



CONCURSO de ensayo

UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA

2014



infodf





DIRECTORIO INFODF

Mucio Israel Hernández Guerrero
Comisionado Ciudadano Presidente

Luis Fernando Sánchez Nava
Comisionado Ciudadano

Elsa Bibiana Peralta Hernández
Comisionada Ciudadana

Alejandro Torres Rogelio
Comisionado Ciudadano

David Mondragón Centeno
Comisionado Ciudadano

JURADO CALIFICADOR

Lic. Luis Fernando Sánchez Nava
Presidente del Jurado/Comisionado Ciudadano del INFODF

Mtro. Mucio Israel Hernández Guerrero
Integrante / Comisionado Ciudadano del INFODF

Dr. José Octavio Nateras Domínguez
Integrante Externo / Rector de la Universidad Autónoma Metropolitana,
Campus Iztapalapa

Dra. Gloria Villegas Moreno
Integrante Externa / Directora de la Facultad de Filosofía y Letras
de la Universidad Nacional Autónoma de México

Mtro. John Robert Gerardo Jiménez Aguado
Integrante Externo / Vicerrector de la Universidad La Salle,
Campus Nezahualcóyotl

COMITÉ ORGANIZADOR

Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia

D.R. © 2015, Instituto de Acceso a la Información Pública
y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.
La Morena No. 865, Local 1, Col. Narvarte Poniente
Del. Benito Juárez, C.P. 03020, México, Distrito Federal
"Plaza de la Transparencia".

Primera edición, Marzo de 2015
ISBN: 978-607-7702-04-7

Ejemplar de distribución gratuita,
prohibida su venta Impreso y hecho en México.

Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores.



¡VÁMONOS ABRIENDO! ASPECTOS JURÍDICOS
PARA LA CONSECUCIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO
EN EL DISTRITO FEDERAL

JUAN DANIEL MACÍAS SIERRA

7

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y TRANSPARENCIA: ELEMENTOS
ANTICORRUPCIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL

JOSÉ MANUEL GUADARRAMA SANTILLÁN

75

LA ARQUITECTURA DEL GOBIERNO ABIERTO

GEOVANNI GARCÍA GARCÍA

137



¡VÁMONOS ABRIENDO! ASPECTOS JURÍDICOS
PARA LA CONSECUCIÓN DEL GOBIERNO
ABIERTO EN EL DISTRITO FEDERAL

JUAN DANIEL MACÍAS SIERRA

ENSAYO GANADOR DEL
PRIMER LUGAR





JUAN DANIEL MACÍAS SIERRA

Estudiante de movilidad en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha ganado varios concursos sobre ensayos académicos y cuentos, entre los que destaca el 1er lugar en el Tercer Concurso de Ensayo 2014 convocado por el Canal del Congreso, con el trabajo titulado "Innovación, participación y democracia: el papel del Canal del Congreso de cara a su apertura en señal abierta".

Propietario del sitio web DERTIC (dertic.net), en el cual escribe artículos de opinión sobre Derecho y Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación. Actualmente se desempeña como asistente de investigación en el área de Derecho de la Información en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
I. LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN: BREVE ACERCAMIENTO	17
II. ENTENDIENDO AL GOBIERNO ABIERTO	23
III. DATOS ABIERTOS GUBERNAMENTALES: CLAVE PARA LA INNOVACIÓN	47
IV. PANORAMA DEL GOBIERNO ABIERTO EN EL DISTRITO FEDERAL	53
V. DATOS ABIERTOS GUBERNAMENTALES Y DERECHO	61
CONCLUSIONES	69
FUENTES	72



INTRODUCCIÓN

*Dicen que soy héroe, yo débil, tímido, casi insignificante,
si siendo como soy hice lo que hice, imagínense lo que
pueden hacer todos ustedes juntos.*

MAHATMA GANDHI

El flujo y el intercambio de información han dado la pauta para que los ciudadanos interconectados innoven. Gracias a ello, presenciamos una era en donde el desarrollo tecnológico comienza a superar la ciencia ficción.¹ Los gobiernos, mientras tanto, buscan sacar provecho de estos avances reinventando la forma en la que se gestiona lo público. Recientemente, este aspecto se ha reflejado en el llamado Gobierno Abierto, una idea imposible de concebir sin la aparición de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC).

.....

¹ Pensemos, por ejemplo, en la biometría, la cual permite identificar personas a través de sus rasgos físicos: rostro, iris de los ojos, voz, etcétera. El avance de este conjunto de métodos deja constancia de que el Gran Hermano del cual hablaba George Orwell en su obra 1984, es en realidad uno pequeño que, en caso de existir, sería incapaz de vigilar, ordenar y controlar a una sociedad como la nuestra. De igual forma, podríamos hacer mención del dispositivo *Google Glass*, el cual tiene la capacidad de mostrar información para los usuarios de teléfonos inteligentes, sin utilizar sus manos. Este concepto de realidad aumentada –consistente en añadir información virtual a la información física ya existente– tuvo su origen en el imaginario de Edward Neumeier, creador de *RoboCop*, un cibernético que a través de la pantalla de su casco podía buscar información que se le presentaba inmediatamente frente a sus ojos.

El Gobierno Abierto se presenta como un nuevo paradigma que promete cambiar sustancialmente la forma en la cual se involucra la sociedad civil con el Estado. Los gobiernos comprometidos con los valores de la transparencia, la colaboración y la participación ven en esta nueva política un camino apto para proporcionar a sus ciudadanos más elementos participativos y deliberativos dirigidos al fortalecimiento de la democracia.

En efecto, cada vez son más los países interesados en abrir sus gobiernos. La Alianza por el Gobierno Abierto, por ejemplo, une a más de 65 países comprometidos² con la promoción de la transparencia, el aumento de la participación ciudadana en los asuntos públicos, el combate a la corrupción y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza. Entre los países miembros –de los cuales México es parte– existe un consenso sobre la relevancia de transitar de gobiernos cerrados, característicos de la administración jerárquica y piramidal, hacia otros modos de gobierno más cooperativos y organizados en red.

Las ventajas de lo “abierto” comienzan a llamar la atención de los gobiernos de las entidades federativas. No obstante, aún se percibe cierta confusión sobre cómo se ha de entender esto. En algunos estados de la República, por ejemplo, el discurso de este nuevo modelo de gobernanza se limita a la idea de una administración que se muestra

2 “Open Government Partnership”, *Participating Countries*. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/countries>>. Consultado el 2 de septiembre de 2014.



transparente y dispuesta a dialogar con la ciudadanía.³ Sus discursos, sin embargo, se olvidan de hacer mención de la característica principal para llevar a buen puerto al Gobierno Abierto: acceso a bases de datos en formatos abiertos para promover la colaboración entre la administración pública y los actores sociales.

Ser transparente no es suficiente para un gobierno que intenta “abrirse”. La lógica del “se vale ver pero no tocar” no es compatible en este escenario. La apertura de un gobierno, por el contrario, implica establecer un conjunto de estándares conocidos y aceptados por todos, a través de los cuales sea posible proporcionar información pública en formatos que permitan su uso y explotación para la creación de valor agregado.

Los datos abiertos representan la lógica del “se vale ver y tocar”. Sin ellos, la colaboración ciudadana con el Estado no sería posible. Hablar de Gobierno Abierto, entonces, se reduciría a debatir acerca del acceso y la libertad de información, la protección de datos y la necesidad, en una democracia sana, de poder obtener información sobre las actividades del gobierno y sobre su disponibilidad para la

3 Las implicaciones del término “Gobierno Abierto” no han sido del todo comprendidas por diversos representantes políticos. Un ejemplo, para representar mejor lo anterior, es el del gobernador del estado de Jalisco, Aristóteles Sandoval, quien en su primer discurso como gobernador señaló la llegada de un “Gobierno Abierto” para referirse a una administración cercana al pueblo. *Ceremonia de toma de protesta de Aristóteles Sandoval*, actual gobernador de Jalisco. YouTube, Canal 44. Consultado el 2 de septiembre de 2014. Disponible en <<http://www.youtube.com/watch?v=DrMIQdKJgH0>>. De igual forma, se puede constatar que en su Primer Informe de Gobierno, la idea de “Gobierno Abierto” se reduce a una cuestión de transparencia y rendición de cuentas. *La transparencia en el informe de Aristóteles Sandoval*, Dossier 03, 7 de febrero de 2014, p. 2. Disponible en <http://www.itei.org.mx/v3/documentos/estudios/DOSSIER_03.pdf>.



opinión pública y el ciudadano común.⁴ En otras palabras, estaríamos haciendo una simple referencia a un gobierno transparente, en el que el ciudadano observa el quehacer gubernamental pasivamente.

El Gobierno del Distrito Federal busca ser parte de esta nueva ola de apertura gubernamental. Sus primeros pasos se constatan en la mesa de Diálogo por la Transparencia, en donde el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Distrito Federal hizo patente su intención de acercar a la ciudadanía con sus autoridades. Los acuerdos y compromisos alcanzados impulsaron mejoras en la presentación y la publicación de la información, permitiendo así su mejor aprovechamiento.⁵

El Gobierno Abierto en el Distrito Federal, sin embargo, corre el peligro de convertirse en un mito⁶ más de la gestión pública. Esta preocupación nace del ambiente de politización que aún permea en la administración pública de la capital del país, el cual puede ser aprovechado por los entes públicos para actuar conforme a sus

4 Esto de acuerdo con Chapman y Hunt, quienes fueron de los primeros autores en definir al "Gobierno Abierto". Richard A. Chapman y Michael Hunt, *Open Government. A study of the prospects of open government within the limitations of the British political system* (1987), citado en Álvaro V. Ramírez-Alujas, "Gobierno Abierto es la respuesta: ¿cuál es la pregunta?", *Más Poder Local*, núm. 12, septiembre de 2012, Murcia. Disponible en <<http://www.maspoderlocal.es/files/articulos/92-F50524f44921347571524-articulo-1.pdf>>.

5 Óscar Mauricio Guerra Ford, "La experiencia del Gobierno Abierto en el Distrito Federal", en Andrés Hoffman, Álvaro Ramírez-Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieta (coords.), *La promesa del Gobierno Abierto*, México, InfoDF-ITAIIP, 2013, p. 447. Disponible en <<http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/lpga.pdf>>.

6 El político moderno es, según Ernst Cassirer, un *homo magnus* y un *homo faber*, dos aspectos que se presentan al mismo tiempo. Manipulador del mito y artífice del gobierno, que no desarrolla como antaño una actividad inconsciente, sino un mito metódicamente diseñado. Ernst Cassirer, *El mito del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1968, pp. 334-335. El Gobierno Abierto en el Distrito Federal puede convertirse en ese algo que revolucione a la administración pública o, por el contrario, ser un simple ideal innovador que busca luchar con las deficiencias del desempeño del Estado.



intereses y, así, evitar generar y proporcionar a los ciudadanos las bases de datos abiertos en su haber.

Debido a esta preocupación, el presente ensayo busca contribuir con el avance del Gobierno Abierto en el Distrito Federal. Su punto neurálgico está en lo siguiente: se requiere obligar –mediante disposiciones jurídicas– a los entes públicos a generar y proporcionar bases de datos en formatos abiertos con el fin de evitar que el avance de esta política se vea truncada. La forma en la cual se busca llegar a este punto parte de que los datos abiertos son los que le dan razón de ser al Gobierno Abierto y que, por ende, es necesario darles una especial consideración desde el campo del Derecho.

El ensayo consta de cinco capítulos. El primero de ellos arroja luz sobre el impacto que han tenido las nuevas tecnologías en esta etapa de la historia y cómo, gracias a ellas, la información se ha convertido en un elemento clave para el progreso de los individuos y de la sociedad en general. Lo anterior tiene como objetivo dar paso al segundo capítulo, el cual intenta bosquejar los orígenes de la característica “abierta” de los gobiernos que se han atrevido a adoptar este nuevo modelo de gobernanza; asimismo, en este capítulo se define con base en diversos autores lo que debe entenderse por Gobierno Abierto. En el tercer capítulo se esboza lo que son los Datos Abiertos Gubernamentales, así como su utilidad en una sociedad interconectada, con la intención de comprender aún más la dimensión tecnológica del Gobierno Abierto. El cuarto capítulo es una descripción acerca de la situación en que se encuentra el Gobierno Abierto en el Distrito Federal y los escenarios



que podrían convertirse en obstáculos para el éxito de dicha política. El quinto capítulo está dirigido a enunciar la conveniencia que tendría para el Gobierno Abierto en el Distrito Federal darle la debida apreciación jurídica al acceso a las bases de datos en formatos abiertos en manos de entes públicos.



I. LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN: BREVE ACERCAMIENTO

Las décadas finales del siglo pasado marcaron el fin de una era y el inicio de otra representada por la aparición de nuevas tecnologías capaces de interconectar a los individuos en grandes redes de comunicación. La industria y la agricultura, como consecuencia, cedieron su lugar como portentos de la economía a un sector que tiene como principal fuente de productividad a la tecnología de la generación del conocimiento, el procesamiento de la información y la comunicación de símbolos.⁷

El vertiginoso desarrollo tecnológico de esta sociedad no sería posible sin la información y sin el procesamiento de la misma.⁸ Hablar de una revolución tecnológica, en efecto, sería hacer alusión a una mera historia de ciencia ficción protagonizada por individuos capaces de comunicarse con pequeños dispositivos móviles. Las sociedades, mientras tanto, serían especies de fortalezas destinadas a satisfacer

7 Manuel Castells, *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, vol. I: La sociedad red, 8a ed., México, Siglo XXI, 2001, p. 43.

8 Los conceptos de conocimiento e información pueden traer lugar a confusión. Con la intención de clarificar su significado mencionaremos la definición dada por Daniel Bell: "Conocimiento: una serie de afirmaciones organizadas de hechos o ideas que presentan un juicio razonado o un resultado experimental, que se transmite a los demás mediante algún medio de comunicación en alguna forma sistemática" En tanto, según Porat, "la información son los datos que se han organizado y comunicado". Manuel Castells, *op. cit.*



autárquicamente sus necesidades. Postales que podrían asemejarse, en la realidad, a países como Corea del Norte y, en una forma más moderada, Cuba.

Lo que ocurre, además, es que la información se ha convertido en el elemento clave para la producción. Un insumo que, al aplicarse para mejorar otra información, dará como resultado mejor y más información. La información es, en esta era, materia prima, capital y producto.⁹ Infraestructuras como Silicon Valley, en Estados Unidos, y el centro de innovación Skolkovo, en Rusia, son el mejor ejemplo de cómo su aplicación puede desembocar en la creación de tecnología capaz de cambiar nuestro entorno físico y de ofrecernos alternativas antes insospechadas.

Dichas alternativas han dado la pauta para que los ciudadanos encuentren soluciones innovadoras a problemas que anteriormente parecían no tener respuesta. Las instancias políticas, anteriormente creadoras de soluciones, parecen dejar este tipo de procesos a sectores de la sociedad. Este repliegue, notoriamente claro en países desarrollados, responde a una lógica de apertura, la construcción de una estructura social en donde todos puedan intercambiar ideas con la intención de generar nuevos y mejores servicios.

La Sociedad de la Información –término acuñado en 1973 por Daniel Bell¹⁰ y que, con el paso del tiempo, se le han sumado

9 Ismael Peña-López, "Fundamentos Tecnológicos del Derecho de la Sociedad de la Información", en Miquel Peguera Poch (coord.), *Principios de derecho de la sociedad de la información*, Madrid, Aranzandi-Thomson Reuters, 2010, p. 54.

10 Daniel Bell, *El advenimiento de la sociedad post-industrial: un intento de prognosis social*,



otras denominaciones como Sociedad del Conocimiento, Sociedad Informacional, Sociedad Red o Sociedad Digital¹¹– ha traído consigo una serie de beneficios para quienes, haciendo uso de las NTIC, forman parte de ella. La facilidad con que estas tecnologías permiten manejar la información parece ser la principal causa de lo anterior –pensemos, por ejemplo, en la velocidad con la que puede transmitirse, además del bajo coste de hacerlo–. No es de sorprendernos, en efecto, la facilidad con la cual las personas pueden aplicarla en los procesos de producción.

Bajo el contexto dado en el párrafo anterior, el aforismo “Conocimiento es poder”,¹² dicho por sir Francis Bacon en 1597, recobra su vigencia. El conocimiento es fundamental para cualquier actividad humana. Más allá de la obviedad englobada en la sentencia anterior, podemos señalar como novedoso el uso intensivo que se hace de este último, algo improbable en los tiempos de sir Francis, e incluso hasta hace unas décadas.

Es así que, como individuos parte de esta sociedad, tener acceso a la información se convierte en una condición necesaria para nuestro desarrollo. El hecho de tomar decisiones correctas es causa, en

Madrid, Alianza, 1976.

- 11 Al término sociedad de la información se han sumado otras denominaciones como sociedad del conocimiento, sociedad informacional, sociedad red o sociedad digital, todas ellas con distintas aproximaciones y matices para explicar fenómenos parecidos. Ismael Peña-López, *op. cit.*, nota 9, p. 51.
- 12 Sir Francis Bacon pugnaba por la creación de un nuevo sistema basado en principios empíricos e inductivos y en el desarrollo de nuevas artes e invenciones, un sistema que tenía como objetivo la producción de conocimiento práctico para el uso y beneficio de los hombres y el auxilio de la condición humana. Al respecto, Sir Francis señalaba lo siguiente: *Knowledge is power, and when embodied in the form of new technical inventions and mechanical discoveries it is the force that drives history*. Disponible en <<http://www.iep.utm.edu/bacon>>.



la mayoría de los casos, de un proceso de análisis y evaluación de la información a la que hemos accedido.

A manera de representación podríamos pensar en Mirco Czentovicz,¹³ quien gracias a la información transmitida por el lenguaje corporal de su rival, el enigmático Dr. B, pudo vencerlo en la partida de ajedrez que disputaban. En el mismo tenor, pensemos qué hubiese sucedido si, en 1812, Napoleón hubiera tenido conocimiento de lo que tramaba el ejército ruso al conducir a sus tropas a territorios en donde el clima gélido sería un factor clave para perder aquella batalla –la cual causó la pérdida de casi todos sus combatientes–;¹⁴ muy posiblemente, viviríamos en un presente alternativo.

Si bien los ejemplos pasados pudiesen rayar en lo simplista, no lo es así con cosas más serias. La construcción del “Estado virtual”, concepto referido por Jane E. Fountain, como “un gobierno que se organiza cada vez más en términos de dependencias y organismos gubernamentales virtuales, de redes formadas entre ellos, y entre lo público y lo privado cuya estructura y capacidad dependen de Internet y la web”¹⁵ resultaría imposible sin la información. Esta nueva configuración del Estado, además, es la muestra de que los beneficios de la Sociedad de la Información no son privativos de los individuos. Su virtualidad representa la generación de nuevos constructos políticos,

13 Personaje ficticio del libro *Novela de Ajedrez* del escritor austriaco Stefan Zweig, Barcelona, Acantilado, 2009.

14 Adam Zomoyski, *1812: Napoleon's Fatal March on Moscow*, Nueva York, HarperCollins, 2004.

15 Jane E. Fountain, *La construcción del Estado virtual: Tecnologías de la Información y cambio institucional*, México, CIDE, 2013, p. 71.



en donde el papel que éste desarrolla puede ir desde ampliar la democracia a través del aumento de los modos participativos, hasta aumentar la vigilancia y el control sobre la sociedad.¹⁶

Quienes se han atrevido a imaginar cómo será el mundo en algunos años, como el profesor Yoneji Masuda, de la Universidad de Aomori en Japón, señalan que nos acercamos a una sociedad libre a través de las computadoras y de la información. Una sociedad informatizada –denominada por el profesor como “Computopía”– en la que no existirán las clases ni poderes dominantes y cuyo núcleo social serán las comunidades voluntarias.¹⁷

Las palabras del profesor Masuda, más que una profecía, parecen mostrar una realidad que poco a poco se afianza en nuestros tiempos: sociedades virtuales interconectadas capaces de intercambiar información y conocimiento para la mejora de servicios y productos. De seguir vivo, el profesor Masuda se alegraría, pues la web ha permitido construir minicomputopías en donde existe una descentralización repentina y extrema de la información y los datos. Estas pequeñas construcciones de la realidad virtual tienen a sus mejores ejemplos en los proyectos producto de un movimiento que ha cambiado sustancialmente la forma de concebir las relaciones de colaboración: el Movimiento de Acceso Libre al Código Fuente.¹⁸

.....
¹⁶ *Ibidem*, p. 15.

¹⁷ Yoneji Masuda, *La Sociedad informatizada como sociedad post-industrial*, Madrid, Fundesco & Tecnos, 1984, p. 172.

¹⁸ *Open Source Movement*, por su nombre en inglés.



II. ENTENDIENDO AL GOBIERNO ABIERTO

1. La filosofía del Movimiento de Acceso Libre al Código Fuente como base del Gobierno Abierto

Hablar del Movimiento de Acceso Libre al Código Fuente en un ensayo que tiene como finalidad debatir sobre los obstáculos con los que pudiera encontrarse una política de Gobierno Abierto en el Distrito Federal, así como los requisitos para una ejecución que lo encamine al éxito, pudiera parecer muy pretencioso. No obstante, si en este trabajo se hace mención de dicho movimiento es para hacer un primer acercamiento a la filosofía que caracteriza al Gobierno Abierto. Tener una visión limitativa de este último concepto –lo cual significa en parte no comprender su filosofía– pudiera desembocar en errores de interpretación capaces de desnaturalizarlo.

1.1 Y en un principio...

La socialización del Internet marcó un antes y un después en la historia de la humanidad. Nunca antes el ser humano había formado parte de una red capaz de permitirle comunicarse instantáneamente con sus



semejantes, sin importar el punto geográfico en el que éstos se localicen. Este hecho ha sido el facilitador de los procesos de innovación sobre los cuales se sustentan los grandes cambios de la sociedad. Lo anterior tiene su base en algo que todos aquellos que forman parte de la red de redes saben: la transmisión de ideas –conocimiento en estado puro– a una velocidad galopante.

Así pues, el Internet se ha convertido en la columna vertebral de esta era. Manuel Castells, en su libro *La Galaxia Internet*, representa mejor lo anterior:

Si la tecnología de información es el equivalente histórico de lo que supuso la electricidad en la era industrial, en nuestra era podríamos comparar a Internet con la red eléctrica y el motor eléctrico, dada su capacidad para distribuir el poder de la información por todos los ámbitos de la actividad humana.¹⁹

El Internet es sistema de comunicación y sistema de organización. Una herramienta que cada vez suma más adeptos. Basta señalar que en las postrimerías de 1995, cuando se generalizó el uso del *World Wide Web*, había cerca de 16 millones de usuarios de redes de comunicación informática en todo el mundo. Para finales de este año, la Unión Internacional de Telecomunicaciones señala que habrá cerca de 3 mil millones usuarios.²⁰ Es decir, que en casi 20 años el número de

19 Manuel Castells, *La Galaxia Internet*, Barcelona, Areté, 2001, p. 15.

20 ITU, *La UIT publica las cifras de TIC de 2014*. Disponible en <http://www.itu.int/net/pressoffice/press_releases/2014/23-es.aspx#.VCj9GvI5OBQ>. Consultado el 5 de septiembre de 2014.



usuarios alrededor del globo terráqueo habrá aumentado en 18 650%. La sorpresa es mayor para 2020, año en el cual se estima que el número de internautas ascenderá a cuatro mil millones de usuarios,²¹ lo que representa más de la mitad de la población mundial.

Internet nació libre. Su predecesor, ARPANET, una red de ordenadores establecidas por la *Advanced Research Projects Agency* (ARPA, por sus siglas) en septiembre de 1969, sería el precursor de toda una nueva manera de comunicarse, un desarrollo tecnológico que sería la base de una red de comunicación global y horizontal de miles de redes. La característica principal de ARPANET radicaba en su arquitectura descentralizada de varias capas y protocolos abiertos de comunicación que permitía compartir el tiempo de computación online²² de los ordenadores entre varios centros de informática y grupos de investigación de la ARPA. Con el paso de los años, ARPANET fue desmontado en virtud de que era tecnológicamente obsoleto. Internet, en efecto, fue liberado de su función militar –cabe señalar que ARPANET tenía como uno de sus principales objetivos evitar la toma o destrucción soviética de las comunicaciones estadounidenses en caso de guerra nuclear–²³ lo que facilitó su ampliación gracias a la incorporación de

21 *Linking Cybersecurity Policy and Performance*. Disponible en <<http://www.microsoft.com/en-us/download/confirmation.aspx?id=36523>>.

22 En informática, el uso del tiempo compartido se refiere a compartir de forma recurrente un recurso computacional (tiempo de ejecución en la CPU, uso de la memoria, etc.) entre muchos usuarios por medio de las tecnologías de multiprogramación y la inclusión de interrupciones de reloj por parte del sistema operativo, permitiendo a este último acotar el tiempo de respuesta del computador y limitar el uso de la CPU por parte de un proceso dado. *Tiempo compartido*, Wikipedia. Disponible en <[https://es.wikipedia.org/wiki/Tiempo_compartido_\(inform%C3%A1tica\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Tiempo_compartido_(inform%C3%A1tica))>.

23 Manuel Castells, *op.cit.*, nota 7, p. 32.



nuevos nodos y reconfiguraciones para adecuarlo a las necesidades de comunicación.²⁴

El desarrollo de Internet –con la debida socialización que se ha hecho de él– significa también el desarrollo de movimientos que tienen su origen en la virtualidad. El caso paradigmático es el Movimiento de Acceso Libre al Código Fuente, el cual tiene como objetivo que participen millones de personas de todo el mundo en la escritura de toda clase de programas, desde su propio sistema operativo hasta su propio diccionario. Este movimiento busca que quienes forman parte de él ofrezcan en Internet el código fuente²⁵ de su software con el fin de que los demás usuarios puedan añadirle mejoras y posteriormente permitir que otros las descarguen gratuitamente.²⁶

El origen de este movimiento tuvo a Richard Stallman y su Movimiento de Software Libre como su ideólogo, mas no como su precursor –como lo veremos más adelante, Linus Torvalds fue quien se encargó de redimensionar el Movimiento de Acceso Libre al Código Fuente–. Esta lucha inició cuando Stallman buscaba defender el carácter abierto del código fuente UNIX –un sistema operativo poderoso e innovador creado en 1969 por Ken Thompson en los Laboratorios Bell de AT&T (*American Telephone and Telegraph*) sobre la base del sistema

24 *Ibidem*, nota 19, p. 26.

25 El código fuente de un software es el conjunto de líneas de texto que son las instrucciones que debe seguir la computadora para ejecutar dicho programa. Por lo tanto, en el código fuente de un programa está escrito por completo su funcionamiento. *Código fuente*, Wikipedia. Disponible en <https://es.wikipedia.org/wiki/C%C3%B3digo_fuente>.

26 Thomas Friedman, *La Tierra es plana: breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*, Madrid, MR Ediciones, 2007, p. 91.



de tiempo compartido, MULTICS— del inminente uso de contraseñas impuestas por los administradores para limitar la labor de los usuarios. Para Stallman, lo anterior representaba un serio ataque a la libertad del programador, pues él creía que todos tenían derecho a hacer lo que quisieran enfrente del monitor sin que alguien los controlara.

En 1984, sin embargo, los derechos propietarios de UNIX fueron reclamados por Laboratorios Bell, siendo éste el principio del fin del carácter abierto de UNIX, pues posteriormente sólo aquellos que tuvieran credenciales autorizadas podrían modificarlo, convirtiéndolo así en un software en el que sólo unos cuantos podían participar. Stallman, consciente de ello, se dio a la tarea de desarrollar un sistema operativo inspirado en UNIX pero libre de copyright: GNU (proveniente del juego de palabras GNU is not UNIX). Así, Stallman inició una defensa en favor de la libertad de expresión en la era de la informática, estableciendo la Fundación por el Software Libre²⁷ proclamando, a su vez, el principio de comunicación libre y el uso del software como un derecho inalienable.²⁸

Cabe hacer mención que el Movimiento de Software Libre difiere un poco del movimiento que buscamos explicar en este capítulo. Quienes son partidarios del Movimiento de Acceso Libre al Código Fuente, argumentan en favor de las virtudes pragmáticas del software libre más que de cuestiones de moralidad. Su desacuerdo básico con

27 La Fundación para el Software Libre (FSF) se dedica a eliminar las restricciones sobre la copia, distribución, entendimiento y modificación de programas para computadoras. Con este objeto, promueve el desarrollo y uso de software libre en todas las áreas de computación, pero muy particularmente, ayudando a desarrollar el sistema operativo GNU. *Free Software Foundation*, Wikipedia. Disponible en <https://es.wikipedia.org/wiki/Free_Software_Foundation>.

28 Manuel Castells, *op. cit.*, nota 19, p. 60.



la Fundación por el Software Libre es su condena genérica del software privado.²⁹ Muchos programadores que están a favor del Movimiento de Acceso Libre al Código Fuente comúnmente se ganan la vida desarrollando software privado, es decir, la postura del software libre es un tanto más radical en cuanto considera que el software privado no debería existir.

Regresando con Richard Stallman, la meta del GNU –el software creado por él– era generar un sistema operativo completamente libre, tal y como lo eran en los años sesentas y setentas del siglo pasado con UNIX. Libre para estudiar el código fuente del software, libre para compartir con otras personas, libre para modificar el comportamiento del software, y libre para publicar esas modificaciones en la red. Esta filosofía sería publicada posteriormente en el Manifiesto GNU en marzo de 1985.³⁰

Richard Stallman, el GNU y la Fundación por el Software Libre, prepararon el terreno para el movimiento del código abierto. En efecto, sería Linus Torvalds quien vendría a redimensionar este movimiento para que, posteriormente, se diera inicio a una revolución informática capaz de permitir a cualquiera que así lo quisiese, colaborar en el desarrollo y mejoramiento de un nuevo sistema operativo que marcaría la pauta para posteriores proyectos dentro y fuera de la red.

29 *Movimiento del Software Libre*, Wikipedia. Disponible en <https://es.wikipedia.org/wiki/Movimiento_del_software_libre>.

30 *El manifiesto de GNU*. Disponible en <<http://www.gnu.org/gnu/manifeso.es.html>>.



La historia de Linus Torvalds es un punto de quiebre en el desarrollo de las comunicaciones. Thomas L. Friedman considera a este personaje, así como el efecto producido por su idea, como un elemento que aplanó la Tierra (el título de su obra, *La Tierra es plana: una breve historia del siglo XXI*, sugiere que la globalización ha configurado al mundo como un campo de juego aplanado en lo relativo al comercio, en el que los competidores tienen igualdad de oportunidades).³¹

En efecto, Torvalds pretendió quebrar la hegemonía que para aquellos años comenzaba a tener Microsoft compartiendo al mundo su invento, el sistema operativo Linux, desarrollado en 1991 a partir de la iniciativa de Stallman. Torvalds hizo extensiva la invitación para que ingenieros y expertos informáticos aportaran mejoras a través de Internet. El sistema Linux,³² desde su concepción, ha sido parchado, ampliado y mejorado. Su patente no es privada –como sucede con Windows de Microsoft o con Mac OS de Apple–, sino que al contrario, busca que cualquier persona pueda descargar el código fuente y mejorarlo, con la condición de que tiene que poner las mejoras a disposición de todo el mundo.

Al igual que Microsoft, Linux ofrece toda una gama de sistemas operativos que se pueden adaptar para ejecutarse tanto en dispositivos

31 Thomas Friedman, *op. cit.*, nota 26.

32 Inicialmente Linus Torvalds distribuyó su sistema operativo bajo los términos de una licencia que prohibía la explotación comercial. Poco tiempo después, esta licencia fue reemplazada por la GNU GPL (*General Public License*) que permite la distribución y venta de copias, e incluso modificaciones, sólo si todas las copias del trabajo original y trabajos de autoría derivados del original sean publicados bajo los mismos términos, y que el código fuente siempre pueda obtenerse por el mismo medio que el programa licenciado.

móviles como en supercomputadoras. Otra cosa que no podemos dejar de mencionar, es que por el hecho de poner a disposición de cualquier internauta el código fuente de su sistema operativo, Linux cuenta con un amplio grupo de desarrolladores repartido por todo el planeta.³³

Actualmente, Linux está considerado uno de los sistemas operativos más confiables que existen, especialmente para ordenadores que trabajan con Internet. No por nada, gobiernos como Alemania, Argentina, Brasil, Chile, China, Francia y México, sólo por mencionar algunos, comienzan a hacer uso de éste. En tanto, organizaciones como la NASA, la Organización Europea para la Investigación Nuclear, la Bolsa de Valores de Nueva York, Google, Facebook, Wikipedia, etcétera, también hacen uso de él.³⁴

En breve, la esencia del Movimiento de Acceso Libre al Código Fuente se encuentra en compartir el código fuente de un software –aquello que le permite funcionar– en la red, para que la gente colabore en su desarrollo y mejoramiento sin que tengan que verse

.....

33 Calcular el número de usuarios de Linux, así como el número de desarrolladores con que cuenta no es tarea fácil, pues al carecer de cifras de ventas –con las cuales, por ejemplo, es posible saber cuántos números de usuarios tiene Windows o Mac OS X– se desconoce con exactitud cuántos utilizan este sistema operativo. No obstante, hay proyectos que se han dado a la tarea de calcular el número de usuarios. Por ejemplo, LinuxCounter.net el cual estima en más de 73 millones el número de usuarios con que cuenta Linux. Disponible en <<http://linuxcounter.net>>. Podríamos decir que esa cantidad de usuarios son potenciales desarrolladores. Ahora bien, si imagináramos a Linux como una empresa con fines de lucro, entonces llegaríamos a la conclusión de que su plantilla laboral superaría con creces a empresas como Wal-Mart, considerada como la que tiene el mayor número de trabajadores (2 100 000) alrededor del mundo. Disponible en <<http://es.classora.com/reports/p38327/ranking-de-las-empresas-con-mas-empleados-del-mundo>>.

34 Paraíso Linux, 18 lugares donde se usa Linux. Disponible en <<http://paraisolinux.com/18-lugares-donde-se-usa-linux/>>. Consultado el 10 de septiembre de 2014.



envueltos en problemas de propiedad intelectual –los datos abiertos, como lo veremos en su debido capítulo, adoptan también esta filosofía–. Las personas que están inmersas en el intercambio de códigos fuentes esperan que quienes realicen una mejora entreguen el nuevo código a la comunidad de programadoras. No hacerlo se considera un desacierto, pues al final éstos también se beneficiaron del trabajo de sus compañeros, por lo que tienen que devolver el favor.

El impacto de este movimiento ha tenido efectos en muchos otros proyectos importantes. Podríamos hacer una lista extensiva de ellos y no terminar; sin embargo, haremos mención de unos cuantos con el fin de comprender aún más su filosofía, la cual está ligada directamente con el movimiento que ya describimos. Los modelos a señalar son el de la enciclopedia libre Wikipedia y el del periódico digital *The Huffington Post*. Asimismo, señalaremos cómo diversas empresas han comenzado a “aplanar” el mundo haciendo uso de esta filosofía, lo que en palabras de Thomas L. Friedman plantea un serio desafío a las estructuras jerarquizadas.³⁵ El modo de operar del Gobierno Abierto, como se verá en el capítulo siguiente, se relaciona –al menos en parte– con todos estos procesos, caracterizados por deshacer las jerarquías y las relaciones piramidales para dar lugar a procesos de organización y colaboración en red.

.....
³⁵ Thomas Friedman, *op. cit.*, nota 26, p. 113.



1.2 Wikipedia, la enciclopedia libre

32

Wikipedia, iniciada en 2001 por Jimmy Wales y Larry Sanger, es una enciclopedia libre, políglota y editada colaborativamente. El espíritu de este proyecto lo podemos encontrar en su mismo nombre, pues los wikis –palabra que procede del vocablo hawaiano y que significa rápido– son sitios web en los que los usuarios tienen la oportunidad de editar directamente cualquier página web. La naturaleza revolucionara de estos sitios web han dado mucho de qué hablar; no obstante, lo que más resalta de ellos es su principal característica: permitir la colaboración de quienes así lo quieran.

Wikipedia cuenta actualmente con más de 37 millones de artículos en más de 284 idiomas.³⁶ No por nada, grandes enciclopedias como Británica, Columbia o Encarta han comenzado a ser relegadas por este gran proyecto, que promete estar presente por muchos más años, acrecentándose y mejorándose. Isaac Asimov en su libro *Fundación*,³⁷ imaginaba la realización de una enciclopedia galáctica que contuviera todo el conocimiento científico acumulado por la raza humana; al respecto, podríamos imaginar a Wikipedia como el proyecto que contribuya con la conservación de todos los conocimientos en ella registrados en caso de que los libros, archivos, papiros, etcétera, sean algún día destruidos, ya sea por el paso del tiempo, desastres naturales o imprudencia del hombre.

³⁶ Wikipedia, Wikipedia. Disponible en <<http://es.wikipedia.org/wiki/Wikipedia>>.

³⁷ Isaac Asimov, *Trilogía de la Fundación*, México, DeBolsillo, 2013.



El funcionamiento de Wikipedia es, sin duda, uno de los mejores ejemplos del Movimiento de Acceso Libre al Código Fuente, pues quien guste colaborar tiene la oportunidad de hacerlo, sin necesidad de ninguna credencial en su proceso editorial. Esto ha hecho que Wikipedia se lleve muchas críticas negativas, puesto que es posible vandalizar –incluyendo información falsa o denigrante– los artículos que se encuentran en este sitio web.³⁸ No obstante, la magia –por así llamar a otra de las características que distinguen a los proyectos que se basan en la filosofía del Movimiento de Acceso Libre al Código Fuente– de Wikipedia está en que al ser millones los colaboradores alrededor del mundo conectados, cualquier error puede ser fácilmente detectado y solucionado a la brevedad.

Cabe señalar que quienes se encargan de colaborar en este tipo de proyectos suelen tener presente algo que Manuel Castells denomina “la economía del regalo”. El desarrollador, por ejemplo, contribuye al desarrollo de software en la red en espera de una reciprocidad. Esa reciprocidad está en el prestigio, la reputación y la consideración social de la comunidad hacia él. El reconocimiento, asimismo, surge en tanto se realiza un producto novedoso.³⁹ Así pues, vandalizar en Wikipedia, más que un acto de mala fe, constituye una oportunidad para quienes colaboran comprometidamente con el

38 Los temas controversiales suelen ser objeto de vandalismo; por esta razón, Wikipedia puso una restricción la cual impide editar artículos si no se tiene una antigüedad de por lo menos cuatro días como miembro del sitio. Si bien esto no representa un punto final para quienes actúan de mala fe dentro de Wikipedia, sí resulta un obstáculo para los arrebatos vandálicos espontáneos.

39 Manuel Castells, *op. cit.*, nota 19, p. 62.



proyecto, pues tendrán la oportunidad de remediarlo e incluso de mejorarlo con más y mejor información.

Podríamos señalar, para finalizar lo referente a Wikipedia, una reflexión del mismo Jimmy Wales al ser cuestionado sobre el proceso que usa Wikipedia. Wales respondió que lo que cuenta no es quién escribe el artículo sino el proceso, el cual incluye que sea revisado por todo aquel que colabore en Wikipedia. Y añadió que en el futuro la gente se cuestionará cómo pudo creer en los artículos de la Enciclopedia Británica, escritos por una sola persona y revisados sólo por dos o tres editores.⁴⁰

1.3 The Huffington Post, comunicación sin barreras

The Huffington Post es un periódico en línea y un blog agregador de noticias fundado y lanzado el 9 de mayo de 2005 por Arianna Huffington. Este periódico digital, con una expansión y aceptación cada vez mayor, cuenta con una reducida plantilla de 200 periodistas; sin embargo, delega en más de 9 000 colaboradores externos la creación de contenidos,⁴¹ ello sin olvidarnos de que este medio permite que sus lectores produzcan gran parte de los mismos. *The HuffPost* – como popularmente es conocido– ha establecido un precedente en la

40 "Anonymous Source is not the same as Open Source", *The New York Times*. Disponible en <<http://www.nytimes.com/2006/03/12/business/yourmoney/12digi.html?pagewanted=all&r=0>>. Consultado el 12 de septiembre de 2014.

41 "El *Huffington Post*, un fenómeno global que desembarca en España", *El País*. Disponible en <http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/06/05/actualidad/1338924841_082169.html>. Consultado el 15 de septiembre de 2014.



forma de hacer comunicación, ya que gracias al trabajo colaborativo permite pasar a sus usuarios de ser simples lectores a generadores de contenidos.

El impacto de *The Huffington Post* es tal que en la actualidad es el cuarto sitio de noticias más visitado del mundo, sólo por detrás de Reddit, Yahoo noticias y CNN.⁴² Asimismo, se estima que en el año 2013 el número de usuarios total aumento 21% respecto al del 2012. A la fecha, *The HuffPost* cuenta con versiones en alemán, español, francés, italiano, inglés, japonés y coreano, y se estima que sólo en Estados Unidos tiene más de 48 millones de suscriptores.⁴³

Así pues, de esta manera se deja constancia del crecimiento de un periódico digital –tanto en usuarios como en confianza– a tal grado de dejar atrás a competidores como *The New York Times*, por ejemplo. De nuevo, el Movimiento de Acceso Libre al Código Fuente se manifiesta y con ello el éxito de *The HuffPost*, el cual no hubiera sido posible si hubiesen existido murallas –decisiones sesgadas acerca de la realidad social configurada por las NTIC– que mantuvieran a este periódico digital aislado. Al contrario, este caso es prueba fiel de las ventajas de usar adecuadamente la inteligencia social.

42 Alexa, Top News. Disponible en <<http://www.alexa.com/topsites/category/Top/News>>. Consultado el 17 de septiembre de 2014.

43 *El País*, op. cit., nota 41.



1.4 Abriéndonos lograremos el éxito: otros casos

36

La filosofía del Movimiento de Acceso Libre al Código Fuente también se ha manifestado fuera de la virtualidad. En el libro de Anthony D. Williams y Don Tapscott, *Wikinomics, la nueva economía de las multitudes inteligentes*,⁴⁴ se describe el caso de la empresa minera Goldcorp, de Ontario, Canadá, la cual, a finales de la década de 1990 estuvo a punto de cerrar su mina de Red Lake a causa de que el oro que en ella había se estaba agotando.

Rob McEwen, presidente ejecutivo de la empresa, sabía que era necesario encontrar más oro en la mina de Red Lake. Sin embargo, la pregunta que lo aquejaba era sobre cómo habría de hacerlo. Inspirado por la historia de Linus Torvalds y de cómo este personaje, junto a la colaboración de un amplio número de desarrolladores de software voluntarios habían realizado el sistema operativo Linux, Rob McEwen decidió recopilar toda la información geológica –el secreto máspreciado de cualquier minera, su código fuente si quisiéramos compararlo con el funcionamiento de cualquier software– de su empresa, introducirla en un archivo y compartirla con el mundo. La intención era preguntar a todos aquellos científicos interesados en participar en dónde se encontraría la próxima tonelada de oro. No obstante, había un problema: cómo hacer que la comunidad científica se interesara en su proyecto.

44 Don Tapscott y Anthony D. William, *Wikinomics: la nueva economía de las multitudes inteligentes*, 2a ed., Barcelona, Paidós, 2007, pp. 23-26.



La solución fue innovadora: en marzo de 2000 se lanzó el "Goldcorp Challenge", el cual invitaba a toda la comunidad científica alrededor del mundo a colaborar en la búsqueda de la próxima tonelada de oro. El premio consistía en 575 000 dólares que se repartirían entre los participantes que ofrecieran los mejores métodos y estimaciones. Así, la empresa reveló en su sitio web toda la información geológica de aquella mina. La convocatoria fue amplia, y más de mil buscadores de oro virtuales de más de 50 países se pusieron a trabajar analizando los datos.

Pasadas algunas semanas se tenían miles de respuestas en las que se aplicaban desde matemáticas hasta física avanzada. Se había localizado 110 puntos susceptibles de ser explotados. El 80% de ellos produjeron cantidades considerables de oro, convirtiendo a la mina en una de las más innovadoras y provechosas del sector.

Otro caso que se describe en el libro de Anthony Williams y Don Tapscott, es el de la multinacional Procter & Gamble.⁴⁵ Esta empresa buscó innovar al permitir que fuentes externas a la empresa, es decir gente que no forma parte de su plantilla laboral, pueda colaborar con ella con sólo registrarse en su sitio web. La idea que guarda este proyecto está intrínsecamente ligada con la filosofía del Movimiento de Acceso al Código Fuente, pues se busca que la inteligencia social sea la creadora de al menos 50% de las ideas para sus nuevos productos.

.....
⁴⁵ *Ibidem*, p. 31.



Los ejemplos anteriores, como se mencionó al inicio de este capítulo, buscan acercarnos a la naturaleza del Gobierno Abierto. Una naturaleza que no puede ser del todo comprendida sin tener en cuenta la reconfiguración de las relaciones entre los agentes sociales realizada por el uso del Internet. En ellos se pudo constatar la presencia de redes de colaboración horizontal a partir de las cuales se pueden, para quienes así lo quieran, mejorar y crear nuevos contenidos.

Puede constatarse, en efecto, que la esencia del Movimiento de Acceso Libre al Código Fuente está en el aprovechamiento de la inteligencia social, pues se parte de la premisa de que una mente no es suficiente para encontrar soluciones a problemas que aquejan a organizaciones sino que, al contrario, se requiere un alud de ideas creativas capaces de innovar.

Todos los esfuerzos hechos desde la trinchera de lo abierto representan oportunidades para progresar, pues entre más ideas mayores posibilidades de generar mejores productos que satisfagan necesidades de los individuos y de la sociedad. La colaboración en red representa un antes y un después en las relaciones entre quienes solían estar en la punta de la pirámide y quienes estaban en la base. La información es, en todos estos procesos, un elemento clave. Sin ella, el colaborador se convertiría en un mero participante pasivo, un observador más de los procesos.

Las organizaciones que busquen activar redes de colaboración horizontal, por consiguiente, habrán de poner a disposición de los individuos toda la información que permita la realización o mejoramiento



de un proyecto determinado. Esta economía informacional es la causante de que los gigantes de la era industrial se preocupen, pues ahora sus competidores ya no son las industrias del sector, sino la multitud de individuos autorganizados e hiperconectados que con una mano empuñan firmemente sus necesidades económicas y con la otra sus destinos económicos.⁴⁶

2. Gobierno Abierto: definición e identificación de sus características

Los ojos de la administración pública están puestos en un nuevo paradigma que promete cambiar sustancialmente las relaciones entre gobernantes y gobernados. Una idea que, de igual forma, promete empujar hasta sus últimas consecuencias a una democracia que comienza a adquirir nuevos matices en razón de la aparición de las NTIC. El Gobierno Abierto representa eso y más: una oportunidad para hacer más transparente el actuar administrativo y, sobre todo, una oportunidad para que los ciudadanos colaboren activamente en la creación de servicios.

Definir al Gobierno Abierto, sin embargo, tiene su dificultad, pues lo novedoso del término provoca desacuerdos entre los autores respecto a lo que es, a tal grado de no existir una definición única. En efecto, es posible creer que la definición de Gobierno Abierto sigue en construcción.

.....
⁴⁶ Don Tapscott y Anthony D. William, *Macrowikinomics: nuevas fórmulas para impulsar la economía mundial*, Barcelona, Paidós, 2011, p. 20.

Debe quedar en claro que este capítulo no busca establecer una definición más de lo que es el Gobierno Abierto, puesto que ya diversos expertos en el tema se han dado a la labor de hacerlo. Lo que se busca, en cambio, es mostrar un panorama de la idea de Gobierno Abierto como un proceso producto de la socialización de las NTIC, especialmente de Internet, y que en esencia esta idea busca que los ciudadanos colaboren con el gobierno bajo la filosofía del Movimiento de Acceso Libre al Código Fuente para que, de esta forma, puedan crearse nuevos servicios que de otra manera no serían tan fácil de realizar.

2.1 ¿Qué es el Gobierno Abierto?

Los tiempos actuales enmarcan una explosión de definiciones respecto a lo que es el Gobierno Abierto. La justificación de lo anterior pudiera encontrarse en el éxito del llamado que hacía Barack Obama, en el 2009, a su administración para crear un sistema de transparencia, participación pública y colaboración.⁴⁷ El impacto de esto fue tal, que a la fecha se puede atestiguar un incremento de países que, inspirados por las bonanzas de lo abierto, comienzan a poner en marcha este tipo de políticas.

Podríamos señalar, sin que lo anterior obste, que la primera ocasión en que se hizo mención del Gobierno Abierto fue por Wallace

47 Barack Obama, *Memorandum on Transparency and Open Government*, Executive Office of the President of the United States of America, Washington, 2009. Disponible en <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf>.



Park en 1957. Su artículo "The Open Government Principle: Applying the right to know under the Constitution", daba una aproximación a un concepto de un gobierno encaminado a la transparencia y la rendición de cuentas.⁴⁸ En la misma línea podemos encontrar acercamientos a este concepto por parte de Chapman y Hunt; para ellos, el Gobierno Abierto hacía referencia a diversas cuestiones relacionadas con el secreto de gobierno e iniciativas para "abrir las ventanas" del sector público hacia el escrutinio ciudadano en aras de reducir la opacidad burocrática, una herramienta meramente útil para transparentar la gestión pública.⁴⁹

Actualmente, el Gobierno Abierto puede ser entendido como "una nueva forma de gobernar, una oportunidad que brinda la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación a la política para transformar el sistema tradicional".⁵⁰

Según Lathrop y Ruma, el Gobierno Abierto "ofrece una serie de ideas provocadoras para la reconstrucción del concepto gobierno, a través de nuevas formas que podrían aumentar y mejorar las capacidades de las sociedades democráticas para hacer frente

48 Cabe señalar que Parks no buscó definir el concepto de Gobierno Abierto; de hecho, dicho concepto se menciona sólo cuatro veces en las 22 páginas de las que consta su obra. Sin embargo, sirve como un referente de la importancia que tiene la transparencia y la rendición de cuentas en el gobierno. Harlan Yu y David Robinson G., "The New Abiguity of Open Government", *UCLA Law Review*, Los Ángeles, 2012. Disponible en <<http://www.uclalawreview.org/?p=3663>>.

49 Richard A. Chapman y Michael Hunt, *Open Government. A study of the prospects of open government within the limitations of the British political system* (1987), citado en Álvaro V. Ramírez-Alujas, *op. cit.*, nota 4, p. 16.

50 Eva Campos Domínguez y Ana Corojan, "Estado del arte del gobierno abierto: promesas y expectativas", en Andrés Hoffman, Álvaro Ramírez-Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieta (coords.), *op. cit.*, nota 5, p. 124.



con eficacia, de manera sostenible y equitativa a temas de interés común".⁵¹

La definición de Gobierno Abierto, como lo señalábamos al inicio de este capítulo, sigue construyéndose. Mientras tanto, el concepto de democracia –a la cual no le es ajena el Gobierno Abierto– parece, en cambio, estar sufriendo una re-construcción conceptual en virtud de la aparición y uso de las NTIC. En la actualidad, este concepto adquiere un tono en el que la colaboración entre pares se vuelve un rasgo distintivo de cualquier proceso de participación ciudadana. Una democracia colaborativa, definida por Beth S. Noveck como:

Un nuevo enfoque donde el uso de la tecnología mejora los resultados mediante la solicitud de una *expertise* (en el cual expertos se define ampliamente para incluir tanto el conocimiento científico como la experiencia popular) de colegas autoseleccionados para trabajar agrupados en redes abiertas. Con el aporte de su experiencia y entusiasmo, los expertos voluntarios pueden aumentar el *know-how* de los profesionales de tiempo completo y coordinar sus propias estrategias. Al tomar ventaja de la reducción de costos por la tecnología, las jerarquías se pueden transformar en ecosistemas de conocimiento colaborativo y cambiar radicalmente la cultura del gobierno, de uno centralizado en los expertos, a uno en el que

51 Daniel Lathrop y Lauren Ruma, *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, Sebastopol, O'Reilly Media, 2010, pp. 92-93.



el sector público y privado, organizaciones e individuos, resuelven problemas sociales colectivamente.⁵²

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible encontrar definiciones de gobierno abierto que prestan especial énfasis a este nuevo enfoque de la democracia. Encontramos, por ejemplo, la definición de Manuel Villoria Mendieta que define al Gobierno Abierto como aquel que:

Entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, en la toma de decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente, y lo consigue gracias a las Tecnologías de la Información y Comunicación actualmente disponibles, sobre todo la web 2.0.⁵³

Lathrop y Ruma, en el mismo tenor, señalan que un Gobierno Abierto es:

Un gobierno que abre sus puertas al mundo y co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus

52 B. Simone Noveck, "Iki government", *How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*, Washington, Brooking Institution Press, p. 17.

53 Manuel Villoria Mendieta, "El Gobierno Abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo", en Andrés Hoffman, Álvaro Ramírez-Alujas y José Antonio Bojórquez Péreznieta (coords.), *op. cit.*, nota 5, p. 71.



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.⁵⁴

Otra definición más es la dada por Rafael Martínez Puón, quien considera que el concepto de Gobierno Abierto tiene un carácter de integralidad, ya que “cubre o comprende a otros procesos como lo son la transparencia, la protección de datos, el gobierno electrónico, la gestión del conocimiento, la profesionalización, la mejora regulatoria, la participación ciudadana, la gobernanza y la creación de valor”.⁵⁵

Otra visión más sobre lo que es el Gobierno Abierto es la de Mariñez Navarro, quien considera que este concepto debe traducirse en “un modelo de gestión, así como en una nueva forma de concebir la relación de colaboración gobierno-gobierno, gobierno-sector privado y gobierno-ciudadanos, y de esta manera convertirse en una plataforma para una democracia abierta”.⁵⁶

Cristobal Cobo muy atinadamente señala que

Del mismo modo que el código abierto permitió a los usuarios cambiar y contribuir al desarrollo del código fuente de su software, el Gobierno

54 Daniel Lathrop y Lauren Ruma, *op. cit.*, nota 51, p. XVI.

55 Rafael Martínez Puón, “Gobierno Abierto: ¿más gobierno o más ciudadanía?”, en Andrés Hoffman, Álvaro Ramírez-Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieta (coords.), *op. cit.*, nota 5, p. 142.

56 Freddy Mariñez Navarro, “El debate abierto del Gobierno Abierto”, XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Colombia, 2 de noviembre de 2012, p. 3. Disponible en <<http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/marinez.pdf>>.



Abierto implica una administración en la que los ciudadanos no sólo tienen acceso a la información, documentos y procedimientos, sino que también pueden convertirse en participantes de una manera significativa.⁵⁷

Para Ramírez-Alujas, el Gobierno Abierto debe hacer referencia de:

Ciertos principios manifestados en la mejora de los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos y la reutilización de la información del sector público, la facilitación de la participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas públicas, la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado para co-diseñar o co-producir.⁵⁸

Hacer mención de todas estas definiciones nos da una aproximación al estado de la cuestión del Gobierno Abierto. Como se puede corroborar, muchas de ellas están encaminadas a sobresaltar alguna de sus características en específico, ya sea la transparencia, la participación o la colaboración. Consideramos, sin embargo, que su principal característica es la referente a la colaboración, pues sin ella el discurso del Gobierno Abierto –entendido desde la filosofía del Movimiento de Acceso Libre al Código Abierto– pierde valor.

57 Cristóbal Cobo, "Gobierno Abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica", en Andrés Hoffman, Álvaro Ramírez-Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieta (coords.), *op. cit.*, nota 5, p.107.

58 Álvaro Ramírez-Alujas, *op. cit.*, nota 4, p. 15.



Una definición íntegra del Gobierno Abierto debe tener en cuenta que lo “abierto” no debe hacer referencia a una administración que se considera transparente, pues en todo caso lo más idóneo sería referirse a un “gobierno transparente” y no a uno de tipo “abierto”. Este último adjetivo hace alusión, en un escenario redefinido por las NTIC, a una organización de individuos dispuestos a permitir que otros colaboren con ellos.

En resumen, el Gobierno Abierto debe ser entendido como una nueva forma de gobernanza que tiene como filosofía el Movimiento de Acceso Libre al Código Fuente. El ingrediente principal para esta nueva arquitectura de gobernanza requiere, en primer término, de una plataforma abierta en la cual puedan interactuar agentes públicos y privados, y en segundo término, la apertura de datos públicos, pues ellos son el insumo que facilita la creación de nuevos servicios.



III. DATOS ABIERTOS GUBERNAMENTALES: CLAVE PARA LA INNOVACIÓN

Una política de Gobierno Abierto sin disponibilidad de datos en formatos, es como un automóvil que se dispone a arrancar a sabiendas de que no cuenta con combustible. Los datos abiertos gubernamentales se vuelven, en efecto, indispensables para el éxito del Gobierno Abierto. Pero, ¿qué son los datos abiertos gubernamentales y qué utilidad tienen en una sociedad de la información? El presente capítulo tratará de responder a estas preguntas.

El término de datos abiertos es una noción que ha cobrado popularidad alrededor del mundo. Básicamente se trata de la puesta a disposición de la sociedad de manera libre de una gran cantidad de datos por parte de una organización. Para el caso que nos atañe, los datos que están en manos de los entes públicos y que son liberados en formatos abiertos se les considera datos abiertos gubernamentales.

En este apartado cabe hacer la distinción entre información y datos. Un dato es un conjunto discreto de factores objetivos sobre un hecho real; describe únicamente una parte de lo que ocurre en la realidad y no proporcionan juicios de valor o interpretaciones. Por



sí mismo, un dato tiene poca o ninguna relevancia o propósito. Un buen ejemplo de un dato es algo tan simple como decir que hoy está nublado o que por la calle en donde vivimos pasan seis automóviles cada hora. La información, mientras tanto, es un mensaje bajo la forma de un documento o algún tipo de comunicación audible o visible. A diferencia de los datos, la información tiene significado, ya que puede formar potencialmente a quien la recibe, impactando en sus juicios de valor y comportamientos.⁵⁹

Ahora bien, para que un dato se considere abierto debe cumplir con una serie de requisitos. De acuerdo con el *Open Definition Advisory Council* son once las condiciones que se deben cumplir, a saber: acceso (disponible integralmente, a un coste razonable y de forma que pueda ser modificable), redistribución, reutilización, ausencia de restricciones tecnológicas, reconocimiento, integridad, sin discriminación de personas o grupos, sin discriminación de ámbitos de trabajo, distribución de la licencia, la licencia no debe ser específica de un paquete y la licencia no debe restringir la distribución de otras obras.⁶⁰

Al respecto, también podemos encontrar el esquema propuesto por Tim Barners-Lee –considerado el padre de la Web– que nos permiten saber qué tan abierto es un dato: una estrella, para poner

59 Thomas Davenport y Lawrence Prusak, *Working Knowledge: How organizations manage what they know*, ACM: Ubiquity, 2005, pp.2-4. Disponible en <http://www.acm.org/ubiquity/book/t_davenport_1.html>.

60 Open Definition Advisory Council, *Open Definition*. Disponible en <<http://opendefinition.org/od/>>.



los datos en la red, en cualquier formato, con una licencia abierta. En este caso, el ejemplo más representativo es un documento en PDF, pues permite leer información pero resulta complejo extraerla. Dos estrellas, cuando los datos se ofrecen en un formato estructurado por ejemplo en Excel. Tres estrellas, cuando en vez de un formato propietario, los datos se ofrecen en un formato libre, por ejemplo ficheros separados por comas para que puedan ser tratados en el programa que cada uno prefiera. Cuatro estrellas cuando esos datos utilizan uris (*Uniform Resource Identifiers*), por ejemplo urls, para poder identificar cosas y para que otros puedan apuntar hacia ellas. Y cinco estrellas cuando los datos se enlazan a otros para proporcionar contexto.⁶¹

El objetivo de proporcionar datos abiertos gubernamentales es que la sociedad pueda sacar provecho de ellos, puesto que en ocasiones los gobiernos no pueden hacerlo por los costos que representa emplear personal especializado, o simplemente por carecer de la infraestructura técnica para analizarlos o procesarlos. Permitir el acceso a ellos representa una oportunidad para que cualquier persona u organización pueda construir nuevas ideas que resulten en nuevos datos, conocimiento o servicios. Una sociedad que hace uso de los datos abiertos gubernamentales, en efecto, ya no requiere que el Estado se encargue en su totalidad de la creación de servicios, sino que ahora ella tiene la posibilidad de hacerlo. Actualmente los gobiernos, los organismos y las ciudades de todo el mundo están cada vez más

61 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Las cinco estrellas de los datos abiertos*. Disponible en <<http://datos.bcn.cl/es/informacion/las-5-estrellas>>.

interesados en abrir sus datos. La respuesta al porqué es sencilla: sus recursos disponibles son limitados y requieren hacer más con menos.

Por otra parte, los datos abiertos gubernamentales también ayudan a comprender la manera en que el Estado actúa, pues permiten una mayor y mejor rendición de cuentas gubernamental debido a que los ciudadanos están en posibilidad,

[...] no sólo de visualizar o consultar pasivamente la información gubernamental vía medios electrónicos, sino también analizarla, estudiarla, contrastarla, procesarla, manipularla y estructurarla con facilidad y contundencia para obtener resultados más precisos que le permitan evaluar el desempeño de sus instituciones ejerciendo la fiscalización ciudadana.⁶²

Un buen ejemplo de lo anterior pueden ser los servicios de valor agregado generados a partir de la puesta a disposición de datos en la plataforma Data.gov, en Estados Unidos de América. Dichos servicios promueven la rendición de cuentas al proporcionar información oportuna y de calidad a los ciudadanos sobre el uso y destino de los recursos que recibe el Estado a través de los impuestos.⁶³

62 José Antonio Bojorquez, "Reforma constitucional en materia de acceso a la información pública", foro de Análisis Nacional: La reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información pública en México, presentaciones del primer foro de análisis, México, p. 5. Disponible en <http://imipe.org.mx/forosreforma/pdf/f01_Jose_Bojorquez.pdf>.

63 <<http://www.recovery.gov/Pages/default.aspx> y <http://www.usaspending.gov>>.



Otros ejemplos similares son: Tax Tree (mindtrek.org) en Finlandia,⁶⁴ Where Does my Money Go (sitio que muestra como es gastado el dinero recaudado por el gobierno) en Reino Unido⁶⁵ y Folketsting⁶⁶ en Dinamarca, sitio que muestra cómo proceden los miembros del parlamento en el proceso legislativo. En Chile podemos encontrar un sitio web de similares características llamado Ciudadano Inteligente.⁶⁷

Por lo que respecta a la generación de servicios que permiten a los ciudadanos tomar mejores decisiones, encontramos proyectos como los siguientes: Find Toilet,⁶⁸ que muestra todos los baños públicos del país y, en Holanda, el sitio Vervuilings Alarm⁶⁹ avisa con un mensaje si la calidad del aire en la zona en la que uno se encuentra está por alcanzar un nivel perjudicial.

Las consecuencias de que un gobierno abra sus datos se refleja en mayores niveles de confianza ciudadana; algo muy positivo pues, como refiere Ramírez-Alujas, los ciudadanos pueden estar más dispuestos a pagar (tasas, contribuciones, impuestos) para apoyar y financiar políticas específicas. Asimismo, fomenta la innovación y la creación de nuevas actividades económicas, así como también mejora la eficacia mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los

64 <<http://www.mindtrek.org/2009/node/127>>.

65 <<http://wheredoesmymoneygo.org>>.

66 <<http://folketsting.dk>>.

67 <<http://ciudadanointeligente.org>>.

68 <<http://findtoilet.dk>>.

69 <<http://www.vervuilingsalarm.nl>>.



recursos de los ciudadanos que de otra forma se enfrentan a barreras para participar.⁷⁰

El aprovechamiento de los datos abiertos para mejorar la prestación de servicios establece un punto de comunicación entre funcionarios públicos, creadores de software voluntarios del sector privado y los ciudadanos en sí. Al gobierno le interesa prestar servicios puesto que, de hacerlo, se ven beneficiados electoralmente. A los creadores de software, mientras tanto, les gusta desarrollar proyectos de prestación de servicios porque su impacto es fácil de comprobar, en tanto que los ciudadanos valoran dichos proyectos porque dan respuesta a necesidades prácticas de la vida cotidiana.

En breve, poner a disposición de los ciudadanos bases de datos gubernamentales en formatos abiertos representa una oportunidad para la generación de valor agregado, el cual puede verse reflejado en servicios que respondan a las necesidades de los ciudadanos, así como a la de los gobiernos. La apertura de datos requiere hacerse tomando en cuenta que éstos sean oportunos, veraces, vigentes y en un estado integro, tal como está en su fuente de procesamiento, sin que sean transformados a formatos con opciones de consulta restringida. La idea fundamental de los datos abiertos gubernamentales es que, al ser información pública, debe publicarse y entregarse en formatos abiertos para que las personas, organizaciones o empresas la reutilicen. Podríamos concluir que, en efecto, los datos abiertos gubernamentales le dan sustento al discurso del Gobierno Abierto.

70 Álvaro V. Ramírez-Alujas, *op. cit.*, nota 4, p. 14.



IV. PANORAMA DEL GOBIERNO ABIERTO EN EL DISTRITO FEDERAL

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 plasma la intención de consolidar un gobierno inteligente, abierto, ágil y flexible, que utilice los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos para promover la eficacia gubernamental y hacer un uso más eficiente de los recursos públicos.⁷¹ Una ambiciosa idea que, de llevarse a cabo, apuntalaría al Distrito Federal como una ciudad de vanguardia, no sólo en el país sino también en Latinoamérica.

Los primeros esfuerzos realizados en materia de Gobierno Abierto por parte del Distrito Federal son destacables. Pensemos, por ejemplo, en la Ventanilla Única de Transparencia,⁷² los portales de transparencia focalizada, e incluso esfuerzos sobresalientes como el Portal de Datos Abiertos.⁷³ No obstante, se deben tener en consideración también los posibles obstáculos con los que se tropezará esta política que, al

71 *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Décima Séptima Época, núm. 1689, t. II, septiembre de 2013, p. 128.

72 <<http://www.transparencia.df.gob.mx/index.jsp>>.

73 <<http://datosabiertos.df.gob.mx>>.

encontrarse en una fase embrionaria, podrían convertirse en un serio problema. Cabe resaltar que el análisis que se realiza en este apartado gira en torno al tema de los datos abiertos gubernamentales, pues como establecimos anteriormente, ellos son el elemento clave para decir si una política de Gobierno Abierto es o no exitosa.

La intención de analizar estos obstáculos es saber cómo podría instrumentalizarse el derecho para contribuir con la buena puesta en marcha de estas políticas. Se tiene conciencia de que la solución no sólo parte de un marco jurídico; consideramos, en cambio, que una gran parte de las soluciones se encuentran en la trinchera de lo político, en la voluntad de las autoridades y las demandas de la sociedad.

1. Primer escenario: sacándole jugo a las lagunas normativas respecto a datos abiertos

La puesta en marcha del Gobierno Abierto en la capital del país debe ir en conjunción de disposiciones jurídicas que obliguen a los sujetos obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF) a abrir los datos en su haber. Lo anterior, sin embargo, da luz a varias preguntas, por ejemplo: ¿Por qué deben existir disposiciones jurídicas que obliguen a abrir datos? Al legislar respecto a estos temas, ¿no se peca de una tendencia –hasta cierto punto negativa– de querer reglamentar el actuar administrativo? Y, quizá la más importante, ¿es la LTAIPDF el medio adecuado para contener disposiciones respecto a los datos abiertos gubernamentales?



Parece que la historia nos da la razón cuando decimos que el derecho de acceso a la información pública y el gobierno no se llevan muy bien. Por una parte, el gobierno conoce el valor de la información que genera, pues ésta le da cuenta a los ciudadanos de si su actuar está aparejado con el valor que todo funcionario público debe tener: la honestidad en el quehacer administrativo. Acceder a la información pública, en efecto, les permite tomar las medidas que considere más adecuadas, ya para sancionarlo, ya para recompensarlo. De ahí el interés por parte de quienes detentan el poder público por esconder información, pues a alguien que disfruta del poder no le gustaría que sus gobernados se enteren de un actuar negativo y fuera de la ley, pues ello supone, en un gobierno democrático, un motivo para renunciar a su cargo, y por ende, al poder que éste le confiere. La opacidad es, por consiguiente, una práctica al alcance de cualquier individuo que detente el poder público. Las leyes de transparencia y acceso a la información son, en casi todos los casos, el mejor remedio para que el actuar gubernamental se realice a la luz de la opinión pública.

Hacer mención de dos conceptos como lo son las leyes de acceso a la información pública y el derecho de acceso a la información pública no es casualidad en un ensayo sobre Gobierno Abierto y datos abiertos gubernamentales. En capítulos anteriores señalábamos que sin estos últimos, aquél no era posible. Ahora bien, la relación que tienen los datos abiertos gubernamentales con el derecho de acceso a la información pública, y por ende con la ley que se encarga de



garantizar este derecho, radica en que éstos son, al final de cuentas, fragmentos de información producida por los entes públicos y que, al ser así, deberían ser considerados como parte de todo el cúmulo de información en manos del Estado.

Así pues, los datos abiertos gubernamentales deben contar con el mismo tratamiento jurídico que toda la demás información pública. La razón es muy simple: la no existencia de disposiciones jurídicas en la materia pudiera facilitar que las autoridades actúen arbitrariamente, pues podrían considerar inconveniente el contenido de los datos.

Ya dijimos que la información suele ser vista por parte de los funcionarios públicos como fuente de poder. Si a ello le agregamos el ambiente de politización de la administración pública, del cual desgraciadamente el Gobierno del Distrito federal no queda excluido, tenemos como resultado la generación de obstáculos para el intercambio de información con los actores sociales.

En países y ciudades desarrolladas no se tendría problema por cumplir con los presupuestos que se requieren para abrir los datos –servidores públicos que procesen la información en formatos electrónicos, lo cual implica que cuenten con la aptitud para hacerlo, así como el software para ello–; no obstante, la capacidad y voluntad en países en desarrollo por abrir los datos puede verse limitada por



la corrupción,⁷⁴ las redes de clientelismo, capacidades limitadas de servidores públicos, y autoridades políticas que no rinden cuentas.⁷⁵

Así pues, lo que se busca en un primer término es reglar el actuar de las autoridades tratándose de temas que involucren a los datos abiertos gubernamentales, esto con la intención de evitar que sea la misma autoridad la que ponga barreras para la consecución de una política de Gobierno Abierto. Si bien es cierto que la discrecionalidad es un elemento indispensable dentro de la administración pública en tanto se convive con una sociedad cada vez más compleja –el Distrito Federal no es la excepción–, consideramos que el actuar normado debe ser una condición necesaria en este tipo de casos.

Este primer escenario requiere que se tenga en cuenta que aún existe, por parte de las autoridades, un manejo de la información con carácter patrimonialista. El escenario incrementa su complejidad si tenemos en cuenta los gigantescos cuerpos burocráticos de una metrópoli como el Distrito Federal extendidos dentro de las instituciones, que en ocasiones registran atrasos en procesos administrativos y desfases organizativos y que, por esta razón, cabe esté expuesto a la

.....

74 El Distrito Federal está considerada la segunda entidad federativa más corrupta del país, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (2013) realizada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). Disponible en <<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2014/junio/comunica3.pdf>>.

75 Silvana Fumega y Fabrizio Scrollini, "Primeros aportes para diseños de políticas de datos abiertos en Latinoamérica", *Derecho Comparado de la Información*, núm. 21, 2013, p. 24.

discrecionalidad –la cual no debe ser negativa en tanto se respete el ordenamiento jurídico y se cuente con un criterio amplio en la toma de decisiones– de los servidores públicos.

2. Segundo escenario: los ciudadanos no obtienen lo quieren

Que existan sitios web con bases de datos en formatos abiertos disponibles para su descarga –como sucede con el Portal de Datos Abiertos– no se traduce en que allí se encuentren los datos a los que les gustaría acceder a las personas. Si bien este portal web es en verdad plausible –pues no tiene comparación en el país–,⁷⁶ adolece de algo importante: deja de lado las necesidades de información de los usuarios.

La lógica de este portal es fácil de comprender: el sitio busca que las personas hagan uso de la información para satisfacer necesidades sociales y personales haciendo uso de los datos generados por la administración pública del Distrito Federal. No obstante, los resultados producidos hasta ahora por este sitio son muy pocos.⁷⁷

76 Otro buen ejemplo de un portal web de datos abiertos es el del gobierno de Puebla; no obstante, sigue estando por debajo del Portal de Datos Abiertos del Distrito Federal. Disponible en <http://www.transparencia.puebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=9148>.

77 La manera en que se puede cuantificar lo anterior es a través de las aplicaciones móviles producidas por la comunidad disponibles en el sitio web: once, hasta antes de finalizar este trabajo. La razón de tomar como criterio lo anterior radica en que estas aplicaciones son creaciones hechas a partir de las bases de datos disponibles en el sitio, las cuales, dicho sea de paso, son muy pocos –no se contemplan, por sólo mencionar un caso, bases de datos respecto a seguridad pública– comparados con bases de datos que han puesto a disposición de las personas ciudades como Chicago. Dicha ciudad, por ejemplo, ha



El hecho de dejar bases de datos a disposición de los usuarios no significa que éstos harán uso de ellas y que, por consecuencia, todo un alud de aplicaciones innovadoras surgirá. En todo caso, para que esto suceda, se deben saber las necesidades de información de los usuarios y tener en cuenta que lo que éstos demanden –en tanto no contravengan el artículo 37 de la LTAIPDF– debe ser proporcionado.⁷⁸ Es aquí cuando de nuevo vuelve a tomar valor la consideración de disposiciones jurídicas que, por un lado, garanticen el acceso a los ciudadanos a las bases de datos en formatos abiertos y, por el otro, que obliguen a los entes públicos a generar y proporcionar su información –tanto de oficio como aquella que le sea solicitada– en formatos de datos abiertos.

El Gobierno del Distrito Federal debe tener en consideración las demandas de sus ciudadanos. Los grupos de *hackers* cívicos, de periodistas de datos y de desarrolladores de software apuntan a que deberían ser los primeros en ser escuchados. La labor del Gobierno del Distrito Federal, como publicador de datos, debería encaminarse a saber las necesidades de información que estos grupos de personas tienen.

Se sabe que preparar una base de datos para uso público no siempre es sencillo ni barato. Cuando existe un presupuesto limitado es

puesto a disposición 842 bases de datos. Disponible en <<https://data.cityofchicago.org/browse?utf8=%E2%9C%93&page=34>>.

78 Cabe subrayar que el portal cuenta con una opción respecto a qué datos le gustaría encontrar al usuario en el sitio; sin embargo, esta opción parece estar deshabilitada, por lo que no es posible demandar bases de datos. No obstante, de servir la opción, no existe nada que obligue a los entes administrativos a entregar su información en datos abiertos.



necesario ajustarlos a los intereses de los actores externos. Como señala Gastón Concha y Alejandra Naser lo que se requiere es:

Comprometer desde el principio y con frecuencia a los desarrolladores de datos permite al gobierno establecer prioridades inteligentes sobre qué datos publicar. En la medida de lo posible, el gobierno debería inventariar los datos que podría publicar y solicitar sugerencias sobre cuáles serían más útiles. Los mecanismos de *feedback* en línea podrían utilizarse para permitir que los ciudadanos voten o entreguen su opinión de manera informal sobre los *datasets* que les gustaría que el gobierno publicase, contribuyendo así a que el gobierno calibre mejor el interés de los ciudadanos y el potencial de reutilización de los datos.⁷⁹

Se vuelve imperativo señalar que una política de datos abiertos que sólo contemple lo que el gobierno considera apropiado corta la comunicación de tajo con el ciudadano, pues las necesidades de información de este último no son escuchadas. Lo idóneo reside en que las bases de datos sean el producto de sus demandas. Es entonces cuando se vuelve indispensable que las reglas del juego estén claramente establecidas para saber cuándo y qué información puede ser abierta y en qué plataforma debe ser puesta a disposición del ciudadano.

79 Gastón Concha y Alejandra Naser, *El desafío hacia al Gobierno Abierto en la hora de la igualdad*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2012, p. 95. Disponible en <<http://www.cepal.org/ddpe/publicaciones/xml/9/46119/w465.pdf>>.



V. DATOS ABIERTOS GUBERNAMENTALES Y DERECHO

El problema para el Gobierno Abierto en el distrito federal se traduce en los dos escenarios descritos en el capítulo anterior. Por una parte, la ausencia de una obligación por parte de los entes públicos para proporcionar información en formatos de datos abiertos y, por la otra, el que éstos no tengan conocimiento de las necesidades de información de los usuarios. Ambos problemas suponen un campo de incertidumbre que podría obstaculizar el avance de esta política, privando tanto a la administración de la ciudad como a los millones de ciudadanos que ésta tiene de los beneficios que el Gobierno Abierto trae consigo.

La incertidumbre causada por estos problemas puede disminuirse en tanto se permita al derecho tener un papel más activo, toda vez que se requiere ordenar a los entes públicos la generación y entrega de información en formatos de datos abiertos que los ciudadanos demanden. En efecto, se necesita darle la debida apreciación jurídica a los datos abiertos gubernamentales, pues como ya lo hemos establecido, son el elemento clave para la consecución de redes de colaboración entre ciudadanos y administración.

El objetivo de este capítulo va de la mano con lo anterior, pues a partir del análisis y las conclusiones en él realizados se resalta el valor de contemplar en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal disposiciones respecto a los datos abiertos gubernamentales. Con ello, buscamos contribuir desde la trinchera del derecho a la ejecución exitosa del Gobierno Abierto en la capital del país.

1. Datos abiertos gubernamentales: ¿un nuevo derecho o parte de un derecho existente?

Los cambios propiciados por la Sociedad de la Información han impactado casi todos los aspectos de la humanidad. Muchos de ellos obligaron a las ciencias a adaptarse a esta nueva realidad orquestada por la irrupción de las NTIC. La ciencia del derecho no es la excepción. El surgimiento de nuevas actividades humanas ha permitido el desarrollo de conceptos novedosos. Derechos que anteriormente no existían, emergen para comenzar a ser reconocidos como tales, pues tienen como finalidad atender las necesidades y los problemas que actualmente aquejan a la humanidad.

El acceso a los datos abiertos gubernamentales sugiere que se trata de un nuevo derecho, pues ellos son consecuencia de la aparición de las NTIC, específicamente de Internet. Otra cuestión que ayuda a zanjar esta visión es que sabiendo hacer uso de ellos se puede generar valor agregado capaz de atender las necesidades y



problemas que actualmente tenemos como sociedad. No obstante, no debemos dejarnos llevar por las apariencias, pues aunque se trate de algo que pueda favorecer sustancialmente la existencia de nosotros como individuos y como sociedad, no significa que estemos frente a un nuevo derecho.

Cuando se habla de derecho es importante reparar en su significado. Así pues, nos referimos al derecho como la facultad de hacer algo respaldado por el orden jurídico.⁸⁰ En este tenor es posible ir perfilando que el acceso a los datos abiertos no es un nuevo derecho, pues éste no se encuentra respaldado por ningún orden jurídico. Hacer referencia de que tenemos derecho a acceder a los datos abiertos gubernamentales es un error, ya que para considerar un acto como un derecho subjetivo es necesario que esté adscrito a un sujeto por una norma jurídica.

No obstante, el acceso a los datos abiertos gubernamentales bien podría considerarse como parte de otro derecho: el de acceso a la información pública. La construcción del argumento tiene sus cimientos en que los derechos no son un catálogo estático e inamovible, sino que están vinculados con la realidad histórica concreta.⁸¹ Y a decir de los hechos, la realidad histórica de la cual somos parte indica que las NTIC son el principal protagonista.

80 Manuel Atienza, *El sentido del derecho*, Barcelona, Ariel, 2012, p. 61.

81 Giancarlo Rolla, "Derechos fundamentales y el Estado democrático: el papel de la justicia constitucional", *Serie Ensayos Jurídicos*, núm. 7, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002, pp. 125-180.



El derecho de acceso a la información pública (DAIP) no es la excepción de lo señalado en el párrafo anterior. Este derecho comienza a sufrir una metamorfosis, que si bien todavía no se traduce en normas jurídicas que den vista de ella, comienza a ser cada vez más obvia.

Ahora bien, para considerar el acceso a los datos abiertos como parte del DAIP debemos entender su naturaleza. En primer lugar, debemos tener en mente que la información pública es aquella que los órganos del Estado generan, obtienen, adquieren, transforman o conservan con motivo de su actuación;⁸² frente a esto, nuestro derecho –garantizado por el artículo sexto constitucional, así como por diversos instrumentos jurídicos internacionales– es acceder a todo este cúmulo informativo sin que tengamos que justificar su uso.

La relación que bien podría surgir entre el DAIP con los datos abiertos gubernamentales es que estos últimos son, al final de cuentas, parte de la información que el Estado genera y que bien instrumentalizado puede traducirse en beneficios tanto para el individuo como para la sociedad en general. Si es así, cabe preguntarse: ¿qué necesidad hay por incluir normas jurídicas que consideren algo que conforme a interpretaciones jurídicas pudiera deducirse?

La respuesta a la pregunta anterior se encuentra en la diferencia que existe entre información (entendida ésta como un contexto completo) y dato (algo que por sí solo no tiene contexto), pero sobre todo en la forma en cómo deben ser tratados. Los datos abiertos

82 Miguel Pulido, "El acceso a la información es un derecho humano", *Serie Ombudsman*, núm. 2, México, Fundar, 2006, p. 9.



gubernamentales deben ser proporcionados en “bruto”, es decir, tal y como fueron recolectados, sin haber sido procesados ni manipulados, en formatos “abiertos” que puedan ser utilizados por cualquier persona sin que tenga que hacer uso de software privado para la creación de valor. La información, en cambio, sólo requiere estar en cualquier formato –físico o digital– que haga posible su lectura.

El problema surge debido a que, al no existir normas jurídicas respecto a la forma en que deben ser entendidos los datos abiertos, puede haber confusión. Y lo más grave, puede ser un factor para que los entes públicos susceptibles de generar información pública se escuden en que no existe disposición que los obligue a generar ni proporcionar datos en formatos abiertos.

En resumen, el acceso a los datos abiertos gubernamentales no es un derecho nuevo. Sí puede ser, en cambio, considerado como parte del DAIP, un derecho que ha sido impactado por las NTIC, adquiriendo matices que demandan al Estado proporcionar información en formatos adaptables a las nuevas tecnologías y que, de igual manera, puedan explotarse para la creación de nuevos servicios. La idea señalada en este párrafo, sin embargo, requiere de disposiciones expresas que se refieran a los datos abiertos, pues de otra forma no se configura ninguna obligación para los entes públicos de proporcionarlos ni ninguna garantía para los ciudadanos de acceder a ellos. El derecho, en efecto, se erige como el mejor medio para brindar un alto grado de previsibilidad al actuar gubernamental respecto a los datos abiertos.



2. Te encargo los datos: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y Gobierno Abierto

A lo largo de este ensayo hemos constatado el valor que tienen los datos abiertos gubernamentales para el Gobierno Abierto. También mostramos escenarios que podrían representar obstáculos para esta nueva forma de gobernanza. Dichos escenarios tenían como villanos a la misma administración pública, la cual pudiera tener como principal arma de ataque el hecho de que no hay disposiciones jurídicas respecto a los datos abiertos gubernamentales.

La respuesta a los problemas, señalábamos, se encuentra en el derecho, pues éste tiene la virtud de generar un alto grado de previsibilidad del actuar gubernamental. Se bosquejó la naturaleza de los datos abiertos como parte del derecho de acceso a la información con el fin de establecer criterios que nos permitan abordar lo siguiente: el acceso a los datos abiertos gubernamentales debe estar tutelado por la LTAIPDF.

La LTAIPDF debe ser, en efecto, el medio que facilite la ejecución del Gobierno Abierto, y el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal el órgano encargado de vigilar su cumplimiento. La forma en cómo habrá de hacerlo es adoptando disposiciones jurídicas que establezcan la obligación para los sujetos obligados de generar información en formatos de datos abiertos. Los primeros pasos que se tomen al respecto deberán



hacer enunciativo el término de “datos abiertos” o “datos en formatos abiertos”, aparejado con la obligación por parte de los sujetos obligados de generarlos y proporcionarlos.

Esto, además de contribuir con el Gobierno Abierto, ayudaría a proteger más ampliamente el DAIP el cual, como vimos, comienza a adquirir nuevos matices en vista de las NTIC. Lo que ocurriría, además, ayudaría a apuntalar a la LTAIPDF como la ley de acceso a la información más completa y mejor evaluada del país,⁸³ en virtud de que se estaría avanzando en áreas de oportunidad, como sucede con los datos abiertos gubernamentales.

Que no existan normas respecto a los datos abiertos no significa que las dependencias públicas no realicen políticas institucionales para generar información en estos formatos. Sin embargo, no podemos negar que la falta de éstas en la ley representa una laguna jurídica que fácilmente pudiera ser utilizada para evitar proporcionar información en formato de datos abiertos.

Como punto final de este capítulo, llama la atención que con fecha 21 de julio del año en curso, se presentará el proyecto para la primera iniciativa de Ley para el Gobierno Abierto de la Ciudad de México por parte del diputado Cuauhtémoc Velasco. Al respecto, nos queda opinar que resulta innecesario crear una ley en la materia cuando el punto clave del Gobierno Abierto está en los datos abiertos

83 El Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (2014) calificó con 8.1 a la LTAIPDF, siendo así esta ley la mejor calificada en su materia en el país. Disponible en <<http://idaim.org.mx>>.



pues, como se ha mencionado a lo largo de este ensayo, ellos son el elemento que facilita la colaboración entre gobierno y sociedad. Si bien la idea de dicha ley pudiera parecer innovadora y atractiva –el formato wiki en que se presentó llama mucho la atención–, no debe desestimarse que en caso de aprobarse requerirá de todo un entramado institucional que supondría un gasto para la administración pública. La respuesta es simple: no hace falta una ley para el Gobierno Abierto.

Sin el afán de restarle valor a las propuestas que esta iniciativa tiene, consideramos que esta ley aumentaría la ya tan compleja situación del sistema jurídico en la ciudad. En cambio, sería mejor el hecho de que una ley ya existente, como lo es la de transparencia, adopte disposiciones tendientes a garantizar el acceso a datos abiertos gubernamentales.

Para finalizar este apartado, la LTAIPDF representa el instrumento legal idóneo para facilitar la ejecución del Gobierno Abierto en el Distrito Federal. De inicio, lo que se requiere es que esta ley contenga disposiciones que garanticen el acceso a los datos abiertos y que, de igual manera, exija a los sujetos obligados por esta ley a generarlos y ponerlos a disposición de los ciudadanos.



CONCLUSIÓN

Con los datos abiertos, todo; sin ellos, nada. Tal debe ser la consigna a tener en consideración para poner en marcha el Gobierno Abierto en la capital del país. Así pues, si lo que se quiere es explotar al por mayor las bonanzas de esta nueva forma de gobernanza, es indispensable entender la lógica de lo “abierto”, la cual está ampliamente arraigada con la colaboración y, por ende, a la libertad de acceso al producto que permite crear y mejorar contenidos; en otras palabras, se requiere acceso a los datos en manos de los entes públicos.

Es obvio el compromiso del Gobierno del Distrito Federal con el Gobierno Abierto. En los últimos años se han implementado y evaluado una variedad de proyectos encaminados a abrir la administración pública. No obstante, queda un largo camino por recorrer, pues esto ha sido sólo el inicio de una nueva era en lo que respecta a la relación sociedad-gobierno. Dicha era está caracterizada por el aprovechamiento de la inteligencia social, pues consideramos que es esta última, al final de cuentas, la única que puede generar procesos de cambio a través de la innovación y el desarrollo tecnológicos.



La propuesta vertida en este trabajo fue clara: el derecho debe tomar un rol distintivo de cara a la consecución del Gobierno Abierto en el Distrito Federal. La manera en que puede hacerlo es simple: generándole obligaciones a los entes públicos de la administración pública capitalina para generar y proporcionar datos en formatos abiertos. Esto supondría, en una primera instancia, la ampliación del derecho de acceso a la información pública, y en una segunda, la oportunidad para que los ciudadanos colaboren con el gobierno en temas de su interés.

En efecto, parece que el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal está llamado a ser un jugador clave para lograr el éxito del Gobierno Abierto en la capital del país. Su labor, en caso de crearse disposiciones jurídicas respecto al acceso a los datos abiertos, habrá de ser la de un órgano que garantice, por medio de la LTAIPDF, que la administración pública proporcione a los ciudadanos el valioso insumo del cual hemos hecho referencia. Lo que se quiere evitar con lo anterior, es que el Gobierno Abierto se quede sólo en un discurso.

Consideramos que todo lo anterior marcará la pauta para que en un futuro no sea sólo la administración pública la que deba abrirse, sino que también lo sea la Asamblea Legislativa y el Poder Judicial del Distrito Federal. Estos tres poderes están convocados a convertirse en verdaderas plazas públicas que den prioridad a la colaboración, tanto entre ellas mismas como con la ciudadanía.



La propuesta señalada, sin embargo, requiere de otros esfuerzos que nada tienen que ver con lo jurídico, entre los cuales se encuentra que los servidores públicos cuenten con un ánimo colaborativo, que vean a los ciudadanos como sus pares, como individuos capaces de lograr cambios que impacten positivamente a la sociedad. La construcción de este nuevo paradigma de gobernanza supone, de igual manera, que nosotros como ciudadanos nos reconozcamos como seres creativos y conscientes de los impactos que ha traído consigo la revolución tecnológica, lo que implica familiarizarnos aún más con las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación.

FUENTES

Atienza, Manuel, *El sentido del derecho*, Barcelona, Ariel, 2012.

Bell, Daniel, *El advenimiento de la sociedad post-industrial: un intento de pronosis social*, Madrid, Alianza, 1976.

Bojorquez, José Antonio, "Reforma constitucional en materia de acceso a la información pública", foro de Análisis Nacional: La reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información pública en México, presentaciones del primer foro de análisis, México.

Cassirer, Ernst, *El mito del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1968.

Castells, Manuel, *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, vol. I: La sociedad red, 8ª ed., México, Siglo XXI, 2001.

_____, *La Galaxia Internet*, Barcelona, Areté, 2001.

Concha, Gastón y Alejandra Naser, *El desafío hacia al Gobierno Abierto en la hora de la igualdad*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2012.

Davenport, Thomas y Lawrance Prusak, *Working Knowledge: How organizations manage what they know*, ACM: Ubiquity, 2005.

Fountain, Jane E., *La construcción del Estado virtual: tecnologías de la información y cambio institucional*, México, CIDE, 2013.

Friedman, Thomas, *La Tierra es plana: breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*, Madrid, MR Ediciones, 2007.

Fumega, Silvana y Fabrizio Scrollini, "Primeros aportes para diseños de políticas de datos abiertos en Latinoamérica", *Derecho Comparado de la Información*, núm. 21, 2013.



Hoffman, Andrés, Álvaro Ramírez-Alujas y José Antonio Bojórquez PERNIETO (coords.), *La promesa del gobierno abierto*, México, InfoDF-ITAIP, 2013.

Lathrop, Daniel y Lauren Ruma, *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, Sebastopol, O'Reilly Media, 2010.

Mariñez Navarro, Freddy, *El debate abierto del Gobierno Abierto*, XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Colombia, 2 de noviembre de 2012.

Masuda, Yoneji, *La sociedad informatizada como sociedad post-industrial*, Madrid, Fundesco & Tecnos, 1984.

Noveck, B. Simone, "Iki government", *How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*, Estados Unidos de América, Brookings Institution Press.

Peguera Poch, Miquel (coord.), *Principios de derecho de la sociedad de la información*, Madrid, Aranzandi-Thomson Reuters, 2010.

Pulido, Miguel, "El acceso a la información es un derecho humano", *Serie Ombudsman*, núm. 2, México, Fundar, 2006.

Ramírez-Alujas, Álvaro V., "Gobierno Abierto es la respuesta: ¿cuál es la pregunta?", *Más Poder Local*, núm. 12, septiembre de 2012, Murcia.

Rolla, Giancarlo, "Derechos fundamentales y el Estado democrático: el papel de la justicia constitucional", *Serie Ensayos Jurídicos*, núm. 7, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002.

Tapscott, Don y Anthony D. William, *Macrowikinomics: nuevas fórmulas para impulsar la economía mundial*, Barcelona, Paidós, 2011.

_____, *Wikinomics: la nueva economía de las multitudes inteligentes*, 2a ed., Barcelona, Paidós, 2007.



PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y
TRANSPARENCIA: ELEMENTOS
ANTICORRUPCIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL

JOSÉ MANUEL GUADARRAMA SANTILLÁN

ENSAYO GANADOR DEL
SEGUNDO LUGAR





JOSÉ MANUEL GUADARRAMA SANTILLÁN

Estudiante de Ciencia Política en la Universidad Autónoma Metropolitana.

Beca de movilidad estudiantil por el programa JIMA, 2013, con base en el Convenio de Colaboración entre ANUIES, México, y CIN de Argentina.

Expositor en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Universidad Nacional Entre Ríos (UNER) y la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) en la ciudad de Paraná, Entre Ríos, Argentina, durante los días 17 al 20 de julio de 2013.

Ponente en el VI Seminario Internacional "Reforma del Estado y ciudadanía en América Latina. Democracia, agencia y Estado: una mirada desde las ciencias sociales", realizado en la UACM, plantel Del Valle del 10 al 12 de diciembre de 2014.

Ponente en el Segundo Congreso Internacional de Ciencia Política "Sociedad Civil y Cultura Democrática", organizado por la Asociación Nacional de Ciencia Política en Toluca, Estado de México, durante los días 11 al 13 de septiembre de 2014.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	79
I. TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, UNA VISIÓN NORMATIVA EN CONTRA DE LA CORRUPCIÓN	83
II. TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UNA VISIÓN ADMINISTRATIVA EN CONTRA DE LA CORRUPCIÓN	93
III. PARTICIPACIÓN, TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: ELEMENTOS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL	101
IV. PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN Y CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL	113
CONCLUSIONES	127
FUENTES	130



INTRODUCCIÓN

México recorrió un largo camino para iniciar la construcción de un sistema político democrático. Los gobiernos posrevolucionarios diseñaron un entramado institucional en el cual un partido con estructura corporativa y un gobierno de tipo presidencialista, lograron establecer un orden político relativamente estable pero deficiente en su contenido democrático. No fue sino hasta los sucesos de 1968 que empezaría un paulatino proceso de apertura crítica hacia el gobierno por parte de la sociedad; poco a poco se iría mermando la legitimidad gubernamental, los logros del desarrollo estabilizador no alcanzarían para sostener la estabilidad política y económica en las próximas décadas.

La década de 1980 marca un punto de quiebre en la estructura institucional del Estado mexicano, inicia un proceso de liberalización económica con las reformas de primera generación. Los motivos que dieron pie a la intensificación de estos cambios fueron tanto de índole propiamente política como económica y social, en el ámbito nacional y en el internacional. Estas reformas y modificaciones no significaron

un cambio sustancial en la vida política del país, aquellas burocracias patrimonialistas disfrazadas durante muchos años de burocracias weberianas,¹ no dejaron de funcionar bajo nuevos esquemas.

La falta de mecanismos que obligaran a las instituciones gubernamentales a transparentar sus procesos de gestión permeó de tal forma que el patrimonialismo y el cacicazgo no dejaron de suceder, siendo parte integral del sistema político y de la administración pública nacional. Por lo anterior, resulta evidente que los esfuerzos por diseñar mecanismos de transparencia no son menores, pues trastocan el punto medular que pervierte la administración pública: la corrupción.

Si se acepta que las instituciones son un medio adecuado para la regulación de la vida civil, y que a través de ellas una sociedad puede gestionar sus recursos, así como definir objetivos y alcanzarlos en pro del bienestar público, resulta evidente que la corrupción en las instituciones viene a presentarse como un serio obstáculo que es preciso atender. La corrupción actúa bajo esquemas de opacidad y ocultamiento desenvolviéndose al margen de las instituciones. En este sentido, es posible observar en la participación ciudadana y en el diseño de instituciones transparentes un buen primer paso para desenmascarar paulatinamente las prácticas corruptas.

Hablar de la corrupción en el Distrito Federal implica remontarnos al régimen centralista del cual proviene. El control por parte del Ejecutivo, a través de un regente, permitió que en el D.F. se fuera consolidando

1 Una burocracia que respondiera puntualmente a ordenamientos jurídicos en México nunca se concretó, detrás de una aparente rigidez institucional se encontraban entramados complejos de corrupción.



una peculiar forma de hacer política, que si bien guardaba grandes similitudes con el resto de los estados, se configuró como un caso especial pues carecía de procesos electorales democráticos.

Es posible observar un crecimiento constante de la participación en el D.F. a partir del terremoto de septiembre de 1985, momento en el cual muchos ciudadanos constataron el poder de la participación ciudadana, pues tomaron conciencia de lo que puede lograrse cuando se decide cooperar de forma activa en los problemas públicos. A partir de entonces, el cambio institucional no ha dejado de suceder; se ha incorporado cada vez más a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, desde la democracia representativa hasta la participativa.

El presente ensayo enuncia que la participación social y la transparencia gubernamental han de ir acompañadas en el combate a la corrupción, es decir, que si existe participación ciudadana sin adecuados mecanismos de transparencia, sus alcances para combatir la corrupción serán limitados; si existe transparencia gubernamental pero no hay sujetos que ejerzan su derecho a conocer, evaluar y participar en los procesos de gestión, las políticas públicas de transparencia carecerán de sentido.

Un adecuado diseño institucional por medio del cual puedan participar activamente los ciudadanos así como disponer de canales de información, es un soporte adecuado para profundizar y hacer más efectivo el combate a la corrupción; sin embargo, resulta necesario que los usuarios a los que van destinados dichos mecanismos hagan uso de los mismos y asuman un papel protagónico.



En el primer apartado se delinea la justificación normativa de la participación ciudadana y la transparencia, es decir, por qué es importante la participación en un ambiente de transparencia desde un punto de vista jurídico y normativo. El segundo apartado muestra la relación entre los procesos de descentralización y transparencia de la gestión pública que corresponden a esquemas que se adoptan desde el enfoque de las teorías de la Nueva Administración Pública (NAP), justificando la transparencia y el involucramiento ciudadano desde una perspectiva administrativa que apela por la reducción de la corrupción en búsqueda de mayor eficiencia y eficacia en los procesos de gestión pública. A continuación se expone qué medidas de promoción de participación ciudadana y apertura en la administración pública fomentan la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal para combatir la corrupción en el gobierno del Distrito Federal. En el cuarto apartado se muestra la relación entre percepción de la corrupción y la corrupción misma, así como su relación con la transparencia institucional en el Distrito Federal.



I. TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. UNA VISIÓN NORMATIVA EN CONTRA DE LA CORRUPCIÓN

El Estado moderno democrático coloca como eje primario al ciudadano; es a partir de él que encuentra su razón de ser, es decir, la conformación del Estado la establecen los ciudadanos para instaurar un marco de convivencia que permita la gestión ordenada de la sociedad. En este sentido, ser ciudadano lleva implícito tanto derechos como obligaciones; los primeros salvaguardan la integridad de los sujetos y el cuerpo social en general, las segundas apelan a una participación activa y responsable en los asuntos públicos; ser ciudadano implica vivir la ciudadanía.

Existe, entonces, una relación estrecha entre la justificación del Estado y la pertinencia de la participación ciudadana con un respaldo institucional dentro del mismo. Ahora bien, para que el ejercicio de la participación sea factible es necesario que la ciudadanía cuente con adecuados canales de información; en este sentido, la transparencia gubernamental viene a ser un requisito en el diseño de un Estado Democrático. Difícilmente se podría hablar de democracia en un Estado donde las instituciones gubernamentales se desempeñaran siempre con discrecionalidad y sin adecuados mecanismos de transparencia.



1.1. Estado y sociedad

El concepto de soberanía ayuda a aclarar la relación Estado-ciudadanos. En el caso del Estado moderno democrático, la justificación de la soberanía estatal se da en función de los procesos democráticos que legitiman las funciones del Estado; la teoría del Estado moderno afirma que el pueblo es el único soberano, por lo tanto, sólo de él puede derivar la constitución del Estado. Es así que la soberanía del pueblo se proyecta a través de un poder constituyente que tiene referente empírico en una asamblea constituyente formada por sujetos que representan a los ciudadanos, la cual tendrá la autoridad y legitimidad para constituir al Estado a través de la promulgación del texto jurídico que marcará las directrices principales del mismo: la Constitución política. Una vez publicado el texto constitucional, los representantes electos deberán encargarse de poner en marcha y aplicar las disposiciones que en la Constitución se hayan vertido.

La soberanía imputada a los ciudadanos, al materializarse en el Estado, le brinda a éste su carácter universal, es decir, puesto que deriva de los propios sujetos que lo constituyen, el Estado de Derecho es aplicable a todos los ciudadanos. No puede existir un Estado de Derecho que regule la vida civil, política y económica que no sea soberano, puesto que las normas jurídicas aluden a una obligación para los sujetos a las que están dirigidas, y por lo tanto su validez se pierde en el momento en que dichos sujetos dejan de reconocer el ordenamiento jurídico como legítimo. La obligación de observar el marco jurídico no



corresponde sólo a la sociedad civil, sino que obliga de igual forma a los sujetos que forman parte de las instituciones estatales. Las obligaciones y derechos son para la totalidad de la sociedad, pues se acepta que la ley ha de ser igual para todos.

Lo anterior viene a justificar, entonces, la cualidad de ciudadano como sujeto con plenos derechos para exigir un gobierno que permita la participación activa dentro de los procesos de gestión y con la autoridad suficiente para demandar un gobierno con adecuados canales de acceso a la información. En este sentido, Patiño argumenta que

[...] si es claro que el pueblo no delega su soberanía sino tan sólo su ejercicio, también lo es que el pueblo no delega el ejercicio de todas las atribuciones soberanas sino tan sólo el de algunas de ellas, y que el ejercicio de aquellas atribuciones que delega no lo hace de manera irrevocable. Es de esta forma como el pueblo se conserva siempre dueño de sí mismo y en constante actividad de soberano (Patiño, 1997:13).

En el Estado Democrático moderno, se aceptan generalmente dos formas de participación: una representativa y la otra participativa. La primera refiere a "la forma de organización política en la que todos los ciudadanos tienen participación en la voluntad general, crean el Estado, conforman el gobierno y eligen a sus representantes" (Patiño, 1997:12); la segunda alude a profundizar la noción de voluntad popular,



pues implica el reconocimiento de la capacidad de los ciudadanos de participar activamente en los procesos de gestión pública, asume que la organización de los ciudadanos puede responder satisfactoriamente a la solución de los problemas que los mismos perciben como prioritarios.

La participación ciudadana resulta fundamental para mantener el carácter democrático del Estado, implica el deber y la responsabilidad del ciudadano de observar y participar en los asuntos públicos; en este sentido, la participación en la comunidad política se relaciona con los derechos políticos que son “fundamentalmente el derecho a votar [...], el derecho a elegir representantes populares, el derecho a ser electo para ocupar un cargo de representación popular, el derecho de reunirse o asociarse para tratar asuntos políticos del país, y el derecho de petición en materia política” (Patiño, 1997:59). Patiño recuerda, además, que en la vida política también inciden “el ejercicio de las garantías relacionadas con la libertad de expresión, el derecho a la información, la libertad de prensa, [...]. (*idem*).

La democracia representativa justifica la autoridad de los funcionarios de elección popular y el gobierno que de ellos depende; por su parte, mecanismos institucionales de democracia participativa comprometen a los ciudadanos a involucrarse y exigir transparencia en los asuntos públicos. La participación ciudadana implica que los individuos realmente entran en contacto directo con su comunidad y con los problemas que tienen en común, lo cual se advierte como positivo, pues propicia un diálogo que reconstruye el tejido social de forma ordenada, es decir, dentro de los marcos normativos.



En el caso del Distrito Federal la participación ciudadana se define en el artículo 2º de la Ley de Participación ciudadana del Distrito Federal como “el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno”. En el mismo sentido, el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce el derecho que toda persona tiene a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, además señala que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público.

En cuanto a la transparencia gubernamental, la Ley de Transparencia y Acceso a la información pública del D.F. estipula en su artículo 1º que su objetivo es transparentar el ejercicio de la función pública, garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública en posesión de los órganos locales: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Autónomos por ley, así de cualquier entidad, u organismos que reciba recursos públicos del Distrito Federal.

1.2. Gobierno y sociedad: responsabilidad compartida

La división entre funcionarios públicos y sociedad civil pierde importancia ante la justificación normativa del Estado democrático, pues como se ha visto, su esencia radica precisamente en que son los

ciudadanos quienes lo constituyen y son ellos quienes materializan los objetivos asentados positivamente en el orden jurídico. Es así que el fenómeno de la corrupción se reproduce en una sociedad, entendida ésta como totalidad resulta difícil separar responsabilidades causales, es decir, quién inicia el acto corrupto, sociedad civil o funcionarios públicos. Lo que aquí se pretende no es buscar culpables sino justificar por qué es adecuado compartir responsabilidades para la búsqueda de soluciones e implementación de acciones contra la corrupción.

Según Garzón la corrupción

Consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decisores con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional del agente que lo(s) soborna o a quien extorsiona(n) a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado (Garzón, 2003:30-31).

En esta definición se incorpora la extorsión y el soborno; sin embargo, resulta necesario recordar que la corrupción se presenta de distintas formas: soborno, nepotismo, extorsión y tráfico de influencias.

En cada una de estas formas la responsabilidad de los actores involucrados es distinta, y en cada una de ellas los actores se conciben de forma diferente, por ejemplo, en el caso de la extorsión, el sujeto extorsionado se presenta como víctima, pues el extorsionador se aprovecha de su posición para obtener beneficios; por otra parte, en



los actos de soborno, colusión, nepotismo y tráfico de influencias, los actores se presentan como cómplices.

En el acto de soborno el sobornante desea beneficios personales; desde una visión práctica simple, un sujeto compra el servicio o producto de un oferente, transacción que se sitúa al margen de la legalidad pero que se asemeja mucho a una transacción simple en el mercado en la cual las partes actúan por mutuo consentimiento. Los casos de nepotismo y tráfico de influencias se inscriben en el mismo sentido; éstos vienen a fortalecer el patrimonialismo en la administración pública, pues se pactan tratos y negocios sobre el aberrante supuesto de que la administración pública corresponde a un negocio particular igualándola con un sentido de propiedad privada. El soborno, el nepotismo y el tráfico de influencias llevan implícito cierto grado de aceptación por parte de los actores involucrados. Lo que hay que decir es que cuando la corrupción logra arraigarse de tal forma en una sociedad que los sujetos parecen obviarla, esta sociedad se encuentra ante un gran problema, pues se presenta como incapaz de reconocer intereses comunes observando principalmente intereses particulares, derivada de la falsa creencia de que no podría ser de otro modo.

La encuesta telefónica sobre problemas en las zonas metropolitanas expone datos cuantitativos sobre la percepción de la corrupción que complementan la idea aquí expuesta.² A la pregunta de cuánta corrupción hay en su ciudad, ante las opciones “mucho”,

.....

2 En el apartado IV se hablará sobre la percepción de la corrupción en el Distrito Federal.



“algo”, “poco”, “nada”, el 73% optó por la opción “mucho”. (Moreno, 2014:5). Esta cifra dejar ver que la corrupción es algo que se percibe como siempre presente; la respuesta a la pregunta formulada revela que se tiene la percepción de que la corrupción es una práctica con la cual se puede encontrar cualquier persona en cualquier momento.

En este mismo sentido, el informe sobre la democracia en América Latina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo muestra el perfil de las personas con diferentes actitudes hacia la corrupción en el año 2002. A los grupos entrevistados se les preguntó si se puede pagar el precio de cierto grado de corrupción en el gobierno, siempre que se solucionen los problemas del país. En México y Centroamérica un 47.6% respondieron estar muy de acuerdo o de acuerdo (PNUD, 2004:101). Este dato permite reflexionar sobre la importancia que tiene la percepción hacia las prácticas de corrupción, pues si se piensa que tolerando actos corruptos se puede alcanzar la superación de los problemas de un país, se está aceptando indirectamente que las instituciones tienen poco sentido.

Los actos de corrupción, entonces, vienen a romper con todo el esquema de justificación del Estado de Derecho democrático. Las instituciones quedan desarmadas, sirviendo sólo para encubrir prácticas que contravienen no sólo a la institución, sino a la ciudadanía, pues ésta asume con obviedad y, hasta cierto punto, naturalidad, los actos corruptos. Visto así, resulta evidente que la responsabilidad no es sólo gubernamental sino que involucra a toda una sociedad. Esto llevó a Nora Rabotnikof ha hablar de *hipercorrupción* refiriéndose a situaciones



[...] en las que ni el orden legal ni las normas del orden social brindan elementos suficientes para ordenar los mapas cognitivos o para ubicar a los actores en una realidad compartida (como propietario, como infractor o como público). [...] situaciones en las que la corrupción comienza a socavar ya no sólo la legitimidad del régimen, sino la percepción misma de un mundo compartido (Rabotnikof, 2003: 59-60).

Aclara que su objetivo no es hablar de una buena o mala corrupción, sino poner el acento en aquellos casos en que la corrupción viene a distorsionar las percepciones comunes de estabilidad.



II. TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UNA VISIÓN ADMINISTRATIVA EN CONTRA DE LA CORRUPCIÓN

La administración pública de no pocos estados se ha visto obligada a modificar las técnicas de gestión social en respuesta a los cambios que se presentan a nivel global y que inciden en los procesos administrativos a nivel estatal. La participación social y la transparencia gubernamental se colocan dentro de esta nueva dinámica que busca no sólo hacer más eficaces y eficientes los procesos administrativos, sino a través de estos objetivos mantener o incrementar la legitimidad gubernamental.

Las llamadas *reformas de primera generación* de la NAP estuvieron orientadas a establecer un estricto control financiero, aumentar ingresos y disminuir los gastos, todo ello con la finalidad de brindar estabilidad macroeconómica. Se puso énfasis en el tema de la reducción del Estado y con ello disminuir el número de unidades de *staff* y departamentos operativos (Aguilar, 2008:143). Lo anterior implicaba repensar la organización burocrática fuertemente jerarquizada sustituyéndola por un tipo de organización más flexible que descentralizara las decisiones y distribuyera la autoridad.

Desde este nuevo enfoque se puso énfasis en el incremento de la legitimidad por rendimiento, la cual se da en función de criterios de tipo empresarial; eficacia y eficiencia como los ejes de la gestión. Se debe añadir, además, el criterio que deben tener las instituciones para marcar prioridades dentro del contexto social basándose en valores como la equidad y la justicia, pues las políticas públicas son también la política, y no se puede legitimar el ejercicio del poder sin administrar su implantación material (Bañón, 1997:50).

Las teorías de la NAP colocan al funcionario público como un sujeto con intereses particulares que servirán como su marco de referencia para desempeñar sus funciones, lo cual implica dejar de observar el interés público. Parten del supuesto de que el funcionario público, ante el desempeño de sus actividades y reconociendo el papel que juega en la organización, actuará siempre de forma egoísta, esto es, siempre buscando salvaguardar intereses o en su caso maximizándolos. Actualmente, este supuesto se encuentra seriamente cuestionado

[...] en realidad, los comportamientos son más diversos que la simple maximización de la opacidad y las estrategias más diversas y contingentes a múltiples variables y no sólo al interés egoísta de cada actor. Los cálculos de reciprocidad estratégica, en todo caso, son multicausales, no exclusivamente basados en un oportunismo simple (López-Ayllón, 2008:28).



Sin embargo, lo que podemos rescatar de las teorías de la NAP es el interés que pusieron en los mecanismos institucionales, que si bien se acepta que su implementación no supone el cambio automático de los sujetos que componen la administración pública, sí pueden ser un soporte para avanzar en contra de prácticas corruptas, sobre todo si hablamos de mecanismos que obliguen a transparentar la administración pública.

Hay que tener presente que la relación entre sujeto e institución es de tipo dialógica, es decir, la institución no determina totalmente al sujeto, así como el sujeto no determina totalmente a la institución. Por esta razón, los sujetos pueden reaccionar de forma distinta a estímulos similares, si bien los marcos institucionales sobre los cuales se desenvuelve el sujeto establecen referencias que no puede ignorar, ya sea violándolas ya sea cumpliéndolas. Por lo tanto, el diseño institucional es sólo una parte del proceso administrativo, pues intervienen diversos elementos que participan en los resultados que se obtienen. La administración pública forma parte de un proceso político que debe necesariamente tomar en cuenta el contexto social y emprender políticas que se ajusten con las demandas sociales y con la seguridad laboral de los cuadros que participan en la administración pública (Cunill, 1997:242).

Se dijo en el apartado anterior que la responsabilidad para buscar e implementar soluciones contra la corrupción debía ser compartida por gobierno y sociedad civil, justificando dicha afirmación desde una postura normativa; ahora bien, desde una visión administrativa



enfocada a la búsqueda de mayor eficiencia y eficacia en los procesos de gestión pública, se llega a una conclusión muy similar que se apoya en la primera:

Para arribar a una situación que transforme los vicios del burocratismo y autoritarismo, es preciso reivindicar al ciudadano y al servidor público, reconociendo sus límites en el derecho e impulsando el enlace con la sociedad mediante una depuración administrativa y una cultura del Estado en todos los niveles de la relación con el gobierno y sociedad.

En una especie de síntesis entre justificación normativa y administrativa, Padilla y Montes de Oca argumentan que para que el ciudadano pueda influir no sólo en la ejecución sino en la toma de decisiones, resulta “impostergable la precisión de los derechos administrativos del ciudadano que complementen en un auténtico binomio a los derechos de tipo político que son los más reconocidos” (Padilla y Montes de Oca, 2009:37).

El involucramiento de los ciudadanos en la gestión pública ayuda, además, al reconocimiento mutuo entre funcionarios públicos y sociedad civil, es decir, a la construcción de una realidad compartida que ayude a legitimar tanto el ejercicio de la autoridad pública como la participación ciudadana en la gestión de la vida pública, y con ello actuar en conjunto para la búsqueda de soluciones a los problemas que más apremian a la sociedad, entre ellos, la corrupción.



La transparencia en el ejercicio de la administración pública motiva una mejor y más eficiente asignación de los recursos. Por ejemplo, en los procesos de licitaciones públicas, un adecuado mecanismo de asignación permite optar por la mejor opción de entre las propuestas que se postulan en la licitación; por el contrario, la opacidad en dichos procesos hace que la licitación la gane no el más apropiado sino el que mejor puede desenvolverse en un ambiente corrupto.

Un gobierno transparente y abierto se construye a base de políticas públicas encaminadas a ese fin. Institucionalmente se requiere la implementación de mecanismos transparentes que permitan la participación y el acceso a la información con el objetivo de darle carácter democrático a la administración pública. En este sentido, Padilla y Montes de Oca afirman que

[...] mayor transparencia implica más exigencia de responsabilidad, así como accesibilidad (facilidad de comprensión) y carácter dinámico (por vía interpretativa y de revisión y reforma) del marco legislativo, que indique a los funcionarios qué deben hacer y cómo hacerlo, e informar al público en general de los deberes del servicio público de forma que pueda exigir sus responsabilidades (Padilla y Montes de Oca, 2009:67).

La transparencia en el ejercicio de la administración pública motiva una mejor y más eficiente asignación de los recursos. La transparencia en la gestión pública permite el involucramiento de la



ciudadanía, brindándole herramientas valiosas para contribuir en la construcción de instituciones más democráticas. Lo anterior deviene en mejores oportunidades para combatir la corrupción, no sólo desde las instituciones, sino con la colaboración y responsabilidad de ciudadanos comprometidos con la vida pública.

El proceso de desconcentración de las funciones del Estado lleva implícito emprender tareas que estimulen la participación ciudadana, es decir, si se retiran competencias al Estado para la solución de problemas sociales, quiere decir que se reincorpora a la sociedad su derecho de autodeterminación y por lo tanto se les responsabiliza como actores protagónicos de solución. El proceso de desconcentración del Estado e inclusión de la participación ciudadana es también un proceso de educación que intenta poner en primer plano el valor de la participación como medio para la realización personal y colectiva.

Ahora bien, los cambios institucionales que crean canales de acceso a la información así como mecanismos de participación, no corresponden con cambios inmediatos en la forma de actuar de los sujetos involucrados, si estos cambios no se acompañan de la difusión de nuevos valores y de una nueva cultura política, difícilmente logran los objetivos que los inspiran. Este cambio cultural responde a un proceso de aprendizaje en el que la participación, la práctica real, es el medio para la construcción de ciudadanía.

Si bien algunos procesos dentro de la gestión pública presentan un grado alto de tecnificación que hace difícil la participación directa de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones prácticas, no



se sigue que deba descartarse cualquier proceso democrático en la formulación de proyectos públicos tanto a niveles locales como nacionales. La inclusión en los procesos de gestión pública es un aspecto que debe tomarse de forma seria. Para Cunill es indispensable fortalecer la relación entre institucionalización y democracia, relación que debe ir acompañada por el fortalecimiento de la capacidad institucional del gobierno sustentada en valores de austeridad, transparencia, ética y responsabilidad social (1997:197). Afirma que las reformas estatales que se han llevado a cabo en cuestión de ampliación democrática se han concentrado en el ámbito de los partidos políticos, el parlamento y el poder judicial; menos importante ha sido el problema de la reforma administrativa, bajo un enfoque político. Por lo tanto, para incorporar a la sociedad en la adopción de las políticas públicas es necesario llevar a cabo un proceso de *publificación* de la administración pública.

El concepto de *publificación* ayuda a comprender la relación que debe formarse cada vez más estrecha entre funcionarios públicos y sociedad civil; si bien la administración pública lleva en sí misma una connotación que implica el involucramiento de los ciudadanos en la vida pública, se ha llegado a concebir a las instituciones del Estado como ajenas a la sociedad civil. El concepto de *publificación* pone el acento sobre la necesidad de que funcionarios públicos y sociedad civil se reconozcan como un binomio que se mira en ambas direcciones como ciudadanía, es decir, el reconocimiento de que cada sujeto es un ciudadano y que las acciones que afectan la vida pública involucran a la totalidad de la sociedad.



Las reformas destinadas a modificar las relaciones entre puestos directivos, políticos profesionales, funcionarios públicos y sociedad civil se han visto obstaculizadas en la práctica por el fuerte arraigo de formas de comportamiento que se asumen como implícitas. En la aplicación de nuevos mecanismos institucionales debe tomarse en cuenta las reglas no explícitas que existen dentro de la organización para poder diseñar mecanismos que inviten a tomar cambios de actitud y con el tiempo un cambio en los valores que lleven a modificar de raíz las relaciones que se dan en la gestión de la vida pública.



III. PARTICIPACIÓN, TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: ELEMENTOS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL

Como se mencionó en la introducción, en el Distrito Federal durante casi todo el siglo xx, emprender un proceso de apertura democrática resultó bastante difícil. El presidente tenía la facultad de designar el regente que vería por los intereses no de los habitantes del Distrito Federal, sino por mantener la estabilidad política necesaria para el régimen. Siguiendo la misma línea, el regente del Distrito Federal tenía la posibilidad de designar libremente a los delegados, teniendo como única consideración la lealtad a él mismo y al presidente de la República. Lo anterior proporcionaba un campo fértil para el desarrollo de la corrupción. Sin la obligación de rendir cuentas a la ciudadanía y sin la preocupación de mantener un electorado que respaldara su gobierno, el regente fácilmente podía incurrir en actos de tipo patrimonialista respecto a la gestión pública y con ello marcar la pauta para que las prácticas de corrupción se extendieran al resto de la administración pública. La única vía para poder participar e influir de una forma bastante escueta en el Departamento del Distrito Federal,



era a través del Consejo Consultivo, los Consejos Delegacionales y las juntas vecinales.

Castellanos recuerda que fue

[...] a partir de la creación de la Asamblea de Representantes del D.F. [...], que se hizo más dinámica la evolución de los órganos de gobierno del Distrito Federal. Dicha evolución, que partió de un gobierno delegado por el titular del Ejecutivo Federal en el jefe del Departamento del Distrito Federal, ha culminado con la creación de órganos específicos de gobierno local para el Distrito Federal (Castellanos, 1998:219).

Resulta significativa la reforma política de 1996 pues con ella se abrió paso a una nueva etapa en la cual el jefe de gobierno sería elegido mediante un proceso democrático.³

Es así que para en el año de 1997 se llevaron a cabo las primeras elecciones en el Distrito Federal en las que resultó ganador Cuauhtémoc Cárdenas. Se votó también por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Tres años más tarde se llevaron a cabo las elecciones para jefes delegacionales con lo cual se inicia una nueva etapa de democracia representativa en el Distrito Federal.

El pasado antidemocrático del Distrito Federal ha obligado a replantear toda la estructura de la administración pública que

3 Véase Eduardo Castellanos Hernández, *Las reformas de 1996*, México, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, 1998.



durante décadas se caracterizó por un amplio margen de tolerancia a la corrupción. Vargas afirma que la administración pública en el D.F. “se ha caracterizado por el tránsito de una administración pública vertical, dependiente de los poderes federales, hacia la conformación de órganos locales de gobierno y de nuevos mecanismos para la participación ciudadana en la gestión pública” (Vargas y Galván, 2014:446).

Actualmente el Distrito Federal cuenta con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información y una Ley de Participación Ciudadana. El objetivo que ahora se persigue no es mostrar una reseña histórica de los procesos que llevaron a la consolidación de estos marcos normativos, sino señalar las implicaciones y alcances de dichos marcos en el combate a la corrupción.

1.1. Ley de Participación Ciudadana y Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal regula los instrumentos de participación, así como los órganos de representación. Su objetivo es fortalecer el desarrollo de una cultura ciudadana que implica el reconocimiento de la intervención y participación de los ciudadanos, tal como lo estipula el artículo 2º de la LPCDF en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno. Asimismo, en el citado





artículo se reconoce que la “participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad”. En este sentido es posible observar que la ley logra promover la participación como un derecho y como una obligación.

El artículo 4º señala los 12 instrumentos de participación ciudadana que regula y que pone a disposición de los ciudadanos del Distrito Federal:

- 1) Plebiscito;
- 2) Referéndum;
- 3) Iniciativa popular;
- 4) Consulta ciudadana;
- 5) Colaboración ciudadana;
- 6) Rendición de cuentas;
- 7) Difusión pública;
- 8) Red de contralorías ciudadanas;
- 9) Audiencia pública;
- 10) Recorridos del jefe delegacional;
- 11) Organizaciones ciudadanas, y
- 12) Asamblea ciudadana.



En las colonias del Distrito Federal se establecieron cuatro tipos de órganos de representación:

- 1) Comité ciudadano;
- 2) Consejo ciudadano;
- 3) Consejo del pueblo, y
- 4) Representante de manzana.

Se estable entonces una distinción importante entre los mecanismos de participación de los instrumentos de representación.

Los órganos de representación ciudadana son una instancia a través de la cual se expresan de manera organizada los intereses de los habitantes, ya sea en el ámbito de la manzana, de la colonia, del pueblo originario o de la delegación, que favorecen la organización de los habitantes para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal, con el fin primordial de fortalecer el desarrollo de una cultura ciudadana (Vargas y Galván, 2014:453).

Por su parte, los mecanismos de participación son diseños institucionales que canalizan la voluntad ciudadana haciéndola partícipe de las decisiones gubernamentales, así como de la aplicación de las mismas atendiendo a regulaciones que disponen las formas y alcances de la participación.



El artículo 10 de la LPCDF vincula la transparencia con la participación ciudadana, pues concierne en el párrafo II que los habitantes del D.F. tienen derecho a ser informados respecto de las materias relativas al Distrito Federal sobre sus leyes, decretos y toda acción de gobierno de interés público; en el párrafo IV se dispone como derecho el presentar quejas y denuncias por la incorrecta prestación de servicios públicos o por irregularidad en la actuación de los servidores públicos. Además, en el artículo 11 se acuerda que los derechos que sostiene el artículo 10 son también obligaciones de los habitantes del Distrito Federal.

Para lograr que se materialicen los artículos 10 y 11, es necesario que se emprendan acciones de promoción y difusión de la participación ciudadana tanto en el ámbito gubernamental como en la ciudadanía en general. Esto último se encuentra estipulado en el artículo 15, con el objetivo de fomentar la confianza institucional por parte de los ciudadanos, es necesario que exista una vinculación real entre gobierno y sociedad civil para promover una responsabilidad compartida en la solución de los problemas públicos.

El capítulo VI sobre la Rendición de cuentas estipula, en el artículo 54, que los habitantes de la Ciudad de México tienen derecho a recibir información acerca de la gestión pública con el objeto de que puedan evaluar la actuación de sus servidores públicos. Las autoridades locales también se ven obligadas a publicitar informes sobre su gestión al menos una vez al año.



Para el presupuesto participativo, los órganos administrativos deberán enviar a cada comité ciudadano y consejo de los pueblos a través de su coordinador, un informe pormenorizado sobre su ejercicio. Se prevé que serán las autoridades competentes quienes, por conocimiento de la ciudadanía, procederán en consecuencia. El presupuesto participativo se encuentra definido en artículo 83, como aquel sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal, los rubros a los que se destina, por ejemplo, si son obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, además de los que estén en beneficio de actividades recreativas, deportivas y culturales de las colonias o pueblos del Distrito Federal.

Un instrumento ciertamente útil para el combate a la corrupción es la Red de Contralorías Ciudadanas que se definen en el artículo 61 como

El instrumento de participación por el que los ciudadanos en general, los integrantes de los Comités Ciudadanos, el Consejo del pueblo en coadyuvancia con la autoridad tradicional, de los Consejos Ciudadanos y de las organizaciones ciudadanas, voluntaria e individualmente, asumen el compromiso de colaborar de manera honorífica con la Administración Pública del Distrito Federal para vigilar, supervisar y garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público.



La ley designa como contralores ciudadanos a aquellos que participen en la red de contralorías, los cuales serán acreditados por el jefe de gobierno del Distrito Federal. El Programa de Contraloría Ciudadana ha sido delineado por la Contraloría General que coordina y supervisa las acciones de la Red de Contralorías Ciudadanas. Asimismo, la Contraloría General designa dos contralores ciudadanos por cada órgano colegiado de la administración pública para durar en el cargo durante dos años. La selección de los contralores se realiza a partir de las propuestas de la ciudadanía en general, es decir, pueden participar los comités ciudadanos, organizaciones civiles así como instituciones académicas y profesionales.

Los contralores ciudadanos tienen derecho a recibir información, capacitación y asesoría para el correcto desempeño de sus funciones. Participan con voz y voto en las decisiones de los órganos colegiados de la administración pública del D.F. Además tienen la obligación de conocer la adquisición de bienes y servicios por parte de la administración pública del D.F., supervisar obras, servicios públicos y evaluar el cumplimiento de los programas gubernamentales.

La Dirección General de Contralorías Ciudadanas se encarga de coordinar las acciones de vigilancia y evaluación de los contralores ciudadanos de los órganos Colegiados de la Administración Pública del Distrito Federal.⁴ La Dirección General de Contralorías Ciudadanas

4 Dirección General de Contralorías Ciudadanas. Disponible en <<http://www.contraloria.df.gob.mx/index.php/conocenos/que-hace-la-contraloria-general/141-conocenos/que-hace-la-contraloria-general/1075-direccion-general-de-contralorias-ciudadanas>>.



cuenta actualmente con el Programa de Contraloría Ciudadana en Obras Públicas y Servicios Relacionados; Contraloría Ciudadana en Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios; Contraloría Ciudadana de Agencias del Ministerio Público; y la Contraloría Comunitaria.

Para profundizar en el combate a la corrupción, la Contraloría General impulsó la creación del Consejo Consultivo Ciudadano para la Prevención y el Combate a la Corrupción el cual tuvo su primera sesión en mayo de 2013. Este Consejo se incluye dentro del Plan de Prevención y Combate a la Corrupción y lo conforman empresarios, artistas, académicos y sociedad civil en general.

Otro instrumento de participación que puede disminuir la corrupción son las audiencias públicas, porque a través de ellas es posible evaluar, en compañía de las autoridades, el cumplimiento y desempeño de los programas y actos de gobierno, así como recibir información de las actuaciones de los órganos que integran la administración pública. Este instrumento no tiene carácter vinculante, es decir, no obliga a las autoridades a asumir responsabilidades que deriven de dicha audiencia pública; en todo caso, es un buen canal de negociación y comunicación entre la ciudadanía y las autoridades gubernamentales, además de servir como medio informativo sobre el desempeño de la administración pública.

Como es posible observar, la LPCDF pone a disposición de la ciudadanía diversos mecanismos para evaluar y participar en la gestión pública; si bien los alcances son limitados, es necesario que se haga



uso de ellos para profundizar la vinculación entre gobierno y sociedad civil. En el caso del combate a la corrupción, la LPCDF ofrece a través de los instrumentos de participación y órganos de representación, oportunidades para conocer y evaluar la gestión de los recursos públicos.

Es importante mencionar la necesidad de que se fomente el ejercicio de la participación a través de la promoción de una cultura ciudadana que ponga en primer plano la transparencia y participación como elementos sustanciales de la gestión de los recursos públicos. En este sentido, la LPCDF establece que una de las Coordinaciones de Trabajo del Comité Ciudadano sea la de “Fomento a la Transparencia y Acceso a la información” con la cual se pretende difundir a los habitantes de la colonia valores de transparencia y rendición de cuentas. Lo que hay que decir es que la corrupción es un fenómeno complejo que es necesario atender desde distintos frentes; la ciudadanía necesita apoderarse de los instrumentos que tiene a su disposición para poder profundizar y avanzar hacia un gobierno sin corrupción.

El derecho a la información es un derecho que se ejerce socialmente; las garantías individuales constriñen al Estado en su ámbito de actuación, mientras que las garantías sociales “le imponen al Estado la obligación de hacer, es decir, crear el medio propio para que el ser humano pueda disfrutar plenamente de sus garantías individuales” (Patiño, 1997:153). En este sentido, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF) tiene el propósito de transparentar el ejercicio de la función pública, garantizando el



derecho a la información estipulado en el artículo 6º constitucional. Los principios que observa la ley y sobre los cuales han de actuar las instituciones y poderes del Distrito Federal son:

- Legalidad
- Certeza jurídica
- Imparcialidad
- Información
- Celeridad
- Veracidad
- Transparencia
- Máxima publicidad

El artículo 4º, fracción III, señala que el derecho de acceder a la información pública es la “prerrogativa que tiene toda persona para acceder a la información generada, administrada o en poder de los entes obligados, en términos de la LTAIPDF.⁵

El artículo 9º dispone como uno de sus objetivos “optimizar el nivel de participación comunitaria en la toma pública de decisiones, y en la evaluación de las políticas públicas”, dejando ver la importancia que

.....

5 En el presente trabajo no se aborda el tema de la información confidencial, se trata de abordar la relación entre administración pública y ciudadanía en cuanto a la utilización de recursos públicos. Tampoco se trata la información de acceso restringido, pues se acepta que existe cierto margen de discrecionalidad en algunas actividades gubernamentales; por lo tanto, se tratará sólo lo concerniente a la información pública que se define en el artículo 4º, fracción IX, como “Todo archivo, registro o dato contenido en cualquier medio, documento o registro impreso, óptico, electrónico, magnético, físico que se encuentre en poder de los entes obligados o que, en el ejercicio de sus atribuciones, tengan la obligación general en los términos de ley, y que no haya sido previamente clasificada como de acceso restringido.”



tiene la vinculación entre transparencia y participación ciudadana en comunión con las instituciones gubernamentales. Para ello, el artículo 12º, fracción VII, indica como deber de los entes obligados “capacitar y actualizar de forma permanente, en coordinación con el Instituto, a sus servidores públicos en la cultura de accesibilidad y apertura informativa”. En este sentido, el capítulo II de la ley regula la promoción del derecho de acceso a la información pública lo cual tiene como propósito crear una cultura de transparencia y acceso a la información pública.

De la LTAIPDF se desprenden diversos mecanismos para solicitar información pública, una de ellas es el portal electrónico de Infomex, Sistema de Solicitudes de Información del Distrito Federal, en el cual es posible encontrar una guía informativa, información pública de oficio, información estadística, así como consulta de solicitudes de años anteriores. Se diseñó también la ventanilla única de transparencia del Gobierno del Distrito Federal⁶ que vincula la información de las Oficinas de Información Pública (OIP). Se puede descargar las solicitudes de acceso a la información pública y datos personales, solicitud para rectificación de datos personales, para cancelación de datos personales, oposición de datos personales y el formato para interponer un recurso de revisión, los cuales serán recibidos por las OIP. También es posible recibir atención telefónica en el número (55) 5636 4636, en donde incluso se puede solicitar información.

6 Ventanilla Única de Transparencia. Disponible en <<http://www.transparencia.df.gob.mx/wb/vut/inicio>>.



IV. PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN Y CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

Los estudios que miden la percepción que se tiene sobre la corrupción ciertamente presentan serias dificultades de interpretación, y evidentemente no corresponden a las dimensiones reales del fenómeno, en primer lugar por las dificultades que se pueden llegar a tener para extraer información confiable del entrevistado debido al carácter negativo y opaco del fenómeno en sí mismo; en segundo lugar, porque las percepciones que se tienen están configuradas a partir no sólo de experiencias personales, sino de lo que se ha escuchado u observado que le ha sucedido a otros. Sin embargo, estos estudios permiten entrever el sentir de la población respecto del fenómeno de la corrupción o la tolerancia que se tiene respecto al mismo.

Por su parte, los estudios que intentan medir la corrupción como tal se encuentran de igual forma con el obstáculo de la honestidad del entrevistado, para lo cual se han diseñado diversas técnicas que permitan superar la desconfianza que el entrevistado pueda



experimental para responder con veracidad. Tal como se reconoce en el marco conceptual de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, “en la medición de la corrupción por medio de encuestas de opinión, es importante considerar que en muchos casos los datos obtenidos pueden no tener representatividad estadística por el fenómeno de ocultamiento de los hechos” (ENCIG, 2013:16). Este tipo de estudios se han concentrado en medir la corrupción que se desarrolla en la administración pública en forma de sobornos o extorsión, pues son los casos que pueden ser documentados con base en metodologías de encuestas representativas.

El trabajo sobre “Percepciones de la corrupción en la Ciudad de México” de Alejandro Guerrero y Arturo del Castillo (2004), muestra mediante una investigación cualitativa, ideas generales que los grupos estudiados manifestaron respecto al sistema jurídico y la administración pública. Destaca la percepción del orden legal como algo ilegítimo creado por particulares para intereses particulares, de lo cual se desprende que no resulte gravoso el no cumplirlo, puesto que se tiene como creencia aceptada que los legisladores son los primeros en quebrantarlo. Se extrae del estudio que los grupos entrevistados tienen la creencia de que siempre se pueden encontrar alternativas para no cumplir con el orden legal, mientras se tenga dinero, siempre se podrá corromper el sistema. Eso no es todo, es sintomático destacar que se cree que el cumplir con los procesos legales es cosa de “tontos”, las



relaciones cotidianas con la legalidad suponen la aceptación de la corrupción en todos los niveles.⁷

Otro estudio que ayuda a dilucidar las percepciones de corrupción, así como la corrupción en el Distrito Federal, es la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental-2013* (ENCIG). En ella se muestra los resultados sobre la percepción, incidencia y prevalencia de la corrupción en la población de 18 años y más que viven en ciudades de 100 000 habitantes y más. Resulta interesante observar que la ENCIG, al aplicar el cuestionario, al sujeto entrevistado se le trató desde la perspectiva de víctima con el fin de reducir el estigma de complicidad en los actos de corrupción, para que de esta manera, el entrevistado pudiera referir con mayor honestidad los contactos que había tenido con este tipo de maniobras. Los actos de corrupción capturados refieren únicamente a aquellos en los que los entrevistados tuvieron parte por trámites, servicios u otros contactos con funcionarios públicos.

En la ENCIG se preguntó sobre qué problema era considerado como relevante en la entidad federativa del entrevistado: 70.4% mencionó la inseguridad y delincuencia; el desempleo lo mencionó el 51%, mientras que la corrupción apareció en el tercer puesto con 48%. Siguiendo el fenómeno que ocupa al presente ensayo, destaca que la percepción sobre la frecuencia con la que ocurren prácticas de corrupción por

.....

7 Las ilustraciones verbales que se hacen respecto a las policías son por demás representativas de lo que la aceptación tácita del soborno representa en la Ciudad de México.



entidad federativa, el 88.3% respondió con las opciones “frecuente” y “muy frecuente”; mientras que en el Distrito Federal el 95% respondió en este mismo sentido, es decir, casi el 100% de la población entrevistada dio por hecho que la corrupción es una práctica constante.

En cuanto a la percepción sobre la frecuencia con la que ocurren prácticas de corrupción en diversas instituciones y sectores en México, el 77.2% optó por la opción “muy frecuente” y “frecuente” para los gobiernos estatales, y 75.8% para los gobiernos municipales. La percepción sobre la frecuencia de corrupción en el sector gobierno federal, las opciones “frecuente” y “muy frecuente” obtuvieron 75.6% a nivel nacional; mientras que en el Distrito Federal alcanzó 86.1%. Sobre la frecuencia de corrupción en el sector gobiernos estatales, la percepción de que los actos de corrupción ocurren “frecuente” o “muy frecuentemente” alcanzó a nivel nacional el 77.2%; mientras que el 88.5% en el Distrito Federal contestaron en el mismo sentido. La percepción sobre la frecuencia de corrupción en el sector gobiernos municipales alcanzó el 75% a nivel nacional y el 88.1% de las respuestas en el mismo sentido.

Lo anterior implica valorar las actitudes que se pueden llegar a asumir cuando se está frente a un acto corrupto, y es posible apreciar que los ciudadanos fácilmente pueden llegar a ver con naturalidad el fenómeno de la corrupción. No se trata aquí de afirmar que las respuestas impliquen una aceptación en el sentido de afirmar la corrupción como una práctica positiva en relación con valores éticos y morales, sino la aceptación simple de pensar que no podría ser distinto,



que si bien es una práctica condenable jurídica y moralmente, se acepte por percibir que “así es”.

Las implicaciones de la percepción sobre la corrupción deben ser analizadas de forma seria pues denotan que las instituciones carecen de la credibilidad suficiente para proyectarse como entidades capaces de asumir la gestión pública de forma imparcial y con sentido de búsqueda del bien público, que en teoría es como debería ver la ciudadanía a las instituciones. En este sentido, Garzón argumenta que la corrupción se relaciona con “la pérdida de la confianza en formas de cooperación y de distribución de cargas y beneficios sobre la base del respeto de la autonomía individual, de la igualdad de oportunidades y de la confianza recíproca, propuesta por la democracia” (2003:43). Agrega además que “los actos y actividades corruptos(as) son sólo la punta de un iceberg que indica la existencia de un problema mucho más profundo: el de la tendencia a sustituir el ideal de la cooperación democrática por formas de competencia y de imposición de influencias que contradicen radicalmente el ideal democrático” (2003:44).

Porsu parte, las cifras sobre experiencias de corrupción de la ENCIG se muestran considerablemente muy por debajo de las percepciones que se tienen sobre el fenómeno de la corrupción. La Tasa de Prevalencia de Corrupción muestra el número de personas que hizo contacto con algún servidor público y tuvo alguna experiencia de corrupción. En la ENCIG este dato es tratado como “prevalencia de víctimas de corrupción



en trámites y servicios públicos".⁸ A nivel nacional se registraron 12 080 víctimas de corrupción por cada 100 000 habitantes; mientras que en el Distrito Federal se computaron 17 985 por cada 100 000 habitantes.

En la ENCIG se distingue entre prevalencia e incidencia; la Tasa de Incidencia de Corrupción por cada 100 000 habitantes registra las experiencias de corrupción, es decir, de actos de corrupción que tuvieron lugar en trámites y servicios públicos. A nivel nacional se computaron 24 724 por cada 100 000 habitantes, en el Distrito Federal la cifra asciende a 30 891 por cada 100 000 habitantes.

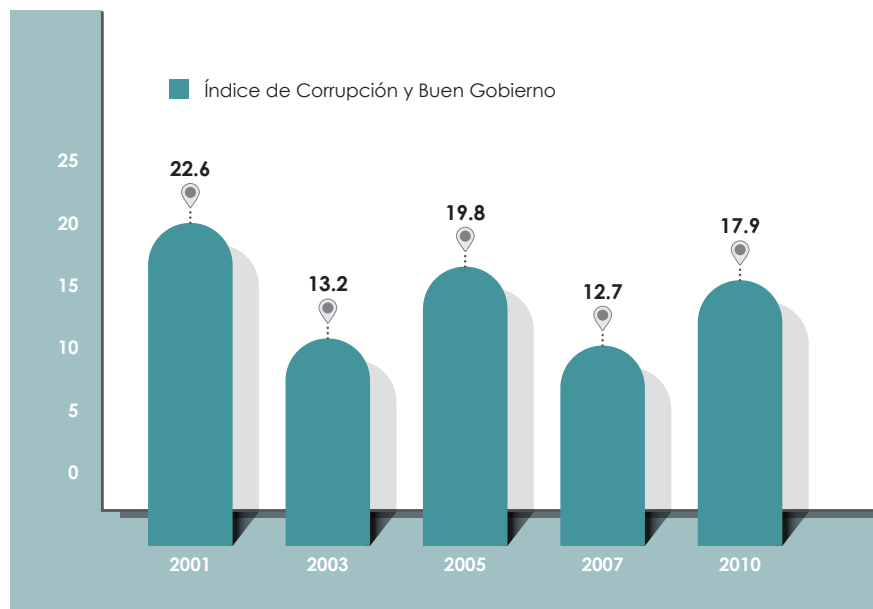
Otra encuesta que se ha popularizado mucho es la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ENCBG) que ha sido llevada a cabo por Transparencia Mexicana; de ella se extrae el Índice de Corrupción y Buen Gobierno (ICBG) que registra actos de corrupción en los tres niveles de gobierno, entendiéndose por acto de corrupción cuando el entrevistado declaró haber pagado "mordida" a cambio de un servicio público. En este sentido, el índice mide sólo los actos de corrupción en los que por soborno o extorsión el sujeto dio dinero a algún funcionario público. Queda fuera el tráfico de influencias, colusiones y el fraude.

La escala del índice va de 0 a 100, en dónde 0 equivale a ningún registro de corrupción y 100 equivale a total corrupción. El índice general (35 servicios) se calcula dividiendo el número de veces en los

8 No en todos los casos las personas fueron víctimas de algún funcionario público, éste es un dato que no es posible obtener de la encuesta. La ENCIG no distingue entre cómplices y víctimas por razones metodológicas; es evidente que resulta más fácil reconocerse como víctimas que como cómplices ante una entrevista de este tipo.



que se dio “mordida” en los 35 servicios entre el número total de veces que se utilizaron. Para el Distrito Federal, los datos que se han obtenido son los siguientes:



Elaboración propia con datos de la ENCBG-2010.

En relación con las demás entidades federativas el D.F., se ha colocado en las últimas dos posiciones alternando con el Estado de México, Puebla y Tabasco. Sin embargo, es importante reconocer que en diez años el índice decreció casi 5 puntos. Esta disminución en el ICBG corresponde con el periodo en el cual se han emprendido cambios sustantivos en el Gobierno del Distrito Federal, lo cual deja ver que los nuevos diseños institucionales pudieron contribuir a disminuir el INCBG; sin



embargo, dicha afirmación requeriría una investigación encaminada a tal fin. Lo que hay que mencionar, es que la posición en la cual coloca el INCBG al Distrito Federal no corresponde con las calificaciones que dos instituciones han emitido respecto a la transparencia gubernamental: el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), que elabora el Índice de Competitividad Estatal (ICE) y el Índice de Información Presupuestal Estatal (IIFE) que es parte del ICE; y Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C, que elabora el Índice de Acceso a la Información en México (IDAIM).

La posición que ocupa el D.F. en el ICBG podría invitar a pensar que las instituciones del Gobierno del Distrito Federal no cuentan con adecuados mecanismos de transparencia y acceso a la información, y que por tal motivo no ha podido avanzar mucho más en el combate a la corrupción; sin embargo, el Índice de Competitividad Estatal y, sobre todo, el Índice de Acceso a la Información no corresponden con esa imagen opaca del gobierno capitalino. A continuación se exponen ambos índices para, posteriormente, argumentar cuál o cuáles podrían ser los elementos que limitan el combate a la corrupción.

1.1 Transparencia institucional

El Índice de Competitividad Estatal 2012 elaborado por IMCO, evalúa a los estados a partir de 88 variables organizadas en 10 subíndices. El



Distrito Federal se encuentra en la posición número 1 como el mejor calificado por el ICE. En el subíndice de gobierno se encuentra el Índice de Calidad de la Transparencia calificando al D.F. con 92 puntos en una escala de 0 a 100. El ICE contiene también el Índice de Información Presupuestal Estatal, el cual marca 51.2 puntos en una escala de 0-100 para el D.F., colocándolo en la posición número 15 en esta materia. También incluye el ICBG elaborado por Transparencia Mexicana.

Por su parte, el IDAIM tiene como propósito medir la calidad de las leyes de transparencia y acceso a la información en México tomando como parámetro las mejores prácticas nacionales e internacionales. Este índice resulta muy ilustrativo pues divide su evaluación en tres ejes principales: disposiciones normativas, diseño institucional, y procedimientos de acceso a la información y obligaciones de transparencia.

El IDAIM para el Distrito Federal es de 8.1, siendo el mejor calificado en comparación con el total de las entidades federativas, por lo tanto el IDAIM muestra que es el Distrito Federal quien tiene el mejor diseño institucional en materia de transparencia y acceso a la información, situación que contrasta con los datos que arrojan los índices encargados de medir la corrupción, así como la percepción que se tiene de la misma. En el siguiente cuadro se muestran las puntuaciones por indicador de los tres ejes del Índice de Acceso a la Información para el Distrito Federal.

IDAIM. Eje: Disposiciones normativas	Calificación del indicador
Conceptualización e interpretación del DAI	10
Objetivos de las legislaciones de acceso a la información pública	8.3
Sujetos obligados a las leyes de transparencia	8.1
Obligaciones de los sujetos obligados	5
Criterios legales que regulan la clasificación de la información	8.6
Régimen excepciones para la clasificación de información	8.3
Sanciones establecidas	8.5
Calificación de eje	8

IDAIM. Eje: Diseño institucional	Calificación del indicador
Integración y atribuciones de las oficinas de información pública o unidad administrativa equivalente	7.1
Integración y facultades del órgano interno de revisión (comités de información)	8.3
Órganos garantes de la transparencia: naturaleza jurídica	10
Órganos de conducción de los órganos garantes de transparencia	7.5
Facultades y obligaciones del órgano garante	8.3
Calificación de eje	8.1

IDAIM. Eje: Proceso de acceso y obligaciones de transparencia	Calificación del indicador
Modalidades para presentar solicitudes de acceso a la información	7.1
Requisitos para solicitar información	8.5
Regulación de las respuestas de las autoridades públicas a las solicitudes de acceso a la información	10
Cuotas por la reproducción de la información solicitada	6.6
Requisitos para interponer procedimientos de revisión (o equivalentes)	10
Plazos para recursos de revisión	7.5
Garantías jurídicas del recurso de revisión	10
Lista de información que debe ser publicada sin que medie una solicitud de información	7.9
Reglas para la publicación y difusión de obligaciones de transparencia	7.2
Calificación del eje	8.1

Elaboración propia con datos del IDAIM.



En el eje de disposiciones normativas sobresale la puntuación que obtiene el D.F. de 10 puntos en el indicador "Conceptualización e interpretación del derecho a la información". Esta puntuación se obtuvo debido a que reconoce el acceso a la información como un derecho humano obligando a interpretar la ley conforme a la Constitución y tratados internacionales ratificados por México. Destaca también que dentro del mismo eje obtuvo la calificación más baja en el indicador "Obligaciones de los sujetos obligados" con un valor de 5 puntos; lo anterior debido a que obtuvo calificación de 0 en cinco de diez criterios: "documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones"; "documentar los procesos deliberativos y decisión definitiva"; "generar información en formatos abiertos"; "publicar proactivamente la información de interés público", y "responder sustancialmente a las solicitudes de información que le sean formuladas".

En el eje de Diseño institucional la calificación más baja la obtuvo en el indicador "Órganos de conducción de los órganos garantes de transparencia", esto por la calificación de 0 que obtuvo en los criterios de "obligación de difundir la versión pública del currículo de los candidatos"; "entrevistas a candidatos/as y sesiones de las comisiones legislativas de carácter público"; "existencia de instrumento técnico para evaluar y calificar a los aspirantes", y "Establecer la participación ciudadana para coadyuvar en la evaluación de los aspirantes". En el indicador de "Integración y atribuciones de las Oficinas de Información Pública o Unidad Administrativa equivalente", obtuvo la calificación de



7.1 por haber sido evaluado con 0 en tres criterios: “facultad de obligar a los funcionarios públicos del sujeto obligado a generar información conforme a sus atribuciones y facultades”; “el titular de la oficina de información es designado por el titular del ente público, y “cada uno de los sujetos obligados cuentan con una oip”.

El IDAIM muestra que los habitantes del Distrito Federal cuentan con instituciones que, de acuerdo con buenas prácticas nacionales e internacionales, garantizan mecanismos para acceder a la información pública así como transparencia gubernamental; sin embargo, la corrupción es un fenómeno que no deja de suceder. Una posible explicación es precisamente la percepción que se tiene sobre la corrupción, pues se obvia a tal grado que se llega a creer que no podría ser de otro modo, revelándose que una parte sustantiva del problema de la corrupción es de índole cultural. Sin embargo, esta explicación expone sólo una parte del problema, los datos presentados también pueden sugerirnos que si la práctica de la corrupción no disminuye sustancialmente a pesar de los mecanismos de transparencia, es porque existen causas orgánicas en el diseño de los procesos administrativos que permiten dichas prácticas y que incluso en algunos casos las fomentan, como los casos de la famosa “mordida”. Esta reflexión no debe conducir a razonamientos sin salida, es decir, a intentar encontrar la relación causal que nos lleve a la causa primera del origen de la corrupción, sino resaltar que el fenómeno de la corrupción se reproduce por diversos factores en donde instituciones y sociedad se complementan. Con esto se quiere poner el acento sobre



la pertinencia de subrayar que las instituciones reflejan las prácticas de una sociedad y con ello resaltar la pertinencia de la acción conjunta entre gobierno y sociedad civil.



CONCLUSIONES

La corrupción es una práctica que por décadas ha permeado la vida pública de nuestra ciudad; el régimen antidemocrático que la caracterizó durante gran parte del siglo xx se desenvolvía en la opacidad y actuaba con discrecionalidad. Afortunadamente durante tres lustros se ha venido configurando un nuevo entramado institucional que permite hablar de la construcción de una democracia que apela por ir más allá de la simple representatividad y consolidar mecanismos de democracia participativa. Estos cambios se han ido acompañando de modificaciones estructurales que permiten que cada vez más ciudadanos tengan acceso a la información pública y con ello transparentar la gestión y el desarrollo de la vida pública.

Como se mencionó en la introducción, el hilo conductor de la argumentación ha sido resaltar la importancia de la vinculación entre transparencia y participación ciudadana como pilares en el combate a la corrupción. El diseño institucional que garantice el acceso a la información pública y la transparencia gubernamental carecerá de sentido si no se acompaña del empoderamiento por parte de la ciudadanía de dichas instituciones.



Las instituciones son obras de seres humanos y por su mediación existen y se presentan en la realidad; como creación humana, se encuentran inmersas en procesos sociales que las permean y les dan sentido. El diseño institucional revela valores sociales, metas y objetivos que la sociedad desea ver materializados; es a través de su funcionamiento, es decir, de la práctica real de los sujetos que interactúan con las mismas, que es posible profundizar en la cultura de una sociedad. En las instituciones es posible reconocer el compromiso social de los sujetos con su sociedad y la capacidad que tienen de reconocer intereses comunes.

La corrupción es un fenómeno social que distorsiona las instituciones; a través de él las mismas se pervierten, dirigiéndose por senderos para los cuales no fueron diseñadas. La corrupción avanza descomponiendo compromisos por medio de un camino tortuoso de impunidad, pues despoja paulatinamente de sentido a las instituciones degradando los objetivos para los cuales fueron establecidas.

La participación social en un ambiente de transparencia contribuye a disminuir la opacidad de las acciones del gobierno. El desarrollo de la inclusión y participación social conduce al empoderamiento de los procesos de transformación social, así como al aprendizaje de los mecanismos institucionales que deben seguirse para el logro de objetivos específicos. Se trata de un proceso que puede reconstruir las bases sobre las cuales se desarrolla la vida pública; entre ellas, la percepción que se tiene sobre la casi omnipresente presencia de la corrupción. Resulta imprescindible que tanto funcionarios públicos



como ciudadanos en general se despojen de la creencia de que la corrupción es una opción; para ello, resulta necesario que los cambios institucionales no dejen de suceder en pro de mayor descentralización y simplificación de los procesos administrativos, que se acompañan del involucramiento ciudadano y adecuados canales de acceso a la información pública.

Los datos que se mostraron del IDAIM manifiestan que el Distrito Federal cuenta con un soporte institucional para profundizar en el combate a la corrupción; por tal motivo, resulta impostergable el empoderamiento de los mecanismos de participación y transparencia por parte de los ciudadanos de tal forma que sea posible estrechar las relaciones entre instituciones y sociedad civil en el combate a la corrupción.

Poner el acento en el fenómeno de la corrupción no deviene únicamente de consideraciones normativas y morales, sino que responde también a criterios de eficiencia y eficacia. La transparencia y la rendición de cuentas son elementos que invitan a los funcionarios públicos a actuar conforme a marcos normativos, y a la sociedad civil a evaluar y verificar los procesos de gestión pública en donde el conjunto social se comprometa en la búsqueda de un mejor aprovechamiento de los recursos públicos. Un gobierno eficiente y democrático sentará bases sólidas de legitimidad que le permitirán profundizar, en compañía de la sociedad civil, en la solución de los problemas sociales más apremiantes.



FUENTES

- Aguilar Villanueva, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.
- Bañón, R. y E. Carrillo, *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1997.
- Castellanos Hernández, Eduardo, *Las reformas de 1996*, México, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, 1998.
- Cunill Grau, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Nueva Sociedad, 1997.
- Garzón Valdés, Ernesto, "Acerca del concepto de corrupción", en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, México, IFE/ITAM/Siglo XXI, 2003.
- Guerrero, M. Alejandro y Arturo del Castillo, "Percepciones de la corrupción en la Ciudad de México: ¿predisposición al acto corrupto?", *División de Administración Pública*, núm. 134, México, CIDE, 2004.
- López Ayllón, Sergio y David Arellano Gault (coords.), *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, CIDE/IFAI/UNAM.
- Monterrubio, Anabel y Francisco Sales (2014), "Construcción de ciudadanía y seguridad social", *Documento de Trabajo*, núm.



172, México, CESOP. Disponible en <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Documentos-de-Trabajo/Num.-172.-Construccion-de-ciudadania-y-seguridad-social>>.

Moreno Pérez, Salvador (2014), La opinión pública sobre los problemas metropolitanos en México, *Documento de Trabajo*, núm. 170, México, CESOP. Disponible en <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Documentos-de-Trabajo/Num.-170.-La-opinion-publica-sobre-los-problemas-metropolitanos-en-Mexico>>.

Padilla Domínguez, Roberto y Juan Montes de Oca Malvárez, *Modernización de la Administración Pública en el Estado de México*, Gobierno del Estado de México, 2009.

Patiño Camarena, Javier, *Derecho Electoral Mexicano*, 4a. ed., México, Editorial Constitucionalista, 1997.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2a ed., Buenos Aires, Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara. Disponible en <<http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>>. Consultado el 10 de agosto de 2014.

Rabotnikof, Nora, "Corrupción política: definiciones técnicas y sentidos sedimentados", en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, México, IFE/ITAM/Siglo XXI, 2003.

Vargas Solano, Néstor y Alejandro Galván Gómez (2014), "La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas", en Alfonso Ayala Sánchez (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.



Documentos

Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible en <<http://www.un.org/es/documents/udhr>>. Consultado el 10 de agosto de 2014.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Disponible en <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-ccf34db49289fddf4ca0c0ed54d3a221.pdf>>.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Disponible en <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-622b82f580948fac5ee8c0c6e682825b.pdf>>.

Encuestas

Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013 (ENCIG-2013). Marco Conceptual. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/ENCIG/2013/mar_conp/702825062484.pdf>. Consultado el 10 de agosto de 2014.

Encuesta Nacional de Calidad y Buen Gobierno (ENCBG) 2010, 2007, 2005, 2003, 2001. Disponible en <<http://www.fm.org.mx/indice-nacional-de-corrupcion-y-buen-gobierno-incbg>>. Consultado el 10 de agosto de 2014.

Índices

Índice de Competitividad Estatal 2012. Disponible en <http://imco.org.mx/indice_de_competitividad_estatal_2012/resultados>.

Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE). Disponible en <<http://imco.org.mx/finanzaspublicas/estados>>. Consultado el 20 de septiembre de 2014.



Índice del Derecho de Acceso a la Información en México. Disponible en <<http://idaim.org.mx>>. Consultado el 20 de septiembre de 2014.

Páginas electrónicas

Contraloría Ciudadana. Disponible en <<http://www.contraloria.df.gob.mx/index.php/contraloria-ciudadana>>.

Infomex. Sistema de Solicitudes de Información del Distrito Federal. Disponible en <<http://www.infomexdf.org.mx>>.

Portal Anticorrupción del Distrito Federal. Disponible en <<http://www.anticorrupcion.df.gob.mx/index.php>>.

Ventanilla Única de Transparencia. Disponible en <<http://www.transparencia.df.gob.mx/wb/vut/inicio>>.





LA ARQUITECTURA DEL GOBIERNO ABIERTO

GEOVANNI GARCÍA GARCÍA

ENSAYO GANADOR DEL
TERCER LUGAR





● GEOVANNI GARCÍA GARCÍA

Licenciado en Arquitectura por la Universidad Nacional Autónoma de México. Estudiante de la licenciatura en Administración Pública en la misma Universidad. Participó en el Taller Internacional de Arquitectura en Cartagena de Indias, Colombia, convocado por la Universidad de los Andes. Realizó el diplomado en "Control y transparencia en la administración pública" en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM, y actualmente cursa el diplomado a distancia "Inducción a la gestión pública" en la Escuela de Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal.

Trabaja como Auditor en la Dirección General de Auditoría Especializada "B" en la Auditoría Superior de la Ciudad de México.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	139
I. LA ARQUITECTURA COMO DISCIPLINA	143
II. GOBIERNO ABIERTO	149
III. EJE COMPOSITIVO: TRANSPARENCIA	153
IV. EJE COMPOSITIVO: RENDICIÓN DE CUENTAS	161
V. EJE COMPOSITIVO: PARTICIPACIÓN CIUDADANA	169
VI. INNOVACIÓN TECNOLÓGICA	179
VII. ÓRGANO GARANTE	185
CONCLUSIONES	191
FUENTES	193

INTRODUCCIÓN

El Gobierno Abierto (GA) ha sido un tema de interés no solo en el Gobierno del Distrito Federal (GDF), sino también a nivel nacional y mundial. Su importancia se debe a que optimiza la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos, logrando un diálogo dinámico, colaborativo, efectivo y eficaz.

Implementar un Gobierno Abierto en esta entidad federativa no es una tarea fácil, ya que supone un cambio de prácticas en la ciudadanía y en los entes públicos, por lo que se necesita de un diseño innovador que adopte liderazgo y voluntad política. Pero el diseño de estrategias políticas requiere de una evaluación y análisis de los problemas, de identificación de soluciones y de la elaboración de planes de acción para un verdadero cambio.

Por lo anterior el presente ensayo tiene por objetivo analizar los principios torales del Gobierno Abierto bajo la perspectiva arquitectónica y sus componentes; se pretende que dicho análisis se centre bajo la metodología para el diseño arquitectónico con el fin de conocer la etapa en la que se encuentra cada estrategia implementada actualmente por el GDF en éstos, y con ello una reflexión



sobre el resultado que se obtenga. Para conseguir dichos objetivos, el presente ensayo se ha dividido para su estudio en siete capítulos:

I. "Arquitectura como disciplina". En el cual se presenta la definición de arquitectura, sus componentes, la metodología para el diseño arquitectónico y la relación entre el Gobierno Abierto y la arquitectura.

II. "Gobierno Abierto". Se presenta la definición de Gobierno Abierto y los principios que le otorga la Alianza de Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*).

III. "Eje compositivo: Transparencia". Se analiza el primer principio del Gobierno Abierto según la Alianza de Gobierno Abierto bajo la perspectiva de la arquitectura, mediante la metodología para el diseño arquitectónico, así como una reflexión sobre el estado actual de las estrategias en el Distrito Federal.

IV. "Eje compositivo: Rendición de cuentas". Se analiza el segundo principio total siguiendo la metodología para el diseño arquitectónico, que contempla la definición, situación actual y retos en su implementación en el Gobierno del Distrito Federal, y una reflexión sobre el estado actual en el Distrito Federal. También se hace una reflexión sobre el estado actual de las estrategias en el Distrito Federal.

V. "Eje compositivo: Participación ciudadana". En el cual el tercer eje compositivo se analiza mediante la metodología para el diseño arquitectónico, así como una reflexión sobre el estado actual de las estrategias en el Distrito Federal.



VI. "Eje compositivo: Innovación y tecnología". Se analiza cuarto eje compositivo bajo la metodología para el diseño arquitectónico, y se realiza una reflexión sobre el estado actual de las estrategias en el Distrito Federal.

VII. "Órgano Garante". En este capítulo se presentan una serie de propuestas agrupadas en los cuatro ejes compositivos derivado del resultado del análisis aplicado a cada uno de ellos.



I. LA ARQUITECTURA COMO DISCIPLINA

La técnica de diseñar, proyectar y construir es conocida como la arquitectura.

Roger Scruton¹ puntualiza que el objetivo de la arquitectura es conseguir un diseño claro o racional del objeto que lleven a la máxima satisfacción entre los usuarios; por eso, en el diseño, la primera tarea consiste en comprender las necesidades de éstos para que, posteriormente, el arquitecto estudie la interacción de dichas necesidades y finalmente concebir un mecanismo que responda a ellas en la mayor medida posible.

Las ideas Roger Scruton son muy acordes a la materia que estamos analizando, pues lo que se busca en el gobierno es diseñar estrategias para mejorar la gestión pública.

Ahora bien, la composición es una de las principales cualidades de la arquitectura, la cual es el mecanismo de percepción y orden, que combinan diferentes elementos para generar la armonía de un todo.

¹ Filósofo inglés especializado en estética. En 1972 completó sus estudios en filosofía en la Universidad de Cambridge, con una tesis sobre la estética, que constituyó la base de su primer libro: *Arte y la imaginación*.



Su proceso involucra, entre otros factores, unidad (relación de las partes con el todo), ritmo (secuencia de formas en tiempo y dimensión), simetría (relación de dimensión y forma con respecto a un eje), jerarquía (manifestación de dimensión referida a unidades determinadas), proporción (relación de escalas de las partes con el todo) y equilibrio (enlace entre los elementos de una composición), así como los ejes compositivos.

Este último es el que nos interesa en el estudio del Gobierno Abierto debido a que si analizamos un eje compositivo en la arquitectura se define como el elemento más importante para direccionar y organizar los espacios arquitectónicos.

Lo anterior se relaciona con el Gobierno Abierto porque el Organismo Internacional "Alianza de Gobierno Abierto" (*Open Government Partnership*) determina la existencia de cuatro principios torales del Gobierno Abierto, los cuales son concebidos por la arquitectura como ejes compositivos derivados de la anterior definición.

Ahora bien, un *objeto arquitectónico* debe seguir una metodología,² la cual en arquitectura está compuesta por lo menos de las siguientes técnicas:

2 Mario R. Rojas Espinosa, *Metodología para el diseño arquitectónico*, Instituto Tecnológico Superior del Occidente del Estado de Hidalgo, División de Arquitectura.



1. Diagnóstico. Esta primera etapa permite al diseñador la recolección de información para el conocimiento y comprensión del problema a resolver. Este primer acercamiento está compuesto por:

- I. Planteamiento del problema. El arquitecto comprende el tema, los alcances y determina el nivel de intervención.
- II. Características intrínsecas. Se refiere a todo aquello que es propio de la demanda de quien lo solicita; además es la visión del problema desde el punto de vista del usuario.
- III. Delimitación del área de diagnóstico. Permite al arquitecto situar la extensión de la información requerida para conocer y comprender el problema.
- IV. Características extrínsecas. Se refiere a todos los aspectos del medio natural, construido, social y productivo que tiene influencia sobre el problema por resolver. (Debe apegarse a la realidad enmarcada por la cultura y la política, así como al marco jurídico o institucional que la sociedad ha generado.)
- V. Descripción. Visión propia del arquitecto de cómo va a abordar el problema por resolver.
- VI. Integración del marco teórico referencial. Se realiza, previa revisión de los datos obtenidos con anterioridad, un listado de los datos que haya arrojado la investigación con el objeto de tenerlos siempre presente durante las diferentes fases del diseño.



2. Análisis. Es el estudio e investigación de los datos obtenidos en el diagnóstico con el objeto de distinguirlos, separarlos y ordenarlos, hasta llegar a conocer sus principios o elementos según condiciones dadas previamente.

I. Explicación. Se formula la hipótesis conceptual como respuesta tentativa al problema propuesto, y que debe considerar la funcionalidad, la formalidad, espacialidad, cultura, política, etc. Además, implica emitir juicios de valor sobre las características expuestas en la hipótesis, como son:

- Restrictivas: aquellas situaciones que resulten problemáticas de implementar por la existencia sobre todo de normas.
- Conflictivas: son aquellas que ocasionan problemas entre los intereses de los actores en el problema (cliente/ arquitecto), ya sea durante la etapa de diseño, de construcción y durante la operación del objeto.
- Potencialidades: son los factores que inciden positivamente en la realización del proyecto.

II. Aplicación. En esta etapa se planifica la serie de actividades por desarrollar.



3. Síntesis. Es la parte metodológica que se encarga de traducir del lenguaje abstracto a un lenguaje visual arquitectónico, es decir, de lo intangible a lo tangible mediante:

I. Concepto arquitectónico. Se determina gráficamente la manera en que al unirse los elementos generen los componentes arquitectónicos; se definen los ejes compositivos, perceptuales y trama generatriz propia del objeto arquitectónico; se elige la organización de la forma que mejor satisfaga las necesidades; se determina con precisión las articulaciones del sistema (conectores, complementarios y anexos); y se determina la composición.

III. Partido arquitectónico. Se procede cuando se tiene un esquema de la idea que es posible desarrollar y que cumple con todo lo necesario para convertirse en un anteproyecto.

4. Anteproyecto. Es la tesis, la comprobación de la hipótesis planteada que responde al problema original, el cual debe de ser satisfecho por completo; además es la visión del arquitecto con respecto a la solución del problema planteado. Dicha solución depende del conocimiento, juicio, cultura propia del arquitecto y de la forma de analizar los datos del diagnóstico.

5. Proyecto ejecutivo. Comprende la concreción final del proyecto y la parte técnica de la arquitectura; permite generar la información necesaria para llevar a cabo la construcción del objeto arquitectónico,



apoyándose en planos, dibujos y maquetas, que deberán ser fiables y confiables en la información contenida.

Hasta este momento hemos analizado la arquitectura y la relación que existe con el Gobierno Abierto, se ha explicado, además, la metodología del diseño arquitectónico, la cual nos será de ayuda al analizar posteriormente cada *eje compositivo*. Sin embargo, aún desconocemos qué es un Gobierno Abierto, lo que se explica en el siguiente capítulo.

Seguramente ahora te estarás preguntando de qué sirve conocer la metodología para el diseño arquitectónico; la respuesta es muy sencilla. Mediante este proceso se puede conocer el estado que guardan los principios del buen gobierno en el Distrito Federal, los cuales serán analizados en los siguientes capítulos.



II. GOBIERNO ABIERTO

La opacidad y discrecionalidad en las actividades públicas del Distrito Federal han sido las causantes de que se levanten voces de exigencia por una ciudad de calidad y de oportunidades. La inquietud de la ciudadanía por conocer sobre el tema ha ido aumentando, pues con mayor frecuencia lo escuchamos en discursos políticos, medios de comunicación, redes sociales, universidades, centros de estudio, juntas vecinales, etc. Pero, ¿qué es Gobierno Abierto?

Conceptualizar Gobierno Abierto es un reto mayúsculo, principalmente porque no existe una definición clara terminada y asumida como válida por un grupo amplio e influyente de participantes.

Óscar M. Guerra³ señala que el GA opta por el establecimiento de espacios para que la ciudadanía se involucre en los asuntos públicos y colabore con sus autoridades en el mejoramiento de sus condiciones de vida; considera, además, que los pilares del Gobierno Abierto son la transparencia, la participación y la colaboración.

3 *La promesa del gobierno abierto*; Andrés Hofmann, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Perezniño (coords.), México, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, 2013.



José Miguel Insulza señala que el GA es una política pública que agrupa los conceptos de transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos en donde la información y datos gubernamentales juegan un rol esencial.⁴

La importancia de implementar un Gobierno Abierto radica en el apoderamiento de los ciudadanos, permite el acceso a información pública y brinda transparencia en la gestión y en las decisiones de gobierno.

Ahora bien, el 20 de septiembre de 2011 México se adhirió a la Alianza de Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*).

Este organismo internacional⁵ considera que los cuatro principios torales del Gobierno Abierto los cuales, como ya mencionamos, serán vistos como ejes compositivos,⁶ son:

- **Transparencia.** La información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental debe ser abierta, completa, oportuna, gratuita y de fácil acceso para el público. Esta información debe cumplir con parámetros de información abierta, tales como información cruda susceptible de ser procesada y a la cual se tenga acceso mediante herramientas tecnológicas y de comunicación.

4 *Idem*.

5 La Alianza para el Gobierno Abierto es un esfuerzo global para mejorar los gobiernos. Además, es una iniciativa multilateral dirigida a propiciar compromisos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza.

6 "Alianza para el Gobierno Abierto". Disponible en <<http://www.aga.org.mx/SitePages/Principal.aspx>>.



- **Participación ciudadana.** Los gobiernos deberán buscar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público mediante la aportación de elementos informativos y de contribuciones que conduzcan a una gobernanza más efectiva, innovadora y que atienda las necesidades de la sociedad.
- **Rendición de cuentas.** Existe ya normativa, procedimientos y mecanismos para que los servidores públicos justifiquen sus acciones, reaccionen a requerimientos y críticas que se les planteen, y asuman la responsabilidad cuando se apartan de la normativa o sus compromisos.
- **Innovación y tecnología.** Los gobiernos se han percatado de la importancia de proveer a la ciudadanía un acceso cada vez más abierto a la tecnología, han constatado la relevancia de las nuevas tecnologías en la innovación, así como la relevancia de ésta para aumentar la capacidad de los ciudadanos en su uso.

A continuación profundizaremos en cada uno de los puntos anteriores para conocer si han alcanzado la etapa de *proyecto ejecutivo* de acuerdo con la metodología para el diseño arquitectónico.



III. EJE COMPOSITIVO: TRANSPARENCIA

Diagnóstico

Transparencia, ¿a qué te suena? Seguramente asocias el término con objetos que tienen la cualidad de ver a través de ellos, es decir, que son traslúcidos, tales como un vaso de cristal, una ventana, una lupa, unos lentes, etc., lo cual es correcto. Si lo pensaste así, pues dicha cualidad es la que se requiere para un Gobierno Abierto.

Seguramente ahora te estarás preguntado: ¿un gobierno transparente? La transparencia surgió por los reclamos sociales por conocer las reglas, normas y procedimientos del sector público. Actualmente este mecanismo ha funcionado no sólo para conocer las actividades del gobierno, sino también se ha traducido en la vigilancia puntual de la sociedad al desempeño de sus gobernantes.

Análisis

Ya mencionamos que la transparencia es la cualidad de ver a través de los objetos,⁷ y si dicha definición la introducimos en el sector público, obtenemos como resultado la transparencia gubernamental.

.....

⁷ Real Academia Española.



La transparencia resulta ser, entonces, una herramienta para que los ciudadanos conozcan sin obstáculos las reglas, responsabilidades, normas, procedimientos y toda actividad que el gobierno posee, genera, gestiona, o publica; también pretende que los ciudadanos sean responsables y participativos, que conozcan y ejerzan sus derechos y obligaciones, para colaborar en el fomento a la integridad y combate a la corrupción.⁸

Si bien es cierto que la transparencia gubernamental tiene diversos enfoques y matices, para el Gobierno Abierto se debe entender desde la perspectiva de *política pública*. Las políticas públicas en materia de transparencia hacen referencia a las políticas de gestión y al uso y divulgación de la información gubernamental, aprovechada como recurso estratégico en beneficio de la sociedad.⁹ Esta política pública opera bajo esquemas abiertos y participativos para crear un ambiente de confianza, seguridad y franqueza entre el gobierno y la sociedad.¹⁰

La transparencia también es valor central de la democracia,¹¹ como sinónimo de confianza y libertad entre las diferentes dependencias

8 Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Dirección de Transparencia, Unidad de Información Pública. Disponible en <<http://www.uaem.mx/transparencia>>.

9 Francisco Álvarez, *La transparencia como política pública*. Disponible en <www.oaxtransparente.oaxaca.gob.mx>.

10 Gobierno del Estado de Nuevo León, *Transparencia*, información de gobierno. Disponible en <http://www.nl.gob.mx/?P=transparencia_acerca>.

11 Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, *Transparencia Proactiva*. Disponible en <http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/Transparencia-Proactiva-acciones.aspx>.



gubernamentales y sociedad, pero también involucra legitimidad, legalidad y sobre todo participación.¹²

Francisco Álvarez¹³ señala que la finalidad de la transparencia es eliminar asimetrías de información, detonar procesos de rendición de cuentas efectivos, prevenir corrupción, cuidar la integridad pública, fomentar la participación ciudadana ordenada en la toma de decisiones gubernamentales, y coadyuvar a construir una relación gobierno-sociedad basada en la honestidad, colaboración y corresponsabilidad.

Síntesis

Ahora sabemos que la transparencia es la obligación de los entes públicos¹⁴ a hacer del conocimiento de los ciudadanos la información derivada de su actuación en ejercicio de sus atribuciones; sin embargo, ¿por qué debemos estar informados? Primero, porque estar informados es un derecho¹⁵ que impulsa la construcción de sociedades más justas,

12 Legitimidad y legalidad promueven el consenso y el diálogo, y protegen el pluralismo y la tolerancia, además de proporcionar las bases de la igualdad, libertad, justicia y estabilidad requeridas por toda sociedad democrática.

13 Francisco Álvarez, *op. cit.*

14 Los entes públicos son: la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; el Tribunal Electoral del Distrito Federal; el Instituto Electoral del Distrito Federal; la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal; la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal; las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Órganos Político Administrativos y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal; los Órganos Autónomos por Ley; los partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas, así como aquellos que la legislación local reconozca como de interés público y ejerzan gasto público; y los entes equivalentes a personas jurídicas de derecho público o privado, ya sea que en ejercicio de sus actividades actúen en auxilio de los órganos antes citados o ejerzan gasto público según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

15 En el Artículo 6º, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se señala que toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna,



equitativas y corresponsables en la gestión de los asuntos públicos, y coadyuva al fortalecimiento del patrimonio social y de la vida democrática en el país.

El derecho a la información no sólo está reconocido en México, sino también en numerosos tratados y convenciones sobre derechos humanos internacionales y regionales. En la mayoría de los casos se reconoce el derecho a la libertad de expresión, que incluye el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas¹⁶ pero, ¿qué es el acceso a la información?

Se entiende por información pública todo documento, registro, archivo o cualquier dato que recopile, procese o posean los entes públicos obligados de acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso de la Información Pública del Distrito Federal. Dicha información puede ser de conocimiento de todo ciudadano a través del sistema virtual de solicitudes o por solicitud escrita presentada directamente en las oficinas competentes.

El procedimiento de atención y respuesta a toda solicitud implica la revisión de las competencias en materia de información que tienen cada uno de los entes. Una vez identificada la información, ésta es proporcionada por la oficina generadora o en posesión a la Unidad

así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

16 La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 13 que "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, y que este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección."



de Enlace correspondiente para que la haga llegar a esta Unidad de Acceso para su respuesta al ciudadano.

Que quede claro que el acceso a la información no es lo mismo que transparencia. La transparencia es el resultado de la disponibilidad de la información, porque éste es un componente más de la transparencia.

Anteproyecto

El Distrito Federal ya cuenta con un ordenamiento jurídico conocido como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF), la cual es un instrumento para que la ciudadanía participe en la construcción de una cultura de transparencia y acceso a la información en el ejercicio del poder público y a la conformación de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad.

La ley que hoy poseemos se derivó de la publicación de la primera Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el nivel federal; por lo que a partir de entonces el GDF impulsó su propia Ley en el año 2003.¹⁷ La ley actual¹⁸ contempla los siguientes objetivos:¹⁹

- Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información pública gubernamental, mediante procedimientos sencillos, expeditos y gratuitos.

17 Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, número 37 bis, de fecha 8 de mayo de 2003.

18 Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 28 de marzo de 2008.

19 Artículo 9 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.



- Optimizar el nivel de participación comunitaria en la toma pública de decisiones, y en la evaluación de las políticas públicas.
- Garantizar el principio democrático de publicidad de los actos del Gobierno del Distrito Federal, transparentando el ejercicio de la función pública a través de un flujo de información oportuno, verificable, inteligible, relevante e integral.
- Favorecer la rendición de cuentas, de manera que se pueda valorar el desempeño de los sujetos obligados.
- Mejorar la organización, clasificación y manejo de documentos en posesión de los entes públicos.
- Contribuir a la democratización y plena vigencia del Estado de Derecho.
- Contribuir con la transparencia y la rendición de cuentas de los entes públicos a través de la generación y publicación de información sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos de manera completa, veraz, oportuna y comprensible.

Por otro lado, el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (INFODF) es un órgano autónomo del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía presupuestaria, de operación y de decisión en materia de transparencia y acceso a la información pública,



encargado de vigilar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y las normas que de ella se deriven, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad imperen en todas sus decisiones.²⁰

Las funciones y atribuciones del Instituto pretenden garantizar este derecho, pues consideran que una sociedad mejor informada decide, opina y participa con mayor conocimiento sobre las decisiones gubernamentales que afectan a su comunidad.

Proyecto

En el Distrito Federal, la sociedad civil y el gobierno han avanzado ligeramente en la implementación de la transparencia. Si ambas partes no actúan eficaz y responsablemente, o la información acerca de cómo opera el gobierno no es difundida a todos los sectores sociales, no puede considerarse estar en la etapa de un proyecto ejecutivo.

Además, los servidores públicos parecieran no estar preparados para estar bajo el escrutinio público. La resistencia a publicar la información sigue estando latente en el sector público; la mala voluntad de ellos da apertura a la opacidad ocasionando atraso y descontento social.

20 Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal. Disponible en <<http://www.infodf.org.mx/web/index.php>>.



160

Los ciudadanos consideran que la opacidad persiste y seguirá persistiendo mientras la transparencia no sea una exigencia generalizada y no se encaminen acciones a la estandarización de calidad del ejercicio público.



IV. EJE COMPOSITIVO: RENDICIÓN DE CUENTAS

Diagnóstico

El segundo eje compositivo del Gobierno Abierto es la *rendición de cuentas*. ¿Alguna vez habías escuchado el término? Quizás sí, ya que ha sido un tema de moda en los últimos años. A veces es complicado entender qué significa y en qué nos puede beneficiar a los ciudadanos, sobre todo si es la primera vez que vemos el tema, y cuando tratamos de obtener respuestas específicas es aún más complicado al encontrarnos con un mundo de información, que más que aclarar nuestras dudas nos confunde.

Como vimos en el capítulo anterior, el gobierno tiene la obligación de informar. Pero no basta sólo la apertura de la información pública, sino que debe ir acompañada de la justificación y responsabilidad. A estos tres componentes se les conoce como rendición de cuentas.²¹

21 Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004.

Análisis

162

Para Schedler, la rendición de cuentas lo conceptualiza como un sujeto "A" que rinde cuentas a "B" cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta".²²

Los tres componentes de la rendición de cuentas son: informar, justificar y sancionar. Sin embargo, no siempre se debe proceder a una sanción, ya que una vez que se presenta la información y se procede a cuestionamientos y explicaciones de los que ejercen el poder para conocer con precisión las razones detrás de sus decisiones y la motivación de sus acciones y éstas son positivas, se debe reconocer y recompensar a los servidores públicos.

Existen por lo menos cuatro tipos de mecanismos de rendición de cuentas: horizontal, vertical, diagonal y social.

La rendición de cuentas horizontal implica la exigencia a los funcionarios públicos e instancias del gobierno a responder en sentido lateral a otros funcionarios e instancias del mismo Estado de acuerdo con lo que señala Ackerman.²³

Aunado a lo anterior, O'Donell²⁴ señala lo siguiente:

22 *Idem.*

23 John M. Ackerman, *Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial*, Documento de Trabajo del Banco Mundial, núm. 31, Washington, Banco Mundial, 2004.

24 Guillermo O'Donell, "Accountability Horizontal", *Ágora*, núm. 8, 1998.



La existencia de agencias estatales que tienen el derecho y el poder legal [...] y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el contralor rutinario hasta las sanciones legales o el *impeachment*, en relación con actuaciones u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que puedan, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos.

Es decir, la rendición de cuentas horizontal se da entre iguales. Para entender las anteriores teorías de manera palpable en nuestra entidad federativa, se precisa lo siguiente.

Síntesis y anteproyecto

En el Distrito Federal, la vigilancia entre iguales es llevada a cabo principalmente por dos entidades: Contraloría General del Distrito Federal y Auditoría Superior de la Ciudad de México.

La Contraloría General del Distrito Federal se encarga de la fiscalización, evaluación y control de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades paraestatales del gobierno de la Ciudad de México, apoyada por las direcciones generales de Asuntos Jurídicos y Responsabilidades, de Auditoría Cibernética y Proyectos Tecnológicos, de Evaluación y Desarrollo Profesional, de Contraloría Ciudadana, y de Contralorías Internas²⁵ que a su vez se subdividen en:

.....

25 Contraloría General del Distrito Federal. Disponible en <<http://www.contraloria.df.gob.mx>>.



- La Dirección General de Contralorías Internas en Delegaciones.
- La Dirección General de Contralorías Internas en Dependencias y Órganos Desconcentrados.
- La Dirección General de Contralorías Internas en Entidades.

Estas direcciones generales tienen la función de realizar auditorías ordinarias, extraordinarias y de cualquier naturaleza, incluyendo de legalidad, entre otras, a cargo de las Contralorías Internas respectivas.²⁶ Cabe resaltar que las Contralorías Internas, mediante su conjunto de mecanismos y procedimientos, operan preventivamente (control preventivo), es decir, actúan antes de que se ponga en marcha una actividad y durante el desarrollo de ésta (control concurrente).

La segunda entidad vigilante es la hoy Auditoría Superior de la Ciudad de México²⁷ (anteriormente Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal), la cual es la entidad de Fiscalización Superior de la Ciudad de México, a través de la cual la Asamblea tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto público del Gobierno del Distrito Federal, así como su evaluación.²⁸

26 Contraloría General del Distrito Federal, Fiscalización y Control Interno. Disponible en <<http://www.contraloria.df.gob.mx/index.php/conocenos/que-hace-la-contraloria-general/141-conocenos/que-hace-la-contraloria-general/1051-direccion-general-de-contralorias-internas-en-delegaciones>>.

27 El 9 de julio de 2014 el jefe de gobierno, Miguel Ángel Mancera Espinosa, promulgó la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México, con lo que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pasa a ser la Auditoría Superior de la Ciudad de México.

28 Artículo 3, primer párrafo de la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México.



Le corresponde a la Auditoría Superior el ejercicio de las siguientes atribuciones: revisar la cuenta pública; verificar si los sujetos fiscalizados realizaron sus operaciones conforme a normatividad aplicable; conocer, evaluar y en su caso formular recomendaciones sobre los sistemas, métodos y procedimientos de contabilidad; y evaluar la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en el alcance de los objetivos y metas de los programas, entre muchas otras.²⁹

La Auditoría Superior de la Ciudad de México es la entidad de fiscalización externa³⁰ y opera de forma posterior³¹ (control correctivo) a las actividades reportadas en las delegaciones, dependencias, órganos desconcentrados y entidades del Distrito Federal.

1. La rendición de cuentas vertical es llevada a cabo cuando a través de procesos electorales libres y transparentes mediante los cuales los ciudadanos pueden elegir representantes y de esta manera influir en la conformación del gobierno.³²
2. Este mecanismo responsabiliza a los funcionarios públicos ante el electorado o la ciudadanía a través de elecciones, la

29 Artículo 5 de la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México.

30 A diferencia de la Contraloría General del Distrito Federal a través de sus contralorías internas, coadyuvan a la gestión de la administración pública de forma interna.

31 La fiscalización está sujeta, por ley, a los principios de anualidad y posterioridad. Según la ASF el principio de anualidad se refiere a que la institución revisa las cuentas correspondientes a un año fiscal en específico, y la posterioridad implica que esta revisión se lleva a cabo una vez que los gastos fueron efectuados.

32 Gerardo Sergio Bonilla Alguera, *Modelos de Democracia y Rendición de Cuentas: la ventaja de una concepción deliberativa de la democracia*. Disponible en <<http://www.ciesas.edu.mx/diplomado/finales/modelos%20de%20democracia%20y%20rendici%F3n%20de%20cuentas.pdf>>.



libertad de prensa, una sociedad civil activa y otros canales similares.³³ Exhibir y descalificar al gobierno por determinadas acciones constituyen el cuerpo de la sanción.³⁴

3. La rendición de cuentas diagonal es el mecanismo que, si bien son instituciones del Estado, están diseñados y funcionan de tal forma que hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil, a través de la presencia especialmente protegida de ciudadanos independientes y autónomos.³⁵
4. Rendición de cuentas social, la cual consiste en el control que ejercen las asociaciones y movimientos ciudadanos, así como las acciones mediáticas sobre las autoridades. Se sirve de la presión social sobre las autoridades competentes para utilizar los mecanismos existentes (activar la rendición de cuentas horizontal) para que cumpla eficazmente con su trabajo quien no lo esté haciendo.

Aunado a lo anterior, es una exigencia y expresión de inconformidad ciudadana sobre el quehacer gubernamental, que no ha sido satisfecha en primera instancia por los mecanismos institucionales.³⁶

.....
³³ Secretaría de la Función Pública. Disponible en <<http://www.anticorruptcion.gob.mx/index.php/internacionales/practicas-exitosas/mejores-practicas-internacionales/rendicion-de-cuentas.html>>.

³⁴ Luis Carlos Ugalde, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, Instituto Federal Electoral, 2002, p 31.

³⁵ Ernesto Isunza Vera, *Interfaces socioestatales y proyectos políticos. La disputa entre rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de la igualdad compleja*, México, IFAL.

³⁶ *Transparencia, conceptos y elementos básicos y rendición de cuentas*, Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental, Gobierno del Estado de Oaxaca.



Proyecto

Si la rendición de cuentas tiene tantos beneficios para la sociedad y el mismo sector público (controlar el poder político y coadyuvar a la mejora del gobierno), entonces ¿por qué continúa estancada en nuestro país y en específico en el Distrito Federal? Las razones se deben a la incomodidad que a las elites políticas les suele provocar, sobre todo porque por mucho tiempo prevalecía la poca flexibilidad de diálogo con el gobierno; aunado a ello se les veía a los gestores de los asuntos públicos como autoridades y no como servidores. Es por esto que aún no es posible considerar sus políticas de acción como un proyecto consolidado.

En cuanto a la rendición de cuentas horizontal, es evidente que órganos competentes en la vigilancia a instituciones gubernamentales actúan de manera aislada, es decir, no existe una coordinación entre ellos, y sus participaciones cada vez reflejan mayor insensibilidad y apatía. Por ejemplo, la Auditoría Superior de la Ciudad de México (ASCM), ante la falta de capacidad para proceder a sancionar, detiene la rendición de cuentas.

La estructura jerarquizada de la Administración Pública del Distrito Federal, bajo el principio de organización, impide sancionar al "pez gordo", pues generalmente se sanciona al personal operativo.

Ahora entiendes por qué tampoco este eje está consolidado como un proyecto ejecutivo. No perdamos de vista que se pretende



168

que exista un nuevo sistema de rendición de cuentas efectivo que haga una “radiografía”, por lo que falta mucho por hacer para obtener los resultados buscados.





V. EJE COMPOSITIVO: PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Diagnóstico

Seguramente has participado en alguna junta vecinal para tratar asuntos sobre tu colonia, en los que opinas dando propuestas ante situaciones de tu interés, las cuales son llevadas con posterioridad a las entidades competentes para que formen parte de la gestión pública del Distrito Federal. A esta correlación entre gobierno-sociedad se le conoce como participación ciudadana, que es nuestro tercer eje compositivo de Gobierno Abierto.

Conjuntamente, la participación ciudadana es "la posibilidad de la sociedad de contribuir e influir en las decisiones gubernamentales que le afectan, sin necesidad de formar parte de la administración pública".³⁷ Es la instancia que fortalece la transparencia, la eficacia y eficiencia de los servicios y políticas públicas.

Además, es la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones respecto al manejo de los recursos y las acciones que tienen un impacto

.....

³⁷ Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, Secretaría de Educación Pública, *Participación ciudadana. ¿para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el Gobierno Federal*. Disponible en <<http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/Participacion%20ciudadana.pdf>>.



en el desarrollo de sus comunidades. En este sentido, la participación social se concibe como un legítimo derecho de los ciudadanos más que como una concesión de las instituciones. Para que la participación social se facilite se requiere de un marco legal y de mecanismos democráticos que propicien las condiciones para que las comunidades organizadas hagan llegar su voz y sus propuestas a todos los niveles de gobierno.³⁸

Análisis

La participación ciudadana se considera un elemento valioso de una sociedad democrática en la que vivimos, no sólo porque permite que las personas tengan voz directa en las decisiones públicas, sino que a través de su práctica se adoptan valores, actitudes y conductas tanto entre los gobernados como los gobernantes; unido a esto la participación debe ser entendida como el acto de compartir opiniones e ideas.³⁹

La participación ciudadana se caracteriza por tener las cualidades de activa, organizada, comprometida y eficiente.

Activa. Se refiere a que debe tener un programa o acciones concretas por realizar; debe ser gestora, promotora y constante para que adquiera credibilidad y buen prestigio en la localidad.

38 Secretaría de Educación Pública, Participación social. Disponible en <http://www.consejoscolares.sep.gob.mx/es/conapase/Que_es_la_Participacion_Social>.

39 Real Academia Española.



Organizada. Debe tener dentro de su organismo, armonía, orden, respeto, así como demostrar que es eficiente y formal en toda acción comprometida.

Comprometida. Aceptar libremente una obligación. Comprometerse colectivamente es conjuntar acciones individuales y familiares que redunden en beneficio de la comunidad.

Eficiente. En la medida que la participación organizada sea eficiente, el ayuntamiento podrá realizar mayor número de obras durante su gestión.

De acuerdo con María Teresa Rentería Rodríguez,⁴⁰ existen diversos tipos de participación:

Institucionalizada. Entendida como el conjunto de actividades y mecanismos impulsados por los poderes políticos que promueven y facilitan la participación para influir en el diseño de políticas públicas y en la toma de decisiones políticas.

No institucionalizada. Se trata de una participación informal o formal pero que no está reglamentada, es decir, no está promovida por ningún poder político.

Autónoma. Es promovida por la actuación y las movilizaciones ciudadanas, las cuales impulsan cambios que de manera progresiva llevan a la inclusión de más actores sociales en la formación de las decisiones públicas.⁴¹ En otras palabras, se trata de la participación a

40 María Teresa Rentería Rodríguez, *Tipos y modos de la participación ciudadana en los procesos de ordenación del territorio: dos casos para su ilustración*, Departamento de Geografía y Ordenación Territorial, Universidad de Guadalajara.

41 Juan Manuel Ramírez Sáiz, *La participación ciudadana en la democracia*, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, México, 2013.



través de algún tipo de asociación no gubernamental, las cuales no dependen ni son controladas por algún poder político.

Clientelística. Este tipo de participación es llevada a cabo cuando existe la tendencia a favorecer a personas, organizaciones, partidos políticos u otros poderes políticos, es decir, existe interés de por medio (intercambio de favores).

La participación ciudadana también es un proceso que implica varios momentos coherentes relacionados;⁴² implica, además, un desarrollo en tiempo y espacio, de tal modo que la participación ciudadana se lleva a cabo mediante lo siguiente:

A. *Acceso a la información.* Como ya vimos el acceso a la información es el derecho que poseen las personas para conocer todas aquellas actividades de interés público, las cuales se efectúan mediante métodos, técnicas y procedimientos para su obtención por algún ente público, por lo que es un aspecto necesario ya que sin el acceso a la información sería muy difícil, incluso imposible, obtener su complicitad en los asuntos públicos.

B. *Consulta.* La obtención de información pública no es suficiente en manos de las personas, por lo que se debe examinar la información por otros medios para participar en las decisiones del gobierno.

42 Enrique Pastor Seller, *La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal del trabajo social comunitario*, Universidad de Murcia. Disponible en <http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/5593/1/ALT_12_06.pdf>.



C. *Decisión.* Se considera la determinación para ejecutar acciones directas (grupal o individual) a través del ejercicio de competencias decisorias en función de sus intereses.

D. *Control.* Aunque los ciudadanos no participan en la gestión de políticas públicas como resultado de sus decisiones, sí vigilan la ejecución de las mismas.

E. *Gestión.* La gestión implica, hasta cierto punto, un reforzamiento de la autonomía ciudadana y, por lo tanto, la institucionalización del ejercicio de ciertas competencias y de los canales adecuados para su desarrollando, y exige cierta calificación técnica de la población.

Síntesis

La importancia de la participación de la ciudadanía en las decisiones queda puesta de manifiesto en la posibilidad de lograr, en cierto modo, el acceso a las determinaciones del gobierno local sin integrar la estructura de partidos políticos o del escalafón administrativo. Asimismo, trabaja como un mecanismo que antagoniza a las burocracias que, en ocasiones, pueden empañar las formas democráticas, en especial en los estados municipales o regionales. De este modo, resulta posible la comunicación aceptada entre la ciudadanía en general, por un lado, y las estructuras definidas de gobierno, por el otro.



Anteproyecto

174

El Distrito Federal cuenta la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal,⁴³ la cual tiene como objetivo instituir y regular los mecanismos e instrumentos de participación y las figuras de representación ciudadana a través de los cuales los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal.

La ley contempla como instrumentos de participación ciudadana⁴⁴ los siguientes: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, red de contralorías ciudadanas, audiencia pública, recorridos del jefe delegacional, y asamblea ciudadana. Pero, ¿qué significa cada uno?

Plebiscito. Mecanismo mediante el cual los electores son consultados por el jefe de gobierno para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones tomadas por él, y que a su juicio son trascendentes para la vida pública del Distrito Federal⁴⁵ en asuntos de carácter tributario o fiscal, así como de egresos del Distrito Federal; Régimen Interno de la Administración Pública del Distrito Federal; y los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables.⁴⁶

43 Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de mayo de 2004.

44 Artículo 1º de la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal.

45 Artículo 2º de la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal.

46 Artículo 12 de la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal.



Referéndum. Mecanismo mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes.⁴⁷

Iniciativa popular. Mecanismo mediante el cual los ciudadanos pueden presentar a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes.⁴⁸

Consulta ciudadana. Se lleva a cabo cuando el jefe de gobierno, las instancias de la Administración Pública del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, la Asamblea Ciudadana o el Comité Ciudadano, por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía por medio de preguntas directas, foros, o cualquier otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal.⁴⁹ La finalidad es que los habitantes en el Distrito Federal colaboren con las dependencias y delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.⁵⁰

Rendición de cuentas. Está contemplada en la ley como el derecho que tienen los habitantes de la ciudad de recibir de sus autoridades locales informes generales y específicos acerca de la

.....
⁴⁷ Artículo 15 de la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal.

⁴⁸ Artículo 23 de la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal.

⁴⁹ Artículo 34 de la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal.

⁵⁰ Artículo 45 de la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal.



gestión de éstas para que, a partir de ellos, queden en posibilidad de evaluar su actuación.⁵¹

Difusión pública. Es la obligación a cargo de las autoridades locales del Gobierno del Distrito Federal para establecer un programa permanente de difusión pública acerca de las acciones y funciones a su cargo en los términos que establezca la legislación aplicable.⁵²

Red de contraloría ciudadana. Es el instrumento de participación de los ciudadanos que voluntaria e individualmente asumen el compromiso de colaborar de manera honorífica con la administración pública del Distrito Federal, para garantizar la transparencia, la eficacia y la eficiencia del gasto público.⁵³

Audiencia pública. Es el instrumento de participación ciudadana por medio del cual los habitantes en el Distrito Federal podrán proponer al jefe de gobierno, al jefe delegacional y a los titulares de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; recibir información de los órganos que integran la Administración Pública sobre sus actuaciones; recibir por parte del jefe de gobierno o del jefe delegacional las peticiones, propuestas o quejas de los habitantes del Distrito Federal en todo lo relacionado con la Administración Pública a su cargo; y evaluar, junto con las autoridades, el cumplimiento de los programas y actos de gobierno.⁵⁴

51 Artículo 49 de la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal.

52 Artículo 51 de la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal.

53 Artículo 57 de la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal.

54 Artículo 63 de la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal.



Recorridos del jefe delegacional. Tiene la finalidad de verificar la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos y el estado en que se encuentran los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tiene interés.⁵⁵

Asamblea ciudadana. Es el instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario; además de revisar y dar seguimiento a los programas y políticas públicas que deben desarrollarse en las unidades territoriales de cada órgano político administrativo.⁵⁶ Sin embargo, en la práctica es diferente, pues aún existen muchos obstáculos que impiden una eficaz participación ciudadana.

Proyecto

El mejoramiento del gobierno de nuestra ciudad debe ser producto de la participación ciudadana; sin embargo, aún existen muchos obstáculos que esquivar, por ejemplo: la falta de promoción de una cultura de corresponsabilidad, el escaso mejoramiento y fortalecimiento de los canales y espacios de información y opinión de la ciudadanía, así como de la promoción a una respuesta de calidad y oportuna por parte de los órganos de la administración del Estado. Además, no puede señalarse como un proyecto ejecutivo porque no es identificable el control ciudadano que centralice las formas de participación ciudadana definidas por la ley.

55 Artículo 70 de la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal.

56 Artículo 74 de la Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal.



VI. INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

Diagnóstico

¿Cuentas con una computadora, un teléfono celular, una tableta electrónica o cualquier otro dispositivo tecnológico? Estamos ante una nueva revolución tecnológica sustentada por el progreso en la expansión de la computación, la microelectrónica y las telecomunicaciones, dando lugar a la informática, por lo que posiblemente tu respuesta es afirmativa. La tecnología ha influido en las ciencias, en las artes y su producción ha modificado la forma de vida de las personas, adentrándose en casi todos los aspectos de nuestra existencia. Pero el impacto de esta revolución tecnológica no sólo comprende los aspectos de la actividad humana, sino que también está presente en los quehaceres del gobierno.

En este sentido, es sorprendente reconocer que estamos inmersos en una sociedad de conocimiento e información en la que la tecnología es el principal protagonista. Poco a poco el gobierno ha buscado estrategias, mecanismos, sistemas y otros recursos para acercar y vincular a los ciudadanos con sus quehaceres, con el propósito de garantizar y elevar el rendimiento actual de sus servicios y en general de su gestión.



Análisis

180



La aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en el sector público se conoce como “gobierno electrónico”, el cual tiene la finalidad de alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia en las actividades gubernamentales, mejorar la calidad de los procesos y procedimientos, aumentar la calidad de los servicios públicos, e incrementar la transparencia y la participación ciudadana.

El gobierno electrónico opera bajo cuatro fases: información, interacción, transacción y transformación.

Información. Para que un gobierno electrónico sea efectivo a favor de la ciudadanía, primeramente se debe disponer de información vasta y suficiente; por ello es importante que el gobierno implemente estrategias para disponer de toda la información a través de diversos medios tecnológicos de información y comunicación. Por su parte, los entes gubernamentales deben integrar información en un sólo portal el cual reúna condiciones de confianza y funcionalidad.

Interacción. Una vez dispuesta la información en los medios correspondientes, se prosigue a la interacción entre gobierno (emisor) y ciudadanos (receptor). Para el gobierno electrónico esta fase es de gran importancia, pues simboliza la participación en relaciones comunicativas establecidas por ambas partes. Un mecanismo que ha sido útil para que se realice lo anterior es mediante el acceso a Internet; no obstante, existen otros medios para una interacción efectiva como llamadas telefónicas o visitas presenciales a los entes gubernamentales.



Transacción. Cuando escuchamos el término transacción, normalmente lo utilizamos para señalar operaciones de tipo económico que generalmente implican el uso de capital para pagar el costo de un bien o servicio adquirido. Sin embargo, dicho término se puede aplicar a muchas situaciones y actividades cotidianas; de este modo, el gobierno electrónico refiere a la transacción como la operación que se realiza entre dos partes (gobierno-ciudadanos) y que supone un servicio a cambio de un pago.

Cuando los ciudadanos requieren de un servicio recurrirán a las dos fases anteriores y el gobierno debe atenderlos, para lo cual se deberá evaluar si tendrán algún costo o será gratuito. La ventaja de un gobierno electrónico es que el servicio solicitado por el ciudadano podrá iniciarse, darle seguimiento y finalizarlo en línea, sin tener que acudir personalmente a los entes correspondientes.

Transformación. La implementación de un gobierno electrónico propicia cambios notables en los procedimientos y operación en la administración pública, como ya se mencionó anteriormente; sin embargo, dichos cambios no sólo involucran al gobierno, sino también a los ciudadanos, pues no están acostumbrados al uso de las tecnologías de información y comunicación. La aceptación por ambas partes no será inmediata, pues el gobierno deberá garantizar el uso óptimo de la tecnología a través de las mejores estrategias y políticas en la materia, mientras que los ciudadanos deberán depositar su confianza para obtener respuestas inmediatas a sus necesidades.



Síntesis

182



Los beneficios de un gobierno electrónico es que los procesos gubernamentales se vuelven más ágiles y menos dependientes de los servidores públicos; asimismo, el proceso de servicios en línea reduce tiempo y costo.

Mediante los portales de Internet, cualquier ciudadano puede hacer uso de los diversos servicios públicos, realizar transacciones en línea, acceder a la información e interactuar con diversos órganos del gobierno sin la necesidad de hacer largas filas y esperar durante mucho tiempo.

Anteproyecto

Entrega electrónica de documentos

El cuarto criterio es la entrega electrónica de servicios, en el que el gobierno debe estar involucrado en el procesamiento de una solicitud de servicio. El GDF implementó un sistema digital conocido como INFOMEXDF, el cual es un sistema informático⁵⁷ que se adecuó a la Ley de Transparencia para facilitar el acceso a la información pública. Su finalidad fundamental es la de homologar y propiciar la experiencia de ejercer el derecho de acceso a la información. Es una plataforma de gestión general de solicitudes de información que quedan registradas,

57 Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal. Disponible en <<http://www.infodf.org.mx/web/index.php>>.



se canalizan a las distintas áreas que detentan la información y ellas contestan de manera electrónica a la oficina.

Además de solicitar información, el usuario puede usar el sistema para conocer lo que otras personas han preguntado y lo que el gobierno les respondió, así como ayuda a los sujetos obligados con respecto a su deber de contestar solicitudes de información.

Un sistema de éxito son los criterios llamados Kioscos de la Tesorería⁵⁸, que buscan ofrecer mayor facilidad al realizar el pago de sus contribuciones de manera cómoda, sencilla, rápida y segura; se considera como un medio vanguardista que ofrece servicios confiables y cercanos a la ciudadanía.

El GDF tiene una firme voluntad para impulsar la modernización integral a todo el sector público que lo compone; sin embargo, existen obstáculos que impiden el éxito de sus estrategias implementadas en su arquitectura tecnológica y electrónica.

Proyecto

Estar a la vanguardia en el desarrollo electrónico y tecnológico en el sector público es lo que busca la ciudadanía; sin embargo, ha habido un estancamiento que impide el avance en la mejora de la gestión pública.

58 Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. Disponible en <<http://www.finanzas.df.gob.mx/csDigital/servicios.html>>.



El GDF señala que debemos ser partícipes en los quehaceres del sector público mediante las estrategias, políticas, mecanismos y procedimientos con el fin de establecer un mejor diálogo entre sociedad y gobierno, pero no ha tomado en cuenta que existen personas que no tienen las posibilidades de poseer equipos que les permitan acceder a los servicios que el gobierno dispone mediante portales de Internet.

Las estrategias, políticas, aspectos regulatorios, marcos institucionales y en general la arquitectura tecnológica implementada en el actual GDF, carece de lineamientos que optimicen y homologuen.

Los servicios y trámites que ofrece el GDF mediante el acceso a Internet son de mala calidad, mientras que sus portales no cuentan con información suficiente y adecuada, no hay actualización de las estrategias a futuro para implementar, administrar, operar y mantener sus portales.

El gobierno, en su gran mayoría, alberga equipos tecnológicos y dispositivos incompetentes que se encuentran en mal estado, por lo que no cubren las necesidades y especificaciones técnicas que se requieren. Un claro ejemplo es cuando existe periodo de inscripción y se cae el sistema.

Finalmente, la falta de coordinación y funcionamiento integral contribuye a que el uso de la tecnología en el GDF se haya olvidado, lo que promueve las viejas prácticas.

Por todo lo anterior, no es posible considerar que este eje se encuentre en una etapa de proyecto ejecutivo.



VII. ÓRGANO GARANTE

Como podemos darnos cuenta, los cuatro ejes compositivos del Gobierno Abierto han quedado únicamente como anteproyecto. No es posible considerarlos aún como proyectos ejecutivos debido a las insuficiencias que presentan en su implementación.

Si cada eje actúa de forma aislada, difícilmente se lograrán cambios verdaderos, por lo que se requiere unificarlos para que en conjunto funcionen mejor.

Por lo anterior, es necesario contar en esta entidad federativa con un órgano que no sólo salvaguarde el derecho de acceso a la información, sino también sea el gestor y vigilante del funcionamiento del Gobierno Abierto.

Para ello, deberá evaluar sus anteproyectos y, si es necesario, rediseñar desde el inicio sus estrategias considerando por lo menos las siguientes acciones.

En materia de transparencia, mejorar sus políticas de comunicación. Poner en marcha una red cibernética para informar de forma eficaz mediante portales de Internet, blog electrónico, canales



de YouTube, boletines electrónicos, correo electrónico, cuentas de Twitter y Facebook, etc. Responder a consultas de los ciudadanos en Twitter y publicar videos de ruedas de prensa en su canal de YouTube para asegurar que el público tenga acceso a esa información, son ejemplos de soluciones tangibles de acceso a la información.

Deberá proporcionar una apertura a la información a través de todos los medios posibles en que la interacción directa se incluya como una cualidad esencial, con el fin de recibir retroalimentación de la ciudadanía. Con ello, se podrán realizar reuniones abiertas con los interesados.

Además de asignarle la información que solicite el ciudadano, se podrá dotar de documentación adicional que se requiera para que intervenga en las decisiones y actuaciones del gobierno.

Vigilará el fiel cumplimiento del acceso a la información, además le corresponderá dar solución a faltas y anomalías, o en su caso, proceder ante las instituciones correspondientes.

Ante una ola de corrupción, deberá contar con un área especializada que oriente y capacite a todo ciudadano que así lo solicite, dará continuidad a las quejas y fomentará una cultura de transparencia.

Deberá contar con un área que evalúe a los entes públicos, además de la aplicación de la transparencia en sus decisiones y actividades. Los resultados deberán ser reportados a los ciudadanos, y en caso de no contar con los patrones que establezca este órgano garante, se procederá a establecer un diálogo directo con dichos entes.



Aunado a lo anterior, este órgano deberá efectuar acciones en materia de rendición de cuentas, las cuales se mencionan a continuación:

A los servidores públicos que forman parte del Gobierno del Distrito Federal, este órgano les deberá fomentar que en sus prácticas se apeguen a los ordenamientos internos de cada ente como códigos de conducta, códigos de ética, etc., para garantizar un grado de responsabilidad óptimo. O en su caso, proceder ante la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, si es que hubieran faltas.

Al igual que el eje anterior, se requiere de informes públicos periódicos (por lo menos cada trimestre) para conocer el grado de avance en rendición de cuentas y proceder ante resultados no deseados.

Deberá garantizar la sanción a toda aquella persona que transgreda los intereses públicos. Además, observará que no se inciten o toleren faltas. La justicia será una cualidad de este órgano y se observará como sinónimo de reparación, que garantizase las reparaciones producto de transgresiones del interés público en el que se incluya la restitución, compensación y rehabilitación.

La auditoría social deberá ser un programa de participación ciudadana que se auxilie de herramientas tales como la información pública, evaluaciones y mecanismos participativos.

En materia de tecnología, se debe romper con la gestión pública tradicional para que se incluyan los avances tecnológicos.



Ante las evidentes carencias en la implementación de las tecnologías en el GDF, se pretende que el órgano implemente mecanismos innovadores mediante la asesoría de empresas privadas.

Deberá crear estrategias que incluyan el combate al analfabetismo tecnológico. Muchos servidores públicos, sobre todo operativos, se resisten al cambio y, por consiguiente, no tienen interés en adquirir o fortalecer conocimiento en dicha materia.

Fomentar la implementación de sistemas tecnológicos como los Kioscos de la Tesorería de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal; debido a sus buenos resultados, se deben incorporar modelos similares que no sólo incluyan pagos sino trámites, solicitudes, aclaraciones, entrega de documentación, etcétera.

Sin duda alguna deberá observar que los entes públicos publiquen y actualicen sus portales de Internet, y su contenido deberá ser relevante.

De ser posible, deberá auxiliarse del intercambio de experiencias de otros países; adoptar los mecanismos de acuerdo con los objetivos, necesidades y actividades de cada ente para implementar mecanismos de uso efectivo de la tecnología en el gobierno.

Una sociedad integrada y en red mejorará, sin duda alguna, al sector público en el Distrito Federal.

En materia de participación ciudadana, el nuevo órgano deberá emprender una agenda pública con la participación ciudadana, evitar que funcione de forma aislada y crear vínculos que generen cooperación, confianza y credibilidad. Para ello, deberá fortalecer los espacios de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía con



transparencia, eficacia, eficiencia y efectividad. Con este fin ello se deberá garantizar lo siguiente:

Ante la falta de información por parte del gobierno, desconocimiento de las políticas públicas y falta de cultura participativa, el órgano deberá proporcionar toda la información necesaria de forma clara y precisa, y responder todos los cuestionamientos, por lo que deberá planificar respuestas y mostrar una actitud colaboradora.

Vigilará las ventanillas de información, las cuales deben estar visibles para cualquier ciudadano de cualquier delegación del Distrito Federal; deberán tener la función, entre otras, de orientar a la población para que conozcan los beneficios y los tipos de participación.

Promover foros abiertos y directos en donde los ciudadanos puedan conversar y opinar en torno a un tema de interés común. Esta técnica de comunicación oral ayudará a conocer e identificar las preocupaciones; también deberá fomentar los foros en línea (por medio de Internet) para que la ciudadanía se aproxime en su tiempo y espacio, participando inclusive de manera anónima.

El órgano deberá apoyar a los grupos sociales para ser más participativos, y apoyar a los nuevos grupos dotándolos de las herramientas necesarias. Deberá vigilar a todas las instancias del Distrito Federal para que cumpla con estas disposiciones; de ser necesario, indagará los motivos de su desinterés.

Deberá asumir como desafío profundizar en la transparencia de la gestión pública y promover que los ciudadanos vigilen en forma efectiva políticas públicas, así como aquellas actividades y decisiones de interés público.



CONCLUSIONES

Dependerá de la voluntad y disposición del gobierno el implementar un Gobierno Abierto y con ello fortalecer la lucha contra la corrupción, mejorar la gestión pública, establecer nuevas relaciones entre Estado y la ciudadanía, así como construir y mantener un Estado moderno.

Por otro lado, las estrategias gubernamentales, planes de acción y políticas públicas, deben ser diseñadas por los grupos de la sociedad civil y gobierno. Por consiguiente, también es responsabilidad de los ciudadanos coadyuvar a la implementación del Gobierno Abierto efectivo.

Por ello, considero que es primordial lo siguiente:

El compromiso de los medios de comunicación y periodistas es esencial en el Gobierno Abierto, ya que generalmente es la primera instancia de información sobre el actuar del gobierno; por ejemplo, en los periódicos de circulación local y nacional se debe contemplar columnas, caricaturas, gráficos, etc., con relación a esta materia.

Las universidades deberán asumir el compromiso de formar a estudiantes en la disciplina de la Administración Pública, enfocados en Gobierno Abierto. Además, considero que deberán contemplar



opciones extracurriculares para todos aquellos alumnos que quieran conocer y profundizar en el tema, mediante diplomados, cursos, congresos, coloquios, etcétera.

En cuanto a grupo cívicos, su compromiso es conocer la necesidad de la población, por lo que deben impulsar estrategias adecuadas para acercar a los ciudadanos.

Los ciudadanos electos tienen un compromiso mayor debido a que son el portavoz de muchos otros ciudadanos; al ser el enlace entre el gobierno y la población, deben comprometerse a hacerle llegar de manera puntual y precisa las inquietudes de la ciudadanía a las autoridades competentes. Además, deberán vigilar que se cumplan todos aquellos ordenamientos jurídicos y demás políticas públicas encaminados al Gobierno Abierto.

El ciudadano, sin importar su condición física, social, cultural, religiosa, económica o política, debe ser partícipe en impulsar un Gobierno Abierto, porque no sirve de nada quejarse de un mal gobierno si nadie hace algo para mejorarlo, por lo que informarse, correr la voz y acercarse por los diversos medios a exigir será un buen comienzo.

Finalmente, considero que estamos a tiempo de implementar un Gobierno Abierto en el Distrito Federal. Confío que esta nueva promesa va a reinventar la gestión pública y ampliar las capacidades de acción de los ciudadanos, por lo que se dará paso a un cambio sustancial que servirá de ejemplo para las futuras gestiones.

FUENTES

Normatividad

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México.

Libros

- Ackerman, John M., *Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial*, documento de trabajo del Banco Mundial, núm. 31, Washington, Banco Mundial, 2004.
- Aguilar, M. y E. Delgado, *Ordenamiento territorial y participación social*, México, Instituciones Editoras, 2011.
- Albornoz, M. y J. Antonio López, "Ciencia, tecnología y sociedad", *Revista Iberoamericana*, núm. 22, vol. 8, 2013.
- Bustillos, Isabel y T. Severino, *Diagnóstico del acceso a la información ambiental en México. Experiencia de iniciativa de acceso*, México, IA-MEX-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- O'Donnell, G., "Accountability Horizontal", *Insomnia, teoría y filosofía del Derecho*, 2001, pp. 7-32.



Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004.

Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, 2002.

Referencias de Internet

Alianza para el Gobierno Abierto:

<<http://www.aga.org.mx/SitePages/Principal.aspx>>.

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo:

<<http://www.uaem.mx/transparencia>>.

La transparencia como política pública:

<www.oaxtransparente.oaxaca.gob.mx>.

Gobierno digital:

<<http://www.gobiernodigital.com.mx>>.

Gobierno del Estado de Nuevo León:

<http://www.nl.gob.mx/?P=transparencia_acerca>.

Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal:

<<http://www.infodf.org.mx/web/index.php>>.

Contraloría General del Distrito Federal:



<<http://www.contraloria.df.gob.mx>>.

Secretaría de la Función Pública: <<http://www.anticorrupcion.gob.mx/index.php/internacionales/practicas-exitosas/mejores-practicas-internacionales/rendicion-de-cuentas.html>>.

Secretaría de Educación Pública, Participación Social:

<http://www.consejoscolares.sep.gob.mx/es/conapase/Que_es_la_Participacion_Social>.

Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción: <<http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/Participacion%20ciudadana.pdf>>.



Instituto de Acceso a la Información Pública
y Protección de Datos Personales del Distrito Federal

7° Concurso de Ensayo
Universitarios Construyendo Transparencia, 2014

Marzo 2015

(Datos del impresor)
Fuentes tipográficas: Century Gothic,
Champagne & Limousines

Cuidado de la edición: Dirección de Capacitación
y Cultura de la Transparencia.