctrinas tradicionales y utilizar las propuestas que la plataforma le presenta, para la realización de una verdadera planeación estratégica como proceso directivo de reflexión y análisis, que le conduzca a la identificación y razón de ser de cada

institución y que esta pueda establecer sus propósitos con base en los objetivos establecidos para las políticas públicas que le conciernen.

Por otro lado, es fundamental contar con auténtica convicción y voluntad política por parte de las autoridades para asumir el trabajo y los eventuales costos que implica el establecimiento de Gobierno Abierto, que como se demostró, en diversas ocasiones se asumieron compromisos que no fueron implementados de manera exitosa –ya sea por el poco interés en ciertas materias o por la poca capacitación en cuanto al tránsito de la ejecución de políticas de datos abiertos, actualización y alimentación continua de los sistemas de información, etc.

Analizar la puesta en marcha de la Alianza para el Gobierno Abierto bajo las herramientas metodológicas que brindan los enfoques de capital social y valor público, fueron fundamentales para poder rescatar una visión centrada no solo en los ejercicios que se lleva a cabo bajo la Iniciativa, sino también para extraer las conexiones entre individuos, comunidades e instituciones a través de las redes de cooperación y reciprocidad, donde fue claro que el reto continua siendo lograr vínculos de acción colectiva y de formas genuinas de colaboración con el objetivo de construir una visión-acción común para resolver los problemas públicos.

De igual modo, la visión que el valor público da a las prácticas de Gobierno Abierto, permite que el estudio se oriente –además de las conexiones de confianza y reciprocidad- en la mejora de sus propias condiciones al ser parte activa de las políticas y de cómo estas pueden llegar a conducir a un cambio palpable en cuanto a su nivel de vida.

Una participación colaborativa de diversos actores, abierta y escalable es hoy día lo que México necesita. Lo realizado hasta ahora es apenas la mitad del camino, se requiere continuar en el cambio cultural en cuanto al trabajo en las administraciones públicas, en sus procesos para que sirvan al ciudadano, así como en un cambio en la forma de relación, hacia uno que facilite el intercambio entre gobierno y gobernado.

Índice de Figuras.

Figura 1.1	Países participantes y sus ciclos del plan de acción al 2016.	13
Figura 1.2	Fuentes y efectos del capital social.	18
Figura 1.3	Triángulo estratégico.	22
Figura 1.4	Marco analítico de la OCDE para el Gobierno Abierto.	26
Figura 2.1	Dimensiones de Gobierno Abierto.	33
Figura 2.2	Sujetos, objeto y contenido de la libertad de información.	36
Figura 2.3	Modelo elemental de rendición de cuentas.	44
Figura 2.4	¿Quién exige cuentas?	46
Figura 2.5	Niveles de intensidad de la colaboración.	51
Figura 2.6	Áreas de alto valor para la reutilización de datos.	54
Figura 2.7	Gobierno electrónico y datos abiertos.	59
Figura 3.1	Países de América Latina y el Caribe según su membresía en la AGA.	62
Figura 3.2	Disponibilidad de leyes de acceso a la información y transparencia.	65
Figura 3.3	Puntuaciones regionales para la 3ª edición del Barómetro.	68
Figura 3.4	Chile sin papeleo.	71
Figura 3.5	INTEGRA.	73
Figura 3.6	Portal de Datos Abiertos de Paraguay.	76
Figura 4.1	Secretariado Técnico Tripartita.	81
Figura 4.2	Infografía del PAO y PAA.	83
Figura 4.3	Infografía de los compromisos en mesas de trabajo temáticas.	89
Figura 4.4	Infografía del Tercer Plan de Acción.	95
Figura 4.5	Planes de Acción de México como parte de la AGA.	97

Índice de Tablas.

Tabla 1.1	Aproximaciones teóricas del Capital Social.	16
Tabla 1.2	Metodologías para la medición de Capital Social.	19
Tabla 1.3	Procesos y criterios para la medición de valor público.	24
Tabla 2.1	Transparencia opaca y transparencia clara.	42
Tabla 2.2	Criterios para analizar los mecanismos de participación ciudadana.	52
Tabla 3.1	¿Qué se entiende por Gobierno Abierto? Lo que dicen los planes de acción.	63
Tabla 3.2	Énfasis de los compromisos.	64
Tabla 3.3	Encuesta portal ChileAtiende.	70
Tabla 3.4	Plan de Acción de Colombia.	72
Tabla 3.5	Segundo Plan de Acción de Paraguay.	75
Tabla 4.1	Aumento de rendición de cuentas corporativa.	85
Tabla 4.2	Evaluación de cumplimiento.	87
Tabla 4.3	Numeralia.	88
Tabla 4.4	Análisis estadístico.	94
Tabla 4.5	Componentes y perspectivas de análisis de la Métrica de Gobierno Abierto.	100
Tabla 4.6	Primer Plan de Acción - Compromiso #3.	101
Tabla 4.7	Primer Plan de Acción - Compromiso #4.	103
Tabla 4.8	Primer Plan de Acción - Compromiso #35.	104
Tabla 4.9	Segundo Plan de Acción - Compromiso #7.	105
Tabla 4.10	Segundo Plan de Acción - Compromiso #11.	107

Referencia Bibliográfica.

1. AGUILAR Villanueva, Luis (editor) (1992). "El Estudio de las Políticas Públicas", México, Miguel Ángel Porrúa.
2. AYUSO Sánchez, Luis (2013). "Sociología económica. Una investigación sistemática". Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 59-81.
3. HELLER, Herman (1974). "Teoría del Estado", México, Fondo de Cultura Económica, pp.76-85.
4. MOORE, Mark H. (1998). "Gestión estratégica y creación de valor público en el sector público", México, Ed. Paidós.
5. OLSEN. J.P (1997). "European challenges to the Nation State", en B. Steunenbergh y F. Van Vaught [eds.], *Political institutions and public policy*, Kluwer, Dordrecht, pp. 160-165.
6. POPPER, Karl (2010). "La sociedad abierta y sus enemigos", México, Ed. Paidós.
7. ROTH Deubel, André-Noél (2006), "Conceptos, teorías y herramientas para el análisis de las políticas públicas", en *Políticas Pública. Formulación, implementación y evaluación*, Colombia, ediciones Aurora.
8. SANDOVAL Almazán, Rodrigo (2013). "La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro", México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., pp.17-57.
9. SARTORI, Giovanni (2006). "La política. Lógica y método en las ciencias sociales", México, Fondo de cultura económica, pp. 158-164.
10. UVALLE Berrones, Ricardo (2008). "De la Racionalidad Exhaustiva a la Racionalidad Heurística", en *Formación en Ciencias Sociales en México. Una mirada desde las Universidades*, Asociación para la acreditación y la Certificación en Ciencias Sociales. México, pp. 23-41.
11. UVALLE Berrones, Ricardo (2001). "La gobernabilidad democrática en México", en *La gobernabilidad democrática en México*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, pp. 163-181.
12. WEBER, Max (2005). "Economía y sociedad", México, Fondo de cultura económica, pp. 37-43.

Hemerográfica.

1. BARZELAY, Michael (2003). "La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo cosmopolita": en *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, vol. XII, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, pp. 241-512.
2. BERTUCCI, Guido (2005). "Gobierno digital y valor público" en *Revista Política Digital*, núm. 23, (mayo del 2005), pp. 12-14.
3. BLANCO Ismael y Gomá Ricard (2003). "La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad", en *Gestión y Política Pública*, primer semestre, vol. XII, núm. 001, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, pp. 5-42.
4. BLAUG, Ricardo (2012). "Localizando el compromiso público", en *Revista Comunicación y Ciudadanía*, núm.5 (enero-junio), pp. 12-24.
5. BOURDIEU, Pierre (1980). "El capital social. Apuntes provisionales". Versión en castellano de "Le capital social. Notes provisoires", en *Zona Abierta*, núm. 94-95 (2001), pp.83-87.
6. CANO Blandón, Luisa Fernanda (2008). "La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza", en *Estudios Políticos*, núm. 33, (julio-diciembre), Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 147-177.
7. CRESPO, José Antonio (2001). "Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas", Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 1. *Auditoría Superior de la Federación*, pp. 7-13.
8. COLEMAN, James S. (1988). "Capital social y creación de capital humano". Versión en castellano de "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, en *Zona Abierta*, núm. 94-95 (2001), pp.47-81.
9. CUNILL Grau, Nuria. (1997). "Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social". Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

10. DE LA FUENTE, Juan Ramón (2013). "Democracia y Transparencia", 10 años de transparencia en México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (noviembre 2013), pp. 11-19.
11. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2004). "México: Transparency and Access to Information", Dirección General de Comunicación Social del IFAI, (enero 2004), pp. 3-10.
12. IZQUIERDO, Luis R y Robert A. Hanneman (2005), Introduction to Social Network Methods, Riverside, CA: University of California, Riverside, pp. 3-29.
13. MARTÍ, Joel y Lozares, Carlos (2008). "Redes organizativas locales y capital social: enfoques complementarios desde el análisis de redes sociales", en *Portularia*, vol. VIII, núm.1, (marzo 2008), pp. 23-39.
14. MAYNTZ, Renate (2001). "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 21, (octubre 2001), Caracas, pp. 1-9.
15. MERINO, Mauricio (2005). "El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México", Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), núm. 169, (agosto 2005), México.
16. MOORE, Mark H. (2006). "Creando valor público a través de asociaciones público-privadas", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 34, (Febrero 2006), Caracas, pp. 1-22.
17. MORALES y Gómez, Juan Miguel (2004). "El capital social y el valor público como ejes de acción para el desarrollo social", en *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*, núm. 8, (Febrero 2005), México, pp. 92-112.
18. O'DONNELL, Guillermo (2004). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 11, (Octubre 2004) pp. 11-31
19. PUTNAM, Robert D. (2001). "La comunidad próspera. El capital social y la vida pública", en *Zona Abierta*, núm. 94-95, pp.89-104.

20. RAMÍREZ Alujas, Álvaro (2012). "Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?", en *Revista Más Poder Local*, núm. 12, Especial Redes Sociales y Gobernanza, pp. 14-22.
21. RAMÍREZ Alujas, Álvaro (2012). "Gobiernos abiertos y open data" en *Revista Política Digital*, núm. 70, (octubre 2012), pp. 12-15.
22. RHODES, R.A. (1997). "Policy Networks: A British Perspective", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, núm. 3, pp. 49-56.
23. RODRÍGUEZ Zepeda, Jesús (2008). "Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política", en *Cuadernos de Transparencia*, (octubre 2008), pp. 13-53.
24. SCHEDLER, Andreas (2004). "Qué es la rendición de cuentas", en *Cuadernos de Transparencia*, (agosto 2004), pp. 7-39.
25. SCHMIDT, Samuel (1999). "La Red de Poder Mexicana. Estabilidad política y gobernabilidad", en *Instituciones y Desarrollo*, núm. 3, Institución Internacional de Gobernabilidad, pp. 5-40.
26. TOBAR, Federico (2005). "Estrategias de construcción de políticas sociales. El caso de la Secretaria de Asistencia Social de la Ciudad de Sao Paulo" en *Revista de Administración Pública*, núm. 39, (mayor-junio).
27. TORRES Fragoso, Jaime (2011). "Posibilidades, logros y desafíos en la implementación de modelos de calidad en los gobiernos latinoamericanos", en *Revista Estudios Gerenciales*, vol. 27, núm. 119, pp. 33-57.
28. UVALLE Berrones, Ricardo (2008). "Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la transparencia", en *Rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción*, *Revista de Administración Pública*, vol. XLIII, (septiembre-diciembre), pp. 143-174.
29. UVALLE Berrones, Ricardo (2007). "Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado", en *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 14, núm. 045, pp. 47-74.
30. VERGARA, Rodolfo (2008). "La transparencia como problema", en *Cuadernos de Transparencia*, (octubre 2008), pp. 9-43.
31. ZICCARDI Alicia (coord.) (2004). "Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local", Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM), pp. 245-272.

Digitográfica.

1. ALFORD, John (2002). "Definiendo al cliente definiendo al cliente en el sector público: una perspectiva de intercambio social". [En línea] disponible en: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/ALFOR%20John%20%20Definiedo%20al%20cliente%20en%20el%20sector%20publico.pdf>
[Accesado el día 09 de julio de 2015]
2. Banco Mundial (2011). "What is social capital". [En línea] disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTTSOCIALCAPITAL/0,,contentMDK:20185164~menuPK:418217~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:401015,00.html>
[Accesado el día 09 de julio de 2015]
3. BONINA, Carla (2015). "Cocreación, innovación y datos abiertos en ciudades de América Latina: lecciones de Buenos Aires, Ciudad de México y Montevideo". [En línea] disponible en: <http://datosabiertos.org/investigaciones-2/ciudades-abiertas/>
[Accesado el día 08 de mayo de 2016]
4. CENDEJAS Jáuregui, Mariana (2011). "El derecho a la información. Delimitación conceptual". [En línea] disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoi/n/cont/15/art/art1.htm>
[Accesado el día 25 de agosto de 2016]
5. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). "Métrica de Gobierno Abierto 2017. Resumen Ejecutivo". [En línea] disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wpcontent/uploads/2017/03/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf>
[Accesado el día 25 de marzo de 2017]
6. CONCHA, Gastón y Naser Alejandra (2012). "El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad", CEPAL – Colección Documentos de proyectos. [En línea] disponible en: www.cepal.org/ddpe/publicaciones/xml/9/46119/w465.pdf

[Accesado el día 08 de julio de 2015]

7. GIDDENS, Anthony (2000). "Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas". [En línea] disponible en: <http://www.siu.uan.mx/Archivos/2009/Bibliografia%20basica%20estudiantes/nexoe.pdf>

[Accesado el día 07 de septiembre de 2015]

8. GONZÁLEZ, Alejandro (2015). "Coordinar, construir y reconocer interdependencias". [En línea] disponible en: <http://www.mexicosocial.org/index.php/secciones/especial/item/874-coordinar-construir-y-reconocer-interdependencias>

[Accesado el día 01 de octubre de 2015]

9. GUEMES, María Cecilia (2014). "V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas", Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. [En línea] disponible en: <http://www.gigapp.org/index.php/congresos/vi-congreso-2015>

[Accesado el día 28 de noviembre de 2015]

10. HABERMAS, Jürgen (1981). "Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública". [En línea] disponible en: http://blogs.enap.unam.mx/asignatura/alejandro_valenzuela/wp-content/uploads/2012/02/LA-ESFERA-DE-LO-PUBLICO_HABERMAS.pdf

[Accesado el día 20 de julio de 2015]

11. HOFMANN, Andrés y Alujas Álvaro (2014). "La promesa del gobierno abierto". [En línea] disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf>

[Accesado el día 07 de septiembre de 2015]

12. Instituto Nacional Electoral (2012). "Valor público: una reflexión institucional". [En línea] disponible en: www.ine.mx/docs/IFE-v2/CDD/CDD.../estudiovalorpublicoenelIFE.pdf

[Accesado el día 07 de noviembre de 2015]

13. Instituto Nacional Electoral (2014). "Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México" [En línea] disponible en: www.ine.mx/.../Informe_pais_calidad_ciudadania_IFE_FINAL.pdf
[Accesado el día 02 de noviembre de 2015]
14. JAUJA, Elías (2003). "La Sociedad Organizada en su Papel de Corresponsabilidad Social". Parte del Seminario: Democracia, Estado y Ciudadanía, organizado por Sinergia, Goethe Institut Internationales y Asociación Cultural Humboldt. [En línea] disponible en: <http://abrilonce.tripod.com/texto445.html>
[Accesado el día 20 de julio de 2015]
15. KUMAR, Ravi (2014). "Cinco cosas que necesitas saber sobre el gobierno abierto". [En línea] disponible en: <http://blogs.worldbank.org/youthink/es/5-cosas-que-necesitas-saber-sobre-el-gobierno-abierto>
[Accesado el día 08 de julio de 2015]
16. Latinobarómetro (2013). "Informe 2013". [En línea] disponible en: http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf
[Accesado el día 12 de noviembre de 2015]
17. LÓPEZ Ayllón, Sergio (1984). "El derecho a la información". [En línea] disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/2/551/1.pdf>
[Accesado el día 02 de agosto de 2016]
18. LÓPEZ Egaña, Juan Felipe (2014). "¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe". Banco Interamericano de Desarrollo, # IDB-DP-344. [En línea] disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/14143.pdf>
[Accesado el día 07 de julio de 2015]
19. MÁRQUEZ, J., Vázquez, R., Martínez, M., Roldán, Nelía (2013). "Estudio sobre objetivos, estrategias y actuaciones nacionales e internacionales en materia de gobierno abierto". [En línea] disponible en: http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/default/files/objetivos_estrategias_y_actuaciones_gobierno_abierto.pdf

- [Accesado el día 08 de julio de 2015]
20. MARTIN Yuste, José Luis, (2000). "Boletín de las Unidades Españolas de Traducción de la Comisión Europea". [En línea] disponible en: <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/numeros.html>
[Accesado el día 05 de agosto de 2015]
21. MORENO, Marco (2009). "Valor Público: un enfoque integral para la gestión de políticas". [En línea] disponible en: www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/7/35927/c16_valor_publico.ppt
[Accesado el día 20 de julio de 2015]
22. RAMÍREZ Alujas, Álvaro y Dassen Nicolás (2016). "Vientos de cambio II. Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe". [En línea] disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7621/Vientos-de-cambio-II-Avances-y-desafios-de-las-politicas-de-gobierno-abierto-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
[Accesado el día 23 de julio de 2016]
23. NASER, Alejandra y Ramírez Alujas Álvaro (2014). "Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región". [En línea] disponible en: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/Plan_de_Gobierno_Abierto.pdf
[Accesado el día 18 de septiembre de 2015]
24. OBAMA, Barack (2009). "Memorandum on Transparency and Open Government" (OGD), Executive Office of the President of United States of America, Washington, DC". [En línea] disponible en: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf
[Accesado el día 07 de julio de 2015]
25. Organización de los Estados Americanos (OEA) (2011). "El Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano". [En línea] disponible en:

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%202012%20da%20edicion.pdf>

[Accesado el día 01 de agosto de 2016]

26. Open government partnership: four year strategy 2015-2018. [En línea] disponible en:

<http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP%204-year%20Strategy%20FINAL%20ONLINE.pdf>

[Accesado el día 07 de julio de 2015]

27. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2001). “Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas”. [En línea] disponible en:

<http://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/37873406.pdf>

[Accesado el día 18 de septiembre de 2015]

28. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2015). “Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública. Gobierno Abierto en América Latina”. [En línea] disponible en: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/gobierno-abierto-en-america-](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/gobierno-abierto-en-america-latina_9789264225787-es#page1)

[latina_9789264225787-es#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/gobierno-abierto-en-america-latina_9789264225787-es#page1)

[Accesado el día 29 de abril de 2016]

29. O'REILLY, Tim (2007). “What Is Web 2.0: Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software”. [En línea] disponible en:

<http://www.oreilly.com/pub/a/web2/archive/what-is-web-20.html>

[Accesado el día 01 de mayo de 2016]

30. ORTIZ de Zarate, Alberto (2013). “Innovación pública y Gobierno abierto”. [En línea] disponible en: <http://www.flickr.com/photos/txintxe/3894350202/>

[Accesado el día 21 de julio de 2015]

31. OSZLAK, Oscar (2013). “Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”. [En línea] disponible en:

<https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>

[Accesado el día 04 de mayo de 2016]

- 32.OSZLAK, Oscar y Kaufman Ester (2014). “Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional”. [En línea] disponible en: <http://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>
[Accesado el día 04 de mayo de 2016]
- 33.Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030. [En línea] disponible en: <http://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>
[Accesado el día 18 de abril de 2016]
- 34.POPPER, Karl (1988). “Un repaso de mi teoría de la democracia”. [En línea] disponible en: http://www.letraslibres.com/sites/default/files/pdfs_articulos/Vuelta-Vol12_143_02RpTDmKPPp.pdf
[Accesado el día 20 de agosto de 2015]
- 35.RAMÍREZ Alujas, Álvaro (2014). “Estado del Arte a Nivel Internacional”, 8º Seminario Internacional Gobierno Abierto, [En línea] disponible en: http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=217&Itemid=217
[Accesado el día 08 de septiembre de 2015]
- 36.RAMÍREZ Alujas, Álvaro y Dassen Nicolás (2014). “El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe”. Banco Interamericano de Desarrollo, # IDB-TN-629. [En línea] disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/6400?locale-attribute=es>
[Accesado el día 18 de septiembre de 2015]
- 37.RAMÍREZ Alujas, Álvaro (2011). “Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica.” [En línea] disponible en: www.ortegaygasset.edu/descargas/contenidos/WP-2011-09.pdf
[Accesado el día 08 de julio de 2015]
- 38.SALAS, Joel (2015). “México en la alianza para el gobierno abierto”. [En línea] disponible en: <http://www.mexicosocial.org/index.php/secciones/especial/item/873-mexico-en-la-alianza-para-el-gobierno-abierto>

[Accesado el día 01 de octubre de 2015]

39. SCHARPF Fritz W. (2005). "Apuntes para una teoría del gobierno multinivel en Europa". [En línea] disponible en:
<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/la%20gobernanza%20hoy.pdf>

[Accesado el día 22 de julio de 2015]

40. TAPSCOTT, Don (2012). "Cuatro principios para la apertura mundial". (Conferencia, junio del 2012) [En línea] disponible en:
http://www.ted.com/talks/don_tapscott_four_principles_for_the_open_world_1/transcript?language=es

[Accesado el día 07 de julio de 2015]

41. VILLANUEVA, Ernesto (2003). "Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica". [En línea] disponible en:
<http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1156>

[Accesado el día 01 de agosto de 2016]