

Sin embargo, los conceptos de gobierno abierto y gobierno electrónico siguen siendo ambiguos y fáciles de confundir. La principal diferencia es que el gobierno abierto busca un cambio de paradigma y una reestructuración en las relaciones entre sociedad civil, Gobierno y sector privado. Mientras que el gobierno electrónico es simple y meramente la introducción de la tecnología en los procesos gubernamentales, de tal forma que los procesos burocráticos se simplifiquen y agilicen. Consiste, por ejemplo, en que el ciudadano pueda iniciar, continuar y/o concluir trámites por medio de internet; que se pueda consultar información pública en portales *web* del gobierno. En general, se trata de la digitalización del gobierno.

Así como gobierno electrónico no es lo mismo que gobierno abierto, también es necesario aclarar que la transparencia y la participación ciudadana por sí mismas no se traducen en un gobierno abierto: “la apertura de un gobierno se caracteriza por el grado en el que los ciudadanos pueden monitorear e influir en los procesos gubernamentales a través del acceso a la información pública y el acceso a los espacios de toma de decisiones” (Meijer en Mariñez Navarro & Valenzuela Mendoza, 2013: 6).

Desde una visión sistémica, específicamente desde David Easton, gobierno abierto significa abrir la caja negra y así conocer lo que se genera a partir de las demandas (*inputs*) y los procesos (caja negra) que dan pie a las políticas públicas (*outputs*), de tal forma que los ciudadanos puedan influir y participar en estos procesos aportando conocimientos especializados o visiones diferentes del problema a tratar. Se trata de que el Gobierno pueda beneficiarse del conocimiento de la sociedad y de los distintos enfoques, “el desarrollo de las tecnologías de la información son un detonador fundamental, para generar oportunidades de colaboración” (8).

Por lo tanto, las premisas principales son tres:

- Gobierno abierto es distinto a gobierno electrónico.
- La transparencia por sí misma no se traduce en un gobierno abierto.
- La participación por sí misma no se traduce en un gobierno abierto.

Precisiones conceptuales: gobierno abierto vs gobierno electrónico

Existe diversidad de enfoques de análisis así como definiciones de gobierno abierto. Primero están los enfoques que hacen énfasis en que “un Gobierno Abierto es resultado del cambio tecnológico, en el que la *Web 2.0* desempeña un papel fundamental y el centro de su análisis son las tecnologías de información” (Mariñez Navarro & Valenzuela Mendoza, 2013: 23). Por ejemplo, Villoria lo define como aquel que busca mejorar su relación con los ciudadanos de tal forma que exista comunicación efectiva y que permita tomar decisiones según las necesidades que expresan los mismos actores involucrados, además de mantener total transparencia en cada etapa del proceso, mismo que se “consigue gracias a las TIC actualmente disponibles, sobre todo la *Web 2.0*” (71).

Enseguida están los que consideran al “gobierno abierto como un cambio en los valores del servicio público y la organización; se traduce en una nueva cultura organizacional” (23), o bien, como una nueva filosofía político-administrativa (Cruz-Rubio, 2015: 39) que busca el cambio a través de una “tecnología social y relacional” más que digital (Gutiérrez Rubí, 2011). Otro enfoque considera al “gobierno abierto como un nuevo modo de gobernar que

requiere de un modelo de gestión. Esta línea va más allá del cambio tecnológico” (Mariñez Navarro & Valenzuela Mendoza, 2013: 23), implica reconocer que la *open data* está revolucionando el concepto de transparencia de tal manera que la información pueda ser tomada y reformada para construir conocimiento relevante para la sociedad y, por ende, para el gobierno (Cabo, 2013; Ortiz de Zárate, 2014; Cruz-Rubio, 2015: 48-49). Guardián Orta (2010) se refiere al gobierno abierto como una doctrina política con un enfoque más de transparencia y *open data*; y Calderón y Lorenzo lo definen como aquel gobierno “que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan; que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente” (2010: 11).

Aunque algunos optan por hacer énfasis en el cambio tecnológico, mientras que otros lo hacen en la reconfiguración de las relaciones entre el Gobierno y la sociedad, o bien, en el cambio de paradigma de un nuevo modelo de gestión, todos coinciden, en mayor o menor medida, al identificar la importancia de la transparencia, la participación, la colaboración y el uso de la tecnología.

César Calderón (en Mariñez Navarro & Valenzuela Mendoza, 2013) presenta algunos cambios que deben realizarse en la implementación de un gobierno abierto: a) Cambio en los procesos: es decir, se busca que los procesos de la administración pública sean diseñados para servir al ciudadano; b) Cambio en la organización: porque es imprescindible reorganizar las administraciones, las plantillas y la definición de los puestos de trabajo para poder actuar bajo un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados; c) Cambio en las formas de relación: ya que una mayor comunicación y debate entre ciudadanos, sector privado y Gobierno promueve relaciones fuertes y democracias con mayor legitimidad. Entonces se observa que en la actualidad el gobierno abierto se ha posicionado como una nueva manera de fortalecer las capacidades del Gobierno y la modernización de la administración pública.

Gobierno abierto plantea oportunidades para un fortalecimiento institucional que permite un nuevo enfoque en la relación Gobierno-sociedad, ya que abre nuevas perspectivas colaborativas entre los ciudadanos y el Gobierno, la empresa privada y el Gobierno, así como en la burocracia, tomando como base instrumental las tecnologías de información, lo cual es un esquema innovador de legitimidad de los modelos de gestión post-burocráticos, sustentado por organizaciones públicas abiertas y flexibles, que pone sobre la mesa una nueva configuración sociedad-Estado (Mariñez Navarro & Valenzuela Mendoza, 2013: 26-27).

Cuadro 1: Aproximaciones conceptuales de gobierno abierto.

“Gobierno abierto, en el actual contexto, es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente” (Calderón & Lorenzo, 2010).

“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 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” (Lathrop & Ruma, 2010).

“Open government is an innovative strategy for changing how government works. By using network technology to connect the public to government and to one another informed by open data, an open government asks for help with solving problems. The result is more effective institutions and more robust democracy” (Noveck, 2011).

“El gobierno abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de las burocracias estatales” (Ramírez-Alujas, 2011).

“Gobierno Abierto se trata de una nueva cultura de la comunicación, un nuevo modelo organizativo y la liberación del talento creativo dentro y fuera de los perímetros de la función pública. No hablamos solo de tecnología, sino de una tecnología social y relacional que impulsa y estimula una cultura de cambio en la concepción, gestión y prestación del servicio público” (Gutiérrez-Rubí, 2011).

“El gobierno abierto se observa como el medio para reformar la sociedad y el Estado, para pasar de los modelos organizativos verticales a las redes de colaboración, para ir de la atención de los asuntos públicos individualizados por sectores a la gestión integral, para crear compromisos transversales y generar valor público en colaboración” (Ramírez-Alujas, 2011).

“Un modo de interacción sociopolítica, que (basado mayormente en el empoderamiento ciudadano, la transparencia, la democracia participativa, el potencial uso de avances tecnológicos y en la conformación de gobiernos como plataformas) se aplica a políticas públicas y la modernización administrativa en clave colaborativa, poniendo en el centro al ciudadano, ofreciendo así una alternativa a otros modos de interacción” (Ramírez-Alujas & Cruz-Rubio, 2012).

“un gobierno abierto, en el actual contexto, es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente, y lo consigue gracias a las TIC actualmente disponibles, sobre todo la Web 2.0. Por otro lado, en una versión bastante más limitada y centrada en los aspectos de open data: El gobierno abierto es la doctrina política que sostiene que las actividades del gobierno y de la administración pública deben ser y estar abiertas a todos los niveles posibles para el escrutinio y supervisión eficaz de los ciudadanos” (Villoria, 2013: 71).

“un gobierno abierto se sustenta en el compromiso de garantizar que todos los aspectos de la forma en que el gobierno y servicios públicos son administrados y operados estén abiertos al eficaz escrutinio público y a la supervisión de la sociedad (transparencia). Ello debe ir acompañado de la progresiva expansión de espacios de diálogo, participación y deliberación en conjunto con la ciudadanía, y de apertura a la necesaria colaboración que se requiere para encontrar mejores soluciones a problemas públicos cada vez más complejos, aprovechando el potencial y energías disponibles en vastos sectores de la sociedad y, por qué no, en el mercado” (Cabo, 2013).

“Un modo de interacción sociopolítica, basado en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración, que insta una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, al tiempo que reconoce a la ciudadanía un papel corresponsable. Los fines pretendidos son la mejora en la toma de decisiones y la implicación de los ciudadanos en la gestión de lo público, a través de un aumento del conocimiento” (Ortiz de Zárate, 2014 en Cruz-Rubio, 2015: 48-49).

“Se define gobierno abierto como una filosofía político administrativa y como un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica” (Cruz-Rubio, 2015: 39).

Fuente: Cruz-Rubio (2015: 48-49) y Hofmann, Ramírez-Alujas & Bojórquez (2013).

Tabla 1. Gobierno abierto: similitudes entre los once conceptos de Cuadro 1.

<i>Concepto / Elementos</i>	<i>Ciudadanos como actor relevante</i>	<i>Modelo de interacción sociopolítica</i>	<i>Comunicación bilateral</i>	<i>Transparencia</i>	<i>Colaboración, toma de decisiones bilateral</i>	<i>Participación</i>	<i>Tecnología social</i>	<i>Datos abiertos</i>
No. 1 (Calderón & Lorenzo, 2010)	Sí	-	Sí	Sí	Sí	-	-	Sí
No. 2 (Lathrop & Ruma, 2010)	Sí	-	-	-	-	-	Sí	Sí
No. 3 (Noveck, 2011)	-	-	-	-	-	-	Sí	Sí
No. 4 (Ramírez-Alujas, 2011)	Sí	Sí	-	Sí	Sí	Sí	-	-

No. 5 (Gutiérrez- Rubí, 2011)	Sí	Sí	Sí	-	Sí	-	Sí	-
No. 6 (Ramírez- Alujas, 2011)	Sí	-	-	-	Sí	-	-	-
No. 7 (Ramírez- Alujas & Cruz- Rubio, 2012)	Sí	Sí	-	Sí	Sí	Sí	Sí	-
No. 8 (Villoria, 2013:71)	Sí	-	Sí	Sí	Sí	-	-	Sí
No. 9 (Cabo, 2013)	Sí	-	Sí		Sí	Sí	-	-
No. 10 (Ortiz de Zárate, 2014, en Cruz- Rubio, 2015: 48-49).	Sí	-	Sí	Sí	Sí	Sí	-	-
No.11 (Cruz- Rubio, 2015: 39)	-	Sí	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia.

En términos de democracia, gobierno abierto significa “pasar de una democracia formal a una democracia real donde la transparencia, la rendición de cuentas, la colaboración y la confianza seas articuladoras activas entre actores gubernamentales y no gubernamentales” (Mariñez Navarro & Valenzuela Mendoza, 2013: 36). El tránsito hacia una democracia formal es de por sí un punto positivo de análisis cuando se estudia el modelo de gobierno abierto, sin embargo, para complementarlo, es necesario hablar también de las desventajas. La apertura gubernamental está necesariamente ligada con la transparencia. Por eso mismo, a continuación, se hará un análisis sobre las ventajas y desventajas del gobierno abierto desde la perspectiva de la transparencia.

Existen organizaciones internacionales como la ONU y el Banco Mundial que condicionan su ayuda, es decir, piden que el recurso sea empleado en políticas públicas bajo cierta línea temática, como la transparencia. Pero existen otras organizaciones no gubernamentales, como Transparencia Internacional, que forman parte de los procesos de apertura gubernamental. Sin embargo, “las acciones de algunos de los partidarios de la transparencia se han ido claramente al extremo, ya que se han involucrado en actividades ilegales, como irrumpir en computadoras del gobierno para exponer percepciones de delitos

cometidos por funcionarios públicos” (Guy Peters en Mariñez Navarro & Valenzuela Mendoza, 2013: 9-10). Existen tanto defensores como detractores de la apertura y la transparencia. Estas perspectivas enfrentadas se encuentran en todos los ámbitos de gobierno, en el sector privado e incluso entre los ciudadanos.

En general, según Peters, la apertura y transparencia traen consigo (como virtudes) procesos decisorios informados y calificados, lo que a su vez produce una mejoría en la gobernanza y en la hechura de políticas públicas:

- Las virtudes desde la perspectiva ciudadana son las siguientes: los ciudadanos pueden conocer el trato que están recibiendo por parte del Gobierno y, al conocer las acciones de las autoridades, exigir la rendición de cuentas. “La transparencia y la apertura pueden ser consideradas como condiciones necesarias para la rendición de cuentas” (Guy Peters en Mariñez Navarro & Valenzuela Mendoza, 2013: 11).
- La virtud más importante para el Gobierno es quizá la legitimidad. Además, ayuda a evitar la duplicidad de funciones, de información e incluso de políticas públicas.

En cambio, los vicios o problemas de los que raramente se habla cuando se estudia al gobierno abierto, pero que resultan necesarios en ser considerados, son:

- Desde la toma de decisiones: las decisiones tomadas bajo la apertura y la transparencia pueden llegar a ser de baja calidad, esto debido a que en la hechura de políticas públicas muchas veces se sobreponen ciertos intereses a la búsqueda del bien mayor. Bajo la transparencia es más difícil tomar las decisiones pues están bajo la mira del ojo público. “Paradójicamente, la toma de decisiones con menos transparencia podría dar más ventaja a los intereses menos poderosos de la sociedad” (13). La apertura dificulta que los legisladores cumplan con sus compromisos. Diversos estudios como los de Lijphart hablan de que las élites en el Gobierno trabajan mejor cuando “trabajan a puerta cerrada”.
- Privacidad: es difícil mantener el equilibrio perfecto cuando se habla de transparencia porque hay una delgada línea que no se debe cruzar para seguir garantizando los derechos individuales y la privacidad de los ciudadanos. En los últimos años se ha visto un auge en los temas de protección de datos personales.
- Libertad de expresión: en estos tiempos donde la información tiene la característica de llegar a muchas personas en poco tiempo y en donde todos observan con ojo crítico, los funcionarios están “menos dispuestos a expresar sus pensamientos e impresiones acerca de las políticas” (14) por miedo a las controversias públicas.

Los problemas y las virtudes existen, la cuestión ha sido buscar un equilibrio de tal forma que se comprenda la distinción de entre lo público y lo privado (Rabotnikof, 1998). Por lo que uno de los problemas fundamentales es si la transparencia se trata como una ideología de gobierno a la cual se debe suscribir sin prestar atención a sus consecuencias (Guy Peters en Mariñez Navarro & Valenzuela Mendoza, 2013: 15).

Además de los principios de gobierno abierto (transparencia, colaboración y participación) se asume como indispensable el uso de la tecnología. Las herramientas digitales en el siglo XXI han revolucionado la forma de cómo las personas interactúan, de tal suerte que el Gobierno tiene la tarea de actualizarse y aprovechar estas nuevas herramientas en *pro* de una mejor gestión pública. Entre las herramientas más importantes se encuentran las redes sociales, las plataformas de transparencias, las plataformas de participación, e-peticiones y las páginas *web*.

En resumen, “el debate actual del gobierno abierto lo podemos ubicar en tres dimensiones” (Mariñez Navarro & Valenzuela Mendoza, 2013: 45):

1. Los pilares de transparencia, participación y colaboración;
2. La visión política (maneras de concebir el ejercicio del buen gobierno);
3. Y el uso de tecnología como algo esencial.

Este último enfoque se enfrenta a la difícil tarea de diferenciarse del gobierno electrónico.

Para agilizar la comunicación se han inventado infinidad de instrumentos, como el telégrafo (1837), el *fax* (1842), el teléfono (1879), la radio (1901), la televisión (1926), el *internet* (1983), el *smartphone* (1992), entre otros, mismos que corresponden a una evolución tanto tecnológica como social. La tecnología ha evolucionado de manera vertiginosa y ha permeado en todos los ámbitos de la vida humana haciendo posible que a inicios del siglo XXI se hable de una “sociedad de la información, y que representa una divisoria históricamente similar a la que constituyó en su momento la Revolución Industrial” (Mesa Treviño, 2015: 12); “los avances logrados en el área de las telecomunicaciones han permitido que el hombre se desempeñe de una manera más eficiente, y es esta eficiencia” (Ruelas López, 2007: 1) la que ha impulsado, en los sectores público y privado, la innovación en los procesos.

En particular, el *Internet* es un conjunto ilimitado de redes interconectadas (Ruelas López, 2007) que han ido adquiriendo relevancia debido a su alcance mundial y su infinidad de usos y recursos en la vida privada, pública y política. Es una herramienta multifacética con la cual se realizan llamadas y videollamadas, se comparten, publican y consultan archivos de texto, imagen, audio y video y, en general, la información fluye rápido gracias a la creación de redes sociales, plataformas *web* sobre tantos temas como los que alguien se le puedan ocurrir; *blogs*, bibliotecas virtuales, comercio, entre otras. Incluso el Gobierno ha mudado gran parte de su administración pública a *internet*. Así cuenta con *apps* para atención a la ciudadanía, redes sociales para informar e interactuar con la sociedad, portales *web* donde publica su información, páginas gubernamentales en donde se pueden iniciar, continuar y/o concluir trámites y donde, a su vez, los ciudadanos han ido construyendo otros mecanismos digitales, como e-peticiones, para comunicarse con el gobierno (Cruz, 2014). Este cambio tecnológico ha sido, por una parte, impulsado por la misma dinámica social y tecnológica y por los principios de eficacia y eficiencia introducidos por la teoría administrativa de finales del siglo XX.

Con la evolución del *internet* y su uso en el gobierno se abren paso nuevos conceptos tales como gobierno electrónico y posteriormente gobierno abierto. También en el análisis de gobierno electrónico existen diversos enfoques y teorías que hacen del estudio del gobierno abierto “un campo de estudios interdisciplinar” (Binimelis-Espinoza, 2017: 449), situación

que complica un consenso general sobre la definición y elementos, así como su distinción con gobierno abierto. A continuación, se presentan algunas definiciones y aproximaciones.

Andrés Rojas (en Aguilera Izaguirre, 2008) parte de la definición de administración pública, según la cual es “llevar a cabo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público con elementos tales como un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos” (Aguilera Izaguirre, 2008: 20), además del uso de las nuevas tecnologías como herramientas complementarias. Aguilera lo resume como “la aplicación de las tecnologías de la información y conocimiento a la administración pública” (21) para mejorar los servicios y como medio para aumentar la transparencia y participación ciudadana. Sin embargo, la participación a la que se refiere Aguilera Izaguirre es en tal sentido que el ciudadano, a través de las herramientas digitales, realice trámites, consulte información, e incluso cuestione, pero no existe aún una reutilización de la información para generar nuevo conocimiento, no existe en este nivel de colaboración o involucramiento del ciudadano en el proceso de toma de decisiones.

Binimelis-Espinoza se posiciona desde las políticas públicas y define al gobierno electrónico como el “conjunto de políticas públicas orientadas a la utilización de TIC en diversos ámbitos de acción gubernamental” (2017: 449). Gladys Rodríguez (2004) lo identifica como sinónimo de lo que muchos llaman *gobierno en línea*. Resalta la importancia de la influencia de la globalización y las demandas políticas y sociales locales en la modernización del gobierno, teniendo como principal objetivo la información, la transparencia y la mejora de los servicios públicos. Pero para poder comprenderlo es necesario tener presente que el gobierno es dinámico y tan cambiante como la sociedad misma. Bajo esta premisa, se define el gobierno electrónico como “una innovación continua de los servicios, la participación de los ciudadanos y la forma de gobernar mediante la transformación de las relaciones externas e internas a través de la tecnología, el internet y los nuevos medios de comunicación” (Rodríguez, 2004: 5). Basándose pues en el uso de las nuevas tecnologías y haciendo énfasis en el *internet*, Castoldi (en Rodríguez, 2004) identifica las actividades del Estado que pretenden mejorar la gestión pública, los servicios públicos y la transparencia como elementos del concepto de gobierno electrónico. Una definición más general es la de Acampo (en Rodríguez, 2004), quien identifica al gobierno electrónico como un gobierno centrado en el ciudadano. Sin embargo, bajo esta definición entran algunos modelos de gestión pública como gobierno en redes, gobierno abierto, gobernanza, entre otros.

Gil-García & Luna-Reyes (2006) proponen una clasificación basada en las principales características de distintas definiciones de e-gobierno (Gil-García *et al.*, 2008):

- Definiciones directas que contienen los principales elementos y características.
- Conceptos orientados a identificar a los beneficiarios (o *stakeholders*) de las aplicaciones de e-gobierno [...] Se identifican cuatro interacciones clave: “gobierno ciudadanos”; “gobierno-empresas”; “gobierno-otros gobiernos” y “gobierno-empleados”.

- Define el gobierno electrónico desde una perspectiva evolutiva, la cual consiste en identificar las distintas etapas de desarrollo de los proyectos de e-gobierno o a partir de sus componentes (e-servicios, e-democracia, e-gerencia, *e-policy*).

Si bien no existe un consenso general, se pueden identificar los elementos más representativos del gobierno electrónico: el uso de la tecnología (especialmente el *internet*) para aumentar la calidad de la gestión gubernamental; la transparencia para garantizar el acceso a la información y mejorar los servicios públicos. Algunos otros insisten en el papel de la participación ciudadana pero, como se mencionó anteriormente, esta participación es limitada.

La adopción del gobierno electrónico debe darse en cada país según sus propias posibilidades, porque “implica una reestructuración de los servicios públicos, una fuerte inversión (humana, presupuestaria en equipos tecnológicos de información y comunicación) de los organismos administrativos de todos los niveles, así como un cambio cultural” (Rodríguez, 2004: 6), a lo que habría que añadir la importancia de la capacitación de los funcionarios públicos y los procesos de información para el usuario; a este proceso se refiere gran parte del gobierno electrónico.

Las diferentes definiciones se van acercando a lo que ahora se denomina gobierno abierto, pues, bajo la definición de Gil-García (2008), la aparición y evolución de las TIC permitió modernizar la gestión pública y fortalecer las relaciones entre el Gobierno y los ciudadanos, sector privado y demás actores sociales. Rivera también hace énfasis en estas relaciones al definir como gobierno electrónico “al uso, por parte de las agencias gubernamentales, de las tecnologías de la información (TI) [sic], las cuales posibilitan la transformación de las relaciones con los ciudadanos, las empresas y otras partes del gobierno” (2006: 262).

En gobierno abierto se hace especial énfasis en el fortalecimiento de las relaciones y la participación, mismos elementos presentes en el concepto de gobierno electrónico. Para poder identificar las diferencias es importante realizar nuevamente un análisis de las ventajas y desventajas, pero ahora del gobierno electrónico. Las ventajas más destacables son (Aguilera Izaguirre, 2008; Rodríguez, 2004):

- Desde la perspectiva de la sociedad civil (ciudadanos, empresas, organizaciones no gubernamentales) la ventaja más importante es que la información pública es más accesible y oportuna. La modernización del sector público permite que la información fluya de mejor manera para el ciudadano, mejora la transparencia y la auditabilidad de la gestión. Además, reduce el tiempo que estos deben invertir en trámites y reciben servicios de calidad. Por último, se percibe mayor participación (en un sentido limitado, como se mencionó anteriormente).
- Desde la perspectiva del gobierno, la información fluye de manera oportuna para los miembros de la organización, esto permite mejorar la eficacia y eficiencia de los procesos internos (facilita las mejoras en el procesamiento masivo de tareas), elimina la discrecionalidad y las prácticas corruptas, y previene la duplicidad de información y actividades, por ende, los servicios se vuelven de calidad y

aumentan su valor. Se reducen costos de operación y quizá lo más importante es que logran que los ciudadanos confíen en las instituciones públicas.

- Existe mejor comunicación: un mejor flujo de información junto con el cambio en la cultura organización en donde el ciudadano va adquiriendo relevancia hacen posible una comunicación efectiva. Acercamiento de la administración pública con el ciudadano a través de las tecnologías.

En cuanto a las desventajas observadas son las siguientes (Aguilera Izaguirre, 2008; Rodríguez, 2004):

- Los servicios electrónicos no pueden producirse fuera de la red, es decir, que se necesita de *internet* y un dispositivo electrónico como una computadora, un *smartphone*, una *laptop* o dispositivos semejantes para poder acceder a esos servicios. Por un lado, aquellos ciudadanos que no cuenten con acceso a la red o a estos dispositivos quedan excluidos de los beneficios; y, por el otro, el Gobierno debe contar con una gran infraestructura tecnológica que requiere de una fuerte inversión de la que no todos los gobiernos disponen.
- Más que desventaja se puede analizar como un obstáculo para las minorías el hecho de no encontrar información en su idioma natal (los pueblos originarios), o no poder acceder a la información por alguna discapacidad audiovisual; carencia de lenguaje inclusivo, e incluso, la brecha generacional, porque los más grandes tendrán mayor dificultad para comprender los procesos digitales (analfabetas tecnológicos).
- Además, los efectos sobre la participación son limitados.
- Y, por último, existe una carencia de regulación que proteja los datos que circulan en la red.

Es entonces que, cuando se conceptualiza gobierno abierto se habla sobre todo de un enfoque de gobierno y, cuando se conceptualiza gobierno electrónico, se refiere a instrumentos tecnológicos que implementa el Gobierno. En términos comparativos, el gobierno abierto es producto de la evolución de los modelos de gestión asociado a apertura de la información, acceso e inclusión de la sociedad en la toma de decisiones, lo cual es esencia del modelo de gobernanza; una de las herramientas para el enfoque de gobierno abierto es el instrumento: las nuevas tecnologías, lo cual es definido como elemento articulador del gobierno electrónico. Este, a su vez, es producto de una visión de la nueva gestión pública en la que se dota al ciudadano de herramientas de observación de la eficiencia y eficacia gubernamental (Cuadro 1) (Criado, Hughes, Teicher, 2002).

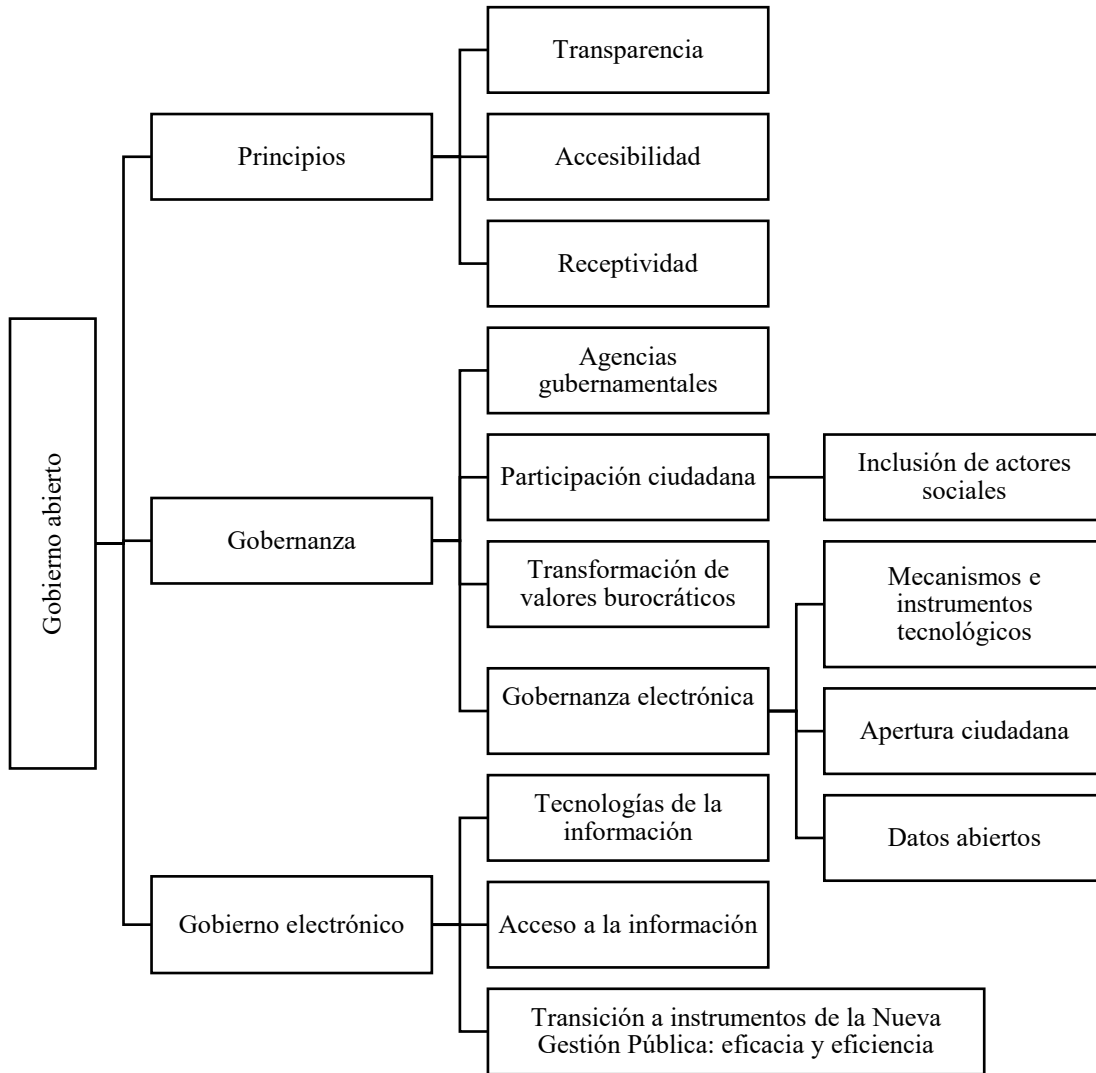
Tabla 1. Diferencias entre el gobierno electrónico y el gobierno abierto

<i>Gobierno electrónico como etapa de cambio anterior al gobierno abierto.</i>	<i>Gobierno abierto como nuevo modelo de gestión pública.</i>
<i>Diferencias</i>	

No se puede concebir fuera de las tecnologías de la información y la comunicación, especialmente del <i>internet</i> .	Tecnologías de la información y comunicación son herramientas que ayudan a conseguir un fin mayor: la apertura gubernamental desde los principios de transparencia, participación y colaboración.
Datos abiertos y transparencia desde su concepción más básica que consiste en estar disponibles públicamente para su consulta.	Datos abiertos y transparencia, en donde la información es pública, accesible y se encuentra en un formato abierto para su reproducción y reutilización donde el fin último es crear conocimiento valioso desde y para la sociedad.
Servicios públicos de calidad través de la <i>Web 2.0</i> .	Servicios públicos de calidad en su más amplio sentido, dentro y fuera de la <i>Web 2.0</i> .
Participación en un sentido limitado, donde el ciudadano se acerca al gobierno para consultar información o iniciar, continuar o concluir trámites.	Participación en un sentido amplio donde el ciudadano interactúa constantemente con el gobierno y reconoce su papel en los procesos de toma de decisiones.
Comunicación: la <i>Web 2.0</i> permite mayor cercanía entre el ciudadano y el gobierno.	Colaboración: una vez que el ciudadano se informa e interactuar con el gobierno entonces es capaz de construir junto con el Gobierno, aportando conocimiento.

Fuente de elaboración propia.

Figura 1: Delimitación conceptual del gobierno abierto y gobierno electrónico.



Fuente: elaboración propia.

Recapitulando. La diferencia del gobierno electrónico que se establece con un modelo de gobierno abierto reside esencialmente en que el primero alude a las herramientas de comunicación y tecnologías en un marco de mejora del rendimiento, la eficacia y eficiencia de la gestión pública, y el segundo se encuentra vinculado al mejoramiento y transformación de los valores administrativos y del sector público mediante canales tecnológicos que permiten la inclusión y participación de la sociedad (Cruz-Rubio, 2015: 40). Para clarificar esta ambigüedad analítica y conceptual, se parte de la idea de que gobierno abierto implica una visión global del modelo de gestión pública naturalmente vinculado a la gobernanza, y uno de sus instrumentos es el uso de las nuevas tecnologías, lo cual define la característica

esencial del gobierno electrónico, que parte de una premisa instrumental. En términos teóricos, el modelo de gobierno abierto implica un reconocimiento amplio de alternativas de apertura y construcción de la gestión pública, a diferencia del gobierno electrónico, que procura un reconocimiento con el vínculo tecnológico (Figura 1) (Meijer, Curtin & Hillebrandt, 2012).

Según Cruz-Rubio (2015: 41) y Basu (2004), la otra confusión conceptual que se atribuye al gobierno abierto suele referirse al uso de gobernanza electrónica, y este, a su vez, con gobierno electrónico o digital como conceptos que asumen la misma naturaleza. Si bien los tres conceptos presentan similitudes, en tanto el uso de las nuevas tecnologías como en perspectivas particulares de vinculación ciudadana, difieren en el enfoque y finalidad de estas. En términos específicos, la gobernanza electrónica absorbe los supuestos de eficiencia y eficacia proveniente del gobierno electrónico a partir del uso de las TIC y agrega valores en los procesos de comunicación y participación ciudadana atribuidos a la gobernanza como modelo de gestión pública. En este sentido Sarker (en Cruz-Rubio, 2015: 41), menciona que la gobernanza electrónica tiene que ver con “un proceso de creación de valor público con el empleo de las modernas TIC’s”. Para Cruz-Rubio (2015: 41), este valor está definido por “una noción arraigada en las preferencias de las personas. La gobernanza electrónica se justifica si amplía la capacidad de la administración pública de aumentar la entrega de valor público”. Un segundo elemento que Cruz-Rubio (2015: 41-42) apunta como central en la distinción sustantiva de ambos conceptos es, por un lado, el proceso unidireccional de comunicación que manifiesta el gobierno electrónico a diferencia de la gobernanza electrónica, que pretende un proceso de comunicación en dos vías: Gobierno-ciudadanos y ciudadano-Gobierno. Por último, hay un elemento que define *per se* al gobierno electrónico, esta es su perspectiva funcional e instrumental. El gobierno electrónico atiende exclusivamente, y de ahí su característica esencial, el uso de las TIC para la comunicación unidireccional y el mejoramiento de la información gubernamental (Castoldi, 2002). En este marco, el uso del concepto gobierno abierto no supone un redireccionamiento de estos dos elementos (gobierno y gobernanza electrónicos), ya que los incorpora dentro de una perspectiva global para la administración pública y la construcción de políticas públicas (Figura 1) (Marche & McNiven, 2003).

Gobierno abierto en México: principales indicadores

Ahora bien, el proceso político-democrático de América Latina a finales del siglo XX se describe a través de tres olas democratizadoras identificadas por Samuel P. Huntington en su obra, *La tercera ola*, de 1991 (García, 2003). La región se caracterizó por la presencia de gobiernos autoritarios y esfuerzos generalizados por instaurar procesos democráticos. Albert J. Meijer identifica como parte de los efectos de estas olas la evolución de la gestión pública a través de una nueva ola que inicia en la primera década del siglo XXI, la cual, “intenta impulsar gobiernos abiertos” (Mariñez & Valenzuela, 2013: 5). A pesar de ser un modelo teórico relativamente nuevo, existe, como ya se mencionó anteriormente, cierto consenso al reconocer, como pilares de este, la transparencia, la participación y la colaboración (Lathrop & Ruma, 2010; Ramírez-Aluja, 2011; Ramírez-Alujas & Cruz-Rubio, 2012; Villoria, 2013; Cabo, 2013) (Cuadro 1). Además, se señala que el desarrollo tecnológico y la inclusión de las herramientas digitales juegan un rol primordial en la conformación de una nueva relación entre Gobierno y sociedad civil. Este modelo teórico ha adquirido relevancia práctica, en

gran medida, gracias a la Alianza para el Gobierno Abierto u *Open Government Partnership*. La Alianza es una iniciativa mundial impulsada en 2011, inicialmente, por ocho países, entre los que se encuentra México. Es “un esfuerzo global para ampliar la frontera en la mejora del desempeño y de la calidad de los gobiernos” y “está orientada a propiciar compromisos concretos desde los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en el debate y en la decisión de los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos” (CEPAL, 2020). Los principios de gobierno abierto desde la Alianza son: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas e innovación y tecnología.

Para el año 2022, se han sumado 77 países, de los cuales, 73 se encuentran elaborando planes de acción y compromisos que les permitan impulsar acciones de gobierno abierto al interior de sus administraciones; y 4 miembros inactivos (Bulgaria, El Salvador, Malawi y Malta) (Open Government Partnership, 2022). Por su parte, México ha elaborado en total cuatro planes de acción y ochenta y tres compromisos (actualmente se encuentra implementando el cuarto plan, mismo que contiene trece compromisos y finalizará en el año 2022¹). Al finalizar el periodo de implementación del plan de acción se realizan dos evaluaciones, una autoevaluación y una evaluación dirigida por organizaciones de la sociedad civil. “En agosto de 2011 (la) Secretaría de Función Pública y el IFAI convocaron a 11 organizaciones de la sociedad civil (OSC), expertas en transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, a ser parte de la iniciativa. Ocho decidieron sumarse” (Barrera, 2015: 16): Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC); CitiVox (Sustituida por, SocialTIC30); Cultura Ecológica; Fundar Centro de Análisis e Investigación; Gestión Social y Cooperación (GESOC); Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Transparencia Mexicana. Entre los pilares y principios puede haber discrepancias, pero en realidad están enfocados a un mismo fin: lograr gobiernos abiertos basados en la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, colaboración entre “gobierno-sociedad civil, gobierno-sector privado y gobierno-gobierno” (Mariñez Navarro & Valenzuela Mendoza, 2013: 7) y la inclusión de herramientas digitales en los procesos de la gestión pública. También cuenta con elementos en común, los cuales pueden analizarse individualmente a través de estudios independientes y gubernamentales que se presentan como índices estadísticos. Para el caso del México se abordarán los indicadores del Cuadro 3, para presentar un panorama general del gobierno abierto en México y así comprender en qué punto se encuentra y cuáles son los retos que enfrenta.

Se abordarán la transparencia y rendición de cuentas desde la percepción ciudadana de la corrupción en estadísticas oficiales del gobierno y desde la ONG Transparencia Internacional. Para complementar el apartado de transparencia, se analizará qué tan abiertos son los datos en general y el presupuesto en particular.

La información estadística oficial sobre la transparencia y rendición de cuentas en México que difunde el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), obtenida por medio de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019, arroja que, por cada 100 mil habitantes, 62 mil 84 “cree o ha escuchado existe corrupción en los trámites”

¹ El Cuarto Plan de Acción originalmente se implementaría del año 2019 al 2021, sin embargo, debido a la pandemia mundial ocasionada por la COVID-19 muchas actividades fueron suspendidas y el plazo para cumplir con los compromisos establecidos se amplió al 2022.

gubernamentales (INEGI, 2019a: 127). Haciendo un análisis comparado desde el 2013, se observa que la percepción ciudadana de la corrupción ha aumentado un promedio de 2 mil 896 personas por bienio. De 2013 a 2015 es donde ocurre un mayor aumento, pues pasó de 47 mil 604 a 59 mil 713 personas por cada 100 mil habitantes. Y se observa una considerable estabilización entre los años 2017 y 2019, pues pasó de 61 mil 983 a 62 mil 84, respectivamente (INEGI, 2019a). El nivel de percepción de la corrupción es inversamente proporcional al nivel de transparencia, es decir, en México prevalecen las prácticas poco transparentes mismas que posiblemente se encaminen al tema de corrupción.

Cuadro 3. Principios de la Alianza para el Gobierno Abierto en México e indicadores más relevantes.

Concepto	Indicador
Transparencia y rendición de cuentas	
La transparencia se refiere a que la información producto de la actividad gubernamental debe ser abierta, completa, oportuna, gratuita y accesibles digitalmente (CEPAL, 2020). Por su parte, la rendición de cuentas “supone la existencia de normativas, procedimientos y mecanismos para que los servidores públicos” (CEPAL, 2020) informen y justifiquen sus acciones en público, sumado a la posibilidad de imponer sanciones.	INEGI ² – Transparencia y anticorrupción <i>Transparency International</i> ³ : <i>Corruption Perceptions Index</i> . Barómetro global de la corrupción América Latina y el Caribe. <i>Global Open Data Index</i> (Índice global de datos abiertos). <i>Open Budget Survey 2019: Mexico</i> (Encuesta de Presupuesto Abierto 2019: México).
Participación ciudadana	
Se refiere a que el Gobierno debe fomentar y conseguir la más amplia participación ciudadana en los procesos públicos de toma de decisiones y en cada etapa de las políticas públicas.	INEGI – Participación ciudadana. Jóvenes en movimiento A.C. – Índice Nacional de Participación Juvenil.
Innovación y tecnología	
El avance tecnológico del presente siglo forma parte importante del gobierno abierto como herramienta para fortalecer la relación entre ciudadanos y Gobierno, para fomentar la participación y para innovar en los procesos gubernamentales.	INEGI – Gobierno Electrónico.

Por su parte, el *Corruption Perceptions Index* (Transparency International, 2021), elaborado y presentado por *Transparency International*, califica el nivel de percepción de la corrupción. En 2021, México fue calificado con un total de 31 puntos de 100 posibles⁴, ubicándolo a

² Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Organismo autónomo dedicado a recabar y difundir información sobre las características de México en temas de territorio, población, economía, gobierno, cultura, infraestructura y más.

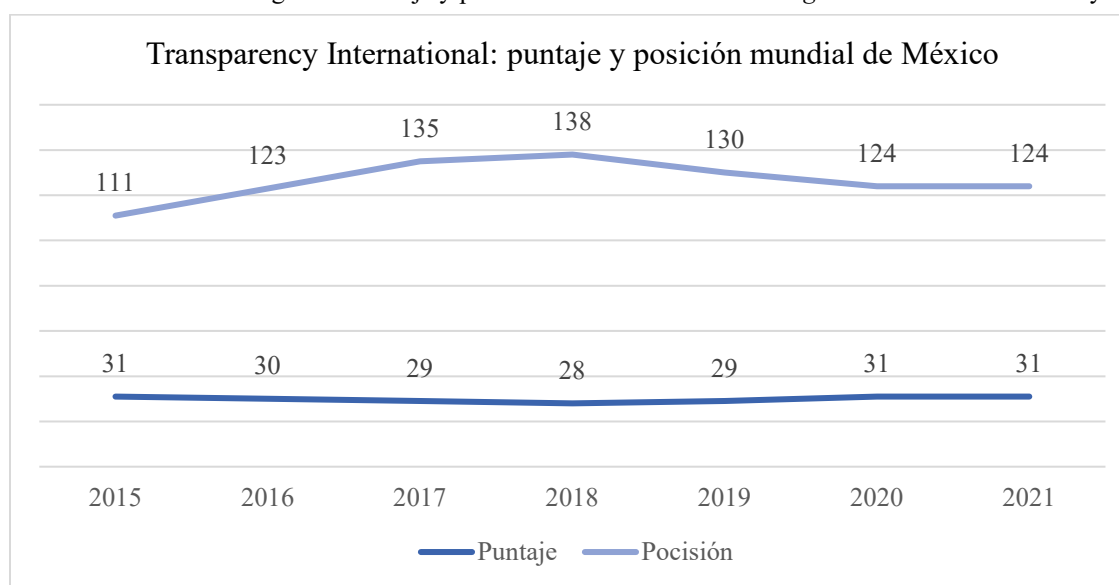
³ Movimiento global iniciado en 1993, desde entonces, su misión “es detener la corrupción y promover la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad a todos los niveles y en todos los sectores de la sociedad” (Transparency International, 2020).

⁴ Donde 0 es una alta percepción de la corrupción y 100 es una baja percepción de la corrupción.

nivel mundial en el lugar 124 de 180⁵. Se encuentra por encima de países como Rusia, Bolivia y Paraguay, y por debajo de Ucrania y El Salvador, entre otros. En la “Figura 2” se puede observar cómo en los últimos años el puntaje se ha mantenido entre 28 y 31, siendo 2018 el año peor calificado (28 puntos, estando por debajo de Rusia, Irán y Bolivia) y 2015, 2020 y 2021 los mejor calificados (31 puntos). Del año 2016 a 2018 se observa un descenso en la puntuación y en la posición mundial, situación que se invierte a partir de 2019 y se estabiliza en 2021. Aunque la puntuación ha mejorado en los últimos tres años, la posición mundial se vuelve difícil de recuperar y superar. Los cambios positivos que se observan son de carácter normativo con la creación de leyes anticorrupción y de organismos especializados en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate contra la corrupción.

Por otro lado, el *Global Corruption Barometer* (Transparency International, 2019a) encuesta a miles de personas sobre las experiencias directas con la corrupción. En tal sentido, el estudio, llevado a cabo en 2019, arroja que en México al menos un 34% de usuarios de servicios públicos han pagado sobornos en los últimos 12 meses, y 44% de las personas percibe que la corrupción ha aumentado. En este sentido existe un descenso del 10% en las personas que han participado de la corrupción dando soborno, pues, en 2017, se registra un 44%. En este mismo año la percepción del aumento de la corrupción también era mayor con un total de 61% (Transparency International, 2019a). Esto indica que la población ha disminuido su participación en la corrupción y que la percepción de la corrupción ha disminuido. Si bien es cierto que se ha mejorado en los resultados, la corrupción persiste. Entre las prácticas que persisten se encuentran el pago de sobornos por servicios públicos (34% de las personas ha pagado algún soborno, siendo la policía el sector que más recibe sobornos), extorsión sexual (20% de las personas ha sufrido de este tipo de corrupción siendo mayormente mujeres) y compra de votos (50% de las personas recibieron sobornos a cambio de votos). México es el país que encabeza la lista en la región de América Latina como el que más realiza esta práctica (Pring & Vrushi, 2019).

Figura 2. Puntaje y posición de México en el *ranking* internacional entre 2015 y 2021



⁵ Donde 1 es el país con menor percepción de corrupción y 180 es el país con mayor percepción de corrupción.

Fuente: elaboración propia a partir del índice de percepción de la corrupción 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021.

Una parte importante del camino para establecer un gobierno abierto es la apertura de datos y publicidad de la información de manera completa, oportuna, gratuita y accesible, tanto a través de canales tradicionales como digitales, por lo que Global Open Data Index (2016) y Open Budget Survey 2019: Mexico son índices que aportan al estudio y análisis de la transparencia y rendición de cuentas en México. El Índice Global de Datos Abiertos (GODI por sus siglas en inglés) evalúa desde una perspectiva cívica los datos del gobierno abierto que se publican en 94 países. La pregunta que se plantean es ¿Cómo publican datos abiertos los gobiernos de todo el mundo? (Open Knowledge Foundation, n.d.-a) El reto principal que afronta dicho índice es la evaluación de la calidad de los datos publicados. Según los análisis realizados en 2016, solo el 26% de los datos se pueden denominar completamente abiertos (los relativos a presupuesto del gobierno, estadísticas nacionales, licitaciones y ubicaciones), y se considera que en general México obtuvo un puntaje de 65 de 100 posibles sobre datos abiertos, llegando a ser recurrente la falta de datos oportunos y accesibles (Open Knowledge Foundation, n.d.-b).

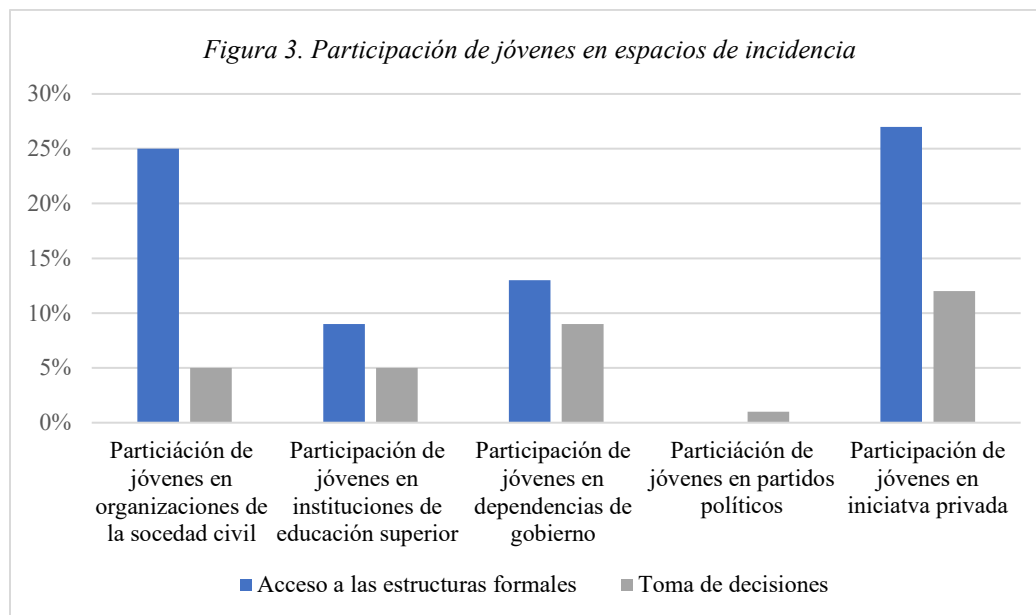
Open Budget Survey 2019: México mide la transparencia y acceso a la información presupuestaria en cuanto a su disponibilidad digital, puntualidad y exhaustividad; la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y la supervisión presupuestaria o el papel de las legislaturas y demás entidades fiscalizadoras de 117 países (International Budget Partnership, 2020b). Los resultados de México (International Budget Partnership, 2020a) en el área de transparencia son alentadores pues obtiene un puntaje de 82 sobre 100 ya que se considera que la publicación de la información en materia presupuestaria es suficiente para generar un adecuado e informado debate público sobre la materia. En el rubro de participación ciudadana obtuvo una puntuación de 35 sobre 100, pues los ciudadanos tienen muy pocas posibilidades de participar en la formulación, aprobación, implementación y auditoría en los proyectos presupuestarios. Por último, en supervisión presupuestaria obtuvo un puntaje de 59 sobre 100, porque el H. Congreso de la Unión y la Auditoría Superior de la Federación realizan un inadecuado trabajo conjunto durante la etapa de planificación presupuestaria y una débil supervisión en la implementación. Es decir que México publica su información presupuestaria de manera aceptable, sin embargo, es necesario que trabaje para que siempre sea oportuna y accesible, además debe promover la participación ciudadana en todo el proceso (diseño, implementación y evaluación), así como buscar una mejor coordinación entre las entidades fiscalizadoras.

La transparencia y rendición de cuentas, por sí solas, no proporcionan un panorama del estatus actual del gobierno abierto en México, ya que el objetivo principal de este es: fomentar una sociedad más participativa en los procesos públicos de toma de decisiones. En tal sentido, ahora se aborda la participación ciudadana a través de las estadísticas oficiales del INEGI y del Índice Nacional de Participación Juvenil de la asociación Jóvenes en Movimiento A.C.

El Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales⁶ informó en el 2019 que el 100% “de las Administraciones Públicas Estatales reportó haber abierto espacios para la participación y/o consulta ciudadana” (INEGI, 2020a: 16), siendo “los principales temas donde se abrieron espacios para la participación y/o consulta ciudadana los siguientes: desarrollo social, transparencia, contraloría, educación, salud” (INEGI, 2020a: 16). En su edición 2020, los temas más frecuentes donde se abrieron espacios para la participación y/o consulta ciudadana y contaron con órganos de participación y/o consulta ciudadana fueron 1) planeación y evaluación, 2) educación, 3) contraloría, 4) transparencia y 5) Cultura (INEGI, 2021). En dicho apartado no se especifica cuántos espacios fueron de participación y cuántos de consulta; asimismo, no se especifica el nivel de respuesta que se obtuvo al abrir dichos espacios.

Ya que existe poca información quedan más dudas que respuestas, porque si se habla de la existencia de espacios, leyes e instituciones que promueven la participación, no existe un índice que cuantifique la participación ciudadana. Sin embargo, existe el Índice Nacional de Participación Juvenil, que para efectos del análisis es importante, debido a que, según datos del INEGI, uno de cada 4 habitantes del país son jóvenes (INEGI, 2020c). El Índice Nacional de Participación Juvenil, como su mismo nombre lo señala, tiene el objetivo de conocer que tanto participan los jóvenes en los espacios públicos para que, a partir de los resultados, el gobierno pueda diseñar estrategias de promoción de la participación en este sector de la sociedad. El índice mide “la participación global de los jóvenes en los espacios de incidencia; el acceso que tienen los jóvenes a posiciones dentro de la estructura de los mismos y el involucramiento de los jóvenes en los procesos de toma de decisión de cada espacio” (Jóvenes en Movimiento A.C., 2018: 13). Los espacios de incidencia definidos por el índice son universidades, partidos políticos, sociedad civil organizada, iniciativa privada y Gobierno federal (Jóvenes en Movimiento A.C., 2018). El nivel de acceso a las estructuras formales e involucramiento de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones es bajo. Como se muestra en la Figura 3, el promedio para el nivel de acceso es de 14.8% mientras que la posibilidad de que participen en la toma de decisiones es en promedio de 6.4%.

⁶ El censo genera información estadística y geográfica sobre la gestión y el desempeño de las instituciones que conforman la administración pública, específicamente, en las funciones de gobierno, seguridad pública, sistema penitenciario, medio ambiente y justicia cívica.



Fuente: elaboración propia a partir de índice Nacional de Participación Juvenil.

Sin duda, el avance tecnológico del presente siglo hace necesario que los gobiernos innoven sus procesos gubernamentales, pero como ya se mencionó anteriormente, para hablar de gobierno abierto (y no solo de gobierno electrónico) es necesario que las tecnologías digitales se usen para impulsar acciones de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración.

Para finalizar el análisis del estatus del gobierno abierto en México, es necesario conocer el alcance tecnológico del país, las estrategias implementadas por el gobierno y conocer para qué utilizan los ciudadanos las tecnologías digitales. Según la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2020 (ENDUTIH), diseñada e implementada por el INEGI, apenas el 38% de los hogares en México cuenta con una computadora y el 72% de la población es usuaria de *internet*. Se observa una gran diferencia entre el porcentaje de usuarios de *internet* en zona rural y urbana, la primera cuenta con apenas el 50.4% aproximadamente de usuarios de *internet* mientras que la segunda con 78.3%. Por el contrario, un 75.5% son usuarios de teléfono celular, de los cuales, el 91.8% cuenta con *smartphone*. De los hogares con televisión, solo el 76.6% tienen al menos un televisor de tipo digital con acceso a *internet* (INEGI, 2020b). Si bien un porcentaje relativamente grande de la población cuenta con teléfono celular, es necesario recordar que existe una gran disparidad en el acceso a *internet* en zonas rurales y urbanas. Lo que quiere decir que acceder a redes sociales, aplicaciones (“apps”), páginas gubernamentales, plataformas digitales y demás es difícil en el actual contexto mexicano. Además, según dicha encuesta, la tecnología suele ser usada para comunicarse, buscar información y acceder a redes sociales, principalmente, y no para interactuar con el gobierno.

Dentro de las acciones nacionales se encuentra la Estrategia Nacional Digital, que surge en 2013 como parte del Objetivo 5 del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. En la página de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional se enlistan una serie de políticas digitales alineadas al Plan Nacional de

Desarrollo entre las que destaca la descripción de gobierno electrónico: “se promueve la innovación, apertura, transparencia, colaboración y participación ciudadana para mejorar la inclusión digital a través de prácticas de gobierno electrónico” (Gobierno de México, n.d.). Actualmente las políticas digitales alineadas al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 son principalmente seis: 1) Coordinación de la política tecnológica en la Administración Pública Federal; 2) Mayor impulso y eficiencia en el aprovechamiento de la infraestructura de TIC; 3) Política Nacional de fomento a las compras de TIC; 4) Análisis técnico de proyectos de TIC; 5) Gobierno electrónico; 6) e Innovación tecnológica. La política seis “promueve la innovación, apertura, transparencia, colaboración y participación ciudadana para mejorar la inclusión digital a través de prácticas de gobierno electrónico” (Coordinación de Estrategia Digital Nacional, 2019).

El Gobierno mexicano está implementando políticas públicas que hagan uso de las tecnologías digitales no solo para agilizar los procesos burocráticos, sino para fortalecer las relaciones entre Gobierno, sociedad civil y sector privado con el fin de fortalecer la colaboración y la participación en los procesos de toma de decisiones.

Entre las herramientas digitales más utilizadas en México, por parte del gobierno, se encuentran: portales *web* de transparencia (Plataforma Nacional de Transparencia), portales *web* de datos abiertos (*open data*) (INEGI), y redes sociales (actualmente la gran mayoría de oficinas gubernamentales cuentan con redes sociales y son utilizadas para interactuar, informar y recibir información). Las más utilizadas por parte de la sociedad son: páginas *web*, *apps* y e-peticiones (Cruz, 2014). Pero según la información sobre Gobierno Electrónico en la página del INEGI, el 32.4% de la población de 18 años o más ha interactuado con el gobierno a través de *internet* para: iniciar, continuar o concluir algún trámite (28.8%); para conocer información sobre la organización interna, acciones, recursos públicos o programas (16%); para realizar algún pago o servicio (11.2%); y para interactuar mediante redes sociales con el fin de denunciar, quejarse o comentar (5.2%) (INEGI, 2019b).

Con base en lo anterior, los principales hallazgos resultan, en un primer momento, un gobierno con limitadas acciones eficaces a pesar de llevar diez años buscando un gobierno abierto (desde su ingreso en la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011): la percepción de la corrupción sigue siendo alta, lo que se traduce en poca transparencia; la información pública no suele ser de fácil acceso ni suele ser publicada oportunamente; los espacios de participación siguen siendo mínimos y los ciudadanos prácticamente no tienen relevancia en los procesos de toma de decisiones. Por lo que se necesita reforzar la elaboración de mecanismos e instrumentos encaminados a acciones que promuevan la participación ciudadana

Además, en el tema del uso de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información desde el gobierno, otorga un panorama de análisis para futuras aproximaciones sobre el estatus del gobierno electrónico en México. Sin embargo, las estadísticas disponibles en sitios públicos no permiten hacer este tipo de aproximaciones debido a que se centran en el análisis desde la posición del usuario. A manera de invitación a la reflexión, se menciona que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) propone algunos indicadores para medir el gobierno abierto entre los que se destacan (Naser, 2010):

- Ceg1 porcentaje de empleados en organizaciones gubernamentales que usan computadoras rutinariamente para su trabajo.

- Ceg2 porcentaje de empleados en organizaciones gubernamentales que usan *internet* rutinariamente para su trabajo.
- Ceg5 porcentaje de organizaciones gubernamentales con redes corporativas (*lan, wan, intranet* y *extranet*).
- Ceg7 porcentaje de organizaciones gubernamentales con acceso a *internet*, según tipo de acceso (banda angosta, banda ancha fija y banda ancha móvil).
- Ceg8 porcentaje de organizaciones gubernamentales que ofrecen plataformas de servicios a usuarios, según tipo de plataforma disponible: *web*, teléfono fijo, *fax* y teléfono móvil.

Finalmente podemos concluir que, el gobierno abierto busca la transformación de principios y valores de la gestión pública a partir de la inclusión de perspectivas atribuidas a dinámicas propias de los modelos de gobernanza. Para ello, surge la necesidad de gestionar dichos procesos a partir de perspectivas propias del gobierno electrónico o digital, el cual se fundamenta en la redefinición de la organización de la gestión pública, así como en la búsqueda de tres principios: transparencia, accesibilidad y capacidad de respuesta por medio de la tecnología como instrumento de comunicación y para proporcionar mejoras en la gestión de información de y en la administración pública. Lo anterior redimensiona el uso de las tecnologías en el ámbito público, establecido por la gobernanza electrónica que busca la eficacia y eficiencia de la información y los servicios públicos por medio de las TIC.

Por lo que el gobierno abierto, como un nuevo modelo de gobernanza, busca no solo llevar a cabo la modernización del gobierno, busca un cambio social y organización, donde las tecnologías de la información y comunicación (especialmente las digitales) sean herramientas que ayuden a un fin mayor: la instauración de un gobierno abierto regido bajo los principios de transparencia, participación y colaboración. Cuando se habla de transparencia, no es solo poder consultar información, se trata de tener acceso oportuno, en formato abierto, que permita la reutilización de la información para generar conocimiento y permita a la ciudadanía participar de manera informada en los procesos de toma de decisiones, pues, de tal manera, el ciudadano también colabora en la construcción de un gobierno abierto. Mientras que con el gobierno electrónico las administraciones se enfocan, principalmente, en proveer servicios de calidad a través de *internet* y de las nuevas tecnologías, con el gobierno abierto se busca generar un gobierno “en red”, donde todos los actores sociales tengan algo que aportar en la construcción de un buen gobierno.

Referencias bibliográficas

- Ahn, M. J. 2011. “Adoption of E-Communication Applications in U.S. Municipalities: The Role of Political Environment, Bureaucratic Structure, and the Nature of Applications”, *The American Review of Public Administration*, vol. 41, no. 4: 428-452.
- Aguilar Villanueva, L. F. 2003. *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____. 2006. *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Anderson, T. B. 2009. “E-government as an anticorruption strategy”, *Information Economics and Policy*, no. 21, pp. 201-210.

- Arellano, D. 1999. “De la administración pública a la nueva gestión pública: cinco dilemas”, Revista conmemorativa: El estado del Arte de la Administración Pública, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.
- Basu, S. 2004. “E-Government and Developing Countries: An Overview”, *International Review of Law Computers and Technology*, vol. 18, no. 1, pp. 109-132.
- Barrera, L. V., & Campos. 2015. Una visión desde la sociedad civil, en <https://gobiernoabierto.org/blog/2017/06/21/la-alianza-para-el-gobierno-abierto-una-vision-desde-la-sociedad-civil/>
- Cabo, C. 2013. “Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica”, en Hofmann, A., Ramírez-Alujas, A. & Bojórquez, J. A., *La Promesa del Gobierno Abierto*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de datos personales de la Ciudad de México.
- Calderón, C. & Lorenzo, S. (coords.). 2010. *Open Government: Gobierno Abierto*, Jaén, España, Algón Editores.
- Castoldi, P. 2002. *El gobierno electrónico como un nuevo paradigma de administración*, Buenos Aires, Argentina, Universidad Católica Argentina.
- CEPAL. 2020. Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), en <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/AGA> [Consultado 13 de noviembre del 2021].
- Clarke, A. & Francoli, M. 2013. “What’s in a name? A comparison of open government’ definitions across seven Open Government Partnership members”, *Journal of Democracy and Open Government*, vol. 6, no. 1, pp. 248-266.
- Criado, J. I. Hughes, O. & J. Teicher. 2002. “E-government and managerialism: A second revolution in public management”, 6th International Research Symposium on Public Management, University of Edinburgh.
- Cruz, C. 2014. *Hacia el Gobierno Abierto: Una caja de herramientas*, Organización de los Estados Americanos.
- Cruz-Rubio, C. N. 2015. “¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, no. 8, pp. 37-53.
- Dugdale, A., Daly A., Papandrea, F., & Maley, M. 2005. “Accessing e-government: challenges for citizens and organizations”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71, no. 1, pp. 109-118.
- Ferraro, A. 2009. *Reinventando el Estado*, INAP.
- Gutiérrez-Rubí, A. 2011. “Open Government y crisis económica”, *Diario Cinco Días*, en https://cincodias.elpais.com/cincodias/2011/01/25/economia/12296071747_850215.html [Consultado 10 de noviembre del 2021].
- García Jurado, Roberto. 2003. “La teoría democrática de Huntington”, *Política y Cultura*, no. 19, pp. 7-24, en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=267/26701902> [Consultado 1 de octubre de 2020].
- Gobierno de México. 2020. *Coordinación de Estrategia Digital Nacional*, en <https://www.gob.mx/cedn#9394> [Consultado 7 de enero del 2022].

- Hofmann, A., Ramírez-Alujas, A. & Bojórquez, J. A. 2013. *La Promesa del Gobierno Abierto*, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de datos personales de la Ciudad de México.
- INEGI. 2019a. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019, en <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/> [Consultado 12 de enero del 2022].
- _____. 2019b. Gobierno electrónico, en <https://www.inegi.org.mx/temas/gobierno/>
- _____. 2020a. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019, en <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2019/> [Consultado 17 de febrero 2022].
- _____. 2020b. Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2020, en <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2020/> [Consultado 15 de marzo del 2022.]
- _____. 2020c. Indicadores de Ocupación y Empleo: Cifras durante enero de 2020. <https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=5593>
- _____. 2021. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020, en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngspspe/2020/doc/cngspspe_2020_resultados.pdf
- International Budget Partnership. 2020a. Country Datasheet: Mexico (MX), en <http://survey.internationalbudget.org/#calculator/MX> [Consultado 3 de octubre del 2021].
- _____. 2020b. Open Budget Survery: Home. <http://survey.internationalbudget.org/#home> [Consultado 4 de Octubre del 2021].
- Jóvenes en Movimiento A.C. 2018. Índice Nacional de Participación Juvenil 2017-2018. <http://ollinac.org/indice-nacional/> [Consultado 26 de febrero del 2022].
- Lathrop, D. y Ruma, L. 2010 *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, O'Reilly Media, Sebastopol.
- Longo, J. 2013. "Open Government. What's in a Name?", en <http://thegovlab.org/open-government-whats-in-a-name/> [Consultado 17 de octubre del 2021].
- March, J. G. y Olsen, J. P. 1984. "The new institutionalism: organizational factors in political life", *American Political Science Review*, no. 78, pp. 734-749.
- Marche, S. y McNiven, J. D. 2003. "E-government and e-governance: The future isn't what it used to be", *Canadian Journal of Administrative Sciences*, no. 20, pp. 74-86
- Mariñez Navarro, F., & Valenzuela Mendoza, R. E. 2013. *Gobierno abierto: ¿Más informaciones? ¿Más gobierno? ¿Más sociedad? ¿En qué consiste? Propuestas para los gobiernos locales. (Primera)*. Miguel Ángel Porrúa.
- Mayntz, R. 2000. "Nuevos desafíos de la teoría de governance", *Instituciones y Desarrollo*, no. 7, pp. 35-52.
- Meijer, A. J., Curtin, D. y Hillebrandt, M. 2012. "Open government: connecting vision and voice", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 78, no. 1, pp. 10-29.
- Merino, M. 2005. "La importancia de las rutinas: marco teórico para una investigación sobre la gestión pública en México", *CIDE*, no.160, pp. 1-20.

- North, Douglass C. 2000 “La evolución histórica de las formas de gobierno”. Revista de Economía Institucional, no. 2, pp. 133-148.
- Noveck, B. 2011. “What’s in a Name? Open Gov and Good Gov”, Huffington Post, April 7.
- OCDE. 2006. La modernización del Estado: el camino a seguir, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico e Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Open Government Partnership. 2012. en <http://www.opengovpartnership.org>. [Consultado el 3 de marzo del 2022].
- Open Government Partnership. 2022. Miembros, en <https://www.opengovpartnership.org/es/our-members/> [Consultado el 3 de marzo de 2022].
- Open Knowledge Foundation. (n.d.-a). Global Open Data Index: Methodology. Retrieved September 29, 2020, from <https://index.okfn.org/methodology/> [Consultado 28 de marzo del 2022].
- Open Knowledge Foundation. (n.d.-b). Global Open Data Index: Mexico. Retrieved September 29, 2020, from <https://index.okfn.org/place/mx/> [Consultado el 29 de marzo del 2022].
- Osorio, C. A. 2002. Public Ends by Digital Means: some thoughts on e-government and the creation of public value, NSF Digital Government Workshop, White Paper, no. 29.
- Oszlak, O. 2013. “Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”, Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno, 5, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe-Red GEALC.
- Parsons, W. 2007. “Políticas públicas: una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas”, México, Miño y Dávila-FLACSO.
- Peschard Mariscal, J. 2013. “Del gobierno abierto a la transparencia proactiva: la experiencia del IFAI en 2011”, en Hofmann, A., Ramírez-Alujas, Álvaro y Bojórquez, José Antonio, La Promesa del Gobierno Abierto, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de datos personales de la Ciudad de México, p. 27-49.
- Pring, C., & Vrushi, J. 2019. Barómetro Global de la Corrupción: América Latina y el Caribe 2019 - Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción, en <https://www.transparency.org/es/publications/global-corruption-barometer-latin-america-and-the-caribbean-2019> [Consultado 3 de abril de 2022].
- Ramírez-Alujas, A.V. 2010. “Innovación en la gestión pública y open government (gobierno abierto): una vieja nueva idea”, Revista Buen Gobierno, no. 9, pp. 94-133.
- _____. 2011. “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”, Revista Enfoques, vol. IX, no. 15, pp. 99-125.
- Ramírez-Alujas, A.V. & Cruz-Rubio, C.N. 2012. “Políticas Públicas Abiertas: Hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto”, Revista Buen Gobierno, no. 13, pp. 52-76.

- Ramírez-Alujas, A.V. & Dassen, N. 2014. “Vientos de cambio: El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe”, Inter-American Development Bank, Technical note. No. IDB-TN-629.
- Reggi, L. & Dawes, S. 2016. “Open government data ecosystems: Linking transparency for innovation with transparency for participation and accountability”, International Conference on Electronic Government, pp. 74-86.
- Rivera Urrutia, E. 2006. “Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico. Una revisión de la literatura”, *Revista Gestión y Política Pública*, no. XV, pp. 259-305.
- Rose, R. 1998. *El Gran Gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, FCE.
- Sabatier, P. 1998. “The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe”, *Journal of European Public Policy*, vol. 5, no. 1, pp. 93-130.
- Sartori, G. 1970. “Concept misformation in comparative politics”, *American Political Science Review*, vol. 64, no. 4, pp. 1033-1053.
- Scharpf, F. 2005. “Conceptos de legitimación más allá del Estado-Nación”, *Revista Española de Ciencia Política*, no. 13, pp. 13-50.
- Schauer, F. 2011. “Transparency in Three Dimensions”, *University of Illinois Law Review*, pp. 1339-1357.
- Subirats, J. 2013. “Preámbulo”, en Hofmann, A., Ramírez-Alujas, Álvaro y Bojórquez, José Antonio, *La Promesa del Gobierno Abierto*, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de datos personales de la Ciudad de México, pp. 13-17.
- Stoker, G. 1998. *Governance as theory: five propositions*, UNESCO, pp. 17-28.
- UNESCO. 2000. *Gobernabilidad electrónica: Fortalecimiento de capacidades de la gobernabilidad electrónica*, UNESCO.
- Transparency International. 2019a. *Global Corruption Barometer*, en <https://www.transparency.org/es/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019/results/mex> [Consultado el 4 de mayo de 2022].
- _____. 2019b. *IPC 2019: Américas*. <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2019-americas>
- _____. 2020. *Mission, vision, values*. <https://www.transparency.org/en/the-organisation/mission-vision-values> [Consultado el 4 de mayo del 2022].
- _____. 2021. *Corruption Perceptions Index*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021> [Consultado el 6 de mayo del 2022].
- Villoria Mendieta, M. 2013. “El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo”, en Hofmann, A., Ramírez-Alujas, Álvaro y Bojórquez, José Antonio, *La Promesa del Gobierno Abierto*, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de datos personales de la Ciudad de México, pp. 69-99.
- Wimmer, M. 2001. “European Development towards Online One-stop Government: The e-GOV Project”, *Proceedings of the ICEC 2001 Conference*, Viena, p. 31.
- _____. 2002. “Integrated service modelling for online one-stop government”, *Electronic Markets*, vol. 12, no. 3, pp.149-156.