



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO
ESTRATÉGICO

UN ESTUDIO DE GOBIERNO ABIERTO EN EL MUNICIPIO DE
PUEBLA:
EL CASO DEL PROGRAMA BACHETÓN 2017

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN AUDITORÍA GUBERNAMENTAL, RENDICIÓN DE
CUENTAS Y GESTIÓN ESTRATÉGICA

PRESENTA:
EDUARDO ROMÁN CRUZ

DIRECTOR DE TESIS:
DR. FRANCISCO JOSÉ RODRÍGUEZ ESCOBEDO

PUEBLA, PUE.

ENERO 2018

AGRADECIMIENTOS

A mi madre, Irma Alicia Cruz y Conde, por ser un ejemplo de perseverancia y de dedicación, por haberme formado con amor y cariño y por todos sus esfuerzos para la conclusión de mis estudios.

A mis hermanos Doris y César, por su cariño y enseñanzas y por haberme apoyado siempre desde mi juventud.

A David Villanueva Lomelí, por haberme apoyado para la terminación de esta maestría y a quien considero un mentor personal para el desarrollo de mi carrera profesional.

A mis compañeros de maestría, por ayudarme a aprender, a hacer amenas las clases y por haber compartido buenos momentos durante este tiempo.

A los docentes y demás personal administrativo del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico y de la Auditoría Superior del Estado de Puebla, por todo su apoyo durante mis estudios de maestría.

ÍNDICE

Introducción.....	3
I.- Marco Metodológico.....	7
II. Marco Conceptual del Gobierno Abierto.....	11
2.1 ¿Qué es el Gobierno Abierto?.....	15
2.2 México y el Gobierno Abierto.....	17
2.3 Recomendaciones de la OCDE para el gobierno abierto en México.....	26
a. Sector público impulsado en datos.....	26
b. Gobierno abierto en el nivel local.....	27
2.4 Situación del gobierno abierto en México.....	29
Transparencia y Participación mediante la Métrica de Gobierno Abierto 2017.....	30
2.5 Resultados de la Métrica de Gobierno Abierto 2017.....	32
2.6 Rendición de cuentas y el índice de percepción de la corrupción.....	36
2.7 Índice de la Percepción de la Corrupción 2016.....	36
2.8 Índice Global de Impunidad 2015.....	38
2.9 Porcentaje de aprobación del gobierno.....	39
2.10 Gobierno abierto en el estado de Puebla.....	40
2.11 Implementación de los Modelos de Gobierno Abierto.....	44
III Dimensiones del Gobierno Abierto.....	46
3.1.1 La transparencia.....	49
3.1.2 La transparencia en México.....	50
3.1.3 Análisis de la legislación estatal en materia de gobierno abierto.....	56
3.2.1 La rendición de cuentas.....	59
3.2.2 Marco de la rendición de cuentas en México.....	64
3.2.3 El Sistema Nacional del Fiscalización y el Gobierno Abierto en México.....	67
3.3.1 El gobierno electrónico	70

3.3.2	El gobierno electrónico en México.....	74
3.4.1	La participación ciudadana.....	78
3.4.2	La participación ciudadana y el gobierno abierto.....	82
3.4.3	La participación ciudadana en México.....	85
IV Barreras a la implementación del Gobierno Abierto.....		90
4.1	La burocracia como obstáculo para el gobierno abierto.....	90
4.2	El poder como obstáculo para el gobierno abierto.....	95
V Análisis de Gobierno Abierto en el municipio de Puebla: El caso del programa <i>Bachetón</i> implementado en el municipio de Puebla 2017.....		98
VI Análisis del Programa Bachetón conforme a las Dimensiones del Gobierno Abierto.....		114
Conclusiones.....		135
Referencias Bibliográficas.....		141

INTRODUCCIÓN

El tema del gobierno abierto ha tomado mucha importancia no solo a nivel nacional sino también a nivel global, esto debido a un creciente reclamo ciudadano en el sentido de exigir cuentas de las acciones de los servidores públicos en cuanto al uso de los recursos públicos y el ejercicio del poder; luego entonces el gobierno abierto no es sólo una iniciativa temporal, sino un nuevo paradigma de gobernanza pública impulsado por 4 elementos: la transparencia, la rendición de cuentas, la gobernanza participativa y el gobierno electrónico.

En este sentido, la iniciativa no se ve sólo como un tema de moda, sino como una opción viable para recuperar la legitimidad de los gobiernos hacia sus ciudadanos. Curtin y Meijer (2006) hacen referencia a que la transparencia aumenta, produce y genera legitimidad social y aunque su estudio concluye en que no hay una correlación positiva entre la apertura gubernamental y el aumento de legitimidad gubernamental, sin embargo, Huntington (2006) explica que esta crisis de credibilidad que padecen los gobernantes ha obligado a que intenten recuperar la confianza ciudadana de sus acciones mediante medidas que impulsen la rendición de cuentas y el gobierno transparente.

Como muestra clara de esta crisis se tiene el caso de México, durante el mandato del presidente Enrique Peña Nieto, para el año 2017 más del 80% de la población ha desaprobado su gestión, una correcta aplicación de los postulados del gobierno abierto, podría recuperar la credibilidad en las acciones de gobierno, dotando así de nueva legitimidad a los servidores públicos, por lo que la estrategia toma un nuevo rumbo, volviéndose de importancia trascendental para las futuras gestiones de los servidores públicos.

Un ejemplo de esto, pueden ser las acciones que se han tomado al interior de la Delegación Miguel Hidalgo en la Ciudad de México, en las cuales la delegada Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz a partir de 2015, implementó diversas acciones que podrían considerarse de gobierno abierto, específicamente utilizando las redes sociales para mostrar las actividades que realizan los funcionarios públicos en la delegación y lo cual ha funcionado de manera positiva en la

percepción de la población; de acuerdo a Gunawong (2014), el uso creciente de las redes sociales ha permeado en el sector público y éstas pueden ser utilizadas para favorecer la apertura gubernamental, por lo que ésta podría considerarse como una táctica efectiva en materia de gobierno abierto.

El estudio de caso que se realizará sobre el programa “Bachetón” que se lleva a cabo en el municipio de Puebla, es un buen referente de los esfuerzos que deben hacer los gobiernos para promover iniciativas de gobierno abierto, el mismo cuenta con los elementos suficientes para afirmar que es una iniciativa novedosa, que promueve la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas y el gobierno electrónico, mediante acciones de co-producción de valor que permiten mejorar los resultados de la gestión a nivel municipal.

En gobierno abierto se pueden rescatar al menos dos pronunciamientos; el primero, es que la información debe ser un derecho para la población, en la cual el ciudadano debe tener acceso a ella por sí misma (Richardson, 1973:20), y el segundo, que la información pública por sí sola tiene un valor útil para su reutilización en la toma de decisiones de la población (Scholl y Luna-Reyes, 2011). El primer pronunciamiento está más enfocado a los temas de transparencia, en el entendido de que la información debe ser libre por el simple hecho de ser información pública, y que los ciudadanos tienen el derecho natural de acceder a ella en el momento que lo requieran; el segundo pronunciamiento se dirige hacia la “utilidad” de la información, en el sentido de la practicidad de la misma, en la cual el ciudadano puede hacer uso de ella para enterarse de las diversas acciones gubernamentales y con base en ello tomar acciones que puedan resultar proactivas en beneficio social.

El estudio se enfocó primordialmente al análisis de las acciones realizadas por el programa municipal *Bachetón* conforme al segundo pronunciamiento, en el cual se verificó si la apertura de datos en materia de gobierno abierto ha tenido una utilidad práctica para el ciudadano, promoviendo la generación de valor público, la rendición de cuentas y la gobernanza participativa.

Es importante distinguir entre gobierno abierto y transparencia, ya que siendo conceptos que comparten características similares para su

implementación, no son iguales; un ejemplo de esto, es que una apertura de los datos del gobierno, no implica necesariamente que se favorece el acceso a la información y otro, que la apertura de datos puede resultar inútil si no se hace de manera adecuada, siendo una posible solución, la diseminación activa de información. Si bien la transparencia sí puede encaminar a la apertura del gobierno, ésta no debe considerarse como la única medida para lograrlo (Linders, et.al, 2013).

Esta diferenciación tiene trascendencia debido a que muchas políticas y decisiones de gobierno se han tomado principalmente en esta materia, dejando de lado los demás elementos; por lo que muchos de los esfuerzos se han enfocado sólo a este tema y no a la creación de un marco normativo que favorezca la generación de valor útil para la sociedad. Puebla ha sido calificado como uno de los municipios más transparentes, sin embargo, dejando esto de lado, el estudio se enfocó al análisis de todos los elementos del gobierno abierto y no únicamente el aspecto de la transparencia.

En este marco conceptual se refleja la importancia de estudiar el tema de gobierno abierto en el municipio, ya que es posible advertir que los problemas de credibilidad gubernamental continuarán creciendo así como la tendencia ciudadana de exigir una rendición de cuentas claras a los gobernantes, si se toma en cuenta lo que manifiesta Huntington (2006), en el sentido de que mediante acciones de gobierno abierto será posible recuperar la confianza en las acciones del gobierno, pero esto se logrará sólo si los gobiernos se comprometen a establecer sinergias y acciones conjuntas que generen valor público.

El trabajo se presenta en 5 capítulos: el primero titulado *Marco Metodológico* donde se plantea el problema de investigación, los objetivos, la hipótesis, la justificación y el método de investigación por el cual se opta para realizar el trabajo. El segundo capítulo titulado *Marco Conceptual de Gobierno Abierto* aborda la teoría sobre Gobierno Abierto, rescatando las principales posturas de diversos autores respecto al tema y analizando la situación actual de la iniciativa en nuestro país, con el objetivo de analizar de manera puntual el estado del arte del Gobierno Abierto en México. El tercer capítulo que se titula

Elementos de Gobierno Abierto analiza las principales dimensiones del Gobierno Abierto: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y gobierno electrónico. El cuarto capítulo titulado *Barreras a la implementación del Gobierno Abierto*, hace alusión a los obstáculos institucionales en torno a la implementación del Gobierno Abierto en México: el burocratismo y el poder. El quinto capítulo que se titula *Análisis de Gobierno Abierto en el municipio de Puebla: El caso del programa Bachetón implementado en el municipio de Puebla 2017*, da cuenta del funcionamiento del programa objeto en estudio de Gobierno Abierto.

Finalmente se plantean algunas conclusiones en torno al análisis del programa *Bachetón* implementado en el municipio de Puebla como caso de Gobierno Abierto.

CAPITULO I

MARCO METODOLÓGICO

Planteamiento del problema

Las administraciones públicas de los países están en una crisis de credibilidad, las diferentes controversias han afectado el actuar del gobierno y en una época en la cual la ciudadanía no cree en sus líderes es necesario cambiar la manera en sé que administran las haciendas públicas.

El gobierno abierto, es una iniciativa que se presenta como posible solución para mejorar la percepción que tienen los gobernados sobre sus gobernantes; la herramienta, permite empoderar a los ciudadanos sobre el quehacer público y a su vez, hacer responsables de sus actos a los funcionarios públicos sobre el camino que han tomado para administrar las instituciones.

Tener gobiernos cerrados es un problema, ya que una administración en opacidad genera incertidumbre sobre el actuar político, restando credibilidad al gobierno; mientras la clase política opere a favor de la opacidad, la percepción ciudadana es negativa y perjudica la vida institucional de los estados democráticos.

La respuesta ante este problema, puede ser el gobierno abierto; de acuerdo con la OCDE, las propuestas de la iniciativa inciden de manera directa y de manera favorable sobre la percepción que tiene la población sobre su gobierno, en este sentido, estudiar la iniciativa para poder aplicar los conceptos que la componen en el ámbito práctico resulta de primordial importancia.

El caso que se estudiará sobre el *Bachetón* 2017, pretende servir como ejemplo sobre lo que deben hacer las administraciones públicas locales para impulsar el gobierno abierto y democrático en las instituciones, para que las prácticas exitosas del mismo funcionen como ejemplo en diferentes programas en todos los niveles.

Justificación

El gobierno abierto es una nueva tendencia para hacer administración pública, la necesidad de estudiar un caso de éxito sobre esta práctica, parte del hecho que no existen muchos ejemplos en la materia en México.

Con el estudio de caso del *Bachetón*, se pretende evaluar con base en los fundamentos teóricos, la relación que existe entre las dimensiones que conforman el gobierno abierto y la práctica real de un programa de gobierno que a su decir promueve la apertura a la ciudadanía.

Obteniendo una opinión concreta sobre el estado del programa se podrá concluir sobre si este cumple o no con los principios del gobierno abierto, rescatando sus principales elementos, de forma que se puedan aprovechar para futuros ejercicios en las administraciones públicas.

La importancia de estudiar un caso práctico recae entonces en su posibilidad de ser replicado como caso exitoso de administración abierta al ciudadano, de manera que pueda ser reproducido en diferentes niveles.

Objetivo general

Analizar los fundamentos teóricos en los que se sustenta el Gobierno Abierto y contrastarlos con el funcionamiento del programa *Bachetón* implementado en el municipio de Puebla.

Objetivos particulares

1. Estudiar el tema de gobierno abierto, contrastando los diferentes postulados teóricos de los autores y formando una base sólida en el tema.

El gobierno abierto es un tema novedoso en la agenda política de los países, la necesidad de aperturar las administraciones públicas responde al creciente reclamo social por hacer responsables de sus actos a los gobernantes; para poder hacer un análisis apropiado del programa *Bachetón* que se lleva a cabo en el municipio de Puebla, será necesario retomar los diferentes postulados teóricos de la iniciativa, para, de esta

manera tener un marco teórico apropiado que permita un análisis pertinente de las acciones tomadas a favor de la misma.

2. Analizar el funcionamiento del programa *Bachetón* para saber si dicho programa aplica las dimensiones del Gobierno Abierto.

Una vez revisados los postulados teóricos, será necesario contrastar las diferentes posturas sobre el tema, una vez retomado lo dicho por los autores sobre las diferentes dimensiones que abarca el gobierno abierto, será necesario contrastar con la práctica, lo que se está trabajando en el municipio, con la finalidad de verificar si las acciones tomadas con el programa *Bachetón* corresponden a los diferentes conceptos teóricos que abarca la iniciativa.

3. Verificar el grado de avance de las políticas de gobierno abierto aplicadas en el municipio de Puebla, específicamente mediante el estudio del programa *Bachetón* para el periodo 2017.

Una vez realizado el análisis general de la situación teórica del gobierno abierto en el municipio, se tomará como referente práctico el caso del *Bachetón* para el municipio de Puebla, se verificará si el mismo, cumple con las condiciones necesarias para que se denomine como una práctica de gobierno abierto y si esta puede ser utilizada como referente para replicar la práctica en otros programas.

Pregunta de investigación

¿El programa *Bachetón* 2017 implementado en el municipio de Puebla, es un referente de práctica exitosa de Gobierno Abierto?

Hipótesis

El programa *Bachetón* para el periodo 2017 del municipio de Puebla, sigue los elementos teóricos del Gobierno Abierto conforme a la estrategia del Plan de Acción Nacional 2016-2018.

Metodología

El método de investigación que se utilizó para la realización de esta investigación fue la que se conoce en el ámbito académico como el estudio de caso, la técnica utilizada fue la entrevista en profundidad y el instrumento de recopilación de información por el que se optó fue la cédula de entrevista.

La primera parte del trabajo, se centrará en la investigación cualitativa, cuyo objetivo será revisar los diferentes postulados teóricos sobre gobierno abierto, enfocándose en la utilidad práctica del mismo. El objetivo será, tener un referente teórico suficiente para generar cortes metodológicos basados en principios teóricos como la fenomenología (relación que hay entre los hechos, fenómenos) y la interacción social (influencia social que recibe todo individuo) empleando métodos de recolección de datos que son no cuantitativos (no requiere de datos y resultados numéricos), con el propósito de explorar las relaciones sociales y describir la realidad tal como la experimentan los sujetos de estudio (Bisquerra, 2009)

La segunda parte correspondiente al estudio de caso servirá para profundizar en el proceso de investigación sobre los datos analizados, en una escala, tiempo, espacio y recursos definidos para generar un entendimiento comprensivo con una descripción extensiva de la situación dentro de un contexto permitirá contrastar una teoría existente con la práctica efectiva de la iniciativa de gobierno abierto (Latorre, et al., 1996)

De acuerdo con Pérez Serrano (1994) el estudio que se realizará obtendrá resultados descriptivos, heurísticos e inductivos. Siendo el objetivo final del mismo el obtener una rica descripción contextualizada sobre un programa de gobierno abierto, ampliando o confirmando lo que ya se sabe y obteniendo conclusiones generales a partir de premisas que contienen datos particulares, descubriendo así la relaciones y conceptos entre la teoría y la práctica.

CAPÍTULO II

MARCO CONCEPTUAL DEL GOBIERNO ABIERTO

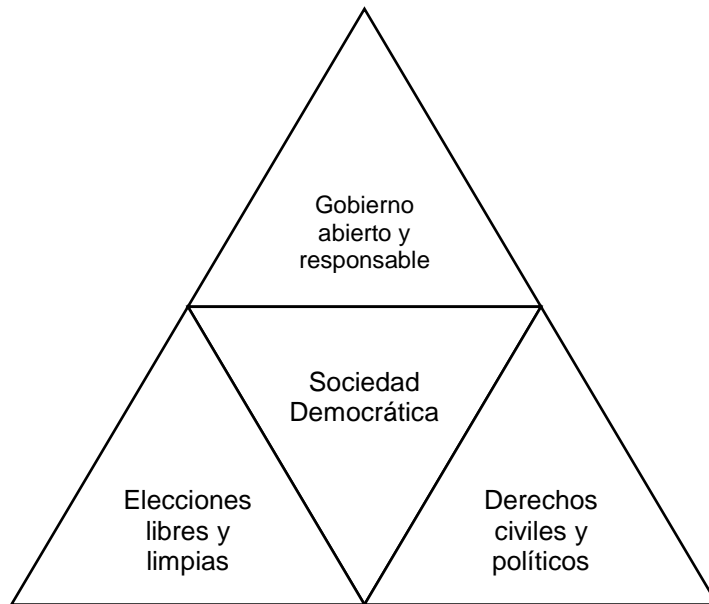
Los sistemas democráticos en el mundo, ya sean los Estados o las organizaciones, funcionan de tal forma que las decisiones deberán ser tomadas por todos sus miembros; el mismo término proveniente de la antigua Grecia, (demos “pueblo”) y (krátos “poder” o “gobierno”), lo anterior lleva a la definición de que ésta recae sobre los intereses de la mayoría. Sobre esta noción, en los Estados democráticos, el gobierno será el encargado de garantizar los derechos civiles, sociales y políticos de los miembros para ejercer su derecho a manifestar sus intereses (Sánchez Trigueros, 2015:67-84).

Para que se garantice el pleno derecho de la democracia Beetham y Boyle, (1996), identifican al menos 4 elementos con los que debe contar un Estado, los cuales representan como una pirámide:

1. Elecciones libres y limpias: lo anterior garantiza que el poder político que recae en el Estado se desarrolle bajo reglas definidas y de justa competencia entre los diferentes grupos de interés; además permite a los participantes tener acceso a los cargos públicos y ejercer su derecho mediante el voto.
2. Gobierno abierto y responsable: los gobiernos democráticos, deben hacerse responsables de sus actos, mediante la separación de poderes, los tribunales deben poder velar por el pleno cumplimiento de la ley, así como justificar ante los ciudadanos las decisiones respecto a políticas e iniciativas de interés público.
3. Derechos civiles y políticos: Un ejercicio democrático deberá garantizar los derechos y libertades fundamentales de sus miembros, gracias al reconocimiento de esto, los diferentes grupos serán capaces de organizarse y ejercer influencia en las decisiones gubernamentales.
4. Sociedad democrática: Independientemente del Estado, es necesario que la sociedad esté comprometida con el sistema democrático, organizándose de

forma externa para crear grupos que tengan la capacidad de decisión propia; esto representa un grupo de ciudadanos activos y comprometidos con lo que sucede en su entorno.

Figura 1



Elaboración propia con datos de Beetham y Boyle, 1996

Considerando el triángulo de Beetham y Boyle (1996), se puede notar que el gobierno abierto es uno de los aspectos primordiales de cualquier Estado que se diga democrático. Luego entonces, el gobierno abierto deberá formar parte de cualquier administración gubernamental que persiga la defensa de los derechos, así como el mantenimiento de un sistema democrático.

Para llegar a decir que se tiene un gobierno abierto y responsable, se debe avanzar en una implementación progresiva, de acuerdo con Sánchez Trigueros (2015), el proceso de apertura de las administraciones públicas fue paulatino, en un inicio respondió a la necesidad de tener acceso a la información que se consideraba pública, empezó más por el lado del acceso a la información, una vez que ésta fue garantizada, se incorporaron las tecnologías en el gobierno como medio de transmisión de la misma.

Posteriormente, se plantea que esta información pueda ser reutilizada por la población para asuntos de su interés, focalizándose en el hecho de que la

información deberá ser liberada debe tener utilidad práctica; por último, se plantea la colaboración de la sociedad con el gobierno en la búsqueda del bien común.

Históricamente, se puede decir que el tema no es nuevo, los primeros antecedentes en los que se menciona la exigencia de un gobierno abierto, existen desde el siglo XVI cuando fue establecido en Suecia con la idea de hacer los datos públicos libres como un derecho constitucional.

Suecia, fue el primer país en incorporar en su legislación, el concepto de libertad de prensa y el derecho de los ciudadanos para acceder a los archivos gubernamentales. Esta idea recaería dentro de los postulados teóricos que plantean que la información es libre, pero en el entendido de que es un “derecho”, es decir, que los ciudadanos deben tener acceso a ella en cualquier momento.

Posteriormente en Estados Unidos, Parks (1957), escribió un artículo en la revista de Derecho de George Washington, que se tituló: “The Open Government principle: applying the right to know under the constitution”, en el cual señala que los partidos políticos se habrían comprometido a impulsar la libertad de información del gobierno, específicamente en información de carácter militar, con esto se empezaría a definir el concepto de Gobierno Abierto.

Esta idea se seguiría vinculando al ámbito militar y del secreto gubernamental en los años setenta, llevando a una discusión sobre la discrecionalidad del gobierno para acceder a la consulta de documentos públicos (Bennet, 1985) y en los años ochenta se agrega el elemento de la tecnología, considerándola como algo fundamental para lograr la difusión de la información.

Mediante la llamada revolución digital, se incorporó el elemento tecnológico en las administraciones públicas, utilizando los sistemas computacionales para la realización de trámites y la creación de bases de datos. Información que podría ser utilizada por grupos de interés, como ciudadanos o empresas y la cual se puede interpretar como el origen de la Big Data (cantidad masiva de información).

Las grandes bases de datos, así como la información contenida en ellas, abre la puerta a que ésta tenga un alto valor reutilizable, tanto para relaciones gobierno-ciudadano como gobierno-gobierno. En el primero de los casos, la información recuperada sirve tanto a la población como a las empresas ya sea

para usos simples como conocer los requisitos para realizar un trámite; o complejos, para realizar estudios de mercado en posibles áreas donde se podría abrir un negocio. En el segundo caso, se requiere de un alto grado de cooperación interinstitucional entre las diferentes agencias utilizando la información contenida en las bases de datos para obtener mejores resultados, además de evitar duplicidades.

Finalmente, la colaboración con la sociedad permitirá fortalecer el sistema democrático, además de trabajar conjuntamente para entender mejor las necesidades y atenderlas de una manera más eficiente, de manera que se produzca valor para la población.

Tomando en cuenta el desarrollo de estas etapas, se puede decir que el gobierno abierto es un tema que ya tiene tiempo, sin embargo, es hasta el año 2009 que se retoma como una prioridad en las agendas de los gobiernos, el promotor de esto, fue el expresidente norteamericano Barack Obama el cual presenta su idea de apertura gubernamental a través de 3 aspectos fundamentales: transparencia, participación y colaboración.

Esto, lo realizó mediante un memorando que firmó el 21 de enero de 2009 afirmando el compromiso de su administración con la innovación en el gobierno y el cual hace un llamado para el desarrollo de recomendaciones para los niveles directivos e instrucciones a los departamentos y agencias con acciones específicas a aplicar para lograr los objetivos, así como fortalecer la colaboración entre agencias y empleados federales.

A raíz del interés de la administración pública federal de Estados Unidos, se ha generado un movimiento en torno al tema de gobierno abierto, con iniciativas como la Open Government Partnership, creada en 2011 y que empezó con 8 países para pasar a 64 países participantes, en los cuales los gobiernos se han comprometido a impulsar diversas acciones en torno al gobierno abierto; México, siendo uno de los países que firmaron dicho acuerdo, ha realizado diversas acciones a favor de la iniciativa, mismas que se abordarán más adelante.

2.1 ¿Qué es el Gobierno Abierto?

El gobierno abierto como forma de administración pública, tiene diversas definiciones, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su reporte *Gobierno Abierto en América Latina*, éste incide en una gran diversidad de campos y abarca una amplia gama de principios y prácticas cuya finalidad es una sola, que la relación entre los gobiernos y los ciudadanos sea más dinámica y basada en una confianza recíproca; es interesante que se incluya la palabra confianza dentro de la definición, ya que esto implica que el gobierno abierto afecta directamente la percepción que la ciudadanía tiene respecto al gobierno, afectando positiva o negativamente según sea el nivel de apertura del mismo.

De acuerdo al mismo reporte de la OCDE el gobierno abierto ayuda a mejorar la transparencia, promover la innovación en el sector público, empoderar a las personas y fomentar que los proyectos de políticas públicas sean más incluyentes y efectivos; por ende, los servicios que preste el gobierno serán más acordes a las demandas de la sociedad y generarán mayores beneficios económicos y sociales, lo cual afectará de manera positiva la confianza pública y la rendición de cuentas.

Por su parte, Tapscott (2011), definió al Gobierno Abierto de la siguiente manera:

Es un gobierno que abre sus puertas al mundo, 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.

Es interesante el concepto que Don Tapscott agrega al gobierno abierto, que es la co-innovación o en otras lecturas mencionada como co-creación y que no sólo la contempla con los ciudadanos, sino con otros actores del entorno social, esto abrirá la puerta a la cooperación para la generación de valor en la sociedad.

Para Lathrop y Ruma (2010), la definición de gobierno abierto está más encaminada hacia la transparencia, como aquella noción de la población, que tiene el derecho de acceder a los documentos y procedimientos del gobierno. Ésta, se sujeta más a aquellos pronunciamientos que afirman que el gobierno abierto es un derecho, más que una utilidad práctica para el ciudadano. La mayoría de las definiciones seguirán en alguno de estos sentidos; ya sea en su utilidad práctica o en su carácter obligatorio como derecho.

Paulatinamente, el gobierno abierto ha pasado de ser una mera tendencia internacional para adoptar la modernidad de la administración pública, para ser un requisito indispensable de cualquier administración, el objetivo que persigue es que el gobierno resulte útil a los ciudadanos, que facilite sus vidas y que genere confianza en el uso de los recursos públicos.

Un ejemplo, es lo dicho por César y Lorenzo (2010:12), quienes se enfocan más hacia el aspecto de la participación ciudadana y la colaboración definiendo al gobierno abierto como:

... Aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente.

En los diferentes postulados que se han presentado, destacan los 4 elementos más comunes que componen al gobierno abierto, que son: la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el gobierno electrónico, identificando un quinto elemento menos común: la cooperación; Sandoval (2013) conjunta los 4 elementos que lo componen y define el gobierno abierto de la siguiente manera:

El gobierno abierto debe entenderse como una plataforma tecnológica institucional que convierta los datos gubernamentales en datos abiertos para permitir su uso, protección y colaboración por parte de los ciudadanos en los

procesos de decisión pública, rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos.

La definición que presenta, es la que más se ajusta al objeto de estudio de este trabajo en el que la perspectiva con la que se estudiarán los diferentes elementos del gobierno abierto, será enfocada principalmente en la utilidad práctica de los mismos para los ciudadanos y la manera particular en la cual, cada uno de ellos aporta a una administración pública más eficiente y abierta a la población; el programa *Bachetón* que se estudiará, será analizado bajo la óptica de los 4 elementos, incluyendo además la cooperación entre los actores y si éste, tiene utilidad práctica para la vida cotidiana del ciudadano.

2.2 México y el Gobierno Abierto

El entorno social de nuestro país está caracterizado por un descontento generalizado hacia la clase política, ante esto la *Alianza para el Gobierno Abierto* resultó como una solución prometedora ante la pérdida de legitimidad del actuar gubernamental; en 2011 se llevaron a cabo diversas reuniones entre el IFAI, organizaciones expertas en temas de transparencia y rendición de cuentas (IMCO, Artículo 19, Cultura Ecológica, Fundar, Citivox, GESOC y Transparencia Mexicana) y el Gobierno Federal (Presidencia de la República, Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de la Función Pública), a través de las cuales se plantearon los diversos objetivos que se llevarían a cabo con la iniciativa.

El 20 de septiembre de 2011, se presentó un primer *Plan de acción*, que fue elaborado en conjunto con la sociedad civil y en el que se asumirían diversos compromisos para impulsar las acciones de gobierno abierto a través de 38 compromisos enmarcados en cuatro de los cinco ejes estratégicos previstos en la *Alianza para el Gobierno Abierto*.

El plan, propone políticas transversales entre secretarías de la administración pública federal, así como propuestas de organizaciones civiles a más de 20 dependencias; además, se forma un Secretariado Técnico conformado por representantes de la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Instituto Federal

de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Posteriormente, en 2012 se sumaron las 36 propuestas que se asumieron como compromisos en julio del mismo año en el llamado *Plan de Acción Ampliado* (Plan de acción 2011-2013 (México), 2011).

El segundo *Plan de acción* (Plan de acción 2013-2015 (México), 2013), comprendió nuevamente un periodo de dos años, a través del cual se hicieron 26 compromisos de alto impacto con la intención de generar valor público para la sociedad, y los cuales se definieron en diversas mesas de trabajo con representantes del gobierno y de la sociedad organizada; estos compromisos se trabajaron mediante 5 líneas de acción para promover la transparencia y la rendición de cuentas. Este fue estructurado de la siguiente forma:

<p style="text-align: center;">1.- Gobierno centrado en la ciudadanía Promover mayor transparencia y rendición de cuentas, así como un mejor acceso a trámites y servicios públicos tomando como punto de partida las necesidades del ciudadano.</p>
<p>Competitividad y crecimiento económico:</p> <p>1. Tu Gobierno en un sólo punto - gov.mx: Hacer de México un país más competitivo al integrar y publicar el Catálogo Nacional de Trámites y Servicios del Estado, que permita al ciudadano acceder, realizar y evaluar —desde un único punto de acceso web, desde cualquier lugar, a cualquier hora y desde cualquier dispositivo— los trámites y servicios públicos más demandados. Mediante la simplificación, optimización y digitalización de los procesos asociados a estos trámites, se reducen las distancias y los costos asociados con su realización. Asimismo, la reducción de costos y de tiempos impacta positivamente en la economía y el desarrollo social. Se favorece la creación de nuevas empresas y, por tanto, la generación de nuevos empleos. El gobierno se convierte en el principal facilitador e impulsor del desarrollo y no su obstáculo, generando mecanismos que lo acercan a los ciudadanos de manera eficaz.</p> <p>2. Regulación clara y transparente: Facilitar el acceso a las resoluciones administrativas de órganos reguladores a través de sistemas de información con el objetivo de divulgar estándares de uso común. De esta forma, se generará certidumbre jurídica, la cual permitirá mejores condiciones para la inversión y crecimiento económico.</p> <p>3. Normas accesibles: Integrar en una plataforma virtual la información sobre las Normas Oficiales Mexicanas vigentes, así como el proceso para crear nuevas normas, incluyendo a los integrantes de los comités consultivos nacionales y otros participantes, los procedimientos para cumplirlas y los responsables de su aplicación y vigilancia. El diseño de esta plataforma deberá ser participativo e incluyente.</p>

Justicia y seguridad:

4. Registro de detenidos: Crear y homologar el sistema de registro de búsqueda y localización —por medios electrónicos, telefónicos o presenciales— de personas detenidas y asegurar que la población tenga acceso a datos estadísticos de detenciones o aseguramientos en el país, así como las circunstancias y causas de la detención, de manera oportuna, conforme a la normatividad. De esta forma, el gobierno asegura su actuación en sintonía con la presunción de inocencia establecida en la reforma constitucional sobre el sistema de justicia penal mexicano. Contar con esta información asegura que el gobierno actúe en esta dirección y brinda herramientas a los ciudadanos para enfrentar de mejor forma los procesos en el sistema penal.

5. Base de datos de personas desaparecidas: Reorganizar y hacer funcional el registro de personas extraviadas con base en el reglamento de la Ley de Registro de Personas Desaparecidas. Su elaboración contará con participación activa de la sociedad civil. La base incluirá datos estadísticos de valor y deberá señalar las diferentes fuentes y autoridades que registran dicha información, de conformidad con la normatividad y previo consentimiento. De esta forma, el gobierno instrumenta mejores mecanismos de información que permitan acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno para garantizar los derechos humanos de las personas desaparecidas y de sus familiares.

Política social:

6. Padrón único y abierto de beneficiarios: Contar con un padrón único de beneficiarios, abierto y actualizado, de los programas sociales del gobierno federal que integran la “Cruzada Nacional contra el Hambre” que permita conocer con precisión cuál es y en dónde se encuentra la población atendida por parte del Gobierno Federal, sin violar la garantía de protección de datos personales. A su vez, establecer un mecanismo de seguimiento para el cumplimiento de los criterios de integración de los padrones de gobiernos estatales y municipales. Esta información permitirá mejorar las acciones de política social al identificar con mayor precisión las poblaciones objetivo y garantizar el derecho a la alimentación de los mexicanos que viven en condición de pobreza extrema.

2.- Presupuesto abierto y participativo

Impulsar acciones que permitan conocer a dónde va el dinero público, mejorar la rendición de cuentas y promover la participación ciudadana en el gasto del gobierno.

Compras públicas:

7. Compras Abiertas: 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.

8. Compras inteligentes: Evaluar y publicar los avances de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal sobre los procesos de sus

contrataciones. Esta información permitirá mejorar estos procesos y lograr una mejor rendición de cuentas en las compras públicas.

Transparencia presupuestaria:

9. Gasto abierto: Construir una plataforma pública, abierta e interactiva que permita a las personas conocer y dar seguimiento a la asignación, destino y resultados del gasto federalizado, así como de la obra pública financiada con recursos federales, que incluya las justificaciones técnicas, la localidad y el tipo de proyecto de inversión. La información deberá estar disponible en datos abiertos y contar con mecanismos de consulta accesibles como la georeferenciación interactiva a nivel localidad. Para esto, se deberá actualizar el sistema por medio del cual los gobiernos locales reportan el ejercicio del gasto a la federación.

10. Impuestos abiertos: Desarrollar una plataforma interactiva para todos los contribuyentes que contenga los lineamientos básicos e información útil sobre sus obligaciones tributarias. De esta forma, los ciudadanos tendrán mayores elementos para cumplir con sus obligaciones y hacer valer sus derechos fiscales.

Fondos Federales:

11. Fondo emprendedor abierto y participativo: 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.

Infraestructura:

12. Infraestructura para todos: Transparentar y difundir información de manera georeferenciada sobre proyectos de infraestructura. Esto permitirá que los actores interesados e involucrados pueden dar seguimiento al desarrollo del proyecto. Al posibilitar la detección oportuna de puntos exactos que obstaculizan un proyecto, se propicia una mayor fluidez en su desarrollo. Esto facilita reducir tiempos de construcción y costos, lo que genera beneficios sociales y una mejor rendición de cuentas.

13. Sigue la obra pública: Implementar un sistema digital que utilice indicadores y alertas sobre el avance de obras públicas para su difusión, evaluación y seguimiento. Deberá incluir un catálogo por dependencia o entidad con toda la información pertinente desde la planeación hasta la operación de la obra. Este sistema generará mejores procesos de vigilancia y rendición de cuentas al permitir que la ciudadanía haga estas consultas.

3.- Datos abiertos para el desarrollo
Establecer una política de apertura de información pública que permita mayor transparencia, mejorar los servicios públicos, toma de decisiones basada en evidencia y crecimiento económico.

Datos Abiertos:

14. Política Nacional de Datos Abiertos - datos.gob.mx: Crear e implementar una política nacional para la publicación y uso de datos abiertos que sea clara, que proporcione certeza jurídica, que utilice estándares abiertos e interoperables, que se oriente por el principio de máxima publicidad y que considere:

1. Lineamientos para la publicación de datos abiertos con la participación de expertos con apego a las mejores prácticas internacionales;
2. Medios de acceso público a los datos abiertos;
3. Mecanismos de retroalimentación, participación y denuncia de la comunidad de usuarios;
4. Iniciativas de fomento al uso de datos en la sociedad y gobierno y;
5. Garantías a la privacidad de quien aporta, usa y reutiliza los datos.

15. Consejo para Datos Abiertos: Establecer un consejo consultivo multidisciplinario, de participación plural, que verifique el cumplimiento, proponga mejoras y participe en la implementación y evaluación de la política nacional de datos abiertos.

Calidad de vida:

16. Datos Carreteros Abiertos: Impulsar la apertura de datos sobre el sistema carretero mexicano. Esto permitirá generar el desarrollo de aplicaciones y servicios basados en estos datos. Además, se buscará mejorar la aplicación "Traza tu ruta", la cual beneficiará a los ciudadanos mexicanos y visitantes extranjeros, así como a los emprendedores y MIPyMES, al contar con datos para el trazado de rutas con información útil para sus recorridos.

17. Datos de educación superior: Publicar bases de datos de la Subsecretaría de Educación Superior (SES), desagregados en: matrícula, personal, subsistema y campo de formación por entidad federativa. Con esto se busca dotar a la ciudadanía con información que les permita conocer la situación de la Educación Superior en México.

18. Datos para un México en paz: Publicar de manera bimestral información estadística de la Procuraduría General de la República que permita al ciudadano conocer las acciones de ésta. Esto debe incluir: los tipos de delitos cometidos, su frecuencia, el lugar de los hechos, el número total de averiguaciones previas iniciadas y divididas por tipos de delito, el número de averiguaciones previas iniciadas en cada uno de los estados, el número de incompetencias realizadas, entre otros, así como un mapa donde se muestre el incremento y decremento delictivo en las diferentes zonas del país.

4.- Empoderamiento y participación ciudadana

Promover la capacidad de los ciudadanos para participar en los asuntos públicos, transformando la relación gobierno-sociedad

Derechos Ciudadanos:

19. Democratización de las becas y apoyos gubernamentales para la educación: Incrementar la difusión de las opciones de becas y transparentar los procesos de su otorgamiento mediante la publicación oportuna de la información actualizada. De esta forma, se promueve una mayor equidad en la distribución de becas, permitiendo una mayor democratización del acceso a la educación. Asimismo, a través de un sistema de información que integre la oferta de las becas del sector educativo se logrará mejorar la rendición de cuentas y evitar la duplicidad en el otorgamiento de las mismas, con lo que se hace un uso más eficiente de los recursos públicos.

20. Retos públicos: Desarrollar un portal en el que las instituciones de los tres órdenes de gobierno compartan los retos públicos a los que se enfrentan. Esto con el objetivo de que, con la participación y colaboración de la sociedad, puedan resolver problemáticas de forma conjunta, promover las mejores ideas, democratizar el gasto público e incentivar la innovación.

5.- Gobernanza de recursos naturales

Impulsar la transparencia y rendición de cuentas en la administración de los recursos naturales para asegurar que los ingresos provenientes de las industrias de minería e hidrocarburos sean usados para generar bienestar social. Asimismo, mejorar las políticas de respuesta al cambio climático a través de la generación, análisis y apertura de información y datos relevantes.

Respuesta ante desastres naturales:

21. FONDEN transparente - reconstruccion.mx: Asegurar que el uso de los recursos que se destinan a la atención de los daños provocados por desastres naturales se ejerzan con estrictos criterios de transparencia y rendición de cuentas. Esto mediante un proyecto integral de información sistematizada de las acciones de atención, rescate y reconstrucción que realiza el gobierno en zonas afectadas. Lo anterior permitirá que la ciudadanía pueda dar seguimiento y se asegure que los recursos públicos se destinan a los fines establecidos.

Energías e industrias extractivas:

22. Petróleo en beneficio de todos: Promover mayor transparencia y mejor rendición de cuentas en el sector de hidrocarburos, de tal forma que los ingresos provenientes de estos recursos sean utilizados para la inversión en salud, educación, infraestructura, protección social, entre otros; en suma, para promover el desarrollo y el bienestar social. Se buscará como mínimo:

- Publicar contratos firmados con las empresas extractivas.
- Asegurar que las agencias regulatorias y ministerios publiquen informes oportunos y completos sobre sus operaciones, incluyendo ingresos y proyectos.
- Aplicar normas de transparencia y rendición de cuentas a las empresas propiedad del

estado y a los fondos de recursos naturales.

23. Minería para todos: Promover mayor transparencia y mejor rendición de cuentas en el sector minero para impulsar el desarrollo y el bienestar social. Se buscará como mínimo:

- Elaborar de manera conjunta con la sociedad civil un diagnóstico de la existencia, calidad, accesibilidad y vacíos de información geográfica, estadística, socio-ambiental, fiscal, financiera y administrativa relacionada con el sector de la industria minera.
- Con base en el diagnóstico, garantizar el acceso a la información de manera oportuna, adecuada, apegada al concepto de datos abiertos y dentro del marco normativo vigente de noviembre 2013 a octubre 2015.
- Construir de manera conjunta entre gobierno y sociedad civil propuestas para eliminar obstáculos para transparentar al sector minero identificados en el diagnóstico de noviembre 2013 a octubre 2015.

Medio ambiente y cambio climático:

24. Cuidado al medio ambiente basado en evidencia: Fortalecer los instrumentos de información y datos sobre medio ambiente y cambio climático que permitan mejorar la toma de decisiones de política pública en esta materia. El objetivo es que la información estadística y geográfica, así como los indicadores relevantes funcionen como herramientas regulatorias ya que permiten comprender la situación ambiental del país y su relación con la sociedad y la economía. Se promoverá que el acceso a esa información sea en formatos abiertos.

25. Protección participativa del medio ambiente: Concentrar y poner a disposición de la ciudadanía la información relativa a las evaluaciones de impacto ambiental, consulta pública, reunión pública de información y sus resultados. Estos datos deberán publicarse en formatos abiertos, de manera permanente, actualizada, accesible, adecuada y oportuna. El objetivo es que la población informada pueda participar antes, durante y después del proceso de evaluación de impacto ambiental. Esto incluye la creación de herramientas que difundan esta información y promuevan el ejercicio del derecho a la participación en la toma de decisiones.

26. Adhesión de México a la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas: México cuenta con importantes recursos mineros y petrolíferos. Para que su explotación contribuya al desarrollo nacional es necesario orientar su gestión de tal forma que sea sostenible ambientalmente, se genere crecimiento económico y bienestar en la población. En este sentido, se buscará la adhesión de México en la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés). Se trata de un estándar internacional para transparentar los sectores extractivos, desde datos de producción, ingresos, detalles de concesiones y contratos, beneficiarios reales de las empresas que liciten, operen o inviertan en la actividad extractiva hasta información relacionada con los ingresos que el gobierno obtiene de este sector y cómo los utiliza.

El tercer (Plan de acción 2016-2018 (México), 2016), es el que contempla el periodo en el cual se realizará el estudio y abarca diversas acciones en temas como seguridad, derechos humanos y pobreza, enfocándose a la incorporación de tecnologías como parte del desarrollo del gobierno abierto.

Eje Temático	1.- Derechos Humanos y fortalecimiento del Estado de Derecho
Meta	Diseñar e iniciar la ejecución de una ruta de acción para la política pública nacional en materia de desaparición forzada y por particulares con la participación de la sociedad civil y víctimas.
Líneas de Acción	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar un diagnóstico (cuantitativo y cualitativo) sobre las desapariciones en México a través de un proceso en el que participen víctimas, sociedad civil y organismos internacionales. Este diagnóstico será presentado al Congreso. 2. Crear un mecanismo público de seguimiento, a modo de tablero de control, de la aplicación a nivel nacional del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación de Delito de Desaparición Forzada 3. Integrar y publicar información de personas desaparecidas en datos abiertos con una metodología única y homologada a nivel nacional diseñada e integrada de manera conjunta entre sociedad civil, academia, expertos, víctimas y gobierno.

Eje Temático	2.- Igualdad de género
Meta	Crear un Sistema Nacional de Cuidados con la participación activa de la ciudadanía cuyo objetivo sea impulsar la corresponsabilidad social en los trabajos de cuidados (familia, comunidad, mercado y Estado) para lograr una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, a través de la articulación de políticas, infraestructura y servicios en esta materia.
Líneas de Acción	1. Poner en funcionamiento el Sistema Nacional de Cuidados a través de un órgano participativo, incluyente y vinculante encargado de su diseño, implementación, monitoreo y evaluación, que incluya un mecanismo de difusión ciudadana de estos derechos e impulse su adopción en todos los ámbitos de gobierno.

Eje Temático	3.- Pobreza y desigualdad
Meta	Contar con un registro único y accesible de la población potencial y de la población atendida de los programas de desarrollo social (según la definición de CONEVAL) que observe los principios de la política de desarrollo social conforme al art 3º de la Ley General de Desarrollo Social.
Líneas de Acción	1. Construir el Sistema de Información Social Integral con la participación de un comité de expertos independientes como repositorio único, objetivo y accesible de información socioeconómica de la población potencial y atendida de los programas de desarrollo social.

Eje Temático	4.- Servicio público de agua
Meta	Medir el consumo de agua y descargas tanto en volumen como en calidad, así como promover su reúso, la descarga cero de los grandes consumidores y supervisar su tratamiento, transparentando la información para facilitar la participación ciudadana en la vigilancia.
Líneas de Acción	1. Impulsar la coordinación interinstitucional y la participación activa de la ciudadanía para establecer un sistema integral (plataforma pública y abierta y otros medios de comunicación) que permita disponer de la información de manera actualizada sobre volúmenes extraídos y concesionado de aprovechamiento y descargas, partiendo de la información disponible y de nueva creación.

Eje Temático	5.- Servicios públicos de salud
Meta	Fortalecer las acciones de promoción a la salud dirigidas al reconocimiento de la obesidad como enfermedad, involucrando a la población y a todos los niveles de gobierno por medio de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que eviten el potencial conflicto de intereses en todo el ciclo de las políticas públicas en la materia.
Líneas de Acción	<p>1.- Crear un grupo multidisciplinario en el que participe sociedad civil, academia y gobierno para elaborar una estrategia con el fin de evitar los potenciales conflictos de interés de los actores involucrados en las políticas públicas dirigidas al combate de la obesidad en la población mexicana, además de dar seguimiento a la normatividad existente, los acuerdos internacionales suscritos por el gobierno y participar en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en esta materia.</p> <p>2. Crear una instancia tripartita (sociedad civil, academia y gobierno) independiente y libre de conflicto de interés que asegure y monitoree permanentemente el cumplimiento adecuado de la normatividad existente y de acuerdos internacionales suscritos por el Gobierno, asegurando el financiamiento para su adecuada operación.</p> <p>3. Modificar las Normas Oficiales Mexicanas NOM-051-SCFI/SSA1-2010 y NOM-086-SSA1-1994 basándose en la evidencia científica disponible sobre el etiquetado frontal por medio de un proceso de consulta plural con expertos los cuales declaren sus intereses para poder evitar posibles conflictos de interés</p>

Eje Temático	6.- Sistema Nacional Anticorrupción
Meta	Incluir mecanismos de participación ciudadana sustantiva en los procesos de designación que establece el Sistema Nacional Anticorrupción.
Líneas de Acción	1. Llevar a cabo una consulta técnica para establecer criterios de selección para los cargos del Sistema Nacional Anticorrupción, así como de los órganos internos de control y evaluar de forma objetiva con la participación de sociedad civil, academia y expertos la idoneidad de los perfiles propuestos, con información del proceso en datos abiertos.

Eje Temático	7.- Gobernanza de recursos naturales y cambio climático
Meta	Reducir la vulnerabilidad y riesgos asociados a la variabilidad y al cambio climático, generando, difundiendo y articulando información actualizada, asequible, pública y vinculante para la toma de
Líneas de Acción	1. Articular y publicar de forma accesible toda la información relacionada y pertinente para reducir la vulnerabilidad y riesgos asociados a los efectos del cambio climático (atlas de riesgo de SEGOB, atlas de vulnerabilidad del INECC, decisiones públicas. proyectos inscritos en el Programa Nacional de Infraestructura, evaluaciones de cambio ambiental, permisos de cambios de uso de suelo, etc.), a través de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático.

2.3 Recomendaciones de la OCDE para el gobierno abierto en México

A pesar de que los esfuerzos realizados por nuestro país han sido diversos, la OCDE emitió en 2016 diversas recomendaciones para mejorar las políticas de gobierno abierto en México; dividió estas recomendaciones en dos grandes segmentos, aquellas que debe seguir el gobierno a partir del aparato gubernamental (Sector público impulsado en datos) y las que se deben promover desde el sector civil que apoye a los gobiernos locales en la implementación de políticas de datos abiertos (Gobierno abierto en el nivel local), siendo estas las siguientes:

1.- Sector público impulsado en datos

- 1.1 Reutilizar en lo posible la información de datos abiertos para su posible contribución a la eficiencia organizativa a través del uso más eficiente de datos Gobierno a Gobierno (G2G) para ayudar a pasar de la motivación extrínseca a la intrínseca, comprometiendo a las instituciones públicas a las políticas de datos abiertos como lo hicieron otros países de la OCDE (como el Programa de Registros Básicos de Dinamarca).
- 1.2 Involucrar a los funcionarios públicos en el diseño y la implementación de las políticas de gobierno abierto, reconociendo su papel como consumidores de datos, para tomar en cuenta sus necesidades de información, software, calidad de datos, habilidades y apoyo organizacional que contribuyan a un mejor intercambio de información.

1.3 Responder a las necesidades de las instituciones públicas y utilizar equipos de trabajo para datos abiertos, enfocados en mejorar las capacidades institucionales de la administración pública mexicana.

1.4 Involucrar a funcionarios dedicados ayudaría a alinear y coordinar las actividades hasta ahora dispersas, aplicando métodos más sofisticados, además de desarrollar políticas y servicios más innovadores.

a. A corto plazo, dar prioridad a los sectores clave de política para la creación de capacidades. las actividades podrían inicialmente estar orientadas hacia el aumento de capacidades de las instituciones públicas que trabajan para sectores prioritarios del gobierno mexicano. Por ejemplo, el desarrollo de análisis de datos internos.

b. A largo plazo, se deben llenar los vacíos de habilidades básicas existentes, así como los puestos de trabajo necesarios para el desarrollo sostenido de un sector público basado en datos. Esto podría incluir la previsión de un programa de desarrollo de habilidades en todo el sector público y la creación de un comité intersectorial de apoyo de la ejecución de las actividades generales (es decir, inter-institucionalizar, inter-operar y estandarizarlos)

El gobierno debería desarrollar las habilidades necesarias en los servidores públicos para garantizar la presencia de expertos en ciertas áreas específicas, tales como el cifrado de datos y la calidad de los mismos. Sin tales expertos, el gobierno de México se arriesga a perder la confianza del público, por ejemplo, como resultado de violaciones a la seguridad de la información, o la mala calidad de los datos.

2.- Gobierno abierto en el nivel local

2.1 Ampliar las áreas de trabajo de la Red de México Abierto, basándose en un modelo empresarial para la apertura de datos a nivel local con el fin de

aumentar su relevancia para las comunidades locales. La Red de México Abierto debe ser igualmente útil para los gobiernos locales para desarrollar e implementar iniciativas de datos abiertos que atiendan a necesidades locales específicas, con lo que se amplía el valor de la red (Por ejemplo, turismo, consumo de energía, contaminación)

2.2 Sostener la colaboración multinivel en el marco de la Red de México Abierto para seguir construyendo una visión más amplia de los datos abiertos de acuerdo con las metas políticas del gobierno central para equilibrarlo con los objetivos locales.

2.3 La Red de México Abierto podría ser utilizada como una plataforma para:

- a. Fortalecer la colaboración horizontal entre los gobiernos locales en México en el nivel de implementación de políticas, lo que serviría como una plataforma para la colaboración horizontal fomentando el apoyo entre los gobiernos y centrando sus actividades en cuestiones de datos abiertos.
- b. Conectar más a los gobiernos locales con el ecosistema de datos internacionales. Existe una oportunidad para conectar las acciones locales con las iniciativas a nivel internacional, la Alianza Mundial para el desarrollo sostenible destaca la necesidad de estimular los flujos de datos de acuerdo a las capacidades de gestión a nivel local, y sería igualmente pertinente conectar ciudades y gobiernos locales trabajando en datos abiertos en todo el mundo; el gobierno mexicano podría actuar como un catalizador para este propósito.

2.4 Coordinar con los gobiernos locales para llegar más lejos a los gobiernos de nivel local para una mayor co-creación de valor. La participación activa de los grupos de interés para traducir las necesidades de México en el desarrollo de compromisos internacionales sobre datos abiertos en el impacto local. Para ello, los gobiernos locales tendrán que seguir identificando a las partes interesadas y coordinar y colaborar con ellos de manera regular iniciativas bien estructuradas de datos abiertos en sectores específicos.

Entre las acciones contempladas, es importante destacar que le dan una gran importancia a la cooperación, ya sea entre las agencias gubernamentales (G2G) o entre el gobierno y la sociedad civil (G2P). La principal premisa de esto, es que mediante el trabajo conjunto se facilite la co-creación de valor a favor del ciudadano, generando redes de trabajo en diferentes niveles que permitan responder a las necesidades de la población.

Sin duda queda mucho trabajo por hacer, las recomendaciones emitidas por la OCDE, son un ejemplo del trabajo que queda pendiente en la agenda mexicana para la implementación del gobierno abierto en nuestro país, pero también se puede decir que se han logrado avances en la materia; el siguiente reto será combatir el sistema burocrático que detiene el avance de la iniciativa, especialmente en materia de cooperación, de forma que las diferentes agencias involucradas, se pongan de acuerdo para hacer procedimientos más ágiles y con información más certera. En el siguiente apartado, analizaré la situación de nuestro país en materia de gobierno abierto, apoyándome de datos duros que han aportado diversos organismos dedicados a estudiar los avances en la materia en México y sus estados; el objetivo, será ubicar de manera concreta el estado de la iniciativa en nuestro país.

2.4 Situación del gobierno abierto en México

El gobierno abierto en nuestro país es un tema novedoso, esto implica que no existen muchos estudios que aporten datos duros a la investigación del tema; sin embargo, ya existen referentes para evaluar la situación de la iniciativa en nuestro país en al menos 3 de los 4 elementos, la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

Para la transparencia y la participación ciudadana, utilizaré la Métrica de Gobierno Abierto para el año 2017, la cual fue elaborada por el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI) en conjunto con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); en cuanto a la rendición de cuentas, me referiré a los resultados obtenidos en el Índice de Percepción de la Corrupción que elabora Transparencia Internacional, con el Índice Global de Impunidad elaborado por la

Universidad de las Américas Puebla, así como en los diversos estudios que se han realizado sobre la aprobación gubernamental, tanto en México, como en Puebla.

Transparencia y Participación mediante la Métrica de Gobierno Abierto 2017

Como ya se mencionó con anterioridad, el gobierno abierto es un tema nuevo en la agenda de gobierno; sin embargo, en 2017 se publicó una métrica sobre la situación de esta iniciativa, la cual fue elaborada por el INAI y CIDE; ésta, aparece en un momento oportuno en el cual no existen muchas investigaciones relacionadas en la materia, el estudio parte de la siguiente premisa:

La Métrica parte de una definición operacionalizable de gobierno abierto que considera que un gobierno, para ser abierto, requiere que la información que transparente sea realmente útil para el ciudadano, y que los mecanismos de participación permitan efectiva-mente involucrarse en las decisiones de sus gobiernos” (INAI & CIDE, 2017).

Es importante hacer mención que el estudio fue realizado tomando en cuenta sólo dos de los elementos del gobierno abierto, que son la transparencia y la participación ciudadana, a través de dos perspectivas, la del gobierno y la del ciudadano, la métrica los representa en una matriz de pago (tabla 1) basada en teoría de juegos, en la cual los miembros participan de diferente forma esperando resultados distintos de acuerdo a sus perspectivas.

Tabla 1

	Transparencia	Participación Ciudadana
Perspectiva del gobierno	¿El gobierno hace pública la información relativa a sus decisiones y acciones? ¿En qué medida lo hace? ¿De qué calidad es dicha información?	¿Mediante qué formas pueden los ciudadanos incidir en la toma de decisiones públicas?
Perspectiva del ciudadano	¿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 para el año 2017.

En el estudio se tomaron en cuenta sólo la transparencia y la participación ciudadana, debido a que se consultaron en diversas literaturas los conceptos más importantes por frecuencia de mención en las definiciones consultadas, una encuesta de percepción de expertos y una definición operativa de Gobierno Abierto; sin embargo, la dimensión de la transparencia se compone por varios componentes que son: acceso a la información, transparencia reactiva, transparencia proactiva y datos abiertos, por lo que se puede decir que el estudio incorpora a la mayoría de los elementos que componen a la iniciativa.

La métrica, combina perspectivas y dimensiones para generar el instrumento de gobierno abierto, el cual incluye 8 índices; el *Índice General de Gobierno Abierto* (GA) se formó a partir del promedio de estos 8 subíndices que son:

- Subíndice de Gobierno Abierto desde la perspectiva gubernamental
- Subíndice de Gobierno Abierto desde la perspectiva ciudadana
- Subíndice de Transparencia
- Subíndice de Transparencia desde la perspectiva del gobierno
- Subíndice de Transparencia desde la perspectiva ciudadana

- Subíndice de Participación
- Subíndice de Participación desde la perspectiva del gobierno
- Subíndice de Participación desde la perspectiva ciudadana

2.5 Resultados de la Métrica de Gobierno Abierto 2017

Los resultados del estudio elaborado por el CIDE y el INAI, levantados de una muestra de 908 sujetos obligados, mediante la revisión de 754 portales y el envío de 3,635 solicitudes de información fueron que el *Índice de Gobierno Abierto* en México, obtuvo un puntaje de 0.39 (en una escala de 0 a 1). Tomando en cuenta que la medición se hizo de la transparencia y de la participación, observadas tanto desde la perspectiva gubernamental como desde la ciudadanía, los resultados individuales fueron de .50 para la transparencia y de .28 para la participación.

De acuerdo con el estudio, los resultados para nuestro país son bajos con una calificación reprobatoria en los dos tipos de medición; la investigación llegó a las siguientes conclusiones:

1. Los gobiernos han institucionalizado e internalizado la transparencia, no así la participación.

Casi todos los sujetos obligados a excepción de los nuevos contemplan algún medio para hacer una solicitud de información, sin embargo, la participación no está institucionalizada ni tiene mecanismos plenamente formalizados; la normatividad suele referirse a mecanismos de democracia directa que no permiten la incidencia cotidiana del ciudadano en el ejercicio de gobierno. El proceso de acceso a la información pública es la principal fortaleza del sistema de transparencia y es el elemento más sólido de gobierno abierto en México.

2. Persisten prácticas de opacidad que obstaculizan el ejercicio del derecho de acceso a la información.

De las solicitudes de información realizadas, 83.24% obtuvo una respuesta. Esto muestra la fortaleza de los mecanismos para procesar y responder las solicitudes de acceso a la información. Sin embargo, subsisten prácticas de opacidad que no necesariamente

ocurren al margen de la ley, sino que las previsiones normativas son utilizadas como estrategias contrarias a la transparencia. Con prevenciones y prórrogas, es posible que, cumpliendo el marco legal, los tiempos efectivos de respuesta sean mucho más largos del ideal previsto en la ley. En no pocas ocasiones, esas figuras se utilizan no para mejorar la respuesta, sino para dilatar su entrega. Estas prácticas no son poco frecuentes: sólo en 43% de los estados el promedio de días para recibir una respuesta a una solicitud de información (incluyendo sólo aquellas solicitudes que sí fueron respondidas) es menor a diez días hábiles.

3. Los canales que tiene el gobierno para incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones (PG) son mínimos, dispersos y poco eficaces.

Los sujetos obligados suelen identificar alguna normatividad que les es aplicable en materia de participación ciudadana además de señalar mecanismos de participación — formales o informales— en funcionamiento, pero hay poca o nula evidencia de su seguimiento, principalmente respecto a la incidencia real de dicha participación en decisiones de los gobiernos.

4. La política de gobierno abierto parte de un piso mínimo que funciona razonablemente bien: los ciudadanos pueden obtener información básica para tomar decisiones sobre su vida cotidiana.

El desempeño de los sujetos obligados en este rubro es superior a la calificación global de gobierno abierto, ya que en promedio obtuvieron un índice de 0.63. Esto significa que cuando los ciudadanos requieren información útil para su vida cotidiana, la mayoría de las veces obtienen respuestas claras y completas en un tiempo más o menos razonable. Estos resultados representan un hallazgo positivo: el acceso a la información es un mecanismo efectivo para que los ciudadanos obtengan la información que necesitan para tomar decisiones que contribuyan a su bienestar.

5.- Los nuevos sujetos obligados deben cerrar una brecha muy amplia frente a los demás sujetos obligados.

Los datos muestran que los nuevos sujetos obligados, con la excepción parcial de los partidos políticos, son quienes consistentemente presentan las calificaciones más bajas en cualquiera de las dimensiones o perspectivas de la Métrica. Sólo 58.92% tiene mecanismos electrónicos de acceso a la información; la mitad tiene sitio web (51.03%); y ninguno tiene datos abiertos.

6.- Los municipios son gobiernos menos opacos y tienen mejores mecanismos de participación que los estados.

Los ayuntamientos del país, frecuentemente considerados el ámbito de mayor precariedad institucional, han logrado avanzar en mecanismos de transparencia y de participación, tanto o más que los sujetos obligados de otros ámbitos de gobierno. No obstante, esto no significa que su desempeño en materia de gobierno abierto sea el deseado. En efecto, el *Índice de Gobierno Abierto* de los municipios es apenas de 0.41, mientras que el de los estados y la Federación es de 0.38 y 0.46, respectivamente.

7. La mayoría de los sujetos obligados cuenta con portales de internet, pero éstos no cubren aún las obligaciones de transparencia legales, ni contienen información orientada al ciudadano.

Si bien 94% de los sujetos obligados analizados tienen su propio portal de internet, en general éstos no cuentan aún con la información mínima prevista en la LGTAIP2. Más importante aún, los portales de internet no suelen contener información que le sea útil al ciudadano para su vida cotidiana.

8.- El Sistema Nacional de Transparencia enfrenta una agenda compleja, diferenciada y con disyuntivas.

En efecto, los datos de la *Métrica* muestran que, hacia adelante, el SNT debe tratar asuntos de vanguardia y de gran sofisticación, al mismo tiempo que se atiende una agenda más básica de arranque en la construcción de capacidades para la transparencia. Esta agenda incluye el reto que enfrentan los nuevos sujetos obligados de desarrollar sus procedimientos, crear sus primeros portales y empezar a participar en los procesos y mecanismos ya existentes. Tanto sujetos obligados nuevos como viejos, enfrentan

también el desafío de combatir prácticas de opacidad que dejan a los ciudadanos sin una respuesta clara y completa a sus solicitudes. En el mismo sentido, hay una tarea fundamental respecto a la preservación y gestión eficaz de los archivos, condición indispensable para que la información esté disponible cuando un ciudadano la solicite. Estos desafíos, que podríamos llamar de primera generación, están presentes todavía en todos los sujetos obligados (INAI & CIDE, 2017).

Las conclusiones a las que llegó la Métrica son concordantes con la situación real que se vive en nuestro país respecto al gobierno abierto, si bien en el aspecto de transparencia se cumple con la normativa legal, el estudio concluye que en ocasiones se hace uso del aparato burocrático para retrasar las respuestas; pese a que, efectivamente se da respuesta a las solicitudes de información que hacen los ciudadanos, esto muestra una baja proactividad por parte del gobierno para encaminar la política de transparencia a una iniciativa integral de gobierno abierto.

En cuanto al apartado de participación ciudadana, con base a la información del estudio, se puede inferir que el involucramiento de este elemento del gobierno abierto es prácticamente nulo en nuestro país. Si bien, las agencias de gobierno reconocen mecanismos de participación, el hecho de que ésta no esté institucionalizada y que tampoco cuente con elementos de medición prácticos, como indicadores de resultados o de seguimiento, representa la falta de interés por parte del Estado para promover medios en los cuales el ciudadano pueda incidir en el actuar gubernamental.

Que no haya mecanismos apropiados de participación ciudadana y que el ejercicio de la transparencia se retrase, es prueba fehaciente de los pocos avances que se tiene en nuestro país en materia de gobierno abierto; siendo estos dos elementos imprescindibles para la iniciativa, es esperable que la calificación de nuestro país en la métrica sea reprobatoria y debe servir como mensaje para que se trabaje más a favor de una administración pública abierta, el estudio mismo reconoce que el reto para los años futuros, será combatir las prácticas de opacidad que caracterizan el quehacer gubernamental en México.

2.6 Rendición de cuentas y el índice de percepción de la corrupción

En cuanto a la rendición de cuentas, no se cuenta con un estudio específicamente destinado para este elemento, sin embargo, se puede utilizar como referente el *Índice de Percepción de la Corrupción* elaborado por *Transparencia Internacional* para el año 2017 y el *Índice Global de Impunidad 2015* que elaboró la Universidad de las Américas del estado de Puebla; Asimismo, se estudiarán los niveles de aprobación gubernamental, tomando como referencia los porcentajes de aprobación obtenidos por diferentes encuestadoras que han realizado la consulta a la población en el año de 2017.

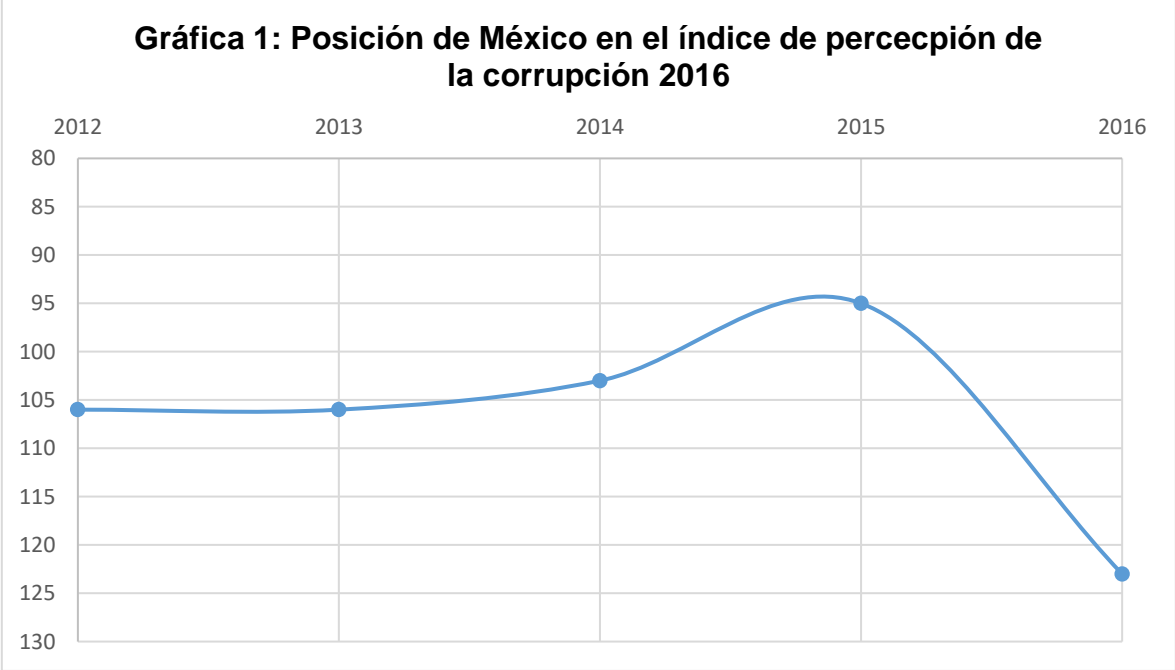
El primero, servirá de referencia para conocer el estado actual de la percepción sobre el gobierno en México, ubicándonos en el panorama global en materia de corrupción. El segundo permitirá conocer los niveles de impunidad que se tienen en México, para verificar si los crímenes son efectivamente castigados en nuestro país. Los dos índices de manera conjunta, podrán dar un panorama aceptable sobre la rendición de cuentas, en un primer nivel sobre la corrupción, y posteriormente sobre el grado de “*enforcement*” que tiene el sistema judicial para efectivamente castigar los delitos; por su parte, los niveles de aprobación gubernamental servirán para crear una perspectiva general sobre el nivel de satisfacción que tiene la población sobre la administración pública en México.

2.7 Índice de Percepción de la Corrupción 2016

El *Índice de Percepción de la Concepción* que elabora *Transparencia Internacional*, mide en una escala de cero a cien, los niveles de corrupción de las administraciones públicas de los países, las calificaciones cercanas a cero representan a aquellos países en los cuales la población percibe a sus gobiernos como muy corruptos, por el contrario, si son cercanos a 100, la percepción será de ausencia de corrupción.

México, en los resultados para el año 2016, obtuvo una puntuación reprobatoria de 30 puntos, lo que lo ubicó en la posición 123 de 176 países, no sólo eso, sino que, comparando la calificación obtenida en el estudio del año 2015, México perdió 28 posiciones respecto al año anterior; es decir, la percepción de la

población empeoró. En la gráfica 1, se puede observar que la posición de México en el índice de corrupción para el año 2016, fue la peor de los últimos 5 años; mientras que en la gráfica 2, se hace presente la caída de puntuación de nuestro país, la cual es también la peor de los últimos 5 años.



Fuente: Elaboración propia con información del Índice de percepción de la corrupción 2016.



Fuente: Elaboración propia con información del Índice de percepción de la corrupción 2016.

Los resultados del *Índice de Percepción de la Corrupción* reflejan una característica común de nuestro país, la población percibe a la administración pública como un ente altamente corrupto y en el cual no se puede confiar, la relación entre corrupción y falta de rendición de cuentas, se hará más presente en aspectos como los porcentajes de aprobación del gobierno, que muestran el grado repudio social hacia las agencias del Estado.

2.8 Índice Global de Impunidad 2015

El Índice Global de Impunidad elaborado por la UDLAP, es otro referente del que nos podemos apoyar para conocer la percepción de la ciudadanía sobre la rendición de cuentas en México; ésta, cuenta con dos características que se abordarán más adelante, la “answerability” como la obligación de los funcionarios para entregar información pública y el “enforcement” como la capacidad que tiene el gobierno de sancionar. Conocer los niveles de impunidad que tiene nuestro país, sirve como referencia sobre la efectividad que tienen las instituciones para hacer cumplir la ley en caso de que esta sea infringida. Si no hay suficiente enforcement, no hay buena rendición de cuentas.

El estudio tomó como punto de partida la definición propuesta por la Organización de las Naciones Unidas:

Por impunidad se entiende la inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas (UDLAP, 2015).

De acuerdo con el estudio, la impunidad crea la existencia incentivos perversos en el sistema que se convierten en corrupción, sin importar que el delito cometido sea pequeño o grande, éste queda sin denuncia, investigación o castigo. La violación de la ley se vuelve un fenómeno socialmente aceptado promoviendo a

que las partes involucradas busquen una salida alternativa a la que ofrece el sistema legal.

La rendición de cuentas está justo en medio del problema de la impunidad, si hay altos niveles de ésta, ¿cómo es posible sancionar a los funcionarios públicos que cometan actos ilegales en México?

El índice se realizó para 59 países y se estudiaron aspectos como el porcentaje de encarcelados sin sentencia, policías y jueces por cada 100 mil habitantes, encarcelamientos políticos, capacidad de los penales, entre otros. Los países que obtuvieron calificaciones cercanas a 100 en el índice son aquellos en los que los niveles de impunidad son mayores, mientras que aquellos que tienen niveles cercanos a 0 son menos impunes.

Los resultados obtenidos, como es de esperarse para nuestro país, no son buenos. De 59 casos estudiados, México se encuentra en la posición 58 con un puntaje de 75.7, por encima sólo de Filipinas, que obtuvo un puntaje de 80; la conclusión del índice, es que México es uno de los países con marco institucional legal constituido que tiene más impunidad en el mundo.

2.9 Porcentaje de aprobación del gobierno

Otro indicador que puede servir para medir la calidad de rendición de cuentas de nuestro país, es el porcentaje de aprobación gubernamental del gobierno, una percepción positiva de la administración pública, indica que la población acepta la gestión gubernamental, lo cual incide en este elemento del gobierno abierto.

Para medir los niveles de aprobación que otorga la población a su gobierno, se utilizará como referente las encuestas realizadas a la gestión del presidente Enrique Peña Nieto, el cual funge como representante máximo del actuar estatal durante el periodo que se está estudiando.

Tabla 2				
Encuestadora	Aprobación	Desaprobación	Indiferente o no contestó	Fecha de publicación
Parametría	30%	69%	1%	feb-17
Mitofsky	17%	77%	6%	feb-17
Reforma	12%	86%	2%	feb-17
El Universal	21%	73%	6%	mar-17
Buendía & Laredo	19%	74%	7%	feb-17
GEA-ISA	32%	65%	3%	dic-16

Fuente: Elaboración propia con información de las encuestadoras sobre la percepción de aprobación del gobierno de Enrique Peña Nieto.

Los resultados que se muestran en la tabla 2, son concordantes con los del Índice de Percepción de la Corrupción, manifestando un sentir poblacional en su mayoría negativo hacia el actuar gubernamental. Tomando en cuenta los resultados de los diferentes indicadores que se analizaron, se puede inferir que el ejercicio de la rendición de cuentas en México es muy bajo por lo que el nivel de “answerability” se puede clasificar como mínimo, dotando a la población de pocos elementos para hacer responsables de sus actos a los funcionarios públicos y al mismo tiempo, al ser un país con un alto nivel de impunidad, no se puede ejercer de manera correcta el principio del “enforcement” que se encargaría de castigar a aquellos que cometieran actos de corrupción.

2.10 Gobierno abierto en el estado de Puebla

Por su parte, a nivel estatal, los esfuerzos han sido aislados en Puebla, el estado, contaba con un área especializada dedicada al gobierno abierto; actualmente, sin embargo, la vigilancia de esta iniciativa, se incorporó a las tareas de vigilancia de la transparencia, mediante la Coordinación Estatal de Transparencia y Gobierno Abierto, cuyo objetivo es dirigir las acciones en materia de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y gobierno abierto en la Administración Pública Estatal. Con esto, se encaminan la mayoría de las acciones únicamente a la transparencia, más no a las acciones de gobierno abierto como un conjunto de políticas integrales que deberían de generar valor público para la sociedad.

Recientemente en el año de 2016, se presentó una reforma a la ley de transparencia, la cual ya contempla diversas acciones en la materia, pero que siguen estando desarticuladas y que dejan fuera diversos temas de la estrategia nacional e internacional. Esta reforma, contempla los cambios realizados en la legislación federal, dedicando el capítulo tercero al concepto de la “*transparencia proactiva*” y el capítulo cuarto al gobierno abierto.

Por transparencia proactiva, la ley menciona que los sujetos obligados deberán difundir la información en los medios y formatos que más convengan al público de acuerdo a lo que establezca el Instituto de Transparencia, y al igual que la legislación federal, con el objetivo de permitir la generación de conocimiento público útil, para disminuir asimetrías de la información, mejorar los accesos a trámites y servicios y optimizar la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos. En cuanto a gobierno abierto, se promueve la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción, implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental de fácil acceso y lenguaje sencillo.

En el aspecto práctico, en el estado de Puebla para el año 2017, donde se realizará el estudio sobre el programa *Bachetón*, el ayuntamiento del mismo nombre cuenta con un sitio dedicado para el gobierno abierto en la siguiente liga <http://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/>; la página, contiene diversos apartados con las dimensiones de la iniciativa, en especial se destacan 3 de ellos, que están dedicados a transparencia, participación y colaboración y rendición de cuentas.

El apartado de transparencia, contiene información sobre información fiscal, armonización contable, datos para la realización de trámites por dependencia e información relativa a normatividad y lineamientos; para realizar solicitudes de transparencia específicas sobre datos públicos o información personal, el sitio te remite a la página de <http://infomex.puebla.gob.mx/>

La rendición de cuentas, se incorpora como un sub-apartado de la información fiscal proporcionada por la página de transparencia, en su liga se puede acceder a información sobre la aplicación de recursos federales, aquella relativa a la cuenta pública, deuda e informes financieros, entre otras.

Sobre la participación y colaboración, el sitio explica las funciones del Consejo de Participación Ciudadana y del Comité Ciudadano para la Transparencia, la manera en que se conforman y sus facultades, sin embargo, no existen mecanismos efectivos de manera directa en los cuales el ciudadano pueda participar de manera activa en los diversos programas gubernamentales

En materia de gobierno electrónico, el mismo sitio cuenta con una pestaña dedicada a datos abierto y una página especializada para ello en la liga <https://datosabiertos.pueblacapital.gob.mx/>. El apartado es interesante ya que contiene diversa información que puede ser de utilidad al ciudadano, en los siguientes apartados: Cultura y turismo, datos geoespaciales, economía y empleo, educación y capacitación, gobierno y finanzas públicas, medio ambiente, negocios y emprendedurismo, rendición de cuentas y democracia, salud y bienestar, seguridad, servicios públicos y transporte e infraestructura.

La rendición de cuentas, se incluye una vez más como parte importante de la iniciativa que se práctica en el ayuntamiento, en la sección de datos abiertos se incorpora información relativa a los proveedores, solicitudes anteriores de transparencia y contratos de servicios.

En una primera revisión, pareciera que el ayuntamiento cumple de manera amplia con las dimensiones del gobierno abierto, cuenta con un sitio dedicado y apartados especializados para los elementos de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y gobierno electrónico, incluyendo incluso a la colaboración como parte medular del proyecto; sin embargo, los resultados presentados por la métrica de gobierno abierto 2017 ya mencionada con anterioridad, no son tan favorables.

En el estudio, el estado de Puebla se ubica en la posición número 28 (tabla 3) como uno de los peores resultados del país, en general las calificaciones de todos los estados son reprobatorias, pero Puebla destaca especialmente por sus bajas calificaciones en participación, lo cual quiere decir que el ciudadano no tiene posibilidades válidas de incidir en la toma de decisiones públicas y el gobierno tampoco las permite.

Tabla 3						
#	Estado	Índice de Gobierno Abierto	Subíndice de Participación desde la perspectiva del gobierno	Subíndice de Participación desde la perspectiva del ciudadano	Subíndice de Transparencia desde la perspectiva del gobierno	Subíndice de Transparencia desde la perspectiva del ciudadano
1	Ciudad de México	0.51	0.47	0.34	0.56	0.68
2	Guanajuato	0.48	0.37	0.37	0.47	0.7
3	Federal	0.46	0.31	0.3	0.59	0.64
4	Jalisco	0.45	0.29	0.47	0.52	0.51
5	México	0.44	0.22	0.38	0.51	0.66
6	Aguascalientes	0.43	0.21	0.48	0.48	0.54
7	Zacatecas	0.43	0.18	0.43	0.49	0.63
8	Sinaloa	0.42	0.31	0.26	0.52	0.61
9	Sonora	0.42	0.2	0.47	0.43	0.57
10	Baja California	0.41	0.29	0.32	0.5	0.53
11	Coahuila	0.41	0.33	0.38	0.43	0.5
12	Michoacán	0.41	0.2	0.38	0.44	0.62
13	Veracruz	0.41	0.33	0.34	0.46	0.5
14	Quintana Roo	0.4	0.14	0.38	0.51	0.56
15	Tabasco	0.4	0.37	0.24	0.46	0.54
16	Chihuahua	0.38	0.22	0.29	0.43	0.57
17	Durango	0.38	0.23	0.34	0.41	0.54
18	Morelos	0.38	0.2	0.21	0.46	0.64
19	Nuevo León	0.38	0.22	0.31	0.48	0.49
20	Yucatán	0.38	0.15	0.28	0.44	0.63
21	Campeche	0.37	0.14	0.29	0.49	0.55
22	Guerrero	0.37	0.1	0.33	0.5	0.56
23	Hidalgo	0.36	0.29	0.25	0.35	0.56
24	San Luis Potosí	0.36	0.23	0.26	0.44	0.5
25	Baja California Sur	0.35	0.21	0.3	0.42	0.47
26	Chiapas	0.35	0.12	0.33	0.45	0.49
27	Colima	0.35	0.14	0.29	0.43	0.55
28	Puebla	0.34	0.27	0.28	0.35	0.47
29	Tamaulipas	0.34	0.23	0.22	0.48	0.43
30	Nayarit	0.33	0.16	0.22	0.44	0.49
31	Oaxaca	0.33	0.18	0.3	0.44	0.41
32	Tlaxcala	0.29	0.11	0.27	0.36	0.41
33	Querétaro	0.27	0.09	0.37	0.32	0.32

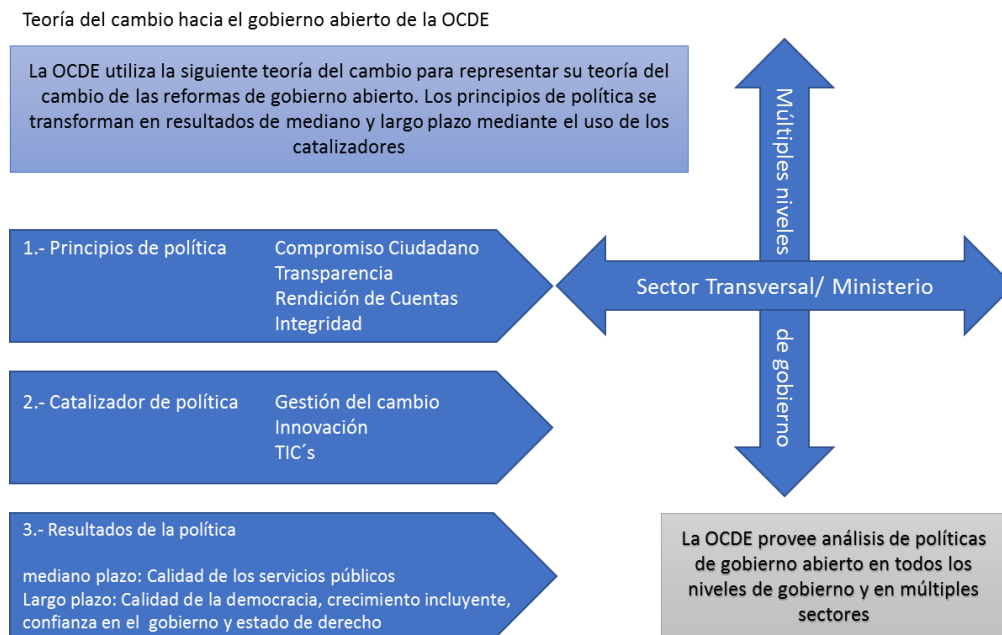
Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2017 ; Índice de Gobierno Abierto por Estado.

2.11 Implementación de los Modelos de Gobierno Abierto

Con base en lo estudiado sobre la situación del gobierno abierto en México, implementar la iniciativa suena como una idea complicada; de acuerdo con lo analizado, en México hay niveles bajos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, por lo que implementar sistemas de gobierno abierto suena como una tarea onerosa e imposible.

Ante esto, es importante revisar las recomendaciones que han emitido los organismos internacionales en la materia. La OCDE ha presentado un “modelo de implementación”, que propone la mejor ruta para lograr adoptar iniciativas de gobierno abierto.

De acuerdo con la OCDE, un gobierno es abierto cuando es transparente, responsable, comprometido y opera con integridad, mediante instrumentos y prácticas de política, que impulsen el cambio y la innovación de procesos, esto llevará a que el gobierno ofrezca mejores servicios con mejor calidad a favor del bienestar social y la democracia. Con base en lo anterior la OCDE ha propuesto el siguiente modelo, que busca implementar correctamente iniciativas de gobierno abierto en el mundo para generar impactos positivos en la sociedad.



Fuente: OCDE (2015), "The OECD: A partner in open government"

Según la OCDE para lograr gobiernos más abiertos, será necesario pasar por diversas etapas, la primera corresponde a los elementos que lo componen, como participación ciudadana y rendición de cuentas, lo segundo que se necesita son los catalizadores de política, en donde se incluyen los elementos tecnológicos como parte fundamental para lograr el gobierno abierto; finalmente los resultados serán que en el mediano plazo mejorará la calidad de los servicios públicos y en el largo plazo, mejorará la calidad de la democracia, el crecimiento incluyente, la confianza en el gobierno y el estado de derecho. Estos últimos deberán ser el fin que persiga toda política de gobierno abierto.

Se puede decir que México se encuentra en un proceso de gestación de gobierno abierto, que se encuentra en la primera etapa de implementación que reconoce la OCDE, la reciente reforma a la Ley de Transparencia, así como las reformas en materia de anticorrupción corresponden a estos *principios de política*.

A continuación, analizaré de manera individual las diferentes dimensiones que componen al gobierno abierto, para poder conformar un marco teórico suficiente que me permita describir las particularidades del estudio de caso que se investigará en este trabajo.

CAPÍTULO III

DIMENSIONES DEL GOBIERNO ABIERTO

Desde la teoría Ramírez-Alujas (2012), identifican al menos tres elementos que componen al gobierno abierto 1. mejorar los niveles de transparencia y datos públicos encaminados a la rendición de cuentas 2. facilitar la participación ciudadana, principalmente en el diseño e implementación de políticas públicas y 3. favorecer la generación de espacios de colaboración para co-producir valor público, social y cívico.

La literatura respecto a cuántos son los elementos que conforman la iniciativa de gobierno abierto es diversa, sin embargo, la mayoría coincide en que son 4 las principales dimensiones que permitirían la implementación de la misma. La estrategia, generalmente se centra en trabajar en cada uno de los elementos que conforman al gobierno abierto por separado, enfocando esfuerzos en acciones concretas y en reformas que generen un marco apropiado para su implementación.

El primero de ellos es la participación ciudadana, el cual, entendiéndose como uno de los elementos del gobierno abierto, es también aquel en el cual se empodera al ciudadano para la toma de decisiones en el actuar gubernamental, así como en la formulación de políticas públicas. En la materia, busca que el ciudadano participe activamente de las decisiones gubernamentales y que esté enterado de las diversas acciones de los servidores públicos, apoyándose en los medios de comunicación, las tecnologías de la información y las redes sociales, para que de esta forma pueda influir en la toma de decisiones o en su caso hacer ejercicio de su derecho de exigir rendición de cuentas por sus actos a los servidores públicos.

En cuanto a la transparencia, en primera instancia se considera como derecho fundamental y el cual se encuentra plasmado en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, éste manifiesta en su segundo párrafo lo siguiente “Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e

ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”, haciendo énfasis en que el Estado deberá ser el encargado de garantizar esta libertad de información.

En la noción de gobierno abierto, los ciudadanos no sólo deben tener esta libertad en el acceso a la información pues se busca llevar este derecho más allá, buscando que la información esté disponible directamente y de fácil acceso mediante diferentes medios, que se pueda acceder a los presupuestos y al uso de los mismos, que la información se pueda trabajar y se encuentre en todos los formatos posibles, que se pueda acceder a ella desde cualquier lugar y que se encuentre en un lenguaje ciudadano.

Otro elemento del gobierno abierto frecuentemente mencionado en la literatura es el gobierno electrónico o e-gobierno, que se muestra desde hace décadas como una herramienta imprescindible para agilizar la gestión administrativa de las instituciones y en la administración pública como una tendencia que incrementa el uso de las tecnologías de la información, como medio para facilitar la operación gubernamental, la automatización de procesos y en gran medida para satisfacer de manera simplificada las necesidades de los ciudadanos.

Esta necesidad de modernizar la gestión pública ha generado que los servicios que ofrece el gobierno se vuelvan electrónicos, de manera que se pueda acceder a éstos de manera rápida y con una respuesta más pronta, el gobierno electrónico en el marco del gobierno abierto busca que las necesidades de los ciudadanos puedan ser atendidas de forma rápida utilizando las tecnologías de la información, que se reduzcan costos de administración, así como el aparato burocrático, disminuyendo así la corrupción.

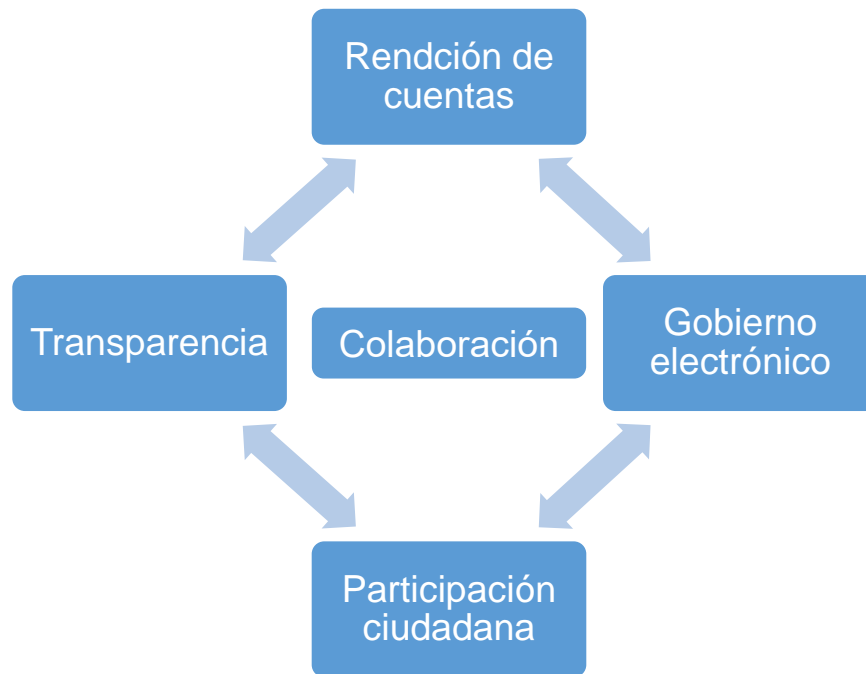
Por último, se menciona a la rendición de cuentas como un elemento indispensable del gobierno abierto, el cual busca combatir el mal uso de los recursos públicos, mediante la revisión de las cuentas públicas de los sujetos de revisión obligados de los gobiernos federales, estatales y municipales.

Con esta iniciativa, se busca fortalecer y agilizar la función fiscalizadora de los órganos de control interno y las entidades de fiscalización, a fin de que la población pueda estar informada del actuar gubernamental y en su caso, exigir la

resolución de los diversos procesos administrativos en contra de los funcionarios corruptos.

De acuerdo con Bingham y Foxworthy (2012), estos 4 elementos trabajarán de manera conjunta a favor de administraciones más abiertas, la participación mejorará la eficacia gubernamental y la calidad de la toma de decisiones; el gobierno electrónico favorecerá a la transparencia; la transparencia promoverá la rendición de cuentas y la colaboración incorporará a los ciudadanos a las acciones de gobierno.

Figura 2



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a Bingham y Foxworthy (2012)

Es interesante notar, que se incluye a la colaboración como otro de los elementos que permiten fomentar el gobierno abierto, esto es así porque el trabajo conjunto entre diferentes organizaciones, tanto a nivel internacional, nacional o sub-nacional, del sector social, académico y empresarial, ejercen presión e impulsan cualquiera de los elementos, además de fomentar interacción transversal entre los mismos.

Si bien, la colaboración no se considera siempre como una de las dimensiones que componen al gobierno abierto, diversos autores señalan que su papel es imprescindible, haciendo mención a que la colaboración puede ser un instrumento transversal del que se apoyarán los demás elementos para lograr de mejor manera sus objetivos, permitiendo la co-creación de valor público.

3.1.1 La transparencia

La transparencia vista como uno de los elementos del gobierno abierto, suele ser confundida, en ocasiones, con acciones relativas a la transparencia y acceso a la información, éstas suelen ser confundidas como aquellas encaminadas a la conformación de un gobierno abierto en las instituciones, sin embargo, estas dos interpretaciones conceptuales representan definiciones diferentes, pero que concurren en ciertos aspectos y las cuales no están desagregadas una de la otra, es decir, la transparencia apoya a que exista el gobierno abierto, y a su vez el gobierno abierto puede ser indicador de un incremento en las acciones de transparencia.

Como concepto aislado de acuerdo a la legislación, la transparencia trata de proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal. Esta definición de ley se ha tomado de manera literal en las entidades gubernamentales, aprovechando estas generalidades para proveer sólo los datos requeridos por la legislación.

Cantú et.al (2011:26-45), han hecho hincapié en este problema, en el sentido de que el gobierno burocrático, se ha limitado a cumplir con los requisitos plasmados en la legislación y no a un verdadero compromiso por cambiar la percepción ciudadana en el quehacer público y de aperturar la información realmente valiosa para la población. Este problema de los gobiernos burocráticos, se abordará más adelante como uno de los grandes males que aqueja a la apertura gubernamental y que no permite la correcta libertad de la información de carácter público.

Para Uvalle (2011:15), la transparencia es más que sólo la liberación de información requerida, ésta implica, además, que hay formas legales y políticas para acabar con la opacidad y fortalecer la confianza de los ciudadanos hacia el quehacer gubernamental, además evita la visión patrimonial del poder y apoya a la vigilancia sobre el uso de los recursos públicos.

Fung y Wright (2003), por su parte, dicen que la transparencia de los gobiernos es ahora un imperativo democrático y no negociable, que se ha convertido en el “derecho a saber” por parte de la población; mientras que Birkinshaw (2006:189), se refiere a ella como la dirección de los asuntos públicos bajo el escrutinio público, esta última se refiere a una noción más encaminada hacia la participación ciudadana, enfocada a la conceptualización requerida por el gobierno abierto; una transparencia que, perseguirá que la información liberada sea de utilidad práctica para el ciudadano en un marco global de datos abiertos.

Luego entonces la transparencia se vuelve un concepto más complejo y que rompe las barreras delimitadas por la legislación vigente, la transparencia más bien, deberá adoptarse como una parte fundamental de la vida institucional, que permita el acceso a gobiernos más abiertos y ciudadanos con más derechos.

Para el gobierno abierto la transparencia se vuelve un pilar fundamental para lograr los objetivos de la iniciativa; con ella, la información se vuelve disponible de facto y se obliga a los entes gubernamentales a poner la información en una caja transparente a través de la cual el ciudadano podrá realizar consultas de información que crea relevante.

En síntesis, la transparencia en un marco conceptual de gobiernos abiertos, tratará que la información que genera el gobierno sea pública, para los fines que el ciudadano considere útiles; ésta, será el comienzo de cualquier política de gobierno abierto y como lo plantea el modelo de implementación de la OCDE, sin ella, no se puede avanzar a las etapas siguientes del gobierno abierto.

3.1.2 La transparencia en México

En nuestro país es notable que el proceso de transparencia ha avanzado de manera restringida, en un camino de negociaciones entre diferentes agentes

políticos y sociales; la razón es entendible, ya que nuestro gobierno estuvo acotado a un monopolio de poder durante los sexenios priistas, en los cuales no era necesario transparentar las acciones gubernamentales.

Sin embargo, un primer antecedente de las políticas de transparencia, fue durante el mandato del presidente José López Portillo, en donde se destaca por primera vez el derecho a la información en el artículo 6 de la Constitución, dando inicio a los primeros indicios que remarcan la importancia de la transparencia, cabe mencionar que estos cambios no se generaron como parte de un acto de reclamo de la ciudadanía hacia las esferas del poder, sino que fue un acuerdo entre actores gubernamentales, de manera que se permitiera la sana convivencia al interior del sistema político. Aun tomando esto en cuenta, el cambio es significativo, ya que se reconoce por primera vez la necesidad de dejar atrás el hermetismo del quehacer gubernamental.

Posteriormente durante el mandato del presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006) y debido al proceso de transición política que se vivió en el país entre el cambio gubernamental de gobiernos afines al Partido Revolucionario Institucional por aquellos correspondientes a las cúpulas empresariales del PAN, se hace visible la necesidad de una política de transparencia más ambiciosa.

Este proceso de alternancia que se manifiesta con la pérdida de la presidencia por parte del PRI en el año 2000 es el inicio para la democratización del poder; durante el sexenio de Vicente Fox, este compromiso se manifiesta mediante la política de comunicación social del gobierno, basada en 3 principios: derecho a la sociedad de información, derecho a la libre expresión y derecho ciudadano a participar en las decisiones públicas.

Aunado a la presión social, se presentó conjuntamente una creciente exigencia por parte de los organismos multilaterales, tales como el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio y el Fondo Monetario Internacional hacia el gobierno mexicano para hacer transparente el uso de los recursos públicos que coadyuvó a la necesidad de adoptar medidas en contra de la corrupción y a favor del gobierno abierto. Esto se materializa con la creación de la *Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción* en el año 2000

y el Programa Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en 2001.

Con esta coyuntura social y con la participación de sectores sociales políticos y empresariales, se crearía en 11 de junio de 2002 la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, reconociendo el derecho de acceso a la información pública y creando a su vez el *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*.

En la actualidad, el tema de la transparencia continúa siendo controversial, manifestando la necesidad de fortalecer aún más el derecho al acceso a la información de los ciudadanos, por lo que, en el año 2016, se abroga la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* y se expide la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública* reestructurando el *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública* por el *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*, el cual tiene 3 objetivos principales: garantizar el derecho de acceso de las personas a la información pública gubernamental; proteger los datos personales y resolver las negativas de acceso a la información por parte de entidades de gobierno.

Esta nueva ley, que se publicó en el periódico oficial de la federación en mayo de 2016, presenta un gran avance en materia de acceso a la información, ya que la misma considera dentro de su objeto, la incorporación de políticas de gobierno abierto; en su artículo 2° de la fracción V a la VIII, se manifiesta expresamente lo siguiente:

Artículo 2. Son objetivos de la presente Ley:

...

V. Fortalecer el escrutinio ciudadano sobre las actividades sustantivas de los sujetos obligados;

VI. Consolidar la apertura de las instituciones del Estado mexicano, mediante iniciativas de gobierno abierto, que mejoren la gestión pública a través de la difusión de la información en formatos abiertos y accesibles, así como la participación efectiva de la sociedad en la atención de los mismos;

VII. Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, a fin de contribuir a la consolidación de la democracia, y

VIII. Promover y fomentar una cultura de transparencia y acceso a la información pública (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2016).

Aunado a esto, se incorpora de manera detallada el concepto de la “*Transparencia Proactiva*”, con el objetivo de permitir la generación de conocimiento público útil, disminuir asimetrías de la información, mejorar los accesos a trámites y servicios y optimizar la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos.

Con esto, se incluye plenamente al gobierno abierto como un tema prioritario en la agenda, y se consideran a los elementos que lo componen como parte de la estrategia nacional de gobierno abierto. En el capítulo cuarto de la misma ley, en los artículos 66 y 67 se describen de manera detallada las acciones en materia de gobierno abierto que deberá llevar a cabo nuestro país:

Capítulo IV

Del Gobierno Abierto

Artículo 66. Las Cámaras del Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo Federal, el Poder Judicial de la Federación, los organismos constitucionalmente autónomos y demás sujetos obligados en el ámbito federal, en materia de Gobierno Abierto deberán:

- I. Establecer políticas internas para conducirse de forma transparente;
- II. Generar las condiciones que permitan que permee la participación de ciudadanos y grupos de interés;
- III. Crear mecanismos para rendir cuentas de sus acciones, y
- IV. Promover la eficacia tanto en la organización de su trabajo como en su propio desempeño.

Artículo 67. En materia de Gobierno abierto compete:

- I. A las Cámaras del Honorable Congreso de la Unión:
 - a) Permitir, de conformidad con su legislación interna, la participación ciudadana en el proceso legislativo;

- b) Publicar activamente información en línea sobre las responsabilidades, tareas y funciones de las Cámaras;
 - c) Facilitar la formación de alianzas con grupos externos para reforzar la participación ciudadana en las Cámaras;
 - d) Permitir que la ciudadanía tenga acceso a información más comprensible a través de múltiples canales;
 - e) Publicar información legislativa con formatos abiertos;
 - f) Desarrollar plataformas digitales y otras herramientas que permiten la interacción ciudadana con las Cámaras del Congreso;
 - g) Desarrollar programas divulgativos dirigidos a jóvenes y comunidades históricamente marginadas, y
 - h) Garantizar que los procedimientos de apertura parlamentaria sean conformes a los estándares internacionales.
- II. A los órganos del Poder Judicial de la Federación:
- a) Propiciar el acceso al público a audiencias y sesiones en las que se resuelvan asuntos jurisdiccionales, conforme a la legislación aplicable;
 - b) Propiciar mecanismos de acceso público a las sesiones de los órganos colegiados administrativos, siempre que su propia naturaleza lo permita;
 - c) Procurar la utilización de lenguaje sencillo en sus resoluciones;
 - d) Implementar plataformas electrónicas y otras herramientas que permita la interacción de la sociedad frente a la actuación jurisdiccional;
 - e) Instituir un grupo de trabajo con la sociedad que posibilite la interacción permanente, la detección de áreas de oportunidad y el establecimiento de políticas de apertura institucional.

En este caso se emitirán los lineamientos que establezcan la forma y términos de implementación del trabajo conjunto con la sociedad (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2016).

En la legislación se incorporan la mayoría de los elementos que componen al gobierno abierto a excepción de la rendición de cuentas, el cual cuenta con su propia legislación en la materia, esto es un gran avance, ya que la obligatoriedad

de la misma se extiende a todos los poderes federales y los alcances deberán ser replicados a su vez en los estados que componen a la república mexicana.

Es importante hacer notar que, en la nueva ley, se hace ya mención puntual del gobierno abierto como una obligación que deben cumplir los entes gubernamentales, pero también cabe mencionar que los esfuerzos parecen enfocarse más hacia una transparencia dentro de la concepción teórica del “right to now”, es decir, aquellos postulados que manifiestan que la información es un derecho, perdiendo el otro de sus enfoques, el cual señala que la información debe ser útil.

Dicho esto, las reformas en materia de transparencia se han limitado a que las instituciones cumplan únicamente con los mínimos contemplados en la obligación legal y no en la practicidad de la información contenida dentro de sus sitios web, entorpeciendo así las políticas a favor del gobierno abierto.

En temas de gobierno abierto, la transparencia no debe verse como un concepto unificado, sino como un medio que permita un estado armónico de los flujos de información en beneficio de una administración pública más cercana al ciudadano y que sirva como uno de los elementos de un conjunto de acciones cuya finalidad última debe ser la mejora de los procesos y la búsqueda de la eficiencia administrativa de las agencias de gobierno.

En este sentido, los esfuerzos en México no han sido prometedores, si bien lo que se ha logrado en materia de transparencia en los últimos años ha sido destacable, el uso de la transparencia deberá expandirse para privilegiar el acceso de la información para fines útiles, considerando la practicidad del gobierno abierto para incorporar en la agenda la apertura total de los documentos gubernamentales que sean de interés público.

Las reformas en la materia que se llevaron a cabo den 2016 son, sin duda, un gran avance, pero habrá que estar atento de las medidas que se tomarán a nivel estatal y municipal para incorporar la iniciativa de gobierno abierto en sus administraciones, poniendo especial énfasis en la homologación de criterios, para la publicación de datos que son de interés para los ciudadanos. A continuación, se

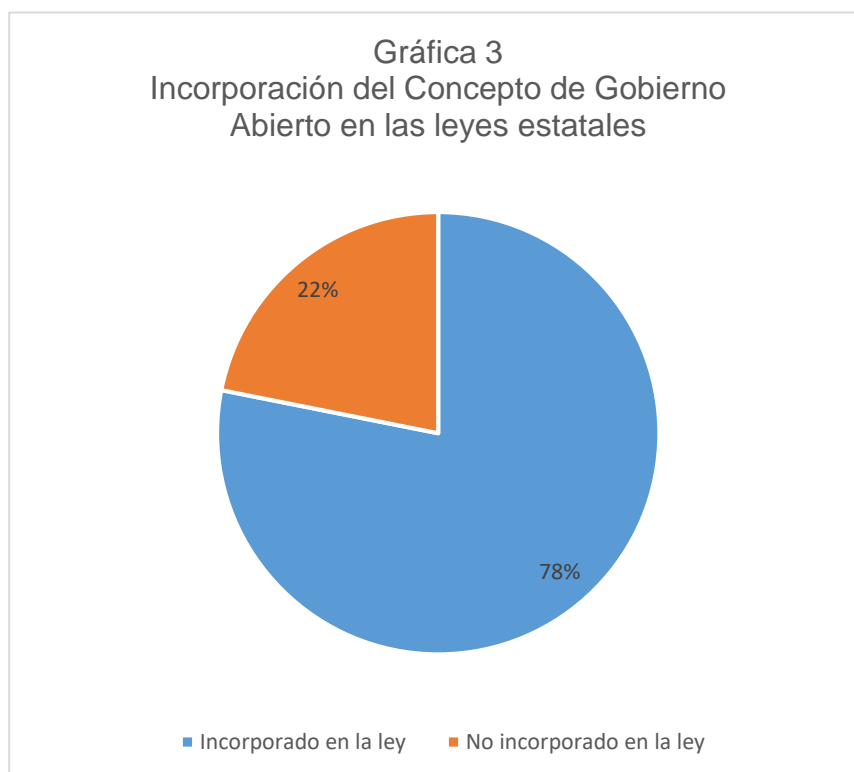
analizarán las legislaciones estatales para verificar la incorporación del concepto de gobierno abierto en las nuevas reformas en materia de transparencia.

3.1.2 Análisis de las legislaciones estatales en materia de gobierno abierto

Para verificar los avances de las legislaciones estatales para el año 2017 y su relación con el gobierno abierto, se revisaron los ordenamientos legales que se reformaron como parte de la nueva ley en dos aspectos: el primero, para verificar que efectivamente se incorporó el término “Gobierno Abierto” en la normativa; el segundo, para contabilizar en caso de que, si se incorporara el elemento conceptual en la ley, el número de menciones que hay de la palabra, con la finalidad de valorar el grado de importancia que se le dio en cada legislación. Del análisis se desprende la siguiente información:

Tabla 4			
#	Entidad federativa	¿La ley de transparencia del estado contempla al gobierno abierto como figura?	Menciones de la palabra "Gobierno Abierto"
1	Aguascalientes	no	0
2	Baja California	Si	2
3	Baja California Sur	Si	1
4	Campeche	Si	1
5	Chiapas	Si	4
6	Chihuahua	Si	3
7	Ciudad de México	Si	21
8	Coahuila de Zaragoza	Si	13
9	Colima	no	0
10	Durango	Si	5
11	Guanajuato	Si	1
12	Guerrero	Si	20
13	Hidalgo	Si	5
14	Jalisco	Si	2
15	México	Si	3
16	Michoacán de Ocampo	Si	3
17	Morelos	Si	18
18	Nayarit	Si	3
19	Nuevo León	Si	2
20	Oaxaca	no	0
21	Puebla	Si	3
22	Querétaro de Arteaga	no	0
23	Quintana Roo	no	0
24	San Luis Potosí	Si	6
25	Sinaloa	Si	2
26	Sonora	no	0
27	Tabasco	Si	4
28	Tamaulipas	Si	2
29	Tlaxcala	Si	2
30	Veracruz de Ignacio de la Llave	Si	9
31	Yucatán	Si	8
32	Zacatecas	no	0

Fuente: Elaboración propia con información de las leyes de transparencia de los estados 2017.



Fuente: Elaboración propia con información de las leyes de transparencia de los estados 2017.

Es importante hacer notar que, de los 32 estados de la república, 7 de ellos (22%) aún no reconocen el concepto de gobierno abierto dentro de sus legislaciones, al no darle un nivel apropiado dentro del marco normativo legal, el mismo se degrada por lo que no podría ser incorporado de manera apropiada tampoco en los municipios.

Tabla 5	
Número de menciones de la palabra "Gobierno Abierto" en la ley estatal	Número de Estados
1 a 5 menciones	18
1 a 10 menciones	3
10 a 20 menciones	3
Más de 20 menciones	1

Fuente: Elaboración propia con información de las leyes de transparencia de los estados 2017.

En cuanto al número de menciones, de los 25 estados (78%) que, sí incorporan el elemento del gobierno abierto en sus legislaciones, 18 tienen de 1 a 15 menciones, 3 estados de 1 a 10 menciones, al igual de 10 a 20 menciones y sólo uno con más de 20.

El número de veces a las que se refiere el concepto de gobierno abierto dentro de las leyes estatales, nos proporciona un número aproximado de los artículos que se le dedicaron a esta iniciativa, es notable que la mayoría de los estados tienen de 1 a 5 menciones, por lo que se puede inferir que sólo le dedicaron algunos artículos de la legislación al gobierno abierto y también se puede destacar el caso de 3 estados: Morelos, Guerrero y Ciudad de México los cuales tienen 18, 20 y 21 menciones respectivamente, siendo los estados que incluyeron más al concepto dentro de sus leyes.

Tomando esta información en cuenta, se puede decir que el avance en materia de gobierno abierto en la mayoría de los estados fue mínimo, 7 aún no incorporan al gobierno abierto en sus legislaciones, si bien puede que hayan incorporado algunos elementos como los datos abiertos, no reconocen aún a la iniciativa como parte del marco jurídico que se debe seguir, y a su vez, 18 estados se refieren al gobierno abierto de manera superficial, dándole una importancia relativamente baja al mismo. Sin duda, queda mucho trabajo por hacer y se deberá dar un seguimiento a la manera en que los municipios se ajustarán a estos ordenamientos en beneficio de una administración pública más abierta.

3.2.1 La rendición de cuentas

La rendición de cuentas como parte del gobierno abierto tiene una importancia especial, ya que es la que permite cambiar la percepción del ciudadano hacia el gobierno que tiene, la idea general de que los buenos gobiernos deben hacerse responsables de sus actos y del uso de los recursos que son recaudados mediante impuestos a sus ciudadanos.

En este sentido, la rendición de cuentas como uno de los elementos del gobierno abierto se encargará de informar de manera más eficiente sobre el actuar

de los gobernantes a sus ciudadanos, permitiéndoles verificar que efectivamente se están cumpliendo con las expectativas que éstos tienen sobre el Estado. Un correcto ejercicio de este elemento en una perspectiva de gobierno abierto, cambiará positivamente la percepción que tiene el ciudadano sobre su gobierno.

Según Ugalde (2002:10-14), la rendición de cuentas proviene de la definición anglosajona de *accountability*, en el sentido de que se refiere a “hacerse responsable de algo” y hace énfasis en que el término en sí no tiene traducción en el idioma español, llegándose a traducir erróneamente como una definición orientada a la contabilidad y no al acto de rendir o de dar cuentas. McLean (1996), por su parte, agrega como un elemento adicional a la definición el término de los “representados” refiriéndose a aquellos que tienen el derecho a exigir cuentas sobre el uso de recursos públicos al poder. Por lo que se puede definir a la “*accountability*”, como aquel ejercicio en el que el ciudadano exige su derecho a rendir cuentas de sus actos a sus representantes.

Por su parte Premchand (2001), manifiesta que hay dos tipos de rendición de cuentas: la vertical y la horizontal, la primera responsabiliza a los funcionarios públicos con el electorado o la ciudadanía a través de canales como la votación, la libertad de prensa y la libre asociación, la segunda, se refiere al sistema de contrapesos del gobierno en el cual las diversas agencias tienen facultades desagregadas para revisar y sancionar, en caso de una conducta indebida; en la actualidad, se reconoce un tercer tipo de rendición de cuentas, la diagonal y en la cual el ciudadano acude a las diversas instancias gubernamentales para conseguir un mejor control del actuar del Estado.

El modelo mexicano de rendición de cuentas, de acuerdo con la noción de Premchand, incluye elementos de los 3 tipos, por un lado el ejercicio vertical se hace presente cuando los ciudadanos hacen uso de su derecho democrático al ejercer el sufragio, el tipo horizontal, es aquel que se realiza mediante las auditorías tanto internas como externas que se hacen al uso y destino de los recursos públicos y finalmente la diagonal que se ha manifestado de manera más frecuente mediante el reclamo social utilizando los medios de comunicación

masivos y las peticiones formales por parte de las organizaciones no gubernamentales.

Romzek y Dubnick (1987) distinguen a su vez 4 tipos diferentes de rendición de cuentas que son: jerárquica, profesional, legal y política; diferenciándolas según el grado de autonomía y control que tienen las diversas agencias gubernamentales.

En el caso de la rendición de cuentas profesional, el gobierno otorga facultades a los expertos, como auditores, contadores y recaudadores de impuestos, dotándolos de autonomía para ejercer su profesión en un sistema de contrapesos; en cuanto a la rendición de cuentas jerárquica, ésta se refiere estrictamente a la estructura gubernamental, en la cual las diferentes agencias cuentan con mecanismos de coordinación y revisión para cuidar el presupuesto.

Sobre la rendición de cuentas política, el autor se refiere a aquella obligación que tienen los representantes elegidos por votación popular, hacia sus representados, de manera que se dé respuesta a las inquietudes de los ciudadanos.

Por último, la rendición de cuentas legal, se distingue como el tipo más rígido de los cuatro, en el cual el gobierno está regido por un estricto sistema de revisiones, y en el cual las agencias cuentan con una autonomía muy limitada, con regulaciones y tiempos estrictos en materia de presupuestos, así como revisiones fiscales y requisitos de transparencia.

Por su parte Schedler (1999:11-19), indaga más sobre los términos anglosajones y rescata dos importantes conceptos la *answerability* y el *enforcement*, como elementos imprescindibles de la rendición de cuentas, el primero lo concibe como la obligación de los funcionarios de entregar información, así como el derecho de los ciudadanos para exigirla, y el *enforcement*, como la capacidad de sanción que se debe tener ante conductas que violen la ley.

Aguilar Villanueva (2013:108-110), tiene un planteamiento similar sobre la rendición de cuentas, pero en el sentido de que esta es una obligación que la información esté disponible en caso de que los ciudadanos la requieran, es decir,

si uno de los representados solicita rendición de cuentas a un funcionario, la información debe estar disponible para él.

En otro sentido Anheier y Hawker (2007:110), hablan del tema de la rendición de cuentas, con la perspectiva de que éste se ha vuelto un tema de interés público, donde la confianza en las instituciones se ha perdido, llevando a la participación de asociaciones civiles y ONG's en la revisión de los recursos públicos, en su texto mencionan "Los escándalos que han conmocionado tanto al mundo empresarial, como a los gobiernos y a las organizaciones sin ánimo de lucro parecen haber socavado la confianza pública en muchas instituciones".

Este ejemplo concuerda bastante con la situación de nuestro país, donde la cultura de rendición de cuentas efectiva y transparente es un tema relativamente nuevo, y en el cual hay una incertidumbre por parte de la población (debido a la desconfianza de los ciudadanos hacia los servidores públicos y las instituciones), resulta trascendental buscar mecanismos para que la revisión de los recursos sea imparcial, transparente y además sea certera para la ciudadanía. Si se retoma lo dicho por la OCDE, implementar medidas de gobierno abierto efectivas y visibles a la ciudadanía, repercutiría en una mejora en la confianza pública por parte de la población.

La propuesta de que se logre esto mediante la inclusión de ONG's resulta interesante, ya que incluiría otro de los elementos del gobierno abierto, el cual es la participación ciudadana, que enriquece el ejercicio de la gestión pública, dotándolo de credibilidad y otorgando legitimidad al actuar gubernamental.

Tomando estos conceptos como punto de partida, se puede decir que la rendición de cuentas tiene tres grandes momentos, por una parte, el funcionario público debe tener la información disponible y de fácil acceso, en caso de que los ciudadanos la soliciten con la finalidad de hacer responsables de sus actos a los servidores públicos.

El segundo momento que se puede identificar, es el de la sanción, en caso de que se identifiquen posibles actos en contra de la ley, se debe contar con mecanismos suficientes que garanticen el correcto ejercicio de derecho, así como el resarcimiento de los daños causados a la hacienda pública.

El tercer momento, sería el de la opinión pública y la percepción de la población, manifestada como la presión que hace la sociedad organizada para exigir una verdadera rendición de cuentas a los gobernantes, utilizando elementos para hacer valer su derecho, mediante la manifestación pública o el reclamo ciudadano.

En materia de gobierno abierto, la rendición de cuentas tiene un papel fundamental el cual está interrelacionado con otros elementos del gobierno abierto. De acuerdo con Sandoval (2003), la rendición de cuentas más que un medio, será la consecuencia de tener procesos, datos, costos y demás información que sirva para el ciudadano por parte de las oficinas de gobierno.

Por lo que la rendición de cuentas, será un fin último del gobierno abierto, la idea será, que, mediante la apertura de las administraciones públicas, se logre un estado de confianza ciudadana, que se obtendrá gracias al ejercicio de la rendición de cuentas pública y transparente.

Esta confianza mediante el uso de la rendición de cuentas y el gobierno abierto, se verá beneficiada gracias al creciente uso de las redes tecnológicas, Dutton (2009), hace referencia al hecho de que las personas conectadas en sistemas de redes permiten que vayan más allá de los límites institucionales, abriendo con ello nuevas formas de aumentar la rendición de cuentas de los políticos, de la prensa, de los expertos y otros focos de poder e influencia posibilitando una nueva fuente de información para la fiscalización y la rendición de cuentas del gobierno.

Esto implica que antes de generar un sistema efectivo de rendición de cuentas será necesario trabajar en algunos de los elementos del gobierno abierto ya mencionados con anterioridad, ya sea, mediante acciones de transparencia que fomenten el flujo de información gubernamental a favor de la rendición de cuentas, con mecanismos que incentiven la participación ciudadana y que doten de legitimidad al actuar público, permitiendo al ciudadano emitir opiniones en relación a la implementación y seguimiento de los programas gubernamentales, o con acciones efectivas en materia de tecnologías de la información que trabajen a favor de ésta.

3.2.2 Marco de la rendición de cuentas en México

En México el ejercicio de rendición de cuentas es relativamente reciente, sin embargo, que se esté trabajando a favor de la fiscalización superior no implica necesariamente que la rendición de cuentas en nuestro país abone a una cultura que fomente los gobiernos abiertos.

Históricamente, los primeros antecedentes de fiscalización a nivel mundial, datan desde hace casi tres mil años, el fenómeno se dio en los países asiáticos, cuando se empezó a dar cuenta de los productos feudales a los señores terratenientes. En la historia novohispana la fiscalización de las cuentas públicas, se remonta al año de 1453, en las antiguas cortes españolas, casi 100 años después en 1524, se funda el *Tribunal Mayor de Cuentas*, con la intención de auditar los ingresos obtenidos de las expediciones de Hernán Cortés.

En nuestro país, los antecedentes más antiguos son del año de 1824, cuando se suprime el *Tribunal Mayor de Cuentas* y se establece en nuestra Carta Magna, la facultad al Congreso de realizar la revisión de las cuentas públicas del Estado mediante la Contaduría Mayor de Hacienda (Palou, 2015:12-13). Sin embargo, en sentido estricto, no se crea una ley relacionada a la fiscalización sino hasta la Constitución de 1917 y es hasta el año de 1999 que se crea la Auditoría Superior de la Federación como el ente Fiscalizador Supremo de nuestro país y en el año 2000 con la aprobación de la ley de *Fiscalización Superior de la Federación*.

Tomando en cuenta estos antecedentes, es posible notar que no se conforma una verdadera estructura en materia de fiscalización de los recursos públicos, sino hasta las últimas dos décadas, es decir, nuestra cultura de rendición de cuentas es muy joven, así como nuestras demás políticas en relación al desempeño y evaluación del uso de los recursos, en comparación con otros países más avanzados en esta materia, tales como Estados Unidos, los países europeos y algunos asiáticos como China, India y Japón.

Actualmente en México, este proceso se hace mediante el mecanismo de la fiscalización superior, que se lleva a cabo por la Auditoría Superior de la Federación y las Entidades Fiscalizadoras Locales de los Estados, así como las

diversas contralorías, tanto internas como externas, éstos son los encargados de revisar el uso y destino de los recursos públicos, para posteriormente llevar aquellos casos que presentaron irregularidades a los tribunales encargados de la materia; pero, ¿acaso esto ha funcionado a favor de la rendición de cuentas y el gobierno abierto?

Como ya se mencionó con anterioridad, de acuerdo con el *Índice de la percepción de la Corrupción* para el año 2016, México se encuentra en la posición número 123 de 176 a nivel global, debajo de países como República Dominicana y Honduras y se posiciona en el número 35 de los países de la OCDE, ocupando el último lugar con una puntuación de 30 puntos, lo que nos coloca como un país muy corrupto.

En realidad, estos conceptos, fiscalización y rendición de cuentas, pueden sonar como palabras irreales en nuestro país, debido al mal manejo que se le ha dado a los recursos públicos con el pasar de los años, así como a la incertidumbre y controversia que envuelve a la política mexicana, sin embargo, en la actualidad, sobre todo en las últimas décadas, se ha dado un énfasis muy importante a la evaluación del uso de los recursos públicos, llevando a reformar la Constitución en materia de gasto público y fiscalización. La propuesta ha sido que se genere una apropiada cultura en materia de rendición de cuentas enfocando el uso de los recursos no sólo al ejercicio de erario público, sino al uso de los recursos basándose en la obtención de resultados.

Ante esto, en nuestro país se han creado diversos mecanismos institucionales para reformular la evaluación y auditoría de los recursos públicos, de acuerdo con Fuentes Castro (2016:119), el primero de los esfuerzos por vincular la fiscalización superior con la rendición de cuentas se presenta en el año 2009, con la aprobación de la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, en la cual se incluyen conceptos que fortalecen ya no sólo al marco de la fiscalización superior sino al pleno acto de evaluación de la gestión gubernamental.

Los temas incluidos abarcan la evaluación del desempeño, los preceptos de anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad de los reportes

sobre cuentas públicas; es con esta reforma que se amplía el concepto de fiscalización para abarcar una noción más compleja, que incluye a la rendición de cuentas, como parte de las acciones que harán responsables a los funcionarios públicos por el ejercicio de los recursos públicos.

En relación al tema, Bovens (2010:946-967), habla sobre las diferentes ideas que se tienen sobre la rendición de cuentas entre Estados Unidos y por otra parte Europa y Asia, en el primero de los casos rendir cuentas es una virtud, un elemento positivo que deben tener las organizaciones y los funcionarios, mientras que, en los otros casos, funciona como una clase de “contrato social” en donde los actores tienen un sentido de rendición de cuentas hacia las otras organizaciones e instituciones.

Esta noción permite diferenciar el término rendición de cuentas, pero no aclara el caso en el que se encuentra nuestro país; por un lado, las organizaciones no sienten la rendición de cuentas como una virtud que aporte algo positivo a la gestión gubernamental, sino como una obligación que se debe cumplir a la fuerza y la cual genera costos extras en materia de auditoría; y por el otro, las instituciones son usualmente acotadas en su actuar por un sentido político, llevando a que operen con secrecía y de manera poco cooperativa entre ellas.

De acuerdo a Cantú, et.al (2011:26-45), la rendición de cuentas en México ha vivido una fragmentación, por un lado, éste se plantea como un estado “virtuoso” o un estado que sea el ideal a alcanzar y por el otro como un proceso o mecanismo a cumplir, es decir como un mero requisito que se deba formalizar por las obligaciones de ley.

Cantú et.al, (2011:26-45) amplían este debate de la fragmentación en el sentido de que la burocracia espera una cosa por parte de la rendición de cuentas mientras que la población espera otra; en el caso de la burocracia los gobernantes interpretan la rendición de cuentas, como la generación de informes y evaluaciones que califiquen la manera en que actúan, en el caso de nuestro país, con el cumplimiento de los requisitos contables que se establecen en la ley, así como los de materia de evaluación de desempeño y cumplimiento de objetivos. Sin embargo, lo que espera la población de la rendición de cuentas no es esto,

sino más bien sanciones y despidos en el caso de que la información generada no cumpla con las expectativas de la ciudadanía, volviéndolo un tema de percepción de la gobernanza pública.

Además, distinguen otro tipo de fragmentación que tiene que ver con la distinción de ciertos mecanismos específicos de rendición de cuentas contra la rendición de cuentas como proceso político, del cual el ciudadano es el destinatario; los autores citan el ejemplo de la transparencia, si bien ésta fortalece la rendición de cuentas, la transparencia por sí misma como derecho al acceso a la información, no es igual a la transparencia enfocada a exigir un proceso de rendición de cuentas a los gobernantes como proceso político que derive en una destitución o una sanción a los funcionarios públicos.

Este caso de la fragmentación es interesante, ya que denota los problemas que ha tenido la rendición de cuentas en nuestro país, de acuerdo a Cantú et.al (2011), los principales problemas han sido los siguientes: una desarticulación de las medidas que se han implementado; medidas aisladas y falta de fortalecimiento institucional; estructura normativa ineficiente; problemas en la determinación de responsabilidades y una lógica burocrática ineficiente.

3.2.3 El Sistema Nacional de Fiscalización y el Gobierno Abierto en México

El reciente reclamo social debido a los actos de corrupción por parte de diversos personajes dedicados a la vida pública, ha causado un imperante rechazo hacia la clase política, así como al gobierno en general, la corrupción se ha convertido en un fenómeno que ha permeado a todas las clases sociales en nuestro país, los efectos de la corrupción son diversos, en el aspecto económico se estima que anualmente equivale entre el 2 y 10 % del Producto Interno Bruto; aunado a esto, afecta a las instituciones democráticas y contribuye a la inestabilidad.

La corrupción se presenta entonces como un obstáculo para el desarrollo de los países, disminuye la competitividad, así como la inversión, y además funciona como una tributación no oficial, otorgando los beneficios a particulares y afectando a diversos sectores de la sociedad. Todo esto, termina por desgastar el

sistema político y social, generando desconfianza en el sector público y en el actuar del gobierno.

Diversas medidas se han tomado para abatir la corrupción en nuestro país a través de los años, sin embargo, éstas se han mostrado insuficientes ante una sociedad que reclama un estado de derecho más estricto. El ejercicio de rendición de cuentas en nuestro país, ha perdido credibilidad y ante una población que ha perdido la confianza en el gobierno y en el actuar público. Ante esto, se conformó en 2016 el *Sistema Nacional Anticorrupción*, que funcionará como una instancia de coordinación entre todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de actos de corrupción, así como la fiscalización y control de los recursos públicos.

Como uno de sus subsistemas, se creó el *Sistema Nacional de Fiscalización* (SNF), el cual fortalecerá los mecanismos de colaboración entre instituciones gubernamentales para la revisión, control, auditoría, evaluación y seguimiento de los recursos públicos, además de estandarizar los criterios contables y evitar duplicidad de funciones en el ejercicio de fiscalización superior de los recursos públicos.

Los resultados del *Sistema Nacional Anticorrupción*, así como el *Sistema Nacional de Fiscalización* estarán por revisarse, sin embargo, es importante mencionar que, entre los cambios planteados como parte del sistema, algunos favorecerán a las políticas de gobierno abierto en nuestro país.

Recientemente, se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, beneficiando a la iniciativa de gobierno abierto, específicamente en su artículo 116 diciendo lo siguiente "...los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público". El cambio implica que los informes de resultados de la fiscalización superior de los recursos públicos serán públicos una vez que se haya concluido el proceso de revisión, dicho proceso era sometido anteriormente a la valoración de las legislaturas locales para su trámite correspondiente y cuya publicación no era obligatoria, sino que era mediante una solicitud formal de transparencia y acceso a la información.

Este es un gran avance, ya que mediante la conjunción de diversos elementos de gobierno abierto, ahora el ciudadano será capaz de acceder a la información relativa al uso de los recursos públicos de sus gobernantes de manera inmediata en los portales de las entidades de fiscalización superior locales, disminuyendo así la discrecionalidad de los informes y eliminando elementos negativos de la labor auditora tales como el uso indebido de la información para el chantaje y la extorsión así como el clientelismo político.

Este mismo precepto, está plasmado en la reforma constitucional a la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación, en el último párrafo del artículo 35, fracción VI, el cual dice lo siguiente:

Los informes individuales a que hace referencia el presente capítulo tendrán el carácter de públicos, y se mantendrán en la página de internet de la Auditoría Superior de la Federación, en formatos abiertos conforme a lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Con anterioridad, los resultados de las auditorías realizadas a las cuentas públicas eran entregados a los congresos locales hasta su análisis y aprobación, lo cual dejaba abierta una ventana a la discrecionalidad de la información, así como al uso político como moneda de cambio.

Como parte del Sistema Nacional Anticorrupción, las reformas que lo conforman deberán ser replicadas a su vez en Sistemas Estatales en cada Entidad Federativa, lo que repercutirá en una actualización de las legislaciones locales en materia de fiscalización superior, esto implica que a partir de la reforma y su posterior adaptación a las legislaciones locales, los informes del resultado serán de carácter público, estando disponibles a la población para su análisis por medio de los portales web de las diferentes entidades de fiscalización locales.

Es interesante notar que el artículo maneja el concepto de “Formatos Abiertos”, lo cual, en concordancia con los postulados de gobierno abierto, significa que los resultados de los informes deberán contener información útil y reutilizable para la población, de manera que efectivamente sirva a mejorar el marco de la rendición de cuentas en México.

Esta nueva manera de presentar los informes, responde a un principio de máxima publicidad de la información que se incluye dentro de los principios del gobierno abierto y responden a un reclamo cada vez más fuerte por parte de los ciudadanos, que demandan servicios públicos de calidad y un acceso a la información gubernamental más amplio.

Sin duda, queda mucho por hacer para mejorar el ejercicio de rendición de cuentas en nuestro país, pero los cambios planteados en el *Sistema Nacional Anticorrupción*, servirán como base para un gobierno más participativo y abierto a la sociedad, la publicación de los informes de resultado de las cuentas públicas, será un primer paso para que se pierda la discrecionalidad de los datos con los que cuenta el gobierno, además de que dotará al mismo, de mayor confianza y credibilidad sobre la realización de sus actos a la sociedad.

3.3.1 El gobierno electrónico

De acuerdo con Simonds (2000), después de la revolución del e-comercio y el e-negocio, la siguiente gran tendencia de internet sería, el e-gobierno. El gobierno electrónico surge como respuesta ante la creciente necesidad de atender las necesidades ciudadanas de manera eficiente, efectiva y participativa, el uso de las nuevas tecnologías y particularmente del internet, son herramientas que llevan a mejorar el gobierno (OCDE, 2003).

De acuerdo al reporte elaborado por la OCDE “E-Government for better government”, el gobierno electrónico puede cambiar la forma en que trabaja el Estado y cómo lo hace, el reporte identifica 5 maneras en las cuales el e-gobierno puede mejorar la gestión pública:

1. Servicios enfocados al usuario: lo cual permite atender las necesidades de la población de manera más rápida, escuchar sus quejas, recomendaciones, y proveer servicios de manera más eficiente.
2. Servicios multicanal: mejorando la comunicación entre los proveedores de los diferentes servicios, a fin de que todos los usuarios tengan acceso.

3. Aproximación a procedimientos empresariales: se trata de hacer eficiente el funcionamiento general del gobierno, creando economías de escala, reduciendo procesos, costos, tiempos de atención y duplicidad de funciones.
4. La perspectiva de negocio en el gobierno: promoviendo las tecnologías de la comunicación pensando en la relación costo-beneficio.
5. Coordinación intergubernamental: presentando una nueva visión de gobierno, así como su administración, tomando en cuenta a las agencias ya existentes, mejorando la comunicación entre ellas para el intercambio de información y la simplificación de procedimientos.

Tradicionalmente la administración pública ha funcionado como organizaciones burocratizadas, con estructuras muy robustas que entorpecen el acceso a los ciudadanos, el gobierno electrónico propone que el gobierno cambie este paradigma, para pasar a una organización enfocada en el usuario, que atienda sus necesidades y que facilite la realización de trámites y el acceso a servicios; Jain (2004:1) hace dos pronunciamientos interesantes respecto a esto, el primero es que la incorporación de tecnologías de la información reformará la burocracia, el segundo, que el gobierno electrónico puede fallar como consecuencia de esta misma burocracia.

Es decir, el cambio institucional se puede interpretar como un nuevo paradigma para los sistemas burocráticos, presentando resistencias a su implementación y con mecanismos que pueden llegar a entorpecer las políticas de gobierno electrónico, un ejemplo, serían los sistemas híbridos en los cuales se pretende conservar la estructura tradicional de la administración pública, incorporando solo elementos parciales de tecnologías para adaptarse a las necesidades actuales.

Pardo (2000), manifiesta que todas las agencias del gobierno deberían estarse haciendo 3 preguntas: ¿De qué funciones gubernamentales nos estamos haciendo responsables?; ¿Cómo podemos transformar de manera responsable

nuestros modelos de gestión y al mismo tiempo incorporar nuevas tecnologías emergentes?; ¿Estos nuevos modelos atienden a las necesidades y preocupaciones de los ciudadanos, o atentan contra el interés público? De estas preguntas, se puede inferir que la finalidad última del gobierno electrónico, es que las tecnologías resulten útiles para las personas, y que efectivamente cambien el modelo administrativo de las oficinas de gobierno.

Aunado a esto, el gobierno electrónico, puede disminuir de manera dramática los costos administrativos inherentes a la burocracia tradicional, como aquel que se destina a la compra de papel y enceres de oficina. Jain (2004), señala que mucho del interés en el gobierno electrónico se debe a que mejora el “negocio del gobierno”, es decir que al hacer más eficiente la gestión gubernamental, se vuelve conveniente para el mismo, ya que se puede hacer más con menos.

Por su parte, Chen y Perry (2003), mencionan que el gobierno electrónico es una medida vanguardista para proporcionar información y servicios a los ciudadanos, empresas, empleados públicos, otras unidades gubernamentales y organizaciones del tercer sector. Sin embargo, Halachmi (2004), cuestiona esta postura, haciendo hincapié en que la mayoría de las políticas aplicadas en la materia se hacen con la intención de beneficiar primero a los propios intereses del gobierno.

Lin Lang (1996) conjunta de manera interesante dos elementos del gobierno abierto, haciendo mención a que el e-gobierno no es un fin por sí mismo, sino un medio, para facilitar el camino a la e-democracia, como una nueva visión de la democracia en la era de la información, la cual empodera al ciudadano, generando un estado más accesible, efectivo y capaz de rendir cuentas a la población.

Es importante diferenciar el término e-democracia del término e-gobierno, pues la primera implica una noción más amplia del uso de las tecnologías de la información, en la cual no sólo interviene el e-gobierno, pues además se incorpora al e-ciudadano, una figura que quiere influir en la toma de decisiones, preocupado

por su entorno y que busca ejercer sus derechos mediante espacios de reflexión común, para hacerse así participe de las decisiones gubernamentales.

En este mismo sentido, también se debe diferenciar al m-gobierno, como una forma de extensión del e-gobierno, de acuerdo a Kushu (2003), esta extensión no reemplazará al gobierno electrónico, más bien funcionará como un complemento del mismo incorporando el uso de tecnologías móviles e inalámbricas a todas las unidades y agencias del gobierno.

La característica primordial de estos sistemas es relativamente básica, empoderar a los ciudadanos de herramientas que permitan facilitar su relación con el gobierno e incluso facilitar los mecanismos de participación, de manera que los interesados puedan expresar sus diferentes perspectivas respecto a la administración pública y ejercer su derecho a exigir mejores resultados por parte del gobierno.

Kushchu (2003), también hace referencia a los usos que se les dará al m-gobierno, siendo éstos: la liberación inmediata de información para el ciudadano e intercambio veloz de la misma, facilidad en el acceso y pago de servicios e incluso en la lucha contra el crimen.

Entre las complicaciones que identifica para su implementación, destaca las siguientes: elementos técnicos, tales como el aumento de la cobertura móvil y la infraestructura en materia de telecomunicaciones, la evolución de los estándares de internet a modelos más avanzados y la adopción de los sitios web a plataformas móviles; sin embargo, hace mención a que este proceso es inevitable y que será necesario promoverlo, así como proveer de seguridad y acceso a los usuarios de los servicios.

Con este marco es posible definir al gobierno electrónico no sólo como una herramienta en la que se puede apoyar el Estado para ofrecer sus servicios, sino como un sistema completo de gestión administrativa gubernamental que busca mejorar la experiencia al ciudadano, permitiendo el acceso a la información de manera más rápida, mejorando la calidad y rapidez de los servicios en general haciendo uso de las herramientas tecnológicas para incorporar a los usuarios en la

toma de decisiones, de manera que éstas sean más certeras a las necesidades prácticas.

3.2.2 El gobierno electrónico en México

En nuestro país, el gobierno electrónico tiene su antecedente más remoto en el año de 1971 con la creación del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Informática (CTCUI), funciones que después pasaron a manos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), esos fueron los primeros antecedentes de integración de nuevas tecnologías en la gestión pública (Hibert, et.al, 2005).

(Pérez Zúniga, et.al, 2015), identifican en su trabajo diversos elementos sobre la situación del gobierno electrónico en nuestro país, entre lo que se puede destacar lo siguiente:

Los 3 principales actores que hacen uso de los servicios del e-gobierno son los ciudadanos o asociaciones ciudadanas, como beneficiarios principales de la herramienta, principalmente para llevar a cabo el trámite de sus servicios, la realización de pagos y en general el correcto ejercicio de sus derechos; por otro lado el gobierno, como el principal responsable de incorporar las tecnologías de la información para facilitar tanto los servicios, como su operación administrativa; y por último, las empresas, que se apoyan en altos estándares de eficiencia y que requieren del uso del internet para apoyar sus actividades.

Pérez Zuñiga et.al (2015), también identifican los tipos de e-gobierno que hay en nuestro país, de acuerdo al tipo de usuario con el que se hace el intercambio de información gobierno-ciudadano; gobierno-empresa; gobierno-empleado y gobierno-gobierno.

Según Pérez Zuñiga et.al, (2015), en México, el mayor impulso a las tecnologías de la información aplicadas al gobierno, se da a partir del año 2003, a raíz de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se dotan de facultades en materia de e-gobierno a la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información, además de coordinar las

acciones de gobierno digital al interior de las secretarías de estado de la administración pública de orden federal y de incorporar a los demás órdenes mediante el Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal.

Estas acciones, sin embargo, no dieron resultados efectivos y es hasta el año 2013 en el que se crea una estrategia de gobierno digital, como parte de la segunda estrategia transversal del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que se denominó “*Gobierno Cercano y Moderno*”, el cual busca hacer más eficiente el actuar del gobierno, mejorar la calidad de vida de las personas, el desempeño, simplificar la normatividad y trámites gubernamentales, con una administración pública que rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía, orientando su actuar a la obtención de resultados, optimizando los recursos públicos y haciendo uso de las nuevas tecnologías de la información (PND, 2013:23).

Es interesante notar que, como parte de la estrategia digital, se contempla a la rendición de cuentas, como otro de los elementos del gobierno abierto, lo cual implica que en nuestro país se está haciendo un esfuerzo por conjuntar los trabajos en la materia, a fin de dar un impulso mayor a la iniciativa.

Las líneas de acción para llevar a cabo la estrategia de Gobierno Cercano y Moderno a la Gente, planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo de México 2013-2018 son las siguientes:

- Garantizar el acceso a la información y a la protección de los datos personales, fomentando la rendición de cuentas.
- Establecer una Estrategia Digital Nacional para fomentar la adopción y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, e impulsar un gobierno eficaz que inserte a México en la Sociedad del Conocimiento.
- Consolidar un gobierno que sea productivo y eficaz en el logro de sus objetivos, mediante una adecuada racionalización de recursos, el reconocimiento del mérito, la reproducción de mejores prácticas y la implementación de sistemas de administración automatizados.

De acuerdo al sitio gubernamental <http://www.gob.mx>, como parte de la Estrategia Digital Nacional, en su apartado México digital, la iniciativa se impulsará mediante 5 acciones:

1. Transformación Gubernamental: “Construir el gobierno del futuro, hoy: innovador, transparente, eficiente, abierto, centrado en las necesidades de la sociedad, y que utiliza la tecnología para mejorar su relación con la gente”.

Se destaca que incluyen el elemento del gobierno abierto, conjuntándolo con otros elementos del e-gobierno, específicamente en que se debe encontrar centrado en las necesidades y utilizando la tecnología, creando un gobierno centrado en las necesidades de la población.

2. Economía Digital: “Detonar ecosistemas de innovación y emprendimiento para impulsar una economía digital que estimule el aumento de la productividad y el desarrollo de nuevas empresas, productos y servicios digitales”.

De acuerdo al esquema que tiene la iniciativa, se puede notar que está fomenta la relación gobierno-empresa ya que, entre sus líneas de acción, contempla algunos elementos mencionados anteriormente como: facilitar el comercio digital por internet y en medios móviles, desarrollar los bienes y servicios digitales, además de promover la banca digital.

3. Transformación Educativa: “Integrar a las TIC al proceso educativo para mejorar la calidad de la educación, desarrollar habilidades digitales en nuestros estudiantes e insertar al país en la Sociedad de la Información y el Conocimiento”

Esta estrategia, busca favorecer la relación entre las nuevas tecnologías y el sistema educativo, fomentando la creación de aulas digitales, promover la cultura y mejorar la gestión educativa.

4. Salud Universal y Efectiva: “Utilizar la tecnología para hacer efectivo el acceso universal a los servicios de salud, y para incrementar su calidad en beneficio de los usuarios”.

En el aspecto de salud, la estrategia digital se enfoca en mejorar los sistemas de salud a nivel general, impulsando mecanismos de intercambio de información entre las dependencias, así como sistemas de tele-salud y tele-medicina, para garantizar el servicio al mayor número de personas posible. De acuerdo a las líneas de acción, de esta estrategia, es notable distinguir dos interacciones de e-gobierno para aprovechar las nuevas tecnologías ya sea gobierno-ciudadano, como gobierno-gobierno.

5. Innovación Cívica y Participación Ciudadana: “Desarrollar nuevos mecanismos para colaborar con la sociedad en la solución a retos de interés público, impulsando la participación de la ciudadanía en el desarrollo de políticas públicas”.

La última acción con la que se busca impulsar la estrategia de gobierno digital, trata sobre la participación ciudadana y que es otro de los elementos del gobierno abierto, la cual pretende incentivar la co-creación de servicios públicos y soluciones a problemas públicos, mediante el uso de nuevas herramientas de tecnología e incluir a la población para el desarrollo de instrumentos de prevención social, de seguridad, y en materia de desastres naturales.

A través del plan de acción es notable que se han hecho esfuerzos en materia de gobierno electrónico en nuestro país, sin embargo, aún se debe de trabajar para lograr que el e-gob en la perspectiva de gobierno abierto, sirva como puente hacia una ciudadanía más colaboradora y participativa.

De acuerdo con Nasser y Concha (2011), el gobierno electrónico pasa por varias etapas antes de llegar a una madurez apropiada, ellos identifican al menos 5 niveles evolutivos del gobierno electrónico:

El primero, es la presencia emergente, es decir el compromiso inicial por crear políticas de gobierno abierto efectivos, el segundo es la presencia ampliada, el cual

se expande la presencia de sitios web y se crean mecanismos de interacción con los ciudadanos más sofisticados. El tercer nivel, presencia interactiva, se origina cuando se suman más organizaciones gubernamentales y en cuanto estas ofrecen servicios más completos como el llenado de formularios. En cuanto al cuarto nivel, denominado como presencia internacional, se presenta cuando el estado ofrece ya servicios con transacciones completas y seguras como la emisión de pasaportes y actas de nacimiento. Finalmente, el nivel más alto de madurez es la integración total a los mecanismos de gobierno electrónico, identificada por al menos dos aspectos básicos, acceso instantáneo a los servicios y que el usuario no distingue la brecha tecnológica entre los diferentes servicios.

Se puede decir que México, se encuentra en una etapa entre el tercer y cuarto nivel, ya que, si bien los sitios gubernamentales se han sumado a la inclusión de los servicios electrónicos dentro de sus dependencias, se debe hacer notar que algunos de éstos aún siguen siendo deficientes, ofreciéndolos sólo parcialmente; un ejemplo de esto, es cuando la institución gubernamental ofrece parte del servicio fragmentado, para terminar el proceso de manera física en algún edificio público.

Uno de estos casos es el de la expedición y renovación de los pasaportes, si bien, parte del proceso se ofrece de manera electrónica, como el llenado de la solicitud o el mecanismo para agendar citas, posteriormente éste se fragmenta, obligando al usuario a asistir a una ventanilla bancaria o a las oficinas de la Secretaría de Relaciones Exteriores a realizar el pago del pasaporte; de acuerdo a lo planteado por Nasser y Concha (2011:21-25), para poder afirmar que hay una integridad total de servicios de gobierno electrónico en México debería poderse completar el proceso en su mayoría por internet, únicamente requiriendo que el usuario asista a la oficina pública para terminar el trámite.

3.4.1 La participación ciudadana

La participación ciudadana como concepto, pertenece a la noción de democracia participativa, de manera que el ciudadano se vea involucrado no sólo en la elección de sus representantes, sino también en la toma de decisiones que

conciernen al quehacer público, de manera que se llegue a un consenso entre el gobierno y la población. La participación ciudadana por sí misma no es decisión ciudadana, sino influencia, en la toma de decisiones, ésta permite la construcción del espacio público y del ejercicio ciudadano involucrando a la población y a las sociedades civiles y organismos no gubernamentales.

Este proceso de democratización y de construcción social amplía los derechos económicos, sociales y políticos de las personas en la creación de políticas públicas y en el ejercicio de sus derechos. La participación ciudadana se encuentra en el centro de la gobernanza trabajando de manera directa sobre la democracia, el desarrollo y el derecho: el impulso a la participación ciudadana, se convierte entonces en un impulso a la repolitización de la sociedad civil (Canto Chac, 2002).

Por su parte Restrepo (1995:7) se refiere a la participación ciudadana como participación social y la define los siguientes términos:

La participación social es una estrategia política de reinstitucionalización y relegitimación del sistema político. En los asuntos económicos, administrativos y políticos se debe crear una nueva cultura, la cual es el compromiso directo de los ciudadanos y comunidades con la administración del Estado y las políticas de interés colectivo.

Es interesante que Restrepo incluya el término de relegitimación, como uno de los efectos de la participación ciudadana, esto es porque la participación ciudadana crea un sistema administrativo y de toma de decisiones incluyente, con lo cual se reconoce la legitimidad de los diferentes sectores de la población y que dota de certeza que las decisiones fueron tomadas tomando en cuenta sus necesidades.

Por su parte Velázquez y González (2004:2), dicen que:

Por participación se entiende el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político.

Velázquez y González hacen referencia a algo importante en cuanto a que la participación ciudadana mantiene, reforma o transforma el orden social y político, es decir, en la práctica la participación activa debe dar resultados que beneficien a la población.

Estos beneficios implican que la participación ciudadana debe mostrar resultados concretos para que se demuestre su efectividad, de acuerdo con Quim (2009), el tema de la participación ciudadana está en una encrucijada, en donde el principal problema es materializar las promesas y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

Para lograr que esta participación ciudadana se materialice Bernardo (2006:820) hace mención a que se debe cambiar el Estado por sí mismo, desburocratizar las oficinas públicas y la gestión autoritaria, descentralizar el gobierno, fortalecer la transparencia y permitir la entrada de la ciudadanía en la toma de decisiones.

El compromiso de alentar la participación ciudadana, tiene entonces dos partes, una que concierne al gobierno y que corresponde al verdadero compromiso por parte de la clase política de fomentar y promover la participación activa y el otro, por parte de la ciudadanía, en donde la población debe mostrar un verdadero interés por el quehacer público, así como la capacidad de organizarse y manifestar sus necesidades al gobierno.

Sobre el tema, Canto Chac (2005:10) señala que existe tensión entre la participación y la representación:

La democracia representativa, que sigue siendo la idea casi única de democracia, ha establecido como fuente de legitimidad las urnas electorales, el principio de mayoría, la delegación del poder en representantes de la ciudadanía que toman a su nombre las decisiones... ¿con base en qué un grupo no elegido puede aspirar a intervenir en las decisiones públicas?

Sin embargo, menciona que la participación ciudadana no se basa en la representación manifestada en las urnas electorales y en la delegación de poder a la clase política, sino en la generación de consensos que se basan en la recuperación de derechos ciudadanos y la deliberación en beneficio de la población.

Este será uno de los retos a vencer, la característica que tienen los gobiernos de ser cerrados, acostumbrados a bloquear las formas de participación y transparencia, ya que esto implicaría una disminución del ejercicio del poder por parte del gobierno burocrático. Ante esto, se presentará resistencia innata al cambio que se deriva del conflicto en el arreglo institucional preexistente entre el ciudadano y el gobierno Ramió y Salvador (2012)

Uvalle Berrones (2011), profundiza sobre este tema en México y reconoce la existencia de gobiernos burocráticos, centralizados y unidireccionales, los cuales en la óptica del poder público buscan regular la participación de los ciudadanos en asuntos comunes, el gobierno en su papel estatista, debería entonces proveer de espacios y oportunidades para estimular la colaboración de la sociedad; sin embargo, también reconoce que en la medida que el poder público se reconozca como poder de los ciudadanos o en su defecto que la dirección por consenso, entendida como dirección pública, se fortalezca, conllevará a que las libertades y la acción pública debiliten ese mismo centralismo.

De acuerdo con Uvalle (2011), este será un proceso que se debe trabajar en varios frentes: como el impulso de los valores, la promoción de la cultura, el ejercicio de la responsabilidad, así como la igualdad de pensamiento.

Por su parte Canto Chac (2005:8), identifica diversos niveles en los cuales el ciudadano puede participar, siendo éstos los siguientes:

Informativo: cuando el ciudadano quiere hacer de su conocimiento, presupuestos, normativas, planes, proyectos, programas. Este nivel podría identificarse de cierta forma con algunos de los planteamientos propuestos en las políticas de transparencia.

Consulta: este nivel se da cuando el Gobierno realiza una consulta a través de reuniones, visitas o entrevistas para enterarse de las propuestas y opiniones de los ciudadanos al respecto de una acción específica.

Decisión: se refiere a este nivel cuando la consulta es un requisito obligatorio y el ciudadano debe tomar una decisión respecto a la política pública.

Delegación: Cuando se delega, el gobierno otorga a cierto grupo de ciudadanos u organizaciones, la puesta en práctica de un proyecto o programa, éstos principalmente están encaminados a temas relativos a salud o educación.

Asociación: en la participación por asociación, se tiene una organización similar a la de delegar, pero las organizaciones se van más incluidas en el proceso, participando en el acuerdo del proyecto.

Control: Finalmente el nivel de control, se asemeja a una evaluación sobre el actuar del gobierno.

3.4.2 La participación ciudadana y el gobierno abierto

La participación ciudadana como uno de los elementos del gobierno abierto tiene especial importancia, debido a que la relación entre estos dos elementos puede llevar a una utilidad práctica y visible para el ciudadano, en este sentido, la apertura de datos permite a los ciudadanos un mejor acceso a la información gubernamental, además de abrir una línea de comunicación con el gobierno fomentando la participación; el beneficio será, el mejoramiento de los servicios públicos y el fortalecimiento de la legitimidad de los actos de gobierno.

Derivado de esto, alentar la participación ciudadana y la colaboración, se vuelve un mecanismo hacia la construcción de un mejor Estado y el uso de las herramientas del gobierno abierto, se vuelve el camino para entender las necesidades de la población, para posteriormente atenderlas de la mejor manera posible. Con esto se debe generar un nuevo esquema de gobernanza, en el que el espacio público tiene una identidad organizativa que de paso a la co-producción de políticas públicas (Cunill Grau, 2007:66)

Esta nueva gobernanza, se debe entender como un arreglo institucional entre los diferentes actores sociales y el gobierno, en el cual la inclusión y la colaboración articulan un sistema abierto e interactivo.

Un estilo abierto de gobierno, democratiza las decisiones y las dota de legitimidad social, en este sentido, el gobierno abierto y la participación ciudadana van de la mano y deben trabajar para atender las necesidades colectivas de manera más acertada. De acuerdo con Canto Chac (2005:5), la participación ciudadana es un elemento de todo buen gobierno, ya que funciona como un mecanismo de expresión del interés de los diferentes actores sociales, fundamentando la legitimidad de los actos y otorgando a los ciudadanos la capacidad de reclamar sus derechos.

Canto Chac (2005:6) distingue dos tipos de énfasis de la participación ciudadana:

El primero busca corregir el camino de la democracia, intenta corregir deficiencias, acotar el poder del Estado, trabajar a favor de los derechos civiles y políticos, fomentar la rendición de cuentas y la transparencia y en general promover la participación individual; el otro persigue la realización de los derechos ciudadanos, orientando la participación en las economía y política, identificando problemas y necesidades sociales y promoviendo la participación colectiva.

En el tema de gobierno abierto, será necesario trabajar en los dos enfoques, la nueva noción de gobernanza pública debe fomentar tanto la participación colectiva como la individual y si bien, éstas no buscan particularmente acotar el poder del Estado, sí deberán funcionar como espacio de deliberación para que la población pueda manifestar su opinión respecto al quehacer gubernamental y según sea el caso, corregir las deficiencias que se identifiquen de la administración pública.

Para este proceso, el uso de las herramientas de información se vuelve trascendental, en especial el de las redes sociales, que permiten un canal de comunicación directo y rápido entre los ciudadanos y los gobernantes. (Criado,

2012) menciona que las plataformas de información como Facebook y Twitter, serán los medios de difusión principales para la información del gobierno abierto.

Un ejemplo del impulso de la tecnología para la mejor toma de decisiones, proviene del caso práctico de Gavin Newsom, candidato a gobernador del estado de California para las elecciones de 2018. En su libro *Citizenville* explora diferentes herramientas en las cuales los ciudadanos pueden influenciar a sus gobiernos mediante el uso de tecnología, una de las más populares, es el sitio web del ayuntamiento <https://www.lacity.org/>, el cual está completamente enfocado en el usuario y con clasificaciones de acuerdo al interés de los ciudadanos.

El portal, permite encontrar información diversa de interés para la población, desde solicitudes de empleo, aplicación para contratos gubernamentales, información de interés para negocios, seguir eventos de la ciudad en tiempo real, ver los servicios a los que se tiene acceso de acuerdo a la colonia, así como apartados para contactar al gobierno y hacer recomendaciones a la administración.

Esta perspectiva de participación deliberativa dice Canto Chac (2005:7), lleva a una nueva forma de manejar el Estado, lo cual genera la creación de nuevas instituciones que deben permitir la intervención de los ciudadanos en el quehacer público.

De acuerdo con Fung y Wright (2003), el proceso de deliberación de la ciudadanía, ofrecerá una oportunidad de promover la justicia y la equidad, los acuerdos de las partes permitirán a los ciudadanos obtener el mayor beneficio, creando un Gobierno Participativo.

Esta nueva noción del gobierno, se ve manifestada en septiembre de 2011, cuando 54 países, entre los que se encuentra México, firmaron *la Declaración de Gobierno Abierto* comprometiéndose a “fomentar una cultura de gobierno abierto que empodere y brinde resultados a los ciudadanos, y promueva los ideales del gobierno abierto y participativo del Siglo XXI”. Al firmar esta iniciativa, se reconoce a la participación ciudadana como un elemento indispensable para todo gobierno

moderno y democrático comprometido con los derechos humanos y la buena gestión administrativa.

3.4.3 La participación ciudadana en México

Los esfuerzos por promover la participación ciudadana en nuestro país han sido diversos, principalmente por la creciente inconformidad de la población hacia las decisiones del gobierno, de acuerdo con Uvalle (2011:33) “el reclamo de la sociedad al no tener la oportunidad de participar de manera activa en el actuar público genera rechazo, provocando cuestionamientos hacia la administración burocrática del estado, debido principalmente a que el espacio público no debe ser privativo ni monopólico de las esferas del poder”.

Uno de los primeros esfuerzos por impulsar la participación, se llevó a cabo en Monterrey, Nuevo León en el año 2004, donde se realizó la *Cumbre Extraordinaria de la Américas (CEA)*, en la cual se mencionó la importancia de alentar la participación ciudadana de la sociedad en el proceso de Cumbres de las Américas.

México al firmar la declaración de gobierno abierto, se compromete a diversas acciones, entre éstas destacan dos en materia de participación ciudadana: “Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales” y “Apoyar la participación ciudadana”.

Entre los compromisos en materia de participación ciudadana se encuentra el establecer vías para solicitar la opinión del público, promover la participación en la realización, seguimiento y evaluación de las actividades gubernamentales, a proteger la capacidad de las organizaciones sin fines de lucro y de la sociedad civil, así como la creación de mecanismos de colaboración entre los gobiernos y la población.

En la actualidad durante la administración 2012-2018 en México, se han hecho algunos esfuerzos rescatables. A nivel de la administración pública federal mediante el portal centralizado del gobierno de la república www.gob.mx el cual busca promover el gobierno abierto en México, y para este fin se creó un apartado específico para el tema de participación ciudadana.

El portal define a la participación ciudadana de la siguiente manera:

Como aquellos ejercicios de interacción de los sujetos obligados con la sociedad que tiene por finalidad incidir en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas, programas y proyectos públicos del orden federal.

Y ofrece tres diferentes mecanismos de participación:

- Foros para el debate: Para iniciar espacios de debate sobre diversos temas.
- Propuestas: Espacio para recabar opiniones, cuestionamientos y puntos de vista de los ciudadanos sobre políticas, programas, documentos y proyectos.
- Encuestas: Sección que aún se encuentra pendiente, pero que pretende servir como espacio de consulta en la toma de decisiones de la administración pública federal.

Otro ejemplo destacable, es el que promueve la Auditoría Superior de la Federación (ASF), organismo autónomo dependiente del H. Congreso del Estado y que se encarga de la fiscalización superior de las cuentas públicas correspondientes a los recursos federalizados.

En un esfuerzo por promover la participación ciudadana, la ASF ha creado un portal específico para este fin www.participacionciudadana.asf.gob.mx; esta página web tiene como objetivo la creación de un canal de comunicación para combatir la corrupción mediante la recopilación de denuncias (las cuales pueden ser anónimas) relativas a irregularidades detectadas por actores del sector público y de la sociedad.

En el ámbito municipal, se debe mencionar el caso del gobierno de la Ciudad de México, el cual ha creado una Subsecretaría de Participación Ciudadana, como parte de la Secretaría de Desarrollo Social, de acuerdo a su sitio web <http://www.participacionciudadana.cdmx.gob.mx>, el objetivo de dicha dependencia es:

Establecer la planificación, diseño y dirigir las acciones que vinculen la participación de los ciudadanos en las políticas públicas que implementa la Secretaría de Desarrollo Social, para que la ciudadanía sea más participativa en todos los procesos que implica la toma de decisiones en la política pública.

El municipio de Puebla, sitio donde se lleva a cabo el programa del Bachetón, cuenta con una figura de participación denominada, *Consejo de Participación Ciudadana*, el cual tiene la naturaleza jurídica de órgano de promoción y gestión social y está integrado por 18 Consejos Ciudadanos.

De acuerdo al sitio web del ayuntamiento, su función es coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados; promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en todos los aspectos de beneficio social; y proponer al ayuntamiento la creación o modificación de actividades, acciones, planes y programas municipales.

Los 18 Consejos en los que la ciudadanía puede participar de manera honorífica son los siguientes: Salud, Ecología y Medio Ambiente, Derechos Humanos e Igualdad entre Géneros, Desempeño Gubernamental, Centro Histórico y Patrimonio Edificado, Discapacidad, Personas en Situación de Vulnerabilidad, Protección Civil, Seguridad Pública, Vialidad y Transporte, Deporte, Turismo, Cultura, Obras y Servicios Públicos, Bienestar Animal, Educación, Juventud y Desarrollo Urbano.

De acuerdo al artículo 180 del Código Reglamentario para el municipio de Puebla (COREMUN), las atribuciones de los Consejos son las siguientes:

- I. Opinar para el cumplimiento eficaz de los programas aprobados en Sesión de Cabildo y por las Dependencias y Entidades, y en su caso emitir las recomendaciones que consideren pertinentes al Ayuntamiento;*
- II. Promover y difundir las acciones del Consejo de Participación Ciudadana y fomentar entre la comunidad la Cultura de Legalidad y de Participación Ciudadana;*
- III. Contribuir en las tareas de asistencia social, cuando así se les requiera;*

- IV. Promover la participación y colaboración de los habitantes del Municipio, en todos los aspectos de beneficio social;*
- V. Recibir las opiniones y requerimientos de la ciudadanía interesada en los asuntos municipales y canalizarlas a la Dependencia y Entidades correspondientes;*
- VI. Realizar estudios y proponer al Ayuntamiento, programas, estrategias, proyectos, sistemas y acciones de mejoramiento de la Administración Municipal;*
- VII. Elaborar y aprobar su programa anual de trabajo;*
- VIII. Solicitar por escrito la contestación a las propuestas, quejas y peticiones turnadas al Gobierno Municipal, en los términos que establece la ley;*
- IX. Proponer a las Comisiones Permanentes o Transitorias del Ayuntamiento, por conducto de la Comisión Ejecutiva, la formación o extinción de los Consejos de Participación Ciudadana;*
- X. Establecer canales de comunicación y colaboración con los sectores de la sociedad, así como con otras instancias de participación ciudadana existentes;*
- XI. Participar y Promover reuniones, seminarios, congresos y otro tipo de eventos de interés ciudadano, en coordinación con las Dependencias y Entidades de la Administración o aquellas Comisiones permanentes o transitorias del Ayuntamiento que tengan competencias sobre el particular;*
- XII. Promover la publicación y difusión de acciones y servicios del Ayuntamiento; y*
- XIII. Las demás que le confiera el Ayuntamiento y la normatividad aplicable.*

El Consejo pareciera que puede tener una incidencia positiva en las actividades del ayuntamiento, sin embargo, cabe destacar que la mayoría de sus atribuciones se limitan a la promoción y propuesta de asuntos ciudadanos, sin embargo, no existe garantía de que dichas propuestas tendrán un efecto real sobre el ejercicio de administración municipal. Si bien, las personas interesadas

pueden acercarse al Consejo para manifestar asuntos que podrían repercutir en el bien social de su comunidad, aún no está claro si existen los mecanismos legales que garanticen el cumplimiento de los requerimientos ciudadanos.

Sin duda, se han realizado varios esfuerzos para fomentar el gobierno abierto en México, pero como ya fue estudiado, los diferentes indicadores señalan un claro malestar por parte de la ciudadanía hacia el gobierno, los ejemplos que pueden ser destacados en nuestro país y en el estado de Puebla en materia de gobierno abierto son escasos.

Antes estudiar el caso del Bachetón, el capítulo siguiente, abordará algunos de los impedimentos que funcionan como barrera para implementar políticas efectivas de gobierno abierto en las organizaciones, los cuales se presentan de diversas formas en los sistemas burocráticos y que son una clara muestra de los retos que debe enfrentar la iniciativa antes de poder ser implementada de manera efectiva.

CAPÍTULO IV

BARRERAS A LA IMPLEMENTACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO

Las implementaciones de las políticas de gobierno abierto como se ha visto, han tenido un fuerte impulso en los últimos años, principalmente debido a la fuerte presión internacional por transparentar el uso de los recursos públicos y promover los gobiernos participativos, la lógica global es la siguiente: los gobiernos abiertos son menos propensos a la corrupción y gobiernos menos corruptos, son mejores candidatos para la apertura de empresas y el otorgamiento de préstamos.

La presión en los últimos años por parte del escenario global ha sido cada vez más fuerte, promoviendo la firma de acuerdos en México con una serie de compromisos a cumplir en los próximos años, los más recientes, planteados en la *Alianza para el Gobierno Abierto*, cuyos efectos para el año 2016 apenas se empezaron a replicar en las administraciones estatales.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, la administración pública en sus diversos órdenes ha presentado una fuerte resistencia al cambio administrativo, creando barreras a la implementación del gobierno abierto y entorpeciendo así su funcionamiento.

De acuerdo con Wirtz, et al. (2016), las administraciones públicas presentan al menos 4 barreras a la implementación de las políticas de gobierno abierto, tales como: 1.- la estructura jerárquica de las organizaciones, 2.- la cultura burocrática, 3.- la percepción de la transparencia organizacional y 4.- identificada como la principal barrera, la actitud de los servidores públicos.

4.1 La burocracia como obstáculo para el gobierno abierto

Las organizaciones en los gobiernos han evolucionado de diversas formas, de acuerdo con Sánchez Trigueros (2015), las administraciones públicas evolucionaron de la siguiente manera:

Figura 3



Fuente: Elaboración propia con datos de Sánchez Trigueros, 2015.

En primera instancia, surgen los sistemas burocráticos en la función pública a finales del siglo XIX. De acuerdo con O´Donnell (2007), citando a Weber:

Es un modelo basado en el conjunto de relaciones de comando y obediencia jerárquicamente pautado por reglas formales y explícitas, vigentes en el seno de una organización compleja, con responsabilidades definidas en función de la jerarquía y en el cual cada nivel de la organización está sometido a la autoridad de un nivel superior; este tipo de organización evolucionó de los sistemas de disciplina militar en lo que sería el ejército burocrático.

Años después, surge lo que se conoce como la Nueva Gestión Pública, que se origina como respuesta ante los problemas de funcionalidad del modelo burocrático, ésta propone la introducción de elementos propios del sector privado, así como del libre mercado en el sector público, incorporando conceptos como el liderazgo, el gerencialismo corporativo, la descentralización, la competitividad, la desregulación y reducción del gobierno (tercerización) además de la eficacia y la eficiencia.

En la actualidad se habla aún de otro modelo, la Nueva Gobernanza, la cual plantea la legitimización de las decisiones mediante el consenso abierto de la sociedad y los grupos de interés. Esta nueva forma de administración, fortalece los sistemas democráticos, mediante la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, así como en la apertura y responsabilidad del gobierno en su nuevo papel de co-productor de valor. Si bien, las decisiones finales serán tomadas por el Estado, su trabajo será ahora legitimizar su actuar y permitir la participación ciudadana en el quehacer público, asegurando políticas afines a los intereses de

la sociedad; el gobierno abierto, forma parte de esta última tendencia para administrar a los gobiernos.

Sin embargo, a pesar de haber una tendencia creciente para adoptar los modelos innovadores, la burocracia como método de administración sigue estando vigente; de acuerdo con el *Índice de Complejidad 2015 del Grupo-TMF*, que estudia la complejidad legal y burocrática para hacer negocios en los países, México se encuentra en la posición número 6, lo cual lo ubica como uno de los más complejos para aperturar empresas en el mundo; y de acuerdo al estudio *Doing Business* que elabora el Banco Mundial para el año 2017, México se encuentra en la posición 93 de 190 en cuanto a apertura de negocios.

La burocracia sin duda se presenta como un obstáculo para agilizar las economías y los gobiernos; Oszlak, (2006) se refiere a ella de la siguiente forma: “La burocracia, viuda administrativa de sucesivos gobiernos, acaba convirtiéndose en un inmenso cementerio de proyectos políticos”. La pregunta que surge es: ¿por qué si existen modelos más modernos de función pública, las burocracias rígidas aún existen y por qué se anteponen a los modelos de gobierno abierto?

Max Weber, en su teoría sobre la burocracia, llega a una respuesta sobre el tema y dice lo siguiente sobre este concepto:

La burocracia es el medio de transformar la "acción comunitaria" en una "acción societal" organizada racionalmente. Por esto, la burocracia, como instrumento de "societalización" de las relaciones de poder, ha sido y es un instrumento de poder de gran importancia para quien controle el aparato burocrático.

De acuerdo con Weber, para ejercer este poder como forma de una “autoridad burocrática” del gobierno público y legal, es necesario cumplir con 3 requisitos:

1. Establecer una división estable de las actividades normales como deberes oficiales
2. La autoridad que dará las órdenes necesarias de acuerdo a los deberes repartidos deberán contar con medios coactivos rigurosamente delimitados por normas de las que puedan disponer los funcionarios y
3. El cumplimiento de estos deberes, deberá

estar asegurado por un sistema de normas, los que podrán prestar estos servicios serán aquellas personas calificadas para ello.

Luego entonces, el sistema burocrático garantiza un acceso restringido a posiciones de poder, lo que implica por regla general que el funcionario cuente con una postura social predominante, la cual está condicionada a una fuerte demanda de expertos calificados por parte de la administración; una diferenciación social enérgica y estable, en la cual el funcionario procede sobre todo de estratos económica y socialmente privilegiados en virtud del reparto social del poder.

Por su parte O'Donnell (2007), también hace referencia a esta característica de las administraciones burocráticas manifestando lo siguiente:

Adviértase que el carácter burocrático-organizacional del Estado es inherentemente no igualitario, tanto como para los que trabajan en su interior como, generalmente, para los que desde la sociedad se relacionan con el mismo. Asimismo, esa característica tiende a acentuarse cuando opera en relación a individuos y grupos que suelen ser discriminados y/o que ya se hallan sometidos a relaciones muy desiguales en la sociedad.

De acuerdo a esto, se puede decir que hay una relación antagónica entre los sistemas burocráticos y los sistemas enfocados a las políticas de gobierno abierto; según los postulados teóricos de cada uno de los modelos de administración, el primero busca una administración altamente rígida, acotada por procesos y normas definidas, en el cual el gobierno será el productor y guardián de la información, liberando sólo aquella que considere pertinente para los intereses públicos, presentándola en la figura de reportes, informes, fichas y registros (Sandoval: 2013:50); además, limita el actuar en el sistema gubernamental a la clase burocrática, restringiendo accesos y limitando posiciones que permitan la participación activa de la sociedad; por su parte, el gobierno abierto buscará lo contrario, que la información esté libre y de fácil acceso para el

ciudadano, promoviendo una participación activa en la toma de decisiones del entorno público.

Para entender de manera particular las razones por las que la burocracia es capaz de delimitar y de alguna forma impedir al gobierno abierto, es necesario entender la manera en la que opera. Generalmente la burocracia funciona de una manera estricta, con reglas definidas y bajo un marco jurídico que acota las relaciones entre los actores; de acuerdo con Weber, las burocracias funcionan bajo los siguientes principios:

I. Existe el principio de sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados en general normativamente, es decir, mediante leyes u ordenamientos administrativos.

II. Los principios de jerarquía de cargos y de diversos niveles de autoridad implican un sistema de sobre y subordinación férreamente organizado, donde los funcionarios superiores controlan a los funcionarios inferiores.

III. La administración del cargo moderno se funda en documentos escritos ("archivos") que se conservan en forma original o como proyectos. Existe, así, un personal de subalternos y escribas de toda clase.

IV. Administrar un cargo, y administrarlo de manera especializada, implica, por lo general, una preparación cabal y experta.

V. Si el cargo está en pleno desarrollo, la actividad del funcionario requiere toda su capacidad laboral, aparte del hecho de que su jornada obligatoria en el despacho está estrictamente fijada.

VI. La administración del cargo se ajusta a normas generales, más o menos estables, más o menos precisas, y que pueden aprenderse.

Entre los puntos que plantea Weber (1964:969), es interesante notar dos aspectos; uno, para que existan las burocracias tradicionales, es necesario que existan reglas y normas bien definidas; estas reglas delimitaran las "reglas del juego" entre las cuales los diferentes actores de la administración pública administrarán su cuota de poder y las cuales garantizan que los subordinados estarán completamente bajo los órdenes del jefe superior jerárquico y, dos; para administrar un cargo se necesita tener un cierto grado de "especialización", bajo

esta excusa, se cierra el camino a otros ciudadanos interesados en ingresar a los altos puestos de la administración pública bajo la premisa de que no cuentan con experiencia suficiente en cierto ámbito, pero que en realidad funciona más como un filtro, con el cual se pretende seleccionar a los responsables de los altos puestos de un puñado de funcionarios públicos que se encuentran bajo el dominio de algún líder jerárquico superior.

Con estas herramientas, la burocracia garantiza que el acceso a las diferentes cuotas de poder que se otorgan en nombre del Estado, se repartan a modo, lo cual limita el acceso de los ciudadanos en la esfera del poder público e impide al gobierno abierto que elementos como la transparencia y la participación ciudadana se vean plenamente ejercidos dentro del sistema democrático.

La burocracia entonces, ante la inminente amenaza del gobierno abierto, defenderá su posición privilegiada de autoridad, resistiéndose al cambio, limitando en lo posible al gobierno abierto; ésta, transformará la información a conveniencia, de manera que se aproveche el entramado normativo para limitar el acceso y la participación al ciudadano; la burocracia entonces se convierte en un enemigo del gobierno abierto.

En el estudio que se realiza sobre el programa *Bachetón* se estudiarán las razones por las cuales el programa que se implementó en el municipio de Puebla, promueve una cultura de gobierno abierto que disminuye el marco operativo de la burocracia tradicional fomentando así la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

4.2 El poder como obstáculo para el gobierno abierto

Si la burocracia es uno de los mayores impedimentos del gobierno abierto, es necesario estudiar otro impedimento muy relacionado, éste es el poder como forma de ejercicio monopólico que corresponde al Estado.

La noción de que el poder es un obstáculo para el gobierno abierto corresponde a que el Estado entiende al poder como un monopolio, el cual debe ser el único que mediante su autoridad imponga cierta conducta, según Weber, el

poder “es la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena” (Weber, 1964:969).

El poder entonces otorga el derecho a ordenar y ser obedecido, en una ordenación de supraordinación por parte del Estado y de subordinación por parte del ciudadano.

Este poder, se ejercerá mediante la autoridad, en este sentido, Maritain (1983:144), afirma lo siguiente: “la autoridad y el poder son dos cosas diferentes: el poder es la fuerza mediante la cual se puede obligar a otro a obedecer. La autoridad es el derecho de dirigir y mandar, de ser oído u obedecido por otro. La autoridad requiere el poder”.

Luego entonces para que el Estado pueda ejercer de manera adecuada su autoridad sobre el ciudadano se requerirá forzosamente del poder en una relación subordinada. Es decir, el ciudadano deberá someterse al poder del Estado.

En el mismo sentido, Kant citado en Mirrete (1985), manifiesta que la creación de un poder soberano debe ser un poder “sin condiciones”, absoluto e irrevocable para poder desarrollar sus fines, en donde ningún Estado fundamentado en leyes, puede subsistir sin un poder político; de acuerdo con Kant, toda especulación acerca del origen del poder por parte del pueblo es algo vano y no tiene sentido, ya que al final se debe obedecer a las leyes que en todo momento constituyen el ordenamiento jurídico del Estado, las condiciones de su establecimiento, no competen juzgarla al pueblo.

La idea implica que el ciudadano no tiene derecho a cuestionar al poder, siendo éste absoluto y definidas las reglas del juego, lo que el poder político espera del ciudadano es una relación completamente subordinada; luego entonces, la idea de empoderar al pueblo sobre el rumbo que debe tener el actuar público parece entonces como una idea inconcebible para el Estado.

Esto es un problema para el gobierno abierto, ya que como menciona Uvalle (2011) “en la medida que el poder público también sea entendido como un poder de los ciudadanos, la gobernanza y las políticas públicas tendrán un valor institucional que se alimentará de valores democráticos, los cuales se condensarán en un gobierno abierto, deliberativo y corresponsable”.

Al incorporar la categoría de poder público, se da por entendido que la cuota de autoridad que tiene el Estado sobre sus ciudadanos se verá disminuida y en espacios en los cuales el gobierno tenía completa autoridad para decidir sobre el rumbo de un país, ahora se verá acotado por un modelo de gobernanza colectiva; el espacio público se desestatiza y la organización ciudadana da entrada a formas de cooperación que ya no requieren necesariamente de la presencia del Estado.

El reclamo social sin embargo, exige un derecho de la población cada vez más remarcado, en el cual los ciudadanos tengan cierto margen de decisión sobre los asuntos públicos, el Estado en un intento por continuar con una conservación monopólica del poder, ha decidido “institucionalizarlo”; de acuerdo con March y Olsen (1997), el ejercicio democrático del poder incluye también los procesos de creación y cambio de actores, las identidades, el significado, los recursos, los derechos y las reglas del intercambio político; en caso de que el Estado permita una apertura de este poder, el mismo Estado buscará que ésta se realice bajo sus reglas, en un ambiente que pueda controlar.

Ésta, es la principal causa por la que el gobierno prefiere instrumentar sistemas en los cuales él controle el monopolio del poder; el gobierno abierto se presenta entonces como una competencia que le restará autoridad a sus decisiones y en espacios en los cuales antes no requería de la aprobación ciudadana, ahora deberá proveer opciones para fomentar la participación y la rendición de cuentas.

En los próximos capítulos, analizaré el caso del Bachetón para el periodo 2017, para verificar si efectivamente este cumple con los diversos postulados que caracterizan a la iniciativa y si el marco operativo del mismo ha logrado romper con las barreras de la burocracia y el poder, de manera que funcione como ejemplo de práctica exitosa en futuros programas gubernamentales.

CAPÍTULO V

ANÁLISIS DE GOBIERNO ABIERTO EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA: EL CASO DEL PROGRAMA BACHETÓN IMPLEMENTADO EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA 2017

Como se ha mencionado a lo largo del trabajo, el gobierno abierto es un tema relativamente novedoso en nuestro país, esto implica que no existen muchos ejemplos que representen el esfuerzo de la iniciativa plenamente; si bien, existen variadas iniciativas y programas en el país, pocas son las que contemplan el uso de todas las herramientas de gobierno abierto que se proponen en la iniciativa, algunas están más enfocadas a la transparencia y algunas otras a la participación, pero no existen precedentes que muestren el interés gubernamental por la apertura de la administración pública al ciudadano.

El interés por estudiar el programa municipal conocido con *Bachetón*, nace de la necesidad de documentar experiencias implementadas en el país y particularmente en el estado de Puebla con el objeto de impulsar un gobierno más cercano a su población, que busque empoderarlo y hacerlo partícipe de las decisiones cotidianas. Un gobierno que, en conjunto con el ciudadano, busque la co-creación de valor público a través de acciones concretas.

El objetivo del estudio es dar respuesta a tres interrogantes básicas: 1) ¿El programa *Bachetón* implementado por el gobierno municipal de Puebla hace uso de alguna de las dimensiones que considera el gobierno abierto? 2) ¿El programa está enfocado a ser útil al ciudadano y, 3) El programa *Bachetón* está enfocado a la co-creación de valor público?

El Estado de Puebla

El programa público conocido como *Bachetón* es implementado por el gobierno municipal de Puebla a partir de 2017, por la administración del presidente municipal Luis Banck Serrato.

Puebla es uno de los estados más importantes en México, a principios del siglo XXI se colocaba como la novena economía del país, detrás de la Ciudad de

México, el estado de México, Nuevo León, Jalisco, Baja California, Chihuahua, Veracruz, Guanajuato y Coahuila; siendo sus principales actividades económicas: la industria manufacturera y los servicios. Colinda al este con el estado de Veracruz, al poniente con los estados de Hidalgo, México, Tlaxcala y Morelos y al sur con los estados de Oaxaca y Guerrero.

El estado, se localiza en la región central del país y tiene una ubicación estratégica entre la Ciudad de México y Veracruz, uno de los principales puertos del país, su clima es diverso desde frío hasta templado, siendo los cálidos y templados con altos niveles de humedad, los dominantes en la región.

En cuanto a población, para el año 2017 se coloca como la quinta entidad federativa más poblada de México, con más de 6 millones de personas, de las cuales el 25% se encuentran en la capital del estado (municipio de Puebla). Del total de la población, se considera que la urbana representa el 71.8% y la rural un 28.2%. Puebla tiene 217 municipios, siendo los más grandes: Puebla, Tehuacán, San Martín Texmelucan, Atlixco y San Pedro Cholula, todos con más de cien mil habitantes.

El ejercicio del poder político en el estado está dividido en tres poderes: el Poder Judicial, el Legislativo y el Ejecutivo. Cada uno de ellos tiene competencias propias y son autónomos entre sí, en un sistema de pesos y contrapesos.

El programa *Bachetón* se origina en el municipio más importante del estado y capital del mismo, Puebla. El municipio de Puebla es la cuarta ciudad más grande de México en materia económica, después de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, concentra la mayor parte de la actividad económica y la mayoría de la población habitando en su territorio.

El programa Bachetón

La palabra “bache” de la cual se acuña el nombre del programa municipal conocido como *Bachetón*, responde a la definición siguiente: pequeño desnivel en el suelo o en el pavimento, producido por la pérdida o hundimiento de la capa superficial (Oxford, 2017).

En este sentido, el programa *Bachetón* pretende cambiar la manera en la que se aborda el problema de los baches en el municipio de Puebla, la intención del mismo, es empoderar al ciudadano para la toma de decisiones sobre la forma en que se deberán arreglar los hundimientos de pavimento en la ciudad.

La premisa del programa de acuerdo al sitio web del ayuntamiento es bastante básica:

El programa *Bachetón* opera con los reportes que se reciben a través de diversos medios de comunicación, por ello la importancia de que los ciudadanos continúen enviando foto y ubicación del bache, para que sea tapado. Mediante esta iniciativa, se avanza en el objetivo de construir juntos, ciudadanos, medios de comunicación y el ayuntamiento de Puebla, una mejor ciudad, así como en la meta de tapar 50 mil baches en 60 días.

El programa cuenta con un sitio web dedicado en la misma página del ayuntamiento en la siguiente liga <http://pueblacapital.gob.mx/bacheton/>

De acuerdo con la información contenida en la página del ayuntamiento, el procedimiento para reportar los baches en la ciudad consiste en cuatro pasos:

1. El ciudadano reporta el bache al medio de comunicación de su preferencia. Debe brindar la ubicación exacta, calle y entre calles, nombre, correo electrónico y una fotografía del bache.
2. El medio de comunicación lo reporta al ayuntamiento.
3. El ayuntamiento lo programa y tapa el bache.
4. Una vez que se haya atendido el reporte, el ciudadano manda una foto al medio que reportó con el hashtag #BachetónPuebla.

A su vez, el programa contempla la figura de cooperación, con 8 medios de comunicación y con dos organizaciones civiles que son: El Sol de Puebla, Tribuna

Noticias, Ultra Radio, La Ke Buena, Radio Oro, Televisa Puebla, Cinco Radio, La Tropical Caliente, así como en el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia y el Centro de Integración Ciudadana.

Información general sobre el programa

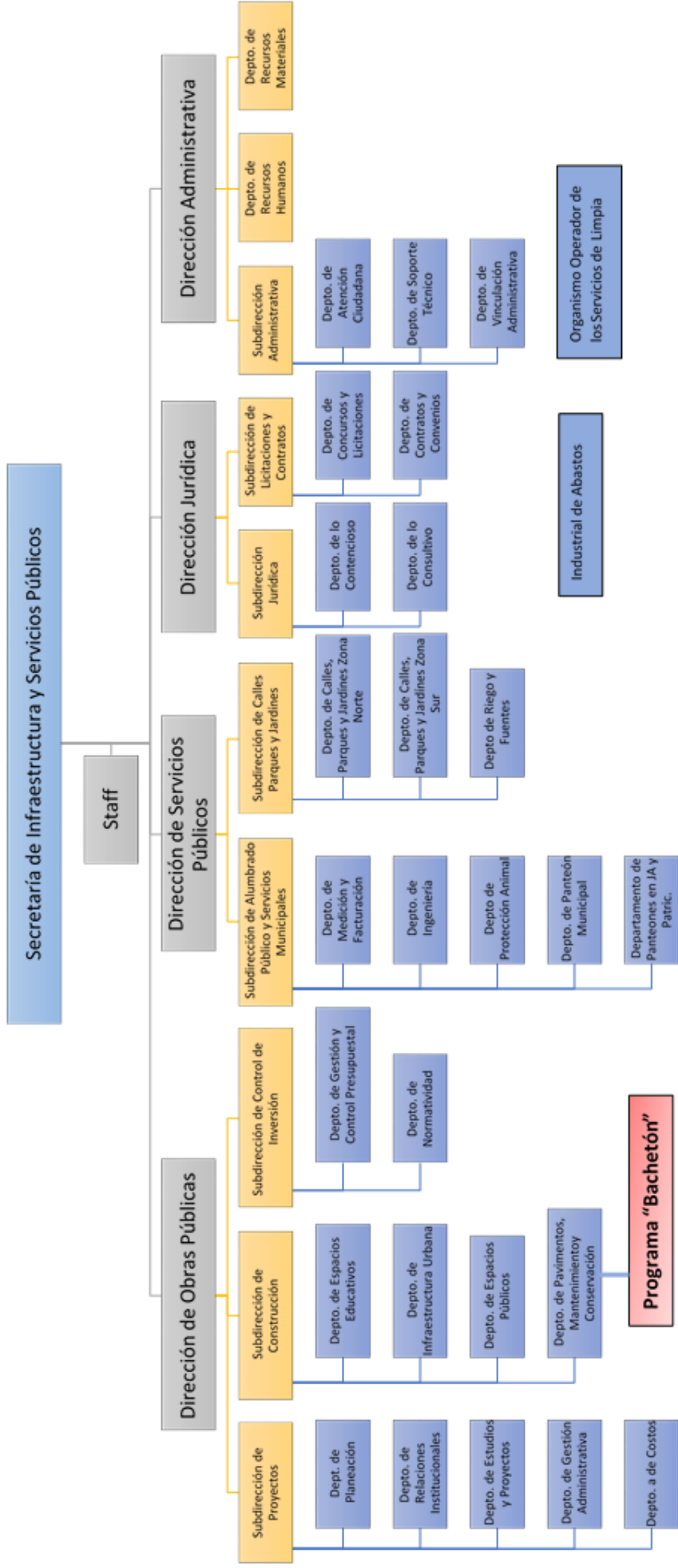
El programa, depende de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos del Estado de Puebla, a su vez ésta reporta sus resultados directamente al presidente municipal y tiene las siguientes características básicas.

Los funcionarios responsables del programa Bacheón en el municipio de Puebla son el presidente municipal, Luis Bank Serrato y el secretario de Infraestructura y Servicios Públicos, David Aysa de Salazar.

El presupuesto asignado para la implementación de la primera etapa fue de 13 millones 480 mil 908 pesos. La superficie cubierta por el programa fue de 548, 889 kilómetros en 137 localidades. El objetivo inicial del programa fue cubrir 50,000 baches en un periodo de 60 días.

El organigrama para su operación, de acuerdo con el sitio web del ayuntamiento, está estructurado de la siguiente manera:

Figura 4



Análisis del caso *Bachetón* para el municipio de Puebla

Para la realización del estudio se hará uso del ciclo de vida de las políticas públicas propuesto por Aguilar Villanueva (1996), él plantea que deben tomarse en consideración 7 etapas, desde su implementación hasta su evaluación, éstas son las siguientes:

1. Definición del problema: en la definición del problema, se analizará la situación que se busca resolver o mejorar, cuáles son sus dimensiones, componentes o causas, en el caso que compete al estudio, cual es el problema de los *baches* en Puebla y como el *Bachetón* se presenta como una propuesta viable de solución.
2. Incorporación del problema a la agenda: en esta etapa, se analizan los factores que contribuyen al problema y éste a su vez en un objeto de acción de gobierno, así como los actores que intervienen en el proceso, en el caso del *Bachetón*, se pueden identificar al menos dos actores que intervienen, el gobierno en su papel de proveedor de servicios y el ciudadano, como figura en empoderamiento sobre el rumbo de la política pública.
3. Construcción de alternativas: en esta parte del proceso, se analizan las diversas opciones viables para resolver el problema con sus riesgos, beneficios y costos, esta parte corresponde al momento en el que se toma la decisión de implementar el *Bachetón* como opción para resolver el problema de bacheo en Puebla.
4. Toma de decisión: se plantea de manera formal la solución que se considera más viable, considerando la programación y el presupuesto con el que contará para su ejecución.
5. Implementación: en la parte de implementación, se lleva a cabo el programa y se definen las acciones conducentes para que éste tenga éxito; es en esta etapa del proceso, en el que se hacen las diversas acciones operativas que permiten el pleno funcionamiento del programa; en el caso

del *Bachetón*, se entiende sobre todo el proceso que comprende desde que un ciudadano hace un reporte, hasta el momento en el que éste es atendido.

6. Evaluación: En esta parte es importante, delimitar qué es lo que se va a evaluar y cómo, la finalidad, será verificar si el programa público alcanzó los resultados que se esperaban, con la intención de corregir en futuros ejercicios los problemas que resultasen de su aplicación y mejorar en los siguientes ejercicios.
7. Terminación, continuación y seguimiento: Finalmente se concluye el ciclo de la política pública definiendo si el programa fue exitoso y si deberá continuar, esta parte del proceso ha sido definida en otra literatura como de rendición de cuentas, ya que es cuando el ciudadano puede valorar si efectivamente se cumplió con lo esperado. Si el programa público es de carácter proactivo a la participación ciudadana, se permitirá que la población opine sobre el futuro de la misma.

Para verificar las peculiaridades del *Bachetón*, y establecer si efectivamente el programa cumplió con las características de una política de gobierno abierto, se realizaron dos entrevistas a profundidad con el secretario de Infraestructura y Servicios Públicos del ayuntamiento de Puebla, David Aysa de Salazar, así como revisiones de campo en la ciudad sobre la operación del mismo.

Definición del problema

Los baches, son hundimientos en el pavimento debido a la pérdida de material; de acuerdo con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el pavimento es la capa o conjunto de capas comprendidas entre la subrasante y la superficie de rodamiento, cuya función principal es soportar las cargas rodantes y transmitir las a las terracerías, distribuyéndolas de tal forma que no se produzcan deformaciones perjudiciales en ellas (SCT, 1983:2).

En este sentido, Osuna (2008), identifica al menos 3 objetivos que deberían tener los pavimentos, siendo estos los siguientes:

1. Proporcionar una superficie de rodamiento seguro, cómodo y de características permanentes ante las cargas del tránsito a lo largo del tiempo, vida de diseño, o ciclo de vida.
2. Resistir las solicitaciones del tránsito previsto durante la vida de diseño, y distribuir las presiones verticales ejercidas por las cargas, de tal forma que sólo llegue a la capa subrasante una pequeña fracción compatible con su capacidad de resistencia.
3. Construir una estructura que resista los factores climatológicos, como son temperatura y agua, por ser los más adversos en el comportamiento del pavimento y de los suelos de cimentación (Osuna, 2008).

Osuna Ruiz (2008:99), también define a los baches como la desintegración total de la superficie de rodamiento, que se extiende a otras capas del pavimento, formando una cavidad de bordes y profundidades irregulares, e identifica diversas causas para su origen como: fundaciones y capas inferiores inestables; espesores insuficientes; defectos constructivos; retención de agua en zonas hundidas y/o fisuradas y la acción abrasiva del tránsito sobre sectores localizados de mayor debilidad del pavimento y/o fundación.

Puebla tiene un grave problema de baches en la ciudad, de acuerdo con declaraciones del presidente municipal Luis Banck Serrato, existen pavimentos que no han sufrido intervención en más de 50 años, sobrepasando así el ciclo de vida natural que tiene el mismo (El Sol de Puebla, 5 de diciembre de 2016)

Por su parte, en el año 2016, el entonces presidente municipal José Antonio Gali Fayad, reportó en su primer informe de labores sobre el estado de los pavimentos en Puebla, revelando que de los 23 millones 400 mil metros cuadrados de pavimento asfáltico registrados, sólo 3 millones 450 mil metros se mantenían en buen estado, esto representa sólo un 15% de los pavimentos de la ciudad en buen estado.

Los baches, son un problema para el automovilista y para el ciudadano que realiza recorridos en general; en los conductores de vehículos, estos hundimientos provocan un golpeteo constante que hace que los vehículos se desgasten de manera prematura, se altere la alineación de las ruedas, se aflojen componentes de la carrocería como los neumáticos, incurriendo en costos extras para los dueños de algún vehículo; por su parte, los peatones pueden sufrir percances durante su trayecto, cayendo accidentalmente en uno de ellos, además de riesgo inherente al estar sometido a posibles accidentes viales causantes por un vehículo que intentó esquivar dichas deformaciones.

El gobierno municipal de Puebla, reconoce este como un problema que genera descontento social y ante esto, genera el programa público conocido como *Bachetón*, cuyo objetivo es cambiar la forma en que se arreglan los baches de la ciudad.

Incorporación a la agenda

El problema se incorpora a la agenda, debido a un incremento del reclamo de la población sobre el estado que guardan los pavimentos en el municipio de Puebla. La iniciativa Bachetón, se originó con la concepción de empoderar al ciudadano sobre la manera en que se deben arreglar las calles de la ciudad.

De acuerdo con Aysa (15/07/2017), la forma en que se arreglaban las calles era principalmente utilizando el presupuesto después de las temporadas de lluvias, después de que éstos se acrecentaban por las mismas condiciones climáticas.

Según Aysa (15/07/2017):

Casi todos los años tenemos un presupuesto de alrededor de 100 millones de pesos para bacheo, para todo el año; el bacheo tenía un comportamiento similar a una campana de Gauss que obedecía a la temporada de lluvias, tratamos de hacer una programación estratégica para no dejar ningún sector desprotegido, concentrándonos no sólo en la época de lluvias sino haciendo un trabajo de planeación.

La idea es que, en lugar de arreglar los baches de manera estacional durante los meses de lluvias, el ciudadano participe de la mano con el gobierno para expresarle sus necesidades en cuanto a la reparación del pavimento.

David Aysa (15/07/2017) lo planteó así:

Teníamos que de alguna manera empoderar al ciudadano, para hacernos ver donde estaban los puntos críticos y así fue, hicimos una estrategia que se llamó *Bachetón* lo que era distinto a cualquier metodología de bacheo normal, la diferencia es que ahora arreglaríamos el bache que el ciudadano quería que bacheáramos.

La metodología que se propuso fue una que iniciara en el ciudadano y terminara en el ciudadano, el ciudadano debería tomar una foto del bache abierto y como muchas veces tu ruta al trabajo o la casa es la misma, el ciudadano pudiera ahora enviar una foto del bache tapado, cerrando así el circuito.

Construcción de alternativas

Las alternativas presentadas para la solución del problema eran diversas, sin embargo, se podrían resumir en tres grandes opciones.

La primera, sería continuar con el programa de bacheo regular que se realizaba desde hace años, reparando aquellas deformaciones del pavimento por estaciones, generalmente cuando concluyera el periodo de lluvias.

La segunda, fue considerar el ejemplo de una práctica similar que se llevó a cabo en la Ciudad de México; de acuerdo con David Aysa (15/07/2017): Hay un programa que la ciudad de México proponía en un esquema para tapar el bache en un lapso de 24 horas, sin embargo, tuvieron una serie de problemas en la programación al inicio del programa.

El programa *Bache 24* pretendía arreglar los baches que fueran reportados mediante una aplicación generada en un lapso de 24 horas. El procedimiento era el siguiente: 1. Descargar la App y registrarse, 2. Localizar el bache en el mapa, 3. Revisar que la ubicación sea correcta (calle, número, colonia, delegación) 4. Subir

fotografías y añadir un comentario para que la solicitud sea más precisa; 5. Al enviar el reporte se proporcionará un número de folio, 6. Una vez que sea atendido el bache se notificará y enviará una fotografía de la reparación.

La tercera opción, *el Bachetón* cuyo procedimiento ya ha sido descrito, proponía la opción de reportar los baches por diferentes medios, ya sea por twitter, teléfono o en el sitio específico dedicado para ello, con un lapso de reparación de 60 días.

Aysa (15/07/2017) lo explicó así:

Nosotros lo que proponíamos era 50 mil baches en 60 días, con el programa, nosotros teníamos la oportunidad de tapar el bache que se reportó en el día uno de taparlo en el día 60 y seguiríamos cumpliendo la meta.

Tabla 6		
Propuesta de solución al problema	Descripción	Mecanismo de reporte y tipo de respuesta
Programa de bacheo estacional	Bacheo del pavimento de manera estacional una vez finalizado el periodo de lluvias.	Los baches se repararían según terminara la temporada de lluvias, dando prioridad a las calles más dañadas.
Bache 24	Aplicación de teléfono para reporte y arreglo de baches en un lapso de 24 horas, con opciones para identificar el bache en un mapa y la opción de subir fotografías en la plataforma.	El reporte sería mediante una aplicación y el gobierno se compromete a arreglar los baches en un lapso de 24 horas.
Bachetón	Sistema de colaboración entre población, medios de comunicación para reportar baches y arreglarlos en un lapso de 60 días.	El reporte es mediante diversas plataformas y el gobierno se compromete a reparar el bache en un lapso de 60 días.

Fuente: Elaboración propia con datos del gobierno municipal de Puebla, 2017.

Toma de decisión

En la toma de decisión, se determinó que, de las alternativas, la más viable era la de implementar el programa Bachetón.

Planeación

La planeación del programa, se inició desde el establecimiento de una meta, a partir de esto se determinaron los presupuestos y las metas de cumplimiento, se determinó un tiempo para el cumplimiento de esta meta, posteriormente se definió el equipo de trabajo que integraría al Bachetón y finalmente la coordinación con los medios de comunicación para la formulación de los reportes.

Aysa (15/07/2017) señaló:

Primero, teníamos que establecer una meta, nosotros sabíamos que se debía tapar una cantidad de baches, decíamos que anualmente teníamos una cuota que se venía tapando, pero teníamos una meta clara que era 50 mil baches en 60 días, diseñamos el programa de tal manera que la participación del ciudadano iniciara en él y terminara en él, incluso que se involucraran los medios de comunicación,

Lo planeamos de dos maneras distintas, primero la parte económica, se le asignó un valor al proyecto para poder delimitar el alcance, se le asignó una meta y un periodo, que sería de 60 días, después de eso se hizo la planeación del equipo, quienes debíamos integrar el tema, porque no sólo era la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos, sino involucramos al área de administración donde está Tecnologías de la Información y también involucramos al área de medios, era muy importante difundir lo que estábamos haciendo y también para recopilar y atender los folios, tuvimos más de 10 medios de comunicación trabajando con nosotros, incluso hubo una mecánica de capacitación, tuvimos que ir a algunas radiodifusoras para capacitar a la persona que ingresaría en la plataforma el bache.

El presupuesto está dentro de la estructura de la secretaría, tenemos una conexión con la tesorería, se hace una licitación, se obtiene un ganador, se hace el proceso

de obra, después de la obra tenemos verificaciones de contraloría y se finiquita la obra.

Implementación

La implementación del programa *Bachetón*, como se ha comentado funciona de diferentes maneras, la premisa inicial es que, mediante el uso de las redes sociales, los hundimientos en el pavimento identificados por los ciudadanos se reporten por este medio; sin embargo, posteriormente se agregaron otras formas de reporte, con la finalidad de no segregar a algunos sectores de la población, incluyendo llamadas telefónicas y la página web dedicada del Bachetón.

De acuerdo con David Aysa (15/07/2017):

El Bachetón fue un programa muy amigable y es por eso que permitía desde una llamada telefónica, un tweet, el 072 por teléfono y por plataforma y a través de 10 medios de comunicación; a través de los medios de comunicación, recibimos más de 10 mil reportes, el programa estaba establecido para dar una semana a cada medio de comunicación, además de medios participaron dos organizaciones civiles que son el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia y el Centro de Integración Ciudadana, de hecho, fueron con quienes iniciamos el Bachetón, antes de que pudieran entrar los medios de comunicación fue con ellos, ya que tenían una serie de reportes en sus cuentas de twitter, esos reportes nos los hicieron llegar y lo transformamos en una tabla de Excel que nos permitió digerirlos de manera más sencilla.

De manera interna, el programa estaba a cargo directamente de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos, para organizar la forma en que se arreglarían los baches, se realizaban reuniones diarias entre el equipo de trabajo, en la cual se recopilaban los reportes recibidos durante el día y se planeaban los baches que se repararían el día siguiente, de acuerdo con David Aysa en estas reuniones diarias se verificaban los avances que se habían tenido diario en la reparación de los baches, se agrupaban los nuevos folios recibidos

durante el día y se realizaba la planeación para dirigir a las cuadrillas de reparación el día siguiente:

Aysa (15/07/2017) lo detalló así:

Todas las noches teníamos una reunión en esta sala de juntas en donde realizábamos la programación, dividimos al principio la ciudad en 4 polígonos, terminamos dividiéndola en 6, lo que hacíamos era recibir los folios del día, meterlos una tabla de Excel que estaba vinculada con la plataforma del 072, y a su vez veíamos graficando por colonias y por zonas, lo que nos dio el resultado de poder otorgar a cada una de las cuadrillas al día siguiente a que calles; tuvimos hasta 6 cuadrillas trabajando simultáneamente, tuvimos cuadrillas diurnas y cuadrillas nocturnas. El Bachetón tuvo un poco más de 50 personas trabajando para el programa, más las personas que tenemos en logística, 50 personas son las que tenemos en campo que hacen la operación de tapar el bache, en la planeación tenemos alrededor de otras 10 personas.

Yo como secretario de Infraestructura y Servicios Públicos estaba a cargo del programa, debajo de mí, está la dirección de Obra Pública, ésta a su vez tiene una jefatura de Pavimentos y dentro de ésta tenemos residentes, esos residentes son los que iban a campo, a los cuales dotamos de un Smartphone con la plataforma del 072 cargada en el celular y esto le daba la habilidad de abrir y cerrar un folio, el residente llegaba atendía el folio y lo cerraba. Por lo que en la noche ya sabíamos cuál había sido el progreso del día.

Un reto logístico interesante que destacó David Aysa (15/07/2017), fue el cambio de la burocracia tradicional a una digital en el gobierno abierto, el cual se realizó para agilizar el proceso de los reportes entre el ciudadano y las cuadrillas de reparación de la Secretaría:

Tuvimos que buscar 8 residentes a los que les pudiéramos dar 8 teléfonos para dárselos hubo que capacitarlos y sacarlos un poco de la dinámica normal del papel y de un generador de campo de ir y hacer el generador y demás, los metimos a

una dinámica digital que venía con una plataforma muy amigable, sin embargo, no dejaba de ser un reto el cambiar de papel a digital.

Toma de decisiones

La toma de decisiones se realiza de manera vertical, el secretario de Infraestructura en reuniones diarias definía lo que se iba a gastar de volumen de material por bache, esto se podía cuantificar dado que se tenía la información de la magnitud y número de baches que se iban a tapar por las fotografías que se habían recibido y con base en esa información se planeaba la logística del trabajo a realizarse al día siguiente.

Aysa (15/07/2017) lo explicó así:

La toma de decisiones se realizaba todos los días en reuniones a las 7 de la noche, en éstas, sabíamos cuánto nos íbamos a gastar de volumen de material por bache, ya que los que nos habían mandado una foto, sabíamos si los baches eran muy grandes o no y en base a eso también preparábamos la logística.

Evaluación

La evaluación del programa se dio ex ante, concomitante y ex post; la primera se realiza cuando se estipularon las metas y se delimita el presupuesto, la evaluación concomitante se lleva a cabo en el momento de la ejecución de la obra, se evalúan diariamente los trabajos, por medio del residente, el cual es el representante encargado de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos de evaluar los trabajos y reportar los avances diarios y la evaluación ex post se realiza cuando se reúnen las Secretarías de Infraestructura y la Secretaría de la Contraloría, con la finalidad de verificar aspectos técnicos del cumplimiento de la obra:

Aysa (15/07/2017) lo explicó así:

Quien arregla el bache es una empresa que se contrata para hacerlo, quien supervisa la ejecución depende de la secretaría, es el residente quien a su vez valida los trabajos con el área de pavimentos.

El seguimiento se hacía de dos maneras, el seguimiento diario era ir al bache con la cuadrilla que está tapando el bache, documentarlo para avisarle al ciudadano que ya habíamos tapado el bache y así abrir y cerrar el folio y el otro seguimiento que se hacía era el posterior, que era el que hacíamos ya con la Contraloría para dar fe que los trabajos se habían terminado.

Hay muchos criterios técnicos que evaluábamos con la Contraloría, evidentemente el primero tenía que ver con el volumen trabajado, con la calidad de los trabajos realizados.

Terminación, continuación y seguimiento

El programa terminó cumpliendo con los objetivos estipulados, se arreglaron 50 mil baches en un periodo de 60 días y el presupuesto utilizado para la conclusión de los trabajos fue de 13 millones 480 mil pesos, para David Aysa el proyecto fue exitoso esperábamos tener un comportamiento de 50 mil baches y la meta era taparlo en 60 días, tuvimos más de 50 mil reportes, eso habla que el proyecto fue exitoso.

En el capítulo VI, analizaré de manera particular cada una de las dimensiones del gobierno abierto que son aplicables para el caso práctico del Bacheón, con la finalidad de evaluar la situación del programa y verificar si efectivamente, este cumple con las interrogantes ya planteadas.

CAPÍTULO VI

ANÁLISIS DEL PROGRAMA BACHETÓN CONFORME A LAS DIMENSIONES DEL GOBIERNO ABIERTO

Con el fin de realizar el análisis para constatar que el programa público municipal conocido como *Bachetón* cumple con el objetivo de ser una iniciativa de Gobierno Abierto, se estudiará desde sus diferentes dimensiones: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y gobierno electrónico.

Sobre la transparencia, se realizó una solicitud de acceso a la información, con la finalidad de verificar la rapidez y calidad de la respuesta obtenida, además de evaluar la información disponible sobre el programa en medios electrónicos. En cuanto a la rendición de cuentas, se evaluará la información disponible en los portales de internet, enfocándose principalmente a aquella relacionada con los montos económicos destinados y su uso, así mismo, se realizará una evaluación general del desempeño del programa, comparando los números con un ejercicio anterior, y finalmente se revisarán los mecanismos de evaluación y seguimiento del mismo.

En relación a la participación ciudadana, el análisis se enfocará en los mecanismos que ofrece el programa para fomentar la participación, así como las formas en las que se promueven formas de colaboración con otros agentes. Y, sobre el gobierno electrónico, se revisarán los medios electrónicos que permite el *Bachetón* para hacer partícipe al ciudadano, la calidad del portal dedicado al programa y que tan amigable es con el usuario.

Transparencia

La medición de la transparencia para el caso del *Bachetón*, está basada sobre la Métrica de Gobierno Abierto elaborada por el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); retomando la premisa que aborda dicho estudio, éste se basa en cuatro principales cuestionamientos: ¿El gobierno hace pública la información relativa a

sus decisiones y acciones? ¿En qué medida lo hace? ¿De qué calidad es dicha información? Y ¿Qué tan factible es que un ciudadano obtenga información oportuna y relevante para tomar decisiones?

En este sentido, para probar si el programa *Bachetón* para el año se revisarán 3 aspectos relativos a la transparencia del programa de acuerdo a estos cuestionamientos.

El primero, corresponderá a una solicitud de transparencia que se hará mediante la plataforma <http://infomex.puebla.gob.mx/>, la solicitud se elaborará de forma que represente un cuestionamiento común que podría hacer un ciudadano, sin ahondar en tecnicismos y de manera simple. De este análisis, se revisará que la solicitud haya sido en principio respondida, que además esta respuesta fuera durante el plazo previsto y si la respuesta es satisfactoria con lo que se espera de la solicitud, siendo ésta proactiva a las necesidades del ciudadano.

En el segundo aspecto se verificará la información que efectivamente ya se encuentra en los portales de internet del programa; la intención de este análisis es verificar la cantidad y la calidad de la información que puede tener a su alcance el ciudadano sin tener que pasar por el proceso burocrático de hacer una solicitud de información.

El tercer aspecto, será verificar qué tanta información hace pública el gobierno sobre las decisiones que ha tomado en relación al programa.

Solicitud de transparencia

Para conocer información específica sobre el programa, el portal de internet dedicado al mismo redirige al sitio <http://infomex.puebla.gob.mx/>, plataforma dedicada a la elaboración, seguimiento y respuesta de solicitudes de información en el estado de Puebla.

Para poder elaborar una solicitud de información gubernamental, es necesario crear un usuario con contraseña donde se debe proporcionar información personal, así como de contacto.

La plataforma, señala que la respuesta a la solicitud será gratuita mediante este portal o si se requiere la información de manera impresa y oficial, se debe pagar una cuota por concepto de derechos gubernamentales.

Para el estudio del Bachetón, se realizó una solicitud muy básica de transparencia que pretendía representar los intereses de un ciudadano promedio, que no conociera muchos detalles del programa y con un lenguaje no técnico. La intención fue verificar la respuesta que daría la dependencia a un ciudadano con una consulta relativamente básica.

La solicitud de información pública fue elaborada de manera electrónica y se registró con el número de folio 00469017 el día 4 de julio de 2017 (imagen 1), siendo la dependencia receptora la Secretaría de Infraestructura Movilidad y Transportes. La pregunta, con la que se requirió la información fue la siguiente:

“Buenas tardes, me gustaría conocer información sobre la primera etapa del programa Bachetón 2017, específicamente los montos autorizados para 2017, si el origen de los recursos es estatal o federal, y el nombre de la empresa asignada para realizar los trabajos”

Imagen 1

Folio	Nombre de Paso	Recepción de la Solicitud	Sujeto Obligado	Fecha Inicio Oficial del Paso	Fecha Semáforo Amarillo	Fecha Semáforo Rojo	Fecha Límite
00469017	Respuesta: Vía Infomex	Electrónica	Secretaría de Infraestructura Movilidad y Transportes	26/07/2017 09:00	26/07/2017 23:59	02/08/2017 23:59	01/08/2017 23:59

Desplegando los resultados del 1 al 1 de un total de 1

En la plataforma se registran todas las solicitudes que haya elaborado un usuario, poniendo la fecha límite que establece la ley de 20 días hábiles y de 30 días hábiles con ampliación. La fecha límite estipulada para otorgar la respuesta correspondiente de la solicitud de información requerida se fijó para el día 1 de agosto de 2017 y la fecha ampliada para el día 15 de agosto del mismo año.

La respuesta otorgada por la dependencia se recibió el día 25 de julio de 2017, cumpliendo así con el plazo estipulado en la ley, siendo esta la siguiente:

“Unidad de Transparencia

Heroica Puebla de Zaragoza, Pue., a 25 de julio 2017

Asunto: Respuesta al folio 00469017

C. Eduardo Cruz

P R E S E N T E

Por este medio le envío un cordial saludo, asimismo en atención a la solicitud de información con folio número 00469017, recibida por la Unidad de Transparencia de esta Secretaría de Infraestructura Movilidad y Transportes, a través del Sistema INFOMEX, en la que requiere:

“Buenas tardes, me gustaría conocer información sobre la primera etapa del Programa Bachetón 2017, específicamente los montos autorizados para 2017, si el origen de los recursos es estatal o federal, y el nombre de la empresa asignada para realizar los trabajos”

Con fundamento en el artículo 156 fracción I de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, hago de su conocimiento que esta Secretaría no encontró dato del programa que menciona en su solicitud, por lo que se le sugiere por la naturaleza del tema, dirigirse a la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos del H. Ayuntamiento de Puebla.

Maria Lyzette de los Dolores Balderas Meza

Puesto: Titular de la Unidad de Transparencia

Correo electrónico: lyzette.balderas@pueblacapital.gob.mx

Teléfono: 01 (222) 306 94 00 ext. 5749 y 5750

Sin más por el momento, agradezco su atención.

ATENTAMENTE

Titular de la Unidad de Transparencia “

La respuesta obtenida por parte de la dependencia no fue satisfactoria; ésta, re direcciona a la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos de manera física, y si bien, de manera técnica la respuesta no es propiamente una negativa, pareciera una manera burocrática de retrasar el proceso para acceder a la información pública. La respuesta, en lugar de propiciar un ambiente proactivo de gobierno abierto, busca una salida evasiva dentro del entramado gubernamental para no dar una respuesta precisa.

La métrica de gobierno abierto contempla esto como una de las deficiencias de la transparencia en México, manifestando que aún existen prácticas de opacidad, consideradas como legales, en donde las previsiones normativas se utilizan como estrategias contrarias a los principios de la transparencia y el gobierno abierto.

Información disponible en portales

Uno de los principales aspectos del gobierno abierto, corresponde a la proactividad del gobierno hacia la liberación de información, a fin de que el ciudadano pueda tener acceso a aquella información que pueda resultarle de interés sobre el actuar gubernamental.

En este sentido, se espera que las diferentes agencias gubernamentales establezcan mecanismos sencillos para que el ciudadano pueda acceder a dicha información, de manera rápida, entendible y en formatos que puedan ser manejados para su análisis; esta información debería estar disponible de manera electrónica o física incluso sin que el ciudadano la requiera por solicitud formal.

El programa Bachetón, no es uno de estos casos, durante diferentes consultas que se realizaron en los portales de internet en los meses de febrero y marzo de 2017, se encontró que la información correspondiente al programa no se encuentra disponible, ni en el sitio dedicado específicamente al programa ni en el portal de transparencia del ayuntamiento, encontrando en este último únicamente información correspondiente al año 2016; durante la búsqueda, se enfocó principalmente a aquella que corresponde a las finanzas del programa por sí

mismo, es decir, se buscó indagar el monto del recurso destinado y de qué manera se está utilizando.

Esta respuesta, incumple con el principio de transparencia proactiva que se estipula en la ley, ya que la información debería estar disponible para consulta de manera rápida y en lenguaje sencillo; por el contrario, pareciera que el portal del ayuntamiento procura complicar este acceso, usualmente encaminando al usuario a que realice una solicitud de acceso a la información.

Publicaciones del Gobierno municipal sobre el programa *Bachetón*

En una consulta rápida en portales de internet durante el mes de julio de 2017, mediante la plataforma de Google, se arrojan 110 000 resultados para la palabra “*Bachetón 2017*”, dentro de los primeros resultados, resulta sencillo encontrar diversos comunicados de prensa, así como conferencias realizadas por los funcionarios responsables en las cuales se detallan los resultados y avances del programa.

El primer resultado obtenido corresponde a las páginas oficiales del gobierno, a través de las cuales se puede conocer el programa y realizar un reporte. En general, encontrar información sobre el *Bachetón* de Puebla es relativamente sencillo y es posible encontrar información sobre el programa aportada por los funcionarios responsables de manera rápida.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas propiamente no es un aspecto que pueda ser medido, no existen indicadores formales que midan los niveles de rendición de cuentas de los programas por sí mismos o de los gobiernos ya sea en su orden municipal, estatal o federal; sin embargo, existen diversos medios por los cuales se puede medir el grado de satisfacción que tiene el ciudadano en relación a su gobierno.

Para el estudio se tomaron en cuenta 3 aspectos básicos de la rendición de cuentas, a fin de valorar el grado de cumplimiento del programa; el primero de ellos, corresponde a la información contable y presupuestal propia del *Bachetón*,

es decir, en el caso de que un ciudadano hubiese sobre el funcionamiento y costo mismo del programa, qué tan fácil le resulta conseguir la información relativa a los montos de dinero destinados al mismo, de qué manera fueron usados y si éstos son fáciles de encontrar.

El segundo aspecto a analizar estuvo enfocado a los principios de eficiencia, eficacia y economía con los que cuenta el programa, si éste cumple con los objetivos de bacheo planteados y si se logra maximizar el recurso económico.

Por último, se verificará el seguimiento que se le da al programa, si éste es interno o externo y de qué manera ayuda al cumplimiento de los objetivos y metas establecidos.

Información contable y presupuestal del Bacheo

Unos de los principios del gobierno abierto, es que la información que se considera pública respecto a los ingresos y egresos del recurso que administra el estado debe ser accesible para el ciudadano, ésta debería estar disponible para su consulta en los portales de internet de las agencias de gobierno en formatos abiertos, a fin de que puedan ser conocidos.

Para verificar la información de las cuentas públicas de los ingresos y egresos referidos al programa Bacheo 2017, hay que recurrir a la página del ayuntamiento de Puebla, específicamente a los apartados de la Secretaría de Infraestructura municipal. De cumplirse este supuesto, la información sobre los ingresos y egresos del Bacheo, deberían estar disponibles en el apartado destinado a dicho programa, con la finalidad de que el ciudadano pueda verificar en tiempo real, la manera en que se ejercen los recursos públicos del mismo.

El proceso para la consulta, sin embargo, resulta todo lo contrario; para encontrar información relativa a las obras públicas municipales, hay que referirse a la página del ayuntamiento de la siguiente forma:

<http://www.pueblacapital.gob.mx>

a. Transparencia

i. Obras Públicas

Costos promedio por rubro: Bacheo, pavimentación, recarpeteo, electrificación

- 2016
- 2015
- 2014

Dentro del su apartado de Costos promedio por rubro, se menciona una leyenda respecto a las cuentas públicas del año 2017, siendo esta la siguiente *“Nota: la información del ejercicio 2017 se encuentra en proceso administrativo, a publicarse en el transcurso del 1er. trimestre del año”*.

El programa, al haber sido elaborado en 2017, resulta estar dentro de estas cuentas públicas, mismas que no han sido publicadas aún. El no publicar esta información no es propiamente ilegal, ya que existe un tiempo estipulado por la ley para la comprobación de las cuentas públicas, sin embargo, representa una falta de proactividad por fomentar políticas de gobierno abierto; si bien, la ley no estipula que la información deba estar disponible de forma inmediata, un comportamiento a favor del gobierno abierto manifestaría un interés por mantener una comunicación estrecha con el ciudadano, a fin de que éste pueda estar informado sobre el destino de los recursos públicas.

El otro aspecto negativo, respecto a la información contable, es que ésta no se encuentra directamente en el sitio dedicado para el Bachetón (<http://www.pueblacapital.gob.mx/bacheton/>), sino que éste se refiere al apartado de transparencia del municipio; la información en el aspecto técnico, no se está negando, pero podría estar presentada de manera más sencilla para facilitar la consulta ciudadana.

Eficiencia, economía y eficacia del programa

Para medir que tan económico y rentable resulta un programa, se deben estudiar muchos elementos, que van desde el costo promedio, hasta la calidad de los materiales que se están utilizando para pavimentación de los baches. Sin embargo, esta información, al igual que la relativa a la de las cuentas públicas, no se encuentra disponible el mismo año en el que se lleva a cabo dicha iniciativa; nuevamente, este comportamiento no es ilegal, ya que la legislación vigente prevé tiempos específicos para la publicación de esta información. Esto no implica forzosamente que la economía del programa no puede ser medida.

Para poder realizar una cuantificación del nivel de eficiencia del programa, me hará referencia a los indicadores más básicos con los que cuenta el Bachetón, los cuales serían: costo promedio por bache, tiempo de respuesta y número de baches arreglados.

De acuerdo con la información proporcionada por David Aysa, el presupuesto asignado a la primera etapa del Bachetón, fue de 13 millones 480 mil pesos, la meta, era tapar al menos 50 mil baches en un tiempo de 60 días.

Según las declaraciones de prensa del secretario de Infraestructura, el objetivo de cubrir los 50 mil baches se cumplió por completo, por lo que el costo promedio por cada uno de ellos quedaría de la siguiente forma:

$$\text{Costo promedio por bache (Bachetón)} = \frac{13,480,908 \text{ pesos}}{50,000 \text{ baches}} = 269.60 \text{ pesos por bache}$$

Para medir el tiempo de respuesta, el programa no contempla un periodo específico para reparar cada bache, es decir, cada uno de ellos tiene la misma probabilidad de ser reparado durante el periodo de 60 días que contempla el programa, por lo que el tiempo de respuesta sería igual al número de baches que se arreglaron diariamente en el tiempo de ejecución del programa municipal.

$$\text{Tiempo promedio de respuesta (Bachetón)} = \frac{50,000 \text{ baches}}{60 \text{ días}} = 833.33 \text{ baches por día}$$

A su vez, para comparar la información con otros periodos, David Aysa mencionó que, durante el año de 2016, se erogaron 100 millones de pesos para la reparación de 190 mil baches, dejando así los siguientes indicadores para el año referido:

$$\text{Costo promedio por bache (2016)} = \frac{100,000,000 \text{ pesos}}{190,000 \text{ baches}} = 526.31 \text{ pesos por bache}$$

$$\text{Tiempo promedio de respuesta (2016)} = \frac{190,000 \text{ baches}}{365 \text{ días}} = 520.5 \text{ baches por día}$$

Tabla 7			
Indicador	2016	2017	Tasa de crecimiento
Costo promedio por bache	526.31	269.60	- 48%
Tiempo promedio de respuesta	520.5	833.33	60%

Elaboración propia con datos de Aysa, 2017.

De acuerdo al análisis de los indicadores obtenidos (tabla 7), se puede concluir que el Bachetón resulta una iniciativa de bacheo más eficiente y económica, los resultados demuestran fehacientemente que el costo promedio por bache es casi un 50% menor que lo erogado en el año de 2016 y que el número de baches que se reparan por día con el programa fue un 60% mayor a lo reparado en 2016.

Seguimiento del programa

La actividad de seguimiento del programa, a fin de verificar que efectivamente se cumplan los objetivos planteados, corresponde en primera instancia a la Secretaría de la Contraloría municipal, la cual es la encargada de llevar a cabo las revisiones pertinentes que aseguren que la iniciativa utilice los recursos de manera eficiente. Esta información, perteneciente a las revisiones de control interno, se encuentra bajo revisión por lo que aún no se encuentra disponible al público.

El programa, sin embargo, cuenta con otra forma de dar seguimiento a los resultados que se derivan de la actividad de bacheo; dentro de su concepción esta iniciativa plantea que los baches arreglados puedan ser verificados de manera directa por el ciudadano comunicando los resultados a la Secretaría de Infraestructura municipal; mediante las plataformas disponibles.

El programa contempla que el ciclo del mismo se cierre cuando el ciudadano reporta su bache como arreglado, de esta forma, se genera una comunicación activa y participativa que permite dar un seguimiento inmediato al cumplimiento de los resultados, si bien, dicha revisión no es profunda en cuanto a los conceptos particulares que son evaluados, tales como la calidad de los materiales y los estudios de impacto, ésta funciona de manera general para verificar si los resultados generales obtenidos son satisfactorios.

En un ejercicio que se realizó, se levantó un reporte de un bache mediante la plataforma del Twitter el día 18 de enero, adjuntando la dirección y evidencia fotográfica del mismo; posteriormente, el día 19 de enero se presentan las cuadrillas del programa *Bachetón* para arreglar el bache, verificándose así de manera personal el cumplimiento del mismo; se puede decir que el programa concluye una vez que el ciudadano verifica de manera ocular que su reporte de bache ha sido atendido.

Imagen 2



Fuente: Elaboración propia, 2017.

Participación ciudadana

La participación ciudadana desde la concepción de servicio establece que se debe establecer una comunicación activa entre el gobierno y los ciudadanos para escuchar sus necesidades, lo anterior hace alusión al grado de participación que permite el programa con las personas, cómo las involucra y si en verdad son atendidas sus demandas y requerimientos.

Para realizar el análisis del programa en este aspecto se tomará como referencia lo establecido por la Métrica de Gobierno Abierto 2017, que hace dos cuestionamientos referentes al tema; ¿Mediante qué formas pueden los ciudadanos incidir en la toma de decisiones públicas? y ¿Qué posibilidad tienen los ciudadanos para activar un mecanismo que les permita incidir en ellas?

En este sentido se evaluarán los mecanismos que promovió el programa para fomentar la participación ciudadana y si éstos inciden de manera positiva en la obtención de resultados, así mismo, se evaluará si hubo participación con otros

agentes de la sociedad, con la intención de aumentar la colaboración interinstitucional entre diferentes organizaciones.

Mecanismos de participación para el ciudadano

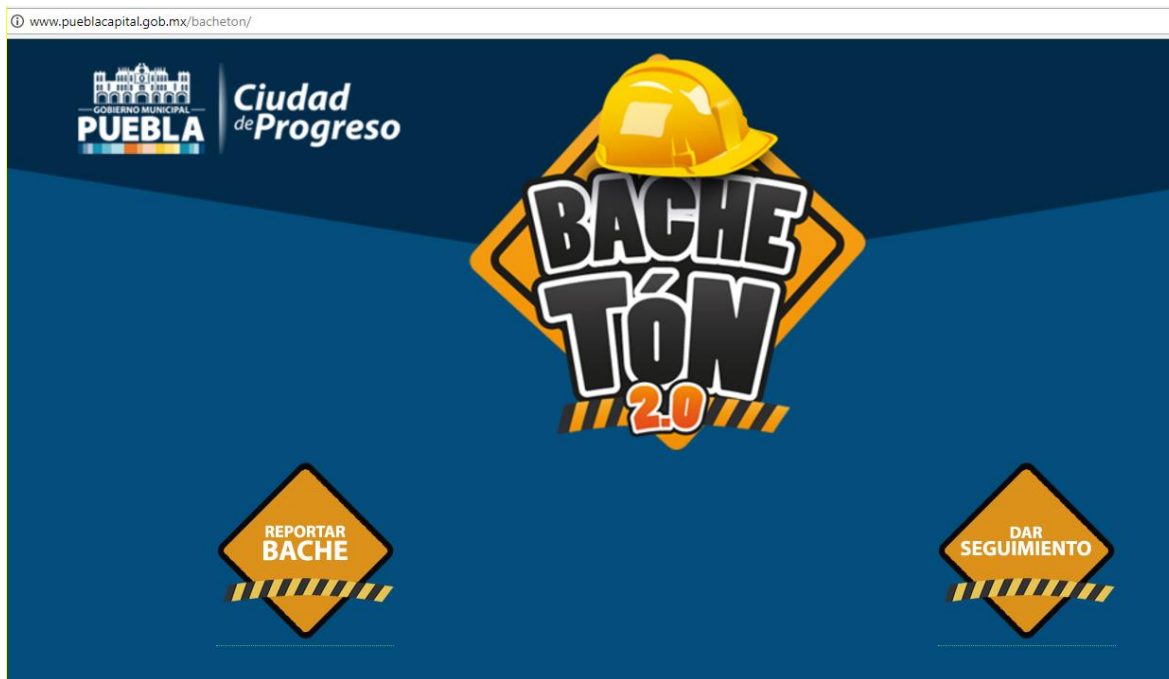
De acuerdo con la información recabada por las entrevistas la intención principal del programa Bacheón, es empoderar al ciudadano sobre la forma en que se deben pavimentar las calles; la herramienta pretende ser un conducto de comunicación entre el gobierno y la sociedad para mejorar y focalizar los resultados del bacheo, para así maximizar la satisfacción ciudadana.

Como mecanismos de participación, el programa se hace de diversas herramientas para que el ciudadano pueda comunicarse con el gobierno, para que, de esta forma, directamente exprese sus necesidades de bacheo, eliminando trámites burocráticos e intermediarios que regularmente entorpecerían el proceso.

Los mecanismos que ofrece son los siguientes:

- Mensajes y llamadas telefónicas: Contemplando que no todos los usuarios cuentan con acceso a internet, se destinaron dos mecanismos distintos; uno fue mediante mensajes de texto, vía la plataforma Whatsapp en el número 2228128691; el otro, vía telefónica, marcando directamente al número 072, el cual te comunica al centro de atención del ayuntamiento de Puebla.
- Uso de redes sociales: El programa, aprovechando los mecanismos de comunicación actuales, aprovecha el uso de las redes sociales para agilizar el reporte de los baches, principalmente mediante la plataforma de *Twitter*, el requerimiento es sencillo, se denuncia el bache al twitter de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (*@InfraPue*) en el hashtag (*#BacheónPuebla*)
- Portal Web, finalmente se destinó un portal específico dentro de la página del ayuntamiento, destinado únicamente para el programa del Bacheón (<http://www.pueblacapital.gob.mx/bacheton/>); el sitio, de diseño simplista, permite dos opciones, una de reporte y otra de seguimiento.

Imagen 3



Fuente: Gobierno municipal de Puebla, 2017.

Formas de colaboración con otros agentes

Como mecanismos de colaboración interinstitucional, el programa contempló al menos dos formas: la primera, corresponde a una estrategia de comunicación con diversos medios de comunicación masiva del estado de Puebla, la intención fue que el ciudadano, contara con aún más mecanismos para manifestar sus necesidades, es decir, las personas podrían comunicarse a los diversos medios, ya sea periódico, televisión o radio, sobre sus necesidades de bacheo, y éstos a su vez lo reportarían a la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos; el segundo, se llevó a cabo con organizaciones no gubernamentales.

Gobierno electrónico

Un gobierno que incorpora elementos electrónicos a su administración, se refiere a aquel que se hace valer de la tecnología, para facilitar la realización de trámites y disminuir la burocracia. La idea, es ofrecer servicios de manera más efectiva, eficiente y con un enfoque participativo hacia el ciudadano.

Del programa, en materia de gobierno electrónico, se analizó si existían estos mecanismos y, además, si éstos facilitaron la vida del ciudadano en cuanto a su papel como receptor de servicios ofrecidos por el gobierno municipal.

Medios electrónicos utilizados

Al referirse a medios electrónicos, se hace referencia a todos aquellos mecanismos que se hacen valer de la tecnología y que tienen como finalidad agilizar la comunicación entre el ciudadano y el gobierno.

En este sentido el programa *Bachetón* se hace valer de diversos instrumentos tecnológicos que permiten romper la brecha entre la relación ciudadano-gobierno; el más destacable de éstos, es el uso de las plataformas construidas en redes sociales.

Es destacable la manera en que se aprovecharon estos mecanismos, los cuales fueron utilizados no sólo como medios de transmisión, sino para llevar a cabo en sí mismo el programa; a través de las redes, se realizó una ambiciosa campaña de comunicación para darle difusión y al mismo tiempo, se utilizó la misma plataforma para levantar los reportes y darles seguimiento.

El resultado, es que se maximizaron los recursos tanto en comunicación como en ejecución, aprovechando al máximo las bondades que aportan el uso de las redes sociales.

Aunado a esto, para los usuarios que tuvieron la necesidad de reportar un bache y que no contaron con una de estas plataformas, se promovieron otros mecanismos; los principales: el reporte mediante el sitio web dedicado del ayuntamiento, los mensajes vía WhatsApp o incluso mediante llamadas telefónicas.

El gobierno electrónico no contempla únicamente la comunicación entre el cliente y el proveedor, éste considera las relaciones entre el proveedor mismo (gobierno-gobierno), esta relación implica que se utilizaron también medios tecnológicos al interior para facilitar los trámites internos de la dependencia gubernamental para así mejorar la comunicación al interior y hacer más eficaz la obtención de resultados. En este sentido, el programa del *Bachetón* se hizo valer

de una plataforma ya existente dentro del mismo gobierno, siendo ésta la aplicación del 072, encargada también de los reportes policiacos y de emergencias en la ciudad, para que, de esta manera, las brigadas de reparación estuvieran interconectadas con los mecanismos de reporte de bacheo, eliminando así trámites interinstitucionales al interior de la dependencia.

El programa Bachetón, es sin duda un ejemplo de una política de gobierno abierto que busca aprovechar los mecanismos tecnológicos para mejorar la obtención de resultados, por un lado, aprovecha los medios ya existentes para eficientar la operación y ejecución del programa de manera intergubernamental y por el otro, utiliza plataformas tecnológicas que ya son de uso común para el ciudadano con el fin de mejorar la comunicación con el exterior. Generalmente, cuando se habla de gobierno electrónico, se tiene la noción de que se deben crear plataformas tecnológicas y aplicaciones de software costosas, sin embargo, este programa es un ejemplo de la implementación de sistemas tecnológicos con bajos recursos y que rinden resultados.

Portales dedicados para el programa

Para el Bachetón, se dedicó un único portal que pertenece al ayuntamiento, este portar se puede encontrar en la liga siguiente: <http://www.pueblacapital.gob.mx/bacheton/> y se destaca por tener un diseño bastante amigable al usuario.

El portal en sí mismo es bastante básico, en la página de inicio sólo tiene dos opciones, una para realizar reportes de los baches y otra para dar seguimiento a los mismos. La sección de reportes es sencilla de utilizar y no pide más que algunos datos de registro como correo electrónico, geolocalización y tipo del incidente. Una vez registrado el reporte, se proporciona un número de folio que puede ser consultado posteriormente para su seguimiento.

Imagen 4

Registrar Incidencia

REVISAR STATUS SOLICITUD

Tipo *

Tema

Reportante (Email)

Detalles del incidente *

Foto de incidente

Seleccionar archivo

SUBIR AL SERVIDOR

5 i e y m
Captcha *

REGISTRAR

Buscar una dirección (Calle, Colonia, Municipio, País)

Mapa Satélite

Mural Issstep

Polideportivo Parque Ecológico

Banorte Google

© 2017 Google, INEGI

Fuente: <https://072.pueblacapital.gob.mx/node/add/incidente>

Facilidad de uso para el ciudadano

El programa es relativamente sencillo de utilizar, éste hace un eficiente aprovechamiento de las plataformas tecnológicas para realizar los reportes y canalizarlos a las brigadas de reparación del ayuntamiento, realizar un reporte en cualquiera de sus modalidades es una tarea rápida que sólo requiere de algunos pasos, siendo el que presenta menor complejidad el reporte que se realiza mediante la emisión de un mensaje o llamada telefónica; los otros mecanismos, al requerir internet, presentan un nivel ligeramente mayor de complejidad, pero también resultan ser amigables para el usuario; el portal de internet requiere únicamente conocer las calles en las que se está haciendo el reporte y contar con una cuenta de correo electrónico; por su parte, el reporte vía twitter requiere contar con una cuenta dedicada de la plataforma, evidencia fotográfica y conocer el hashtag destinado para el programa.

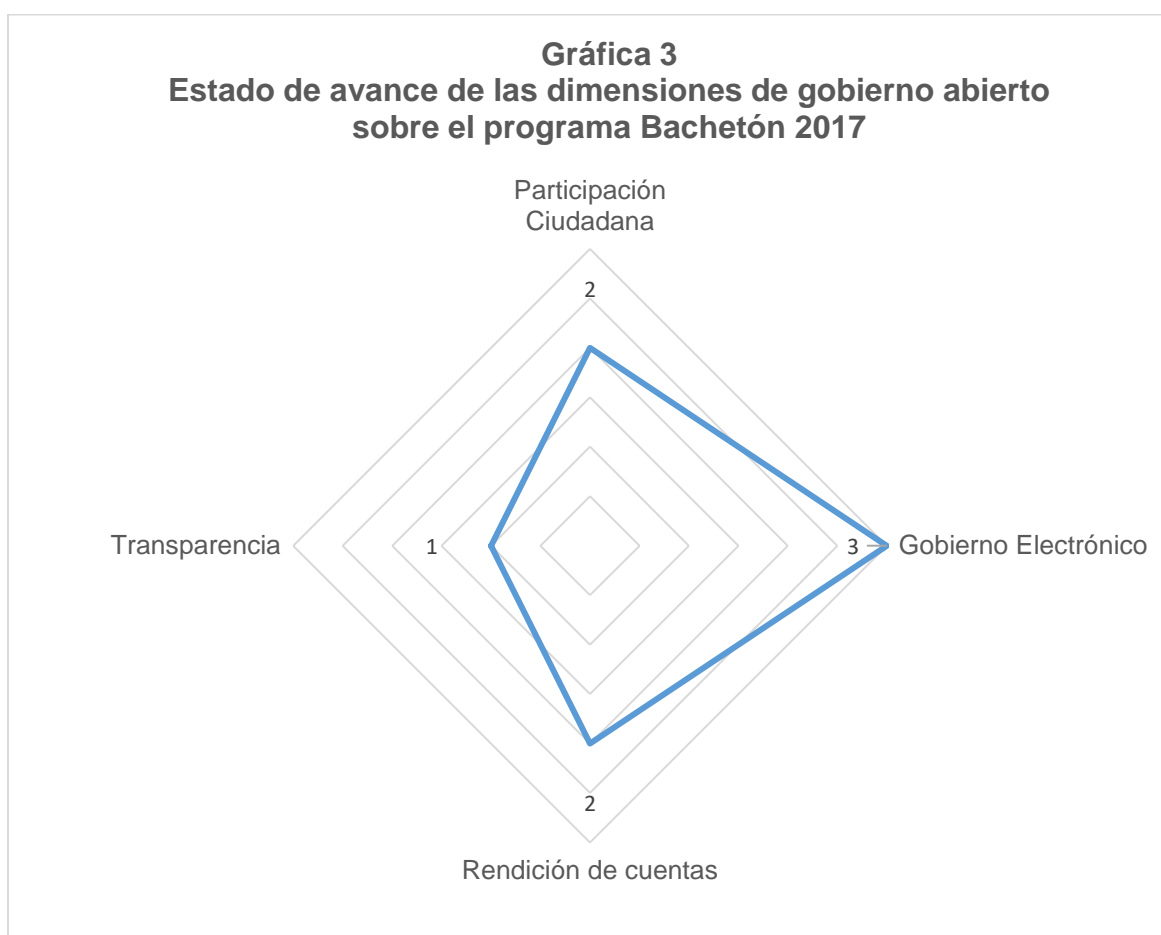
Resumen de resultados y principales hallazgos

Transparencia		
Dimensiones a evaluar	Descripción	Evaluación
Respuesta a solicitudes de transparencia	La respuesta ofrecida por la dependencia no se consideró como satisfactoria, ya que la respuesta pareció una evasiva contenida en las previsiones normativas y burocráticas.	X
Información disponible en portales	La información que se debería encontrar en los portales de manera sencilla y en lenguaje ciudadano, no se encuentra y generalmente encaminan al ciudadano a la realización de solicitudes de información	X
Información que publica el gobierno sobre sus acciones	Hay mucha información disponible sobre el Bachetón, resulta sencillo acceder al programa mediante los medios disponibles y se hacen conferencias de prensa frecuentemente para anunciar los avances del mismo.	✓
Rendición de cuentas		
Dimensiones a evaluar	Descripción	Evaluación
Información contable disponible en los portales de internet	La información contable y presupuestal no se encuentra disponible en los portales de internet; esto, sin embargo, no es un comportamiento fuera de la ley, pero no muestra una actitud proactiva hacia la liberación completa de la información.	X

Evaluación de desempeño (eficiencia, eficacia y economía)	El costo promedio por bache es menor y el número de baches que se arreglaron por día es mayor a ejercicios anteriores, por lo que se puede decir que el programa tiene un mejor desempeño.	✓
Mecanismos de evaluación y seguimiento	La naturaleza misma del programa, permite que el ciudadano haga un seguimiento personal a los reportes de bacheo que hace mediante las diferentes plataformas, permitiendo un canal de comunicación activa con el gobierno.	✓
Participación ciudadana		
Dimensiones a evaluar	Descripción	Evaluación
Mecanismos de participación para el ciudadano	Se ofrecen diversos mecanismos para que el ciudadano pueda participar en el programa, ampliando así la participación del mismo.	✓
Formas de colaboración con otros agentes	Existe colaboración con al menos dos organismos no gubernamentales: El Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia y el Centro de Integración Ciudadana	✓
Gobierno electrónico		
Dimensiones a evaluar	Descripción	Evaluación
Medios electrónicos utilizados	Cuenta con muchas opciones para realizar los reportes: 1. WhatsApp 2. Teléfono 3. Portal web 4. Redes sociales	✓

Portales dedicados para el programa	El portal dedicado para el programa está bien organizado, tiene un diseño simplista y no requiere de muchos pasos para hacer los reportes de los baches.	✓
Facilidad de uso para el ciudadano	Los mecanismos tecnológicos de participación son sencillos de utilizar y son amigables al ciudadano.	✓

Elaboración propia con datos del programa municipal Bachetón, 2017.



Fuente: Elaboración propia con datos del programa municipal Bachetón, 2017.

El programa Bachetón 2017 cumple con varios requerimientos correspondientes al gobierno abierto y es destacable el papel que cumple principalmente en los aspectos de participación ciudadana y gobierno electrónico, en los cuales resalta

el aspecto de fomentar la comunicación activa entre el ciudadano y el gobierno en diversos medios. Sin embargo, también se debe señalar que su mayor debilidad recae en la transparencia, aspecto en el cual se carece de voluntad política necesaria para liberar por completo la información relativa a los presupuestos y gastos del programa, aspecto que también, afecta de manera indirecta al cumplimiento de la rendición de cuentas.

A pesar de esto, este comportamiento es relativamente esperado, ya que de acuerdo a los resultados obtenidos en la Métrica de Gobierno Abierto para el año 2017 elaborada por el CIDE, la transparencia de manera general en México, tiene serias deficiencias. Si recordamos los hallazgos de la métrica, propiamente no se incumple de manera formal la ley, más bien, el mecanismo utilizado son diversas prácticas de opacidad que obstaculizan el ejercicio de obtención de información, en ocasiones mediante previsiones normativas, prevenciones y prórrogas; el caso *Bachetón*, fue uno de éstos, en el cual la respuesta a la solicitud de acceso a la información fue más bien evasiva y burocrática, más no una negativa.

El programa, sin embargo, muestra muchos avances en materia de gobierno abierto y funciona como ejemplo que se podría replicar en otros programas gubernamentales, los esfuerzos realizados para llevar a cabo el *Bachetón* deben servir como modelo respecto a la forma en el que debería funcionar el gobierno ya sea municipal, estatal o federal.

CONCLUSIONES

El gobierno abierto es una iniciativa promovida desde diversas organizaciones civiles tanto nacionales como internacionales cuyo objetivo es lograr administraciones públicas más abiertas a la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el gobierno electrónico.

En México, se ha impulsado desde diversos frentes, con la finalidad de cambiar la manera en la que el gobierno se acerca a la población; ésta, sin embargo, ha tenido pocos o nulos avances, de acuerdo con los diversos estudios realizados en conjunto y de manera segregada sobre las diferentes dimensiones que lo componen.

Indicadores tales como la *Métrica de Gobierno Abierto 2017*, son ejemplo de un evidente rezago en la transparencia y la participación ciudadana el cual saca a relucir los grandes vicios en los que recae el Estado al hacer caso omiso a estas dimensiones; los índices de aprobación gubernamental, denotan un claro descontento del ciudadano hacia el gobierno y los excesivos trámites burocráticos en los diferentes organismos oficiales son ejemplo del desinterés por parte de la administración pública en modernizarse.

Ante una ciudadanía cada vez más inconforme sobre el actuar gubernamental, corresponde al mismo Estado el perseguir como uno de sus objetivos primordiales, el dotar de credibilidad a sus acciones; la iniciativa del gobierno abierto, puede ser uno de estos mecanismos.

Sin embargo, lograr recuperar la confianza de la gente en el actuar gubernamental, no es una tarea sencilla, requiere compromiso de todos los actores involucrados por las dos partes; por un lado, el ciudadano debe estar en una posición en la cual pueda incidir y exigir participación y resultados sobre las acciones del Estado, mientras que, por el otro, el gobierno debe proveer mecanismos suficientes para que el ciudadano pueda participar, en un entorno de rendición de cuentas y transparencia.

En la práctica, se debe generar una corresponsabilidad entre el ciudadano y el gobierno en relación a la cuota de poder efectiva sobre la toma de decisiones

que conciernen a la administración de los recursos públicos; el segundo actor, generalmente se resistirá a disminuir su cuota de poder sobre el otro.

Este aspecto aunado al ejercicio del ya ineficiente gobierno burocrático, resultan ser los principales obstáculos del gobierno abierto; ya que, en caso de que el gobierno busque promover de manera efectiva iniciativas a favor del gobierno abierto, es primordial que se combatan estos dos aspectos, para lo que se requiere de voluntad política por parte de la administración pública.

El intercambio, no resultaría del todo como una pérdida para el gobierno en turno, ya que en un ambiente en el cual la confianza ciudadana en el gobierno sea cada vez menor, el promover iniciativas de gobierno abierto que fortalezcan y legitimen el actuar del Estado debería ser una prioridad; si se parte de la premisa, de que toda acción de gobierno para ser efectiva y aceptada, debe tener cierto nivel de credibilidad, entonces un gobierno más abierto, dará como resultado un gobierno más legítimo y eficiente que puede conseguir mejores resultados a favor de los ciudadanos, lo que repercutirá en mejorar los niveles de satisfacción sobre el actuar gubernamental.

Como ya se estudió, México es un claro ejemplo de esta situación, en donde el actuar del estado, está completamente desacreditado y en donde se requiere de un fuerte compromiso por impulsar el gobierno abierto y las administraciones públicas locales más abiertas y enfocadas a los ciudadanos.

Si se retoman los resultados obtenidos en la Métrica de Gobierno Abierto 2017, éstos muestran un fuerte desinterés por parte del gobierno por trabajar a favor de la transparencia proactiva y por promover mecanismos efectivos de participación ciudadana en los que la ciudadanía pueda incidir en la toma de decisiones gubernamentales; los resultados del Índice de Impunidad muestran de manera precisa que en nuestro país se vive una incertidumbre real sobre el cumplimiento del marco legal en todos los aspectos y los resultados de los índices de aprobación gubernamental, denotan el fuerte descontento de la población hacia el actuar de las agencias gubernamentales.

En resumen, el gobierno de México está reprobado en prácticamente las cuatro dimensiones del gobierno abierto y su actuar está cada vez más

desacreditado ante la población; es en estas dimensiones donde las políticas de gobierno abierto se vuelven una necesidad y a través de las cuales, se puede generar cierta credibilidad en las acciones del gobierno.

Esto, como ya se mencionó, requiere de un fuerte compromiso y que, en el caso particular de nuestro país, corresponde principalmente al papel en el cual se desarrolla el estado, el cual, si bien muestra intencionalidad para la apertura, este intenta promoverla de manera controlada y burocrática, dentro de un marco fuertemente regulado y cuyas respuestas terminan siendo torpes, ineficientes e insatisfactorias para el ciudadano.

El gobierno abierto, sin embargo, requiere lo contrario: administraciones públicas proactivas; burocracias ligeras que aprovechen las tecnologías de la información; oficinas de gobierno abiertas al escrutinio público respecto a la toma de decisiones mediante mecanismos de participación ciudadana; un ejercicio de transparencia gubernamental que en realidad satisfaga las necesidades de la población de manera pronta y de fácil acceso, y un ejercicio pleno de la rendición de cuentas que no tolere la impunidad de los actos de corrupción por parte de los funcionarios públicos.

En este trabajo, se realizó un estudio de caso, el cual tuvo como objetivo el demostrar que incluso en México, un país que está prácticamente reprobado en todas las dimensiones del gobierno abierto, existen formas de promover iniciativas efectivas de gobierno abierto.

El gran reto para los gobiernos, si en verdad se busca promover al gobierno abierto, será el transitar de los modelos burocráticos anticuados a modelos de gestión gubernamental más innovadores, que promuevan el uso de las tecnologías de la información y el empoderamiento de la ciudadanía.

En cambio, si lo que se busca es preservar el estado de las cosas tal como están, se presentará una fuerte resistencia por parte de las burocracias tradicionales; el gobierno, intentará retener el ejercicio de su poder mediante instituciones públicas robustas y trámites engorrosos, que disminuyen la capacidad de los ciudadanos para incidir en el actuar de la administración pública;

esta postura, sólo podrá revertirse con voluntad política de parte del gobierno para promover las administraciones públicas abiertas.

El Bachetón, es una muestra de lo que se puede lograr con compromiso político de los actores, especialmente por parte del gobierno, que, en su papel de gerente público de los recursos, debe fomentar espacios de participación ciudadana, con instrumentos electrónicos, transparentes y que efectivamente rindan cuentas a la sociedad. El programa estudiado, es un buen ejemplo de lo que se puede alcanzar cuando el gobierno se compromete realmente con la ciudadanía para impulsar mejores políticas en materia de administración pública que favorezcan a la población.

En las 4 dimensiones, el Bachetón se destaca por promover diversos elementos que abonan a una administración gubernamental más eficiente y orientada a la ciudadanía, en transparencia, es destacable el papel que se le da a las redes sociales como mecanismo para comunicar a la población sobre las diferentes acciones realizadas para la elaboración del programa, así como para dar difusión a las características del mismo.

Sobre rendición de cuentas, cabe mencionar el importante papel que se le otorgó a la verificación y al seguimiento de los resultados propuestos por el programa para las actividades de bacheo, el cual, dotándose de los instrumentos tecnológicos actuales, agiliza el monitoreo del Bachetón a través de las redes sociales y de la plataforma que ofrece el municipio mediante su sitio web

Sin embargo, los dos aspectos en los que sin duda destaca el Bachetón, son la participación ciudadana y el gobierno electrónico, dimensiones en las cuales el programa en sí mismo está construido, y, en las cuales este en verdad sobresale.

Es en la participación ciudadana, donde se nota un verdadero esfuerzo por promover el ejercicio activo de los diferentes sectores de la sociedad, en donde la cooperación gobierno-ciudadano permite obtener mejores resultados para la población, aprovechando de manera más eficiente el uso de los recursos públicos, mejorando el actuar de la administración pública a cargo del ayuntamiento y logrando una mayor satisfacción ciudadana por su gobierno. Es mediante este

ejercicio, que se empodera al ciudadano para la toma de decisiones de la administración gubernamental y la formulación de políticas públicas.

Sin embargo, esta participación, no se hubiera logrado sin las diversas herramientas que ofrece el gobierno electrónico, mediante las cuales, el ayuntamiento de Puebla rompió con los paradigmas tradicionales de la administración pública burocrática y robusta; para transitar a una ligera y simplificada. Y es que las bondades del gobierno electrónico permiten agilizar por completo la forma en la que se maneja el servicio público; el Bachetón en sí mismo, fue dimensionado sobre plataformas electrónicas y es a través de mecanismos como sitios web, redes sociales y aplicaciones que se pudo facilitar la realización del programa, acercándolo al ciudadano para que este pudiera ejercer su derecho a la participación, a la rendición de cuentas y a la transparencia del mismo.

Cabe mencionar, que no todo fue perfecto en el programa, durante el estudio de caso se identificaron al menos dos oportunidades de mejora, que están localizadas en las dimensiones de transparencia y rendición de cuentas.

Sobre la primera, se debe trabajar para favorecer a una transparencia más proactiva, que responda a las necesidades actuales del ciudadano de manera pronta y eficaz; haciéndose valer de las herramientas que provee el gobierno electrónico para que el acceso a la información sea inmediato, sin la necesidad de hacer requerimientos mediante solicitudes de información o trámites adicionales que terminan complicando la obtención de información relativa al programa.

En relación a la rendición de cuentas, es imprescindible que se deba mostrar la información relativa al ejercicio presupuestal del gasto en tiempo real, el cual debería encontrarse de manera rápida y en formato de datos abiertos en el sitio web del programa, además de publicar lo más pronto posible los resultados derivados de las auditorías tanto internas como externas que se realizan antes, durante y después de la ejecución del Bachetón.

Sobre las tres interrogantes planteadas en relación al programa, se puede decir que: a) efectivamente el programa hace uso no solo de una de las dimensiones del gobierno abierto, sino que toma elementos de las 4, incluso

agregando los beneficios de la cooperación con organizaciones civiles y medios de comunicación; b) el programa, por la forma en la que está diseñado y por los mecanismos de participación que ofrece, sin duda está completamente enfocado hacia el ciudadano, resultándole de utilidad práctica para incidir en el actuar gubernamental; c) el Bachetón es un efectivo programa de gobierno que trabaja de la mano con el ciudadano para generar valor público en la administración municipal, su forma de operación permite expresar las necesidades específicas de bacheo de la población mediante varios instrumentos, hacer seguimiento a sus reportes y comunicar los resultados del mismo.

Si bien, aún hay trabajo pendiente, especialmente en la transparencia y la rendición de cuentas, el programa que se estudió es un claro ejemplo de lo que se debe hacer para fomentar el gobierno abierto en México y que, para lograr resultados satisfactorios en una política proactiva de gobierno abierto, no se requieren de costosos programas computacionales o grandes instalaciones gubernamentales, sino de verdadera voluntad política.

Se requiere, de un cambio en la mentalidad organizacional macro-institucional con la que opera el gobierno; La administración pública de México, debe transitar de las grandes y lentas burocracias, hacia agencias autónomas, ágiles y tecnológicas, aprovechando las diferentes herramientas tecnológicas que están disponibles, tales como las redes sociales y el uso de aplicaciones móviles.

En una sociedad cada vez más activa y preocupada por el actuar de los gobernantes, el futuro de la administración gubernamental estará sustentado en la tecnología y la participación ciudadana; el gobierno abierto ya es una realidad y será el mecanismo mediante el cual deberán operar todos los programas gubernamentales en el corto a mediano plazo.

El camino para promover gobiernos abiertos es un sendero cuesta arriba, habrá resistencia política, social e incluso económica, sin embargo, los trabajos a nivel municipal, estatal y federal deben continuar; la ciudadanía lo exige y los casos de éxito que pueden servir como modelo para ser replicados son escasos. Sin embargo, el Bachetón, es un ejemplo exitoso de estos esfuerzos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar Villanueva, L. F., 1996. *La hechura de las políticas*. Colección Antologías de Política Pública, Vol. II ed. s.l.:Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F., 2013. *El Gobierno del Gobierno*. México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública.

Anheier , H. K. & Hawkes, A., 2007. *Accountability in a Globalising World: International Non-Governmental Organisations and Foundations*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Beetham, D. & Boyle, K., 1996. *Cuestiones sobre la democracia*. s.l.:Los Libros de la Catarata.

Bennet, C., 1985. *From the Dark to the Light: The Open Government Debate in Britain*. Gran Bretaña: Journal of Public Policy.

Bernardo , K., 2006. *El Rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio. Una Agenda Estratégica para la Discusión*. Revista de Administración Pública. Tomo II, núm. 111 ed. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Bingham, L. B. & Foxworthy, S., 2012. *Collaborative Governance and Collaborating Online: The Open Government Initiative in the United States*. Speyer, conference: Converging and Conflicting Trends in the Public Administration of the US, Europe, and Germany.

Birkinshaw, P., 2006. *Freedom of information and openness: Fundamental human rights?*. Washington, Administrative law review.

Bisquerra, R., 2009. *Metodología de la investigación educativa*. Segunda ed. s.l.:La muralla.

Bovens, M., 2010. *Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism*. West European Politics ed. Gran Bretaña: Routledge.

Canto Chac, M., 2002. *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio*. México D.F.: s.n.

Canto Chac, M., 2005. *Las Políticas Públicas Participativas, las Organizaciones de Base y la Construcción de Espacios Públicos de Concertación Local*. México, D.F.: Red Mexicana de Investigadores de la Sociedad Civil.

Cantú, J., Becerra, R. & Cejudo, G. M., 2011. *Hacia una Política de Rendición de Cuentas en México*. Ciudad de México, Auditoría Superior de la Federación.

César, C. & Lorenzo, S., 2010. *Open Government: Gobierno Abierto*. 5 ed. s.l.:Algón.

Chen, Y.-c. & Perry, J., 2003. *Outsourcing For E-Government: Managing for Success*, *Public Performance & Management Review*. Vol. 26 No. 4 ed. s.l.:s.n.

Criado, I., 2012. *The Power of Citizens Using Twitter in Political Campaigns: Relationship or Communication*. Barcelona, España: ECEG2012-Proceedings of the 12th European Conference on e-Government: ECEG.

Cunill Grau, N., 2007. *La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual*. México: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Curtin, D. & Meijer, A. J., 2006. *Does Transparency Strengthen Legitimacy*. *Information Polity* 11 ed. s.l.:IOS Press.

Dutton, W. H., 2009. *The Fifth Estate Emerging through the Network of Networks*. [En línea]

Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/08109020802657453>

[Último acceso: 2017 05 30].

El Sol de Puebla, 2016. Pavimentación con concreto hidráulico de la 9 norte lleva avance del 90%. *El Sol de Puebla*, 5 12, p. 1.

Fuentes Castro, B., 2016. *Evaluación y Auditoría de Desempeño en México*. Puebla, México: Auditoría Superior del Estado de Puebla-IEXE.

Fung, A. & Wright, E. O., 2003. *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. 4 ed. Cambridge, Massachusetts: Harvard Kennedy School.

Gunawong, P., 2014. *Open Government and Social Media: A focus on Transparency*. Chiang Mai: SAGE journals.

Halachmi, A., 2004. *E-Government Theory and Practice: The Evidence from Tennessee (USA)*. China-USA: Zhongshan University and the National Center for Public Productivity, Rutgers University.

Hilbert, M., Bustos, S. & Ferraz, J., 2005. *Estrategias nacionales para la sociedad de la información en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Huntington, S. P., 2006. *The Third Wave*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.

INAI, I. N. d. A. a. I. I. & CIDE, C. d. I. y. D. E., 2017. *Métrica de Gobierno Abierto 2017*. Ciudad de México: s.n.

Jain, A., 2004. *Using the lens of Max Weber's Theory of Bureaucracy to examine E-Government Research*. [En línea]

Available at:

<http://csdl.computer.org/comp/proceedings/hicss/2004/2056/05/205650127c.pdf>

[Último acceso: 2017 05 30].

Kushchu, I., 2003. *Mobile Government*. Japón: International University of Japan.

Lathrop, D. & Ruma, L., 2010. *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. s.l.:O'Reilly Media, Inc.

Latorre, A., Rincón, D. & Arnal, J., 1996. *Bases metodológicas de la investigación educativa*. Barcelona: s.n.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2016. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Ciudad de México: Honorable Congreso de la Unión; Estados Unidos Mexicanos.

Linders, D., Wilson, S. C. & Bertot, J. C., 2013. *Open Government as a Vehicle for Government Transformation*. New York: Routledge.

March, J. & Olsen, J. P., 1997. *El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional*. Gestión y Política Pública Vol. VI ed. s.l.:s.n.

Maritain, J., 1983. *El hombre y el Estado*. Madrid: Ediciones Encuentro.

McLean, I., 1996. *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Métrica de Gobierno Abierto INAI, I. N. d. A. a. I. I. & CIDE, C. d. I. y. D. E., 2017. *Métrica de Gobierno Abierto*, Ciudad de México: INAI; CIDE.

Mirrete, J. L., 1985. *Kant y T. Hobbes: Pacto Social y Posibilidad de Resistencia al Poder Político*. s.l.:s.n.

Nasser, A. & Concha, G., 2011. *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Santiago de Chile: CEPAL.

O'Donnell, G., 2007. *Hacia un Estado de y para la Democracia en America Latina*. Contribuciones al debate: Volúmen II ed. Lima: PNUD.

OCDE, 2003. *The Case for E-Government: Excerpts from the OECD Report "The E-Government Imperative"*. Francia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Osuna Ruiz, R. E., 2008. *Propuesta para la implementación de un sistema de administración de pavimentos para la red vial de la ciudad de Mazatlán, Sin..* Mazatlán: UNAM.

Oszlak, O., 2006. *Burocracia estatal: política y políticas públicas*. Buenos Aires, Argentina.: s.n.

Oxford, D., 2017. <https://es.oxforddictionaries.com>. [En línea] Available at: <https://es.oxforddictionaries.com/definicion/bache> [Último acceso: 2017 mayo 5].

Palou Pérez, P. Á., 2015. *Una Puerta para la Rendición de Cuentas*. Puebla, México: Auditoría Superior del Estado de Puebla.

Parks, W., 1957. *The open government principle: applying the right to know under the Constitution*. Washington: The George Washington Law Review.

Pérez Zúñiga, R., Camacho Castillo, O., Mena Hernández, E. & Arroyo Cervantes, G., 2015. *Gobierno Electrónico en México*. Jalisco, México: s.n.

Plan de acción 2011-2013 (México), G. d. I. R., 2011. gobiernoabierto.org. [En línea] Available at: <http://gobabierto.org/wp-content/uploads/2014/08/Plan-de-Acci%C3%B3n-original.pdf> [Último acceso: 29 mayo 2017].

Plan de acción 2013-2015 (México), G. d. I. R., 2013. gobiernoabierto.org. [En línea] Available at: http://gobabierto.org/wp-content/uploads/2014/08/pa_aga_2015.pdf [Último acceso: 2017 mayo 29].

Plan de acción 2016-2018 (México), P. d. I. R., 2016. [gob.mx](http://www.gob.mx). [En línea] Available at: <http://www.gob.mx/gobiernoabierto/articulos/plan-de-accion-2016-2018> [Último acceso: 29 mayo 2017].

Plan Nacional de Desarrollo de México 2013-2018, 2013. México: Gobierno de la República.

Premchand, A., 2001. *Fiscal Transparency and Accountability. Idea and Reality..* Rome: Financial Management and Accountability.

Quim, B., 2009. *Una administración que habla es una administración que piensa. De la gestión pública a la administración deliberativa*. s.l.:Aragón.

Ramió, C. & Salvador, M., 2012. *Provisión de servicios públicos en el contexto de la administración local de España El papel de los factores políticos institucionales y la externalización de los gobiernos locales*. Volumen XXI. Número 2 ed. s.l.:Gestión y Política Pública.

Ramírez-Alujas, Á., 2012. *Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene*. 15 ed. Santiago, Chile: Revista Enfoques.

Restrepo, D. I., 1995. *La participación social como construcción del interés público entre el Estado y la sociedad*. Bogotá, Colombia: Universidad Central de Bogotá.

Richardson, E. L., 1973. *Freedom of Information*. s.l.:Loyola Law Review.

Romzek, B. S. & Dubnick, M. J., 1987. *Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy*. Public administration review ed. New Hampshire: American Society for Public Administration.

Sánchez Trigueros, J., 2015. *Los Antecedentes del Gobierno Abierto: Una Mirada Retrospectiva en la Evolución de la Administración Pública*. 23 ed. Santiago, Chile: Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública.

Sandoval, R., 2013. *La Larga Marcha del Gobierno Abierto: Teoría, Medición y Futuro*. Cuarta Edición: Premio Latinoamericano de Administración Pública ed. Mexico, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública.

Schedler, A., 1999. *¿Qué es la rendición de cuentas?*. Cuadernos de Transparencia 03 ed. México, D.F.: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Scholl, H. J. & Luna-Reyes, L. F., 2011. *Uncovering Dynamics of Open Transparency, Participation, and Collaboration*. s.l.:s.n.

SCT, M., 1983. *Pavimentos, "Normas para Construcción e Instalaciones. Carreteras y Aeropistas"*. Libro 3.01.03 ed. s.l.:s.n.

Tapscott, D., 2011. *Gov 2.0 with the U.S. State Dept.* [En línea] Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=CPE03rTsDjE>

UDLAP, U. d. I. A. P., 2015. *Índice de Impunidad 2015*. Puebla: UDLAP.

Ugalde, L. C., 2002. *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso México*. México D.F.: Instituto Federal Electoral.

Uvalle Berrones, R., 2011. *Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática*. Reforma y Democracia ed. Caracas: Revista del CLAD.

Uvalle Berrones, R., 2011. *Rumbos de la Transparencia en México*. México, UNAM-SITESA.

Velásquez, F. & González, E., 2004. *La Planeación participativa en Bogota D.C. análisis y propuestas*. Bogotá, Colombia: Fundación corona.

Weber, M., 1964. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Weber, M., 1991. *Essays in sociology*. Reino Unido: Psychology Press.

Wirtz, B. W., Piehler, R., Thomas, M.-J. & Daiser, P., 2016. *Resistance of Public Personnel to Open Government: A cognitive theory view of implementation barriers towards open government data*. Public Management Review ed. Reino Unido: Routledge.