

Gobierno abierto en México: análisis de los alcances y retos

Open government in Mexico: analysis of scope and challenges

Alexis Contreras Saldivar¹

Enviado: 19 de diciembre de 2022

Aceptado: 26 de mayo de 2023

RESUMEN

El gobierno abierto (GA) en México ha tenido confusiones en cuanto a la conceptualización y aplicación de estrategias para fortalecerlo. Se ha igualado a la transparencia con el GA, lo que ha generado diversos retos que descansan en la participación ciudadana, la colaboración, implementación de la tecnología y disminución de la corrupción. Dicho lo anterior, el objetivo de la presente investigación consiste en analizar los avances y retos más urgentes a los cuales se enfrenta México en materia de GA, con el propósito de evidenciar y explicar los desafíos más importantes. Se seleccionaron 33 de 74 artículos de los últimos 10 años para la construcción del documento, el parámetro de elección fue a partir de la profundidad temática en torno al GA y sus aportaciones en la construcción de las definiciones y los alcances más significativos en México y otras latitudes, se han agrupado en tres partes. Los hallazgos radican en encontrar conceptualmente los desafíos más urgentes a los que se enfrenta México, y algunas ideas de cómo superarlos.

PALABRAS CLAVE: gobierno abierto, democracia, gobierno, apertura de datos, transparencia, colaboración, participación ciudadana.

ABSTRACT

Open government (GA) in Mexico has had confusion regarding the conceptualization and application of strategies to strengthen it. Transparency has been equated with the GA, which has generated various challenges that rest on citizen participation, collaboration, implementation of technology, and reduction of corruption. Having said the above, the objective of this research is to analyze the most urgent advances and challenges that Mexico faces in terms of GA. 33 of 74 articles were selected for the construction of the document, the choice parameter was based on the thematic depth around the GA and its contributions to the topics covered. The findings lie in finding the most pressing challenges facing Mexico, and some ideas on how to overcome them.

KEYWORDS: open government, democracy, government, open data, transparency, collaboration, citizen participation.

¹Universidad Autónoma del Estado de México. Correo-e de contacto:alexconsal@gmail.com

INTRODUCCIÓN

No se puede concebir un Estado democrático sin el derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia y rendición de cuentas, la participación ciudadana y la colaboración. Estos elementos se concatenan entre sí para para que la información tenga la cualidad de “pública”, es decir, que todos podamos acceder a la información fácilmente sin limitaciones, y más aún, que se puedan ejecutar actividades y tareas que fortalezcan el gobierno abierto (GA).

Es deber del Estado promover acciones que coadyuven a la implementación de la transparencia y la participación ciudadana, lo anterior, se traduce en acceso a la información libre que concentra el gobierno, por lo tanto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017: 22) asegura que la información es de suma importancia, se requiere de una ciudadanía activa, interesada en los asuntos de carácter público, el Estado deberá promover espacios para la participación ciudadana aperturando los datos públicos.

Por lo tanto, el GA alude a la demanda de los ciudadanos por obtener más y mejor información, y que esta se pueda transparentar (Wirtz y Birkmeyer, 2015: 385), es decir, no solo trata de brindar información pública sino también que sea de calidad, ya que, por una parte, se encuentran las estadísticas que posicionan al gobierno como transparente y abierto, pero por otra, faltaría verificar si la información es o no clara y sencilla de comprender.

Siguiendo esta lógica de razonamientos, se establece que “la información, en cambio, puede obtenerse y acumularse sin que ello implique necesariamente un gran esfuerzo o un costo excesivo. Por eso, su posesión asimétrica constituye un invalorable recurso de poder.” (Oslak, 2013: 9).

Sin embargo, en México no se ha concluido la implementación del gobierno electrónico, mucho menos del GA. Lo anterior, según Sandoval-Almazán (2018) existen confusiones en el concepto y aplicación de GA, es decir, las disyuntivas descansan en que se ha equiparado la transparencia con el GA.

La concepción y aplicación del GA no ha sido del todo clara, ya que la introducción de las tecnologías de la información estimuló la concepción de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, eficiencia y eficacia gubernamentales (Criado y Gil-García, 2013: 36)

Mediante estas ideas se explica el problema de este estudio, México carece de una concepción y aplicación clara de GA. Si bien es cierto han existido avances en el marco jurídico, la incorporación de tecnología, transparencia y rendición de cuentas, las limitantes son mayores y consisten en generar esquemas de gobernanza y colaboración, profesionalización de quienes implementan el GA, participación ciudadana y formación cívica, entre otros.

El presente estudio tiene como objetivo analizar los avances y retos más urgentes a los cuales se enfrenta México en materia de GA, considerando elementos del presente y tomando como base algunos postulados teóricos de investigaciones internacionales y nacionales.

Para cumplir dicho objetivo se aplicó la siguiente metodología:

Primera fase: Se consultaron 74 artículos recientes de carácter internacional y nacional para la arquitectura del documento, de los cuales se seleccionaron 33, en razón de la profundidad ofrecida en el tema de discusión, las definiciones más citadas, así como, los elementos de los postulados teóricos que no tomaban en cuenta más de dos pilares del GA.

Segunda fase: Se procedió a seleccionar a los autores y organizaciones, cuyos aportes al tema han sido más relevantes, en cuanto a los esfuerzos realizados para la construcción de la definición y la ejecución de estrategias que han favorecido positivamente la implementación del GA en México y otras latitudes.

Tercera fase: Se observó que la construcción teórica por parte de investigadores internacionales está consolidada, sin embargo, en algunos estudios mexicanos se encuentran limitaciones; a partir de los estudios elegidos, se encontraron cinco alcances y ocho retos a resolver.

Cuarta fase: Se procedió a realizar un análisis teórico-conceptual del objeto de estudio, bajo estas condiciones se generaron los subtemas del ensayo, rescatando los elementos que constituyen la propia definición del GA, sus pilares, alcances y retos en México.

El escrito se estructura en cinco partes. La primera es la introducción que detalla el problema de estudio. La segunda propone una revisión teórica de las investigaciones nacionales e internacionales sobre el concepto y pilares del GA, así como evidencia la confusión del mismo en el caso mexicano. La tercera retoma los alcances del GA en México, resaltando el marco jurídico, los datos abiertos, la rendición de cuentas, por mencionar algunos. En el cuarto apartado se analizan los retos como la falta de voluntad política, implementación de la tecnología, profesionalización, educación cívica y formación ciudadana, gobernanza, transparencia y participación ciudadana. La quinta parte detalla las conclusiones, enfatizando en que en México el GA aún es una ficción, aunque han existido logros, estos son mínimos, y son mayores los retos que deberán ser resueltos de manera paulatina y dinámica.

Concepción y aplicación del GA en México ¿una realidad o una ficción?

En este apartado se evidenciarán los antecedentes del GA, el fin de construir un marco teórico que brinde información sobre las perspectivas de acuerdo a los enfoques sobre los cuales se ha construido el concepto. En la primera parte se consideraron el origen y los antecedentes, advirtiendo que la existencia del fenómeno no es tan novedosa como se pensaba. La segunda parte, contiene algunas concepciones de la unidad de análisis, se realiza una discusión comparada entre algunas investigaciones mexicanas con otras realizadas desde el extranjero y algunos organismos internacionales especializados en el tema.

Origen y antecedentes de la concepción de GA

El tratamiento teórico del GA parece ser algo novedoso, sin embargo, sus orígenes se remontan al siglo XVI “cuando se estableció en Suecia y los datos gubernamentales fueron hechos públicos como parte del derecho constitucional; así, la gente pudo tener acceso a esta información” (Tauberer en Sandoval, 2015: 206).

La discusión del GA inició dentro del régimen democrático, y se centra en el derecho fundamental de acceso a la información (Sandoval, 2014: 205). Una de las libertades más importantes garantizadas por la democracia es precisamente la que tiene que ver con la información. Dicho lo anterior, es aquí en donde se encuentra el origen del gobierno abierto.

En Reino Unido desde 1908 los gobiernos locales procuraban abrir datos, y ya estaban consolidando un marco jurídico sobre la libertad de información. Sin embargo, fue hasta el 2000 cuando se firmó el Acta de Libertad de Información (Wasike, 2020).

Retomando la historia, un hecho primordial “...ocurrió en 1956, cuando se produjo, en Estados Unidos, un compromiso de los principales partidos políticos para que se llevara a cabo un acceso abierto a la información pública, que finalmente derivaría en su Ley de Acceso a la Información de 1966” (Sánchez, 2015: 68-69). Fue un hecho relevante porque comprometió a las legislaciones y, por supuesto al Poder Ejecutivo a abrir los datos, es decir, la información gubernamental podría ser conocida por quien se interesase en indagar en cuestiones públicas.

No se debe perder de vista que la discusión epistemológica tiene su génesis una vez que se comienzan a implementar los gobiernos democráticos. Ramírez-Alujas (2013: 111-112) considera que debemos remontarnos a mediados del siglo XX, que ese es el momento en que las agendas públicas consideraron importante agregar actividades relacionadas con el gobierno abierto debido a las presiones de la ciudadanía por tener acceso a la información.

En los años setentas el término se transformó y cobró mayor relevancia en Gran Bretaña, debido a la cultura derecho a saber de los ciudadanos sobre las decisiones gubernamentales (Gil-García y Quintanilla Mendoza, 2013: 80).

Dicha transformación se explica a partir de la introducción de la participación ciudadana, la apertura de información por parte del gobierno y la aplicación de los dispositivos jurídicos en materia de GA; lo anterior representó una conquista ciudadana porque se abrieron datos públicos en el país.

Rodríguez-Bolívar (2017: 321) asegura que en los ochentas con la llegada de la *New Public Management*, y por consiguiente con la implementación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's), se acuñó el concepto de gobierno elec-

trónico, propiciando la transformación de los sistemas de gestión pública, y cuyo efecto se observó en la mejora de los procesos de eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos, una mayor transparencia de la información pública y el incremento de la participación ciudadana, con el fin de cubrir una serie de necesidades sociales.

Durante los años noventa, el GA se estudió a partir del enfoque neo-gerencialista, retomando los pilares que lo sostienen: la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración. Sánchez (2019: 14) afirma:

El tema del Gobierno Abierto (GA) aparece en la agenda de la administración pública como asunto central por los elementos que la integran: la transparencia, la participación y la colaboración de los ciudadanos en las políticas públicas en donde la información y el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) tienen un rol esencial. Aislados estos instrumentos tendrían resultados parciales y efímeros, mientras que juntos constituyen una estrategia de transformación administrativa y rinden mejores resultados para los ciudadanos

La innovación de esta década, como lo señala el autor se traduce en el inicio de una campaña mundial que versó sobre la implementación de instrumentos (medios de transparencia, acceso a la información, datos gubernamentales abiertos, participación ciudadana y tecnología), con el fin de transformar la administración pública y generar resultados para la sociedad.

Wirtz y Birkmeyer (2015: 45-46) afirman que durante las primeras dos décadas del 2000, el GA se visualiza desde el enfoque de la gobernanza, incluyendo algunos elementos adheridos a los pilares: rendición de cuentas, legislación, tecnología, legitimidad gubernamental.

La investigación de dichos autores muestra un avance considerable en materia de GA. Incluir elementos como la rendición de cuentas y legislación consolidada, obliga a los gobiernos (en teoría) a brindar información a la ciudadanía sobre la manera en la que ejercen el gasto público, lo que traerá consigo una mayor legitimidad de estos.

Dicho lo anterior, el estudio de Birkinshaw (2010: 112), expresa que la Ley de la Libertad de Información es la innovación constitucional del gobierno, para que los ciudadanos accedan libremente a los datos. El 2009 fue de gran trascendencia para consolidar esfuerzos del GA, en esta etapa histórica se fundan los primeros lineamientos descritos para fortalecer los esquemas de relación entre el gobierno y la sociedad.

De acuerdo con las postulaciones anteriores, se poseen los elementos necesarios para afirmar que la práctica del GA es longeva. En el devenir histórico se han constituido tanto el marco jurídico como las estrategias de su implementación. Sin embargo, el memorándum del ex presidente Obama marcó la pauta de dicho estudio, ya que la tendencia trascendió a escala mundial.

¿Existe el GA en México? Comparando conceptos

Existen en México investigaciones sobre GA, cuyo origen parte de las Universidades e instituciones públicas. Para fines de este estudio solo se retomarán algunas definiciones que ayudarán a la comparación.

La primera, la estructura el Instituto de Nacional de Transparencia, Acceso a la Información, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) afirmando que el GA “es un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas

públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, en un ambiente de rendición de cuentas e innovación social” (INAI, 2017: 10-11)

El INAI, ofrece una definición muy pobre, omite uno de los elementos sustanciales del GA, que es la gobernanza, la cual teóricamente representa una de las debilidades del contexto mexicano consistiendo en la poca colaboración entre los sectores privado y social, para la resolución de problemas.

Dicho lo anterior, Mc Dermott (2010: 358), en su investigación coloca tres pilares que sostienen el gobierno abierto: a) transparencia; b) participación ciudadana; y, c) colaboración. Estos tres elementos surgen del análisis producido por el memorándum del presidente Obama en 2009. Sin embargo, solo se visualizan dos de estos en la definición del INAI. Por lo tanto, en el caso mexicano existe una confusión de lo que es el GA, y repercute directamente en la práctica del mismo.

Para Uvalle-Berrones (2018: 53), el gobierno abierto es: “la suma de capacidades diseñadas como medio clave en los procesos de la gobernanza con énfasis en la capacidad de generar los datos que los ciudadanos necesitan para participar de manera colaborativa en el desarrollo de las actividades productivas y sociales”.

El autor no considera uno de los pilares fundamentales del GA: la transparencia. Sin este componente básico y necesario el GA no podría ser una realidad, se viviría en secreto, y cualquier asunto de carácter gubernamental no tendría la etiqueta de “público”. Esta definición debe ampliarse, de modo que contemple la rendición de cuentas y la legitimidad gubernamental como efectos directos de la transparencia.

Se debe aclarar que “...aunque la práctica de publicar datos abiertos no se limita a la esfera del gobierno, sí se encuentra que la misma está estrechamente vinculada a las políticas de Gobierno Abierto” (Amozurrutia y Navarro, 2017, p. 118). Es, por lo tanto, una tarea indispensable del gobierno publicar los datos, es decir, tener apertura y voluntad política para garantizar las libertades de los ciudadanos y disminuir la corrupción.

El gobierno abierto es aquel que es capaz de entablar una firme conversación con los ciudadanos con el fin de atender aquello que solicitan; las decisiones son tomadas de acuerdo a sus necesidades; facilita la colaboración de los ciudadanos y los servidores públicos en el desarrollo de los servicios que presta; y comunica todo lo que posee; lo que decide se hace de forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo en Sánchez González, 2018: 256).

En el caso mexicano existe una confusión desde el concepto, así como, en la implementación de estrategias. Se observan carencias en la colaboración con otros sectores, en la participación ciudadana, en términos de transparencia, por mencionar algunos. Cabe señalar que existe un desfase neutral en la concepción. La Carta Iberoamericana del Gobierno Abierto señala:

Se entenderá el gobierno abierto como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo (CLAD, 2016: 5)

La conceptualización de GA de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico se enuncia de la siguiente manera:

La transparencia de las acciones de gobierno, la accesibilidad de los servicios e información del gobierno y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades. Juntos, estos tres bloques de construcción respaldan una serie de beneficios para el gobierno y las sociedades: mejorar la base de evidencia para la formulación de políticas, fortalecer la integridad, desalentar la corrupción y crear confianza pública en el gobierno (Eurostat en Sandoval-Almazán, 2018)

Si se comparan las definiciones de los organismos internacionales con la definición del INAI y algunos investigadores mexicanos, se notan las disyuntivas, puesto que no se mencionan ni aplican mecanismos y herramientas para el flujo libre de información, ni la difusión de conocimientos y servicios, ni la aplicación adecuada de la tecnología, mucho menos la participación ciudadana y colaboración con otros sectores.

Sin embargo, Sandoval-Almazán y Gil-García (2015), que son investigadores mexicanos proponen el siguiente concepto, que es muy completo y retoma diversos elementos del GA:

Proponemos una definición de gobierno abierto que incluya principios de datos abiertos, pero también va más allá de este concepto para integrar varios componentes: 1) el gobierno abierto puede entenderse como una estrategia tecnológica e institucional que transforma la información gubernamental desde la perspectiva de un ciudadano; 2) Los ciudadanos pueden proteger, reutilizar, colaborar o interactuar con la infor-

mación y los datos de varias formas y 3) como resultado de esa transformación los ciudadanos están facultados para escudriñar las decisiones y acciones de los funcionarios públicos para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas y por lo tanto proponer diferentes alternativas para los servicios públicos y otras acciones gubernamentales.

El GA propone mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, la participación ciudadana y la colaboración, mediante la apertura de datos de manera abierta. Una vez concluido este apartado, se puede concluir teóricamente no existe el GA en México, en razón de las diferencias resultadas entre los conceptos, y por lo tanto en las estrategias ejecutadas por parte de las administraciones públicas. No se cuenta con participación ciudadana sólida, con transparencia firme, ni mucho menos con gobernanza consolidada.

Alcances del GA en MÉXICO

Ya se han descrito el origen y algunos conceptos de GA. Esta parte del documento tiene como fin evidenciar los alcances del GA en México, cabe señalar que el avance en los últimos años ha sido lento, sin embargo, la pandemia causada por la COVID-19 potenció algunas bondades como el uso de las TIC's y la apertura de datos. A continuación, se mencionarán los avances en materia de GA:

1.- Marco jurídico: El marco jurídico mayormente robustecido es en materia de transparencia, el país cuenta con un marco jurídico que determina la manera en la que han de aperturarse los datos. Quintanilla-Mendoza (2022) asevera que los cambios al artículo 6° constitucional, así como la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información

Pública Gubernamental, de la cual se desprendió el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) dependencia encargada de garantizar el acceso a la información pública y asegurar el cumplimiento de esta Ley, fueron el cimiento para fomentar la transparencia y rendición de cuentas en los sitios web gubernamentales.

Sin embargo, se encuentran fragilidades en los temas de gobernanza y colaboración con otros sectores y participación ciudadana. Existen reglas informales para la aplicación de estas herramientas, por ejemplo: la invitación a las empresas extranjeras a asentarse en alguna entidad, o la formulación de los foros de participación ciudadana para la elaboración de los planes de desarrollo, sin embargo, estos ejercicios no han fortalecido el GA en México:

Marco jurídico: El marco jurídico mayormente robustecido es en materia de transparencia, el país cuenta con un marco jurídico que determina la manera en la que han de aperturarse los datos. Quintanilla-Mendoza (2022) asevera que los cambios al artículo 6° constitucional, así como la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de la cual se desprendió el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) dependencia encargada de garantizar el acceso a la información pública y asegurar el cumplimiento de esta Ley, fueron el cimiento para fomentar la transparencia y rendición de cuentas en los sitios web gubernamentales. Sin embargo, se encuentran fragilidades en los temas de gobernanza y colaboración con otros sectores y participación ciudadana. Existen reglas informales para la aplicación de estas herramientas, por ejemplo: la invitación a las empresas extranjeras a asentarse en alguna entidad, o la formulación de los foros de participación ciudadana para la elaboración de los planes de desarrollo.

Rendición de cuentas: Quintanilla-Mendoza (2022: 98) afirma que la rendición de cuentas se refiere a la responsabilidad de los servidores públicos de llevar a cabo determinadas tareas y obligaciones de conformidad con las reglas y normas aplicables a los puestos de trabajo.

Por lo tanto, la rendición de cuentas es un derecho en el que la crítica, el diálogo y el debate debe originarse en el espacio público, no es una cuestión de comunicación vertical sino horizontal entre gobierno y ciudadanos, es decir, la rendición de cuentas debe favorecer a la retroalimentación de la ciudadanía con el gobierno. Aunque los gobiernos están obligados a rendir cuentas a la ciudadanía sobre sus acciones y el uso de recursos, se considera que la rendición de cuentas va más allá de dicho ejercicio, es decir, existen rezagos en la información sobre temas de licitaciones públicas, avances en los índices internacionales como el de Desarrollo Humano, resultados en materia de seguridad, salud, educación, igualdad social, etc. Una buena rendición de cuentas deberá ser holística, no únicamente centrarse en el núcleo (temas financieros), sino considerar las repercusiones del ejercicio de los recursos.

3.- Uso de las tecnologías para el flujo de información (TIC's): Las tecnologías propician que el gobierno sea más abierto y otorgue información a los ciudadanos, así como la existencia de una mayor interacción entre el primero con los segundos, y por último la eficiencia en el gobierno. (Wirtz y Birkmeyer, 2015: 399). Es inminente el papel de las TIC's en el gobierno y la administración pública.

Gracias a dicha revolución, los gobiernos se dieron a la tarea de responder a los cambios de la época, es decir, el uso de la internet ya era una necesidad para

llevar a cabo procesos administrativos, transparentar datos y el acceso libre a la información. Es un reto de las administraciones públicas que, para fines de construir el GA, estas crean tecnología para sus actividades del flujo de información.

4.- Acceso a la información: Quintanilla-Mendoza (2022) establece que es un derecho que tiene cualquier persona para obtener datos o información de su interés. Por tanto, el derecho de acceso a la información pública (en posesión del Estado) es una herramienta para que los ciudadanos conozcan cómo se gestionan los recursos y, en su caso, participen en la toma de decisiones; de ahí que es una obligación del Estado difundir información relacionada con políticas públicas, normatividad, toma de decisiones, gestión y uso de los recursos públicos, lo que fortalece el GA. Se considera un alcance, ya que, antes de la década de los noventa lo anterior no se veía en el país.

5.- Datos abiertos: Royo y Benítez (2019: 11) puntualizan que los datos abiertos son un instrumento de lucha contra la corrupción, ya que posibilitan conocer el uso de los recursos públicos, además se puede aumentar el número de empresas al interior de cualquier país. En el presente se debe hablar de datos abiertos de calidad, no es suficiente aperturarlos si solo representan el incremento de un índice.

Es oportuno que los datos sean verdaderos y realmente accesibles, es la manera de comunicación de los gobiernos con la sociedad, si esto se llevará a cabo los lazos gobierno-ciudadano serían muy estrechos. En México, también existe un logro de comenzar a abrir los datos (aunque no se han abierto en su totalidad), ya que en décadas pasadas la información gubernamental se encontraba en total secreto.

Cinco son los alcances en materia de GA en México, han sido resultados interesantes, aunque no concluidos porque no se ha llegado al grado del flujo de información libre en la que el ciudadano sea un actor sustancial. No se han dado pasos agigantados, pero se ha comenzado con el proceso, y este es gradual.

Retos del GA en México

En esta parte del documento se analizarán los ocho grandes retos que afronta el gobierno mexicano. No obstante, cabe señalar que existen problemáticas a gran escala, sin embargo, se consideraron los elementos más urgentes a implementar en menor tiempo, recordando que la implementación del GA es paulatina y constante. A continuación, se analizarán los siguientes desafíos, muchos de ellos ya ejecutados, pero no concluidos:

1.- Voluntad política: La falta de voluntad política es la problemática más fuerte a vencer, no es un hecho que corresponda únicamente a los políticos sino “se debe considerar a los líderes de los grupos profesionales, al sector privado las ONG, los sindicatos, las instituciones religiosas y a otros grupos de la sociedad civil, por mencionar algunos, y ver como se movilizan para ayudar a limitar la corrupción y mejorar la integridad.” (Gaviria, 2016).

La voluntad política tiene su esencia los actores que han modelado el sistema político del país, como se ha notado, también la sociedad civil y sus instituciones juegan un papel importante para exigir condiciones que posibiliten la implementación del GA.

Pucciarelli (2015) afirma que la culminación de voluntad política concluye con el movimiento de los actores de la vida política del país. Por ello es importante la presión que ejerzan los ciudadanos y la sociedad civil para la implementación del GA.

2.- Gobernanza: Uno de los pilares más importantes del GA es la gobernanza que “hace referencia a la descentralización del Estado y al desarrollo local, de ahí que convoque también la participación de autoridades locales y regionales.” (Alcántara-Santuario y Marín-Fuentes, 2013: 97)

Siguiendo la línea de ideas, Serna de la Garza (2010) advierte que la gobernanza tiene, por un lado, un significado descriptivo que alude a la forma en que se conduce la sociedad y se organiza la acción colectiva para el logro de objetivos comunes; en ésta participan figuras públicas y privadas.

Cuando existe gobernanza, la confianza juega un papel indispensable en el momento de acceder a la información, si esta coincide oportunamente con la realidad, existirá legitimidad, o en el caso contrario se puede obstaculizar cuando se ridiculiza o limita el escenario real. En el presente los tres órdenes de gobierno tienen un gran desafío que consiste en recuperar la confianza de la ciudadanía, bajo la implementación de la propia gobernanza.

Una vez adquirida la confianza, se aclara que la información gubernamental promueve que el gobierno actúe de manera eficaz, eficiente y efectiva, de manera que, el impacto de sus acciones será positiva en cuanto a la productividad que puede generar (Cordella, 2010: 60). Los productos de la información gubernamental favorecen la cooperación y colaboración con otros sectores (Gil-García, Gasco-Hernández y Pardo, 2020: 490).

Cuando se establece la gobernanza inmediatamente el gobierno obtendrá legitimidad y confianza. Se observarán resultados positivos, ya que la información favorecerá para construir lazos de acción positivos para la sociedad.

En México es un gran reto, en primer lugar, porque no se ha descentralizado el Estado, cada día los gobiernos subnacionales y municipales se encuentran supeditados al federal; en segundo lugar, la colaboración del sector público y privado es frágil, existen resistencias para generar acciones en conjunto, debido al factor poder; en tercer lugar, los gobiernos están perdiendo confianza, sus operaciones carecen de eficiencia y eficacia, en consecuencia, no son productivas y limitan la implementación del GA.

3.- Participación ciudadana: La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017: 22) asegura que la información es de suma importancia, requiere participación ciudadana activa, interesada en los asuntos de carácter público, el Estado deberá promover espacios para la participación aperturando la información documental:

Cuando existen estos espacios, cuando los ciudadanos disponen de información transparente y el Estado promueve activamente la participación ciudadana, emergen las condiciones para fundar una ciudadanía activa que participe en la visión y la vida del país, de la región y del mundo y que se involucre plenamente en los problemas públicos. Ello supone acceso a la información, participación y justicia. Se trata entonces de una nueva forma de gobernar para, con y a través de los ciudadanos, que fortalece precisamente esa nueva ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad.

En materia de GA, los ciudadanos son los protagonistas, es en ellos en donde se concentra la mayor responsabilidad porque son quienes han de exigir que la información se les acerque de manera puntual, oportuna y en tiempo, así mismo, los datos que contenga esta deberán ser de calidad.

Por ello, la demanda de los ciudadanos por obtener más y mejor información, y que esta se pueda transparentar (Wirtz y Birkmeyer, 2015: 385), es decir, no solo trata de brindar información pública sino también que sea de calidad, ya que, por una parte, se encuentran las estadísticas que posicionan al gobierno mexicano como transparente y abierto, pero por otra, faltaría verificar si la información es o no clara y sencilla de comprender.

Sin la presencia de la colaboración no sería posible que las acciones gubernamentales incidan en la sociedad, es necesario contar con una efectiva participación ciudadana para la pronta atención de los problemas que involucran a la sociedad, incluso, incluyendo al sector privado, con el fin de mejorar la calidad de los servicios públicos.

La participación ciudadana empodera a las personas para generar bien público. En la medida en que los ciudadanos obtengan mayor incidencia en los asuntos correspondientes al gobierno, existirá una mejora paulatina pero continua que propiciará el bien común, y no únicamente bienes individuales como ha sido en el presente.

En México existe una raquítica participación ciudadana, gran parte de la sociedad no se involucra en temas gubernamentales, debido a la poca o nula educación cívica, más adelante se tratará de fondo este problema que persiste y es constante en México.

4.- Transparencia: La gestión de la información impacta directamente en la gestión pública, por medio de ella se pueden conocer resultados, cumplimiento de objetivos, seguimiento de acciones gubernamentales, entre otros temas, de modo que los ciudadanos no son simples espectadores sino son los actores fundamentales, pueden transformar su realidad a través del conocimiento de la información.

Por lo tanto, López Ayllón (2010: 283) dice que la transparencia se construye por un conjunto de prácticas y procesos organizacionales para asegurar un flujo constante de información con ciertas características, el acceso a la información tiene que ver con la capacidad de los ciudadanos para solicitar y recibir información pública por parte de las organizaciones gubernamentales.

Dicho lo anterior, se observa desde el concepto que la transparencia neta involucra la apertura de información gubernamental y la constante participación ciudadana para exigir rendición de cuentas.

Cuando existe un escenario de apertura de información gubernamental el interés de los ciudadanos por conocer las acciones de la administración pública se favorece a la eficacia política y social, por una parte, se va adquiriendo legitimidad, y por otra se resuelven los problemas sociales.

Con base en lo señalado en el párrafo anterior, Barboza J. F. P y Vargas, G. (2012) expresan que “al promover la transparencia se potencia el sentimiento de eficacia política interna; es decir, el sentimiento de que se puede incidir en el sistema, de que el voto y la participación de todos y cada uno de los ciudadanos es importante para cambiar el curso de la política, pero también se está favoreciendo el sentimiento de eficacia política externa, o lo que es lo mismo, la percepción de que el sistema político es sensible a las propias demandas.”

La transparencia no es producto de la casualidad, ha surgido como un fenómeno económico, político y social que se debe enraizar en la cultura política de las sociedades como uno de los medios para transformar la realidad, es decir, la ruta debe conducirse hacia la incidencia de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales.

5.- Disminución de la corrupción: La ausencia de información otorga discrecionalidad a quienes la controlan, convirtiéndose en un centro de abuso de poder y corrupción (Foro Internacional, 2010: 12). La corrupción es un fenómeno complejo que se encuentra íntimamente relacionado con la transparencia, es el lado oscuro de esta última por lo que actualmente se ha convertido en asunto de atención mundial. (Quintanilla-Mendoza, 2022: 101).

Se ha dicho que la corrupción es multifactorial, sin embargo, uno de los ingredientes que puede combatir la firmemente es el GA. En la medida en que se abran los datos usando las tecnologías de la información y la sociedad tenga acceso a ellos, la corrupción se reduciría gradualmente, ya que, existiría vigilancia por parte de los ciudadanos en el uso de los recursos públicos, la evaluación del desempeño y el impacto de las políticas públicas.

6.- Profesionalización: El GA requiere de personas especializadas en el tema para ejecutar adecuadamente actividades y tareas relacionadas con este. Michoa (2015: 136) establece que “la profesionalización se ha reconocido como sistema integral vinculado con el proceso que una persona transita, desde que ingresa al servicio público, crece y cuenta con un desarrollo en el mismo, hasta su egreso, en forma planificada, organizada y controlada, con el interés de alcanzar un mejor desempeño de sus responsabilidades, sea cual sea el nivel jerárquico del mismo.”

La profesionalización fortalece al GA, ya que en ella se adquieren los conocimientos, habilidades, competencias y valores que constituyen el quehacer público, entre más especializada se encuentre la administración pública, mayor será la apertura de datos, información, colaboración y transparencia.

Por eso importante observar quienes aspiran a integrarse en la administración pública más aún en temas de GA, de lo contrario “Cuando un estado ignora o no pone la atención debida a los perfiles de sus servidores públicos, sean estos por elección, oposición o designación, tarde o temprano tendrá que afrontar las consecuencias de su negligencia.” (Bautista, 2018: 24)

Una vez desahogadas las ideas en párrafos anteriores, en México existen límites y rezagos en el sistema de profesionalización, el nepotismo sigue permeando de manera incontrolable, se prefiere la lealtad y no la capacidad, lo que ha generado diversos problemas dentro (falta de eficiencia, eficacia y efectividad) y fuera (las acciones del gobierno no impactan de manera directa en la sociedad) de la propia administración.

7.- Educación cívica y formación ciudadana: La educación cívica “tiene su máxima expresión en lo público y es justamente en lo público donde se expresa la democracia, lo colectivo, lo común y la diferencia, definida ésta última como el espacio donde deben tener lugar las mayorías y con ellas las minorías.” (Quiroz-Posada, 2009: 99)

Es importante considerar la educación cívica como uno de los factores adheribles al GA. Es gracias a ella que el ciudadano expresa sus ideas y se involucra en los asuntos públicos, es un puente entre el gobierno y la sociedad. México tiene un reto particular: incursionar a los ciudadanos en las acciones emprendidas por la administración pública, lo anterior, se logra con educación sólida, por ello, es necesario incluir en los planes de estudio desde la educación básica hasta la superior materias sobre civismo, solo así se comenzaría a transformar el siguiente paradigma: el espacio público solamente corresponde al gobierno y sus instituciones. No es así, el espacio público pertenece a los ciudadanos, al gobierno y también al sector privado.

La educación cívica va acompañada de la formación ciudadana que por su parte “indica que la meta formativa pretendida con los estudiantes es el logro de personas con clara conciencia de sus derechos, deberes y de la importancia de su articulación y participación en la dinámica del contexto social y político.” (Quiroz-Posada, 2009: 100)

Rescatar este concepto en un contexto como el mexicano es urgente, cada día los valores ciudadanos se están perdiendo, la incidencia en los asuntos sociales y públicos por parte de los ciudadanos es casi nula. Pocos son conscientes de sus derechos y obligaciones, de aquí nace la necesidad de incluir en los planes de estudio temas sobre democracia y participación ciudadana.

8.- Uso de las TIC's: El GA debe dirigirse hacia la ampliación de su capacidad tecnológica para interactuar con empresas y ciudadanos. Se debe proporcionar información sobre los procesos administrativos y el uso de los recursos públicos, así como de las acciones del gobierno en cualquier rubro (Criado y Gil-García, 2013: 39).

Las aplicaciones son indispensables, ya que en los últimos años han recobrado mayor importancia. El uso de estas Apps permite que los ciudadanos puedan descargar datos fácilmente, con el fin de acercar a la ciudadanía al gobierno (Sandoval, 2015: 213).

El papel de la tecnología ha adquirido mayor fuerza en los últimos, y el gobierno no ha hecho omisiones en el uso de la misma. Las TIC's son una herramienta esencial para la consulta de datos de cualquier tipo, sin embargo, su uso apropiado puede facilitar el acceso a datos del gobierno, es un beneficio que se sintetiza en la aproximación directa del ciudadano con el gobierno, para solucionar cualquier tipo de problema.

Un hecho circunstancial que acompaña a la New Public Management, y que retoman los gobiernos para transparentar y dar a conocer información de carácter público, tiene que ver con el uso de las TIC's; a través de diferentes Apps, la misma Web y las redes sociales, los gobiernos informan a la ciudadanía de lo que sucede en diversos tópicos.

Es inminente el papel de las TIC's en el gobierno y la administración pública. Gracias a dicha revolución, los gobiernos se dieron a la tarea de responder a los cambios de la época, es decir, el uso de la internet ya era una necesidad para llevar a cabo procesos administrativos, transparentar datos y el acceso libre a la información.

Las tecnologías propician que el gobierno sea transparente y otorgue información a los ciudadanos, así como la existencia de una mayor interacción entre el primero con los segundos, y por último la eficiencia en el gobierno. (Wirtz y Birkmeyer, 2015: 399).

Sin embargo, no todos los gobiernos han apostado a desarrollar tecnología para fines de consolidar el GA. En México los tres órdenes de gobierno desde 2002 están obligados a crear sus propios portales y alimentarlos, pero, aunque los portales electrónicos se encuentran funcionando, se puede afirmar que la información que contienen no es clara, precisa y mucho menos comprensible.

El GA es un factor multifactorial, en esta parte del ensayo se incluyeron únicamente los retos más urgentes y posibles de solucionar en el menor tiempo. Por supuesto que hay límites y problemas a mayor escala no considerados en el presente documento, sin embargo, implementar acciones de manera paulatina fortalecen el GA, y es lo que pretende este trabajo.

Conclusiones

El concepto de gobierno abierto se ha construido a partir de una multiplicidad de perspectivas, es decir, es multifactorial. El fenómeno se ha observado desde los lentes de la administración pública, la política, la economía, el derecho, las ciencias de la información, entre otras. Por una parte, se enriquece el concepto a causa de una multiplicidad de visiones, pero por otra se limita, ya que, no se estandarizan categorías para explicar la conceptualización.

En México, a estas alturas existen confusiones en cuanto a la conceptualización y aplicación de las estrategias en materia de GA, lo cual ha generado límites para la construcción de escenarios transparentes, de participación y colaboración porque desde la concepción se iguala el GA con la transparencia.

Los alcances del GA en México no han sido profundos, si bien es cierto se cuenta con un marco jurídico establecido, con rendición de cuentas y las primeras tendencias a abrir los datos, falta aún construir escenarios en los que la información sea un lazo entre el propio gobierno y los ciudadanos, es decir, los datos deben proporcionar elementos que forjen el compromiso y alcance de resultados mediante la comunicación horizontal entre el primero y los segundos.

Los desafíos en México son claros, el más urgente es darle el lugar adecuado a la transparencia y no equipararla con el GA, ella es uno de sus elementos no su esencia. Se deberá educar a los ciudadanos para una participación más activa en los asuntos públicos, considerando temas de educación cívica desde el nivel básico hasta el superior.

El GA se enfatiza es un proceso político, social, económico, administrativo y cultural; evidentemente, es un fenómeno multifactorial, analizado desde varias

disciplinas y diversos enfoques, la definición propuesta trata de reunir la mayor cantidad de elementos relacionados con el GA.

En lo político, el GA trasciende las simples relaciones de poder, no se concentra en dirigir las acciones gubernamentales para fines individuales, sino va más allá de ello, coloca sus esfuerzos para contribuir en la satisfacción de las necesidades comunes. Uno de los problemas por los cuales el GA no ha permeado en el país es la llamada “falta de voluntad política”, algunos gobiernos se han resistido al cambio y han obstaculizado las ideas del GA en su acción cotidiana.

En cuanto a lo económico, el GA necesita de recursos financieros para desarrollar sus actividades y tareas. Por lo tanto, una tarea pendiente de los gobiernos es el presupuesto en esta materia.

En el área social, se espera que, gracias a la implementación del gobierno abierto, se generen mecanismos de participación ciudadana, con el objetivo de que la sociedad se involucre en los asuntos públicos y se puedan satisfacer sus demandas de manera eficiente.

En cuanto al aspecto administrativo, el GA supone un cambio de la cultura organizacional dentro de la administración pública, tal transformación debe conducirse hacia la generación de estrategias sólidas, cuyo propósito sea la eficiencia, eficacia, efectividad, uso adecuado de la tecnología, calidad en los procesos y servicios públicos y la generación de inteligencia dentro de las administraciones.

Un factor sustancial que ha limitado en gran medida al GA es la resistencia al cambio. Existe dentro de los gobiernos y sus administraciones públicas la negativa puntual de generar escenarios de participación, colaboración, transparencia, debido a los actos de corrupción que permanecen en secreto.

La colaboración es un pilar elemental para construir atmósferas de gobernanza. Integrar a los sectores privado y social amplía el espacio público, pero trae consigo bastantes beneficios; el primero, las empresas que se dedican al análisis de datos podrán dinamizar el flujo económico mediante la contratación de personal, pago de impuestos, entre otras razones; segundo, el sector social potencializa el quehacer del gobierno, porque al fin de cuentas todas las acciones ejecutadas por este se dirigen a la resolución de los problemas sociales, cuya meta es generar legitimación.

Por último, la participación ciudadana es esencial para el GA, ya que, con el conocimiento de los datos se pueden establecer puntos de acción en conjunto con la sociedad, es decir, la creación de políticas horizontales que resuelvan los problemas sociales; por ello la participación recobra importancia y es uno de los mecanismos a los que ha acudido la sociedad, vía presión, con el fin de que el gobierno libere los datos.

Referencias

- Alcántara-Santuario, Armando, Marín-Fuentes Verónica (2013). Gobernanza, democracia y ciudadanía: sus implicaciones con la equidad y la cohesión social en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*. 4(10), 93-112. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/2991/299128588009.pdf>
- Amozorrutia A. y Navarro A. (2017). Gobierno Abierto, Datos Abiertos ¿Existe una relación con la gestión documental? Análisis en cuatro países de Latinoamérica. *Legajos*. Disponible en: <https://www.archivos.gob.mx/Legajos/pdf/Legajos13/08GobiernoAbierto.pdf>
- Baustista, Oscar Diego (2018). *Perfil ético en la profesionalización de los servidores públicos*. Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz. Disponible en: <http://www.orfis.gob.mx/wp-content/uploads/2019/01/c6-perfil-orfis18web.pdf>
- Barboza, J. F. P., & Vargas, G. (2012, November). La institucionalización de las políticas de transparencia y rendición de cuentas en México: Lecciones y desafíos para el nuevo gobierno 2012-2018. In *XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles* (pp. 385-391). Trama editorial; CEEIB.
- Birkinshaw, P. (2010). Freedom of information and its impact in the United Kingdom. *Government Information Quarterly*, 27(4), 312-321.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2016), *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Disponible en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44769/1/S1601154_es.pdf
- Cordella, A., & Iannacci, F. (2010). Information systems in the public sector: The e-Government enactment framework. *The Journal of Strategic Information Systems*, 19(1), 52-66
- Criado I. y Gil-García J. R. (2013). Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas. Estado actual y tendencias futuras en América Latina. *Gestión y política pública*, 22(SPE), 30-46.
- Foro Internacional (2010), “Transparencia y apertura informativa del Poder Legislativo”, Memorias en *Colección Cuadernos de Transparencia*, núm. 18, Colombia.
- Gaviria-Trujillo, C. (2016), *Creando voluntad política*. Disponible en: <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/805/5518-23.pdf?sequence=23&isAllowed=y>
- Gil-Garcia, J. R., Gasco-Hernandez, M., & Pardo, T. A. (2020). Beyond transparency, participation, and collaboration? A reflection on the dimensions of open government. *Public Performance & Management Review*, 43(3), 483-502.

- INAI (2020). *Modelo de gobierno abierto. Documento teórico*. Disponible en: <https://inai.janium.net/janium/Documentos/13021.pdf>
- López-Ayllón (2010). *La transparencia gubernamental*. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5218/6.pdf>
- McDermott, P. (2010). Building open government. *Government Information Quarterly*, 27 (4), 401-413
- Michoa, Yonatan (2015). “La profesionalización del servicio público en el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México.” *Espacios Públicos*, 18(43), 133-149. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/676/67642415007.pdf>
- Oslak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red GEALC. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Pucciarelli, Alfredo (2015). El poder de la voluntad política. *Dossier*. Disponible en: http://www.sociales.uba.ar/wp-content/blogs.dir/219/files/2015/10/12-17-MODELOS89_dossier-Pucciarelli-.pdf
- Quiroz Posada, Ruth Elena, Jaramillo Orlanda. (2009). “Formación Ciudadana Y Educación Cívica: ¿Cuestión De Actualidad O De Resignificación?”. *Enseñanza de las Ciencias Sociales*, (8), 97-103. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3241/324127628011.pdf>
- Quintanilla-Mendoza, Gabriela (2012). E-transparencia y e-rendición de cuentas en los sitios web mexicanos. *Revista Espacios públicos*, 15(34), 95-119.
- Quintanilla-Mendoza, G. (2022). Política informática en México: Desarrollo, lecciones y avances. *Espacios Públicos*, 18(45). Disponible en: <https://espaciospublicos.uaemex.mx/article/view/19298>
- Ramírez-Alujas, A. (2013). Gobierno abierto. Euno-mía. *Revista en Cultura de la Legalidad*, 5, 204.
- Rodriguez-Bolivar (2017). La transparencia de la Información Pública Gil-García, Criado y Téllez (Ed.), *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados* (293-316). Infotec
- Royo-Montañés, Sonia; Benítez-Gómez, Alberto (2019). Portales de datos abiertos. Metodología de análisis y aplicación a municipios españoles. *El profesional de la información*, 28 (6), 1-13. Disponible en: <file:///C:/Users/HP/Downloads/67655-Texto%20del%20art%C3%ADculo-247586-1-10-20191227.pdf>
- Sandoval-Almazan (2015). Gobierno abierto y Transparencia: Construyendo un Marco Conceptual. *Convergencia*, 68, 203-227.
- Sandoval-Almazan (2017) Gobierno Abierto: conceptos, cifras. Gil-García, Criado y Téllez (Ed.), *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados* (293-316). Infotec
- Sandoval-Almazan R. (2018). México entre el Gobierno Abierto y la Transparencia Artificial. *Espacios Públicos*, 21(51), 95-113

- Sandoval-Almazán y Gil-García (2015). Toward an integrative assesment of open government: Proposing conceptual lenses and practical components, *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 26(1-2), 170-192
- Sánchez González, José Juan (2019). Gobierno abierto en gobiernos locales en México. *Revista Buen Gobierno*, 26, 1-24. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/5696/569660606005/html/>
- Sánchez Trigueros, Joaquín (2015). Los antecedentes del gobierno abierto: Una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública. *Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 12(23), 67-84. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/960/96043202005.pdf>
- Uvalle-Berrones, Ricardo (2018). Análisis multifacético del gobierno abierto en los procesos de la sociedad contemporánea. *Revista Especializada en Investigación Jurídica*, 2(3), 33-67. Disponible en: <http://dx.dor.org/10.20893/reij.2018.2.2>
- Wasike, B. (2020). FOI in transition: A comparative analysis of the Freedom of Information Act performance between the Obama and Trump administrations. *Government Information Quarterly*, 37(2), 101443. doi:10.1016/j.giq.2019.101443
- Wirtz, B. W., & Birkmeyer, S. (2015). Open government: Origin, development, and conceptual perspectives. *International Journal of Public Administration*, 38(5), 381-396