



# México entre el Gobierno Abierto y la Transparencia Artificial

Rodrigo Sandoval Almazán

## Documento extraído de:

Sandoval, R. (2018). México entre el Gobierno Abierto y la Transparencia Artificial. *Espacios Públicos*, 20(51), 95-113. Recuperado de <http://politicas.uaemex.mx/espaciospublicos/eppdfs/N51-5.pdf>



# México entre el Gobierno Abierto y la Transparencia Artificial

Mexico: Between Open Government and Artificial Transparency

Fecha de recepción: 04 de septiembre de 2017

Fecha de aceptación: 16 de abril de 2018

*Rodrigo Sandoval Almazán\**

## RESUMEN

Para resolver los males de México, la transparencia se ha convertido en la palabra mágica, sin embargo, en el resto del mundo han sido siempre: gobierno abierto. Surge entonces la interrogante que orienta a este ensayo: ¿México quiere ir hacia el gobierno abierto o hacia la transparencia artificial? Para dar una respuesta, el presente trabajo primero busca ayudar a entender el concepto de gobierno abierto, desde una perspectiva científica; en segundo lugar, se profundiza en la construcción de la transparencia proactiva, que orienta actualmente los esfuerzos en México, y se compara con la transparencia académica vinculada al gobierno abierto; esto nos lleva a considerar los riesgos que se corren al seguir esta tendencia, dichos riesgos son analizados en este ensayo a partir de investigaciones internacionales. Finalmente, se concluye con una breve reflexión sobre el Estado abierto.

**PALABRAS CLAVE:** datos abiertos, gobierno digital, Estado abierto, rendición de cuentas, gobierno.

## ABSTRACT

Transparency has become the magic bullet to solve corruption in Mexico. However in the rest of the world the magic words has always been: open government. Mexicans seems to be focusing their efforts only to transparency actions. This problem rises the question that leads this essay: Does Mexico wants to follow the path of open government or an artificial transparency? The purpose of this text is to answer this question. Firstly helping on the understanding of the term open government from an academic perspective; secondly, to analyze in detail the proactive transparency that focus Mexican government and compare it with an academic vision of transparency linked to open government. Thirdly, describe the risks of continue the tendency of transparency actions only, and fourth presents the concept of open state as a perfect goal for openness.

**KEY WORDS:** accountability, digital government, openness, proactive transparency, open data.

\* Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo-e de contacto: rsandovala@uaemex.mx

## INTRODUCCIÓN

En los albores de tiempos turbulentos, como la era Trump, la necesidad del gobierno abierto es más importante que nunca para detener la limitación de las libertades. Sin duda, las telecomunicaciones han traído consigo una comunicación instantánea entre sociedades interconectadas (Castells, 2012), situación que conlleva responsabilidades implícitas e inéditas al estar en permanente contacto entre los ciudadanos del mundo sin pertenecer a una sola nación.

Esta eliminación de identidades nacionales para formar parte de un mundo global –nacionalismo resucitado en la era Trump– es lo que causó un mayor impacto en las ideas de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y gobierno abierto, impulsado por el gobierno de Barack Obama en aquel lejano 2008, tanto para legitimar su gobierno como para crear un mayor acercamiento con los ciudadanos y devolverle legitimidad al gobierno. Tal idea fue retomada por otros países a través de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) –impulsada por Brasil y Estados Unidos–, con la que este conjunto de naciones ha creado un frente común de nuevas prácticas para disminuir la corrupción y mejorar los gobiernos.

Méjico no es ajeno a dicho esfuerzo. En 2015 ocupó la presidencia de AGA y desde 2002 comenzó a implementar políticas públicas de transparencia a nivel federal, local y municipal, además de expedir decretos para impulsar políticas de datos abiertos y haber creado un organismo público dedicado a la institucionalización de tales políticas: el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

En 2016 se publica la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* que considera no sólo las dependencias federales del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sino que incluye como sujetos obligados de la ley a los partidos políticos, sindicatos, universidades, fideicomisos y demás organismos descentralizados que reciban fondos públicos.

Sin embargo, estos avances parecen apuntar hacia una dirección opuesta a la construcción de políticas gobierno abierto. Parece que Méjico vive en una transparencia artificial que, si bien permite el acceso a la información, no logra disminuir la corrupción ni ejercer una profunda rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno.

En dicho contexto surge la interrogante que motiva este ensayo: ¿Méjico quiere ir hacia el gobierno abierto o la transparencia artificial? Cuatro argumentos responderán: el primero es la distinción entre gobierno abierto y transparencia; el segundo, analizar el origen de la transparencia proactiva (que dirige actualmente los esfuerzos del gobierno mexicano); el tercer argumento describe los riesgos de continuar en esta dirección; y en cuarto lugar proponer la idea de un Estado abierto.

## RECONSTRUYENDO EL GOBIERNO ABIERTO DESDE SU CONCEPTO

Entender el concepto del gobierno abierto se ha vuelto un reto intelectual. Por una parte, están los que quieren comprenderlo para implementarlo, por otra, los que quieren interpretarlo a su manera por no convenir a sus intereses, es decir, para garantizar la opacidad. Por ello, hay muchas definiciones que buscan destruir la idea original del gobierno abierto o confundir tanto a los ciudadanos como a los tomadores de decisiones.

Este apartado reconstruye esta visión teórica desde distintas perspectivas para darle claridad y sustento.

Para aclarar este debate consideraré tanto las fuentes oficiales –organismos internacionales y nacionales–, así como a los estudiosos del tema. Al final de esta sección, con un concepto de gobierno abierto más claro, podremos reflexionar acerca de sus diferencias con la transparencia artificial que dirige actualmente las tareas de transparencia.

Para reconstruir el concepto de gobierno abierto en México partamos de la definición que propone el INAI como eje central desde donde se toman las decisiones en este tema. En el documento *Modelo Teórico del Gobierno Abierto* dice así: El presente Modelo parte de una definición normativa de Gobierno Abierto que “entiende este concepto como: un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, buscando propiciar un ambiente de rendición de cuentas e innovación social” (IFAI, 2016:18).

De esta definición parecen desprenderse dos interpretaciones: una es que el gobierno abierto es un “esquema de gestión y producción de políticas públicas” para resolver políticas públicas de manera colaborativa; la otra interpretación, es que los instrumentos para realizarlo serían la transparencia y la participación ciudadana bajo un marco de rendición de cuentas buscando la innovación. Esta sería la visión del gobierno abierto del inai.

Bajo la luz de los conceptos del INAI, las propuestas teóricas de los organismos internacionales nos ofrecen una visión distinta.

Partamos de la más cercana a nuestro contexto, la *Carta Iberoamericana del Gobierno Abierto*:

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

Esta definición, seguramente colectiva de los países miembros del CLAD, contiene una visión prospectiva para aspectos como la gobernanza pública y el buen gobierno; pero destaca “incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas”, no menciona nada de esquemas, participación ciudadana, innovación, datos, registros públicos o información gubernamental.

El concepto de gobierno abierto de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico dice así:

La transparencia de las acciones del gobierno, la accesibilidad de los servicios e información del gobierno y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades. Juntos, estos tres bloques de construcción respaldan una serie de beneficios para el gobierno y las sociedades: mejorar la base de evidencia para la formulación de políticas, fortalecer la integridad, desalentar la corrupción y crear confianza pública en el gobierno (Eurostat, 2005).

En este concepto destaca “la transparencia de las acciones del gobierno” y posteriormente se enfoca en la accesibilidad de la información, con dos objetivos clave: 1. Desalentar la corrupción; y 2. Crear confianza pública en el gobierno. Bastante alejado de la concepción del INAI.

Revisemos ahora las definiciones académicas más destacadas, por ejemplo McDermott (2010), quien realizó el primer análisis del tema un año después de que Barack Obama publicara su directiva en 2009, dice que: “La iniciativa de gobierno abierto establecería un sistema de transparencia, participación pública y colaboración” En este sentido, la autora le apuesta a una sistematización - u organización - de la participación, colaboración y la transparencia.

Meijer, Curtin y Hillebrand (2012) conceptualizan al gobierno abierto basado en la visión (es decir, la transparencia) y la voz (es decir, la participación), en donde la primera se refiere al “acceso abierto a la información gubernamental” y la segunda significa “acceso abierto a los ámbitos de toma de decisiones”. Estos investigadores van mucho más lejos que el esquema propuesto por el inai, proponen que el gobierno abierto es el “acceso abierto a la información gubernamental” y la toma de decisiones del gobierno, lo cual incluye la participación ciudadana.

Gascó (2014) complementa la idea anterior, considerando que el gobierno abierto es una definición relacionada con la mejora en la transparencia, la colaboración y la participación mediante la apertura de datos y la acción abierta. Karamagioli y sus colegas, conciben al gobierno abierto de la siguiente forma:

El gobierno abierto se describe como una etiqueta global para un sistema de gobierno más transparente, accesible y sensible, donde la información se mueve libremente hacia y desde

el gobierno, a través de una multitud de canales. En este sistema, el intercambio de información es la norma entre sector público y recursos significativos, la capacitación y los procedimientos administrativos se destinan a la difusión efectiva de los conocimientos y los servicios (Karamagioli *et al.*, 2014).

Comparando el anterior concepto con la propuesta del inai vemos que la concepción mexicana está muy lejos de concebir al gobierno abierto como un flujo de información libre promoviendo el intercambio y dirigiendo sus recursos y procedimientos para lograr una difusión de conocimientos y servicios. Sin embargo, la conceptualización más completa, proviene precisamente de dos investigadores mexicanos, quienes proponen tres componentes para entenderlo:

Proponemos una definición de gobierno abierto que incluya principios de datos abiertos, pero también va más allá de ese concepto para integrar varios componentes: (1) el gobierno abierto puede entenderse como una estrategia tecnológica e institucional que transforma la información gubernamental desde la perspectiva de un ciudadano; 2) Los ciudadanos pueden proteger, reutilizar, colaborar o interactuar con la información y los datos de varias formas y (3) como resultado de esta transformación, los ciudadanos están facultados para escudriñar las decisiones y acciones de los funcionarios públicos para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas y por lo tanto proponer diferentes alternativas para los servicios públicos y otras acciones gubernamentales (Sandoval-Almazan y Gil-García, 2015).

Este es uno de los conceptos que integra elementos para describir el fenómeno del gobierno abierto, no sólo porque establece una línea orientadora –una estrategia– sino porque incluye la tecnología y el cambio en las instituciones para “transformar la información gubernamental” que va en la misma dirección que Karamagioli y sus colegas, pero que agrega la función ciudadana –proteger, colaborar, interactuar– con la información, lo que favorece la rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

En conclusión, el concepto del inai carece de las características que muestran las definiciones de los organismos internacionales analizados aquí –CLAD y OCDE–, tales como las estrategias de gobernanza pública, la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas (CLAD), tampoco integra la conceptualización de la ocde en transparentar las acciones del gobierno o accesibilidad de servicios, mucho menos en fortalecer la integridad o desalentar la corrupción.

El modelo teórico de gobierno abierto propuesto por el INAI carece de las ideas de acceso abierto a la información gubernamental y a los ámbitos de toma de decisiones (Meijer, Curtin y Hillebrand, 2012), mucho menos se concibe como un sistema de gobierno que busque liberar la información en múltiples canales y fomente el intercambio de información (Karamagioli *et al.*, 2014). Tampoco establece una estrategia tecnológica e institucional que dé certidumbre a los esfuerzos de transformar la información gubernamental desde la perspectiva ciudadana, para garantizar que sean éstos quienes puedan proteger, reutilizar e interactuar con la información gubernamental (Sandoval-Almazan & Gil-Garcia, 2015).

En suma, es evidente que hay que utilizar un concepto que describa mejor al gobierno abierto, algunos autores ya han comenzado a

proponer algunos más precisos de “apertura y transparencia” (Schlagwein et.al., 2017), aunque este no es el objetivo de este ensayo, por ello, me limitaré solamente a establecer un conjunto de ideas producto de esta reconstrucción conceptual que apoyen la comparación con la transparencia en el siguiente apartado:

- Acceso abierto a la información gubernamental.
- Acceso abierto a los ámbitos de tomas de decisiones.
- Sistema de gobierno para acelerar el flujo de información.
- Transformar la información gubernamental.
- Estrategia tecnológica e institucional.
- Inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas.
- Busca transparentar las acciones del gobierno o accesibilidad de servicios.
- Busca fortalecer la integridad y desalentar la corrupción.

#### **LA TRANSPARENCIA DESDE LA PERSPECTIVA DEL INAI**

A partir de la reconstrucción del concepto de Gobierno Abierto, dejando a un lado las ambigüedades y confusiones que el término ha traído en distintos espacios, tanto académicos como gubernamentales, es evidente que no es posible considerar el concepto propuesto por el INAI para explicar u orientar las políticas a este respecto, dado que carece de la mayoría de los componentes tanto internacionales como académicos.

Sin embargo, es preciso entender el concepto de la transparencia desde la óptica del INAI y contrastarla con la teoría. A partir del documento *Modelo de Transparencia Proactiva*, publicado en el 2015 por el organismo antecedente al INAI, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), se hace la justificación del concepto de transparencia a partir de tres argumentos.

El primero es que la transparencia es la “apertura de los procesos internos de una organización, así como de las decisiones y / o procesos de terceros cuando se involucran en una organización” (pág. 9), citando a Florini 1998, que no aparece en las referencias del documento.

El segundo argumento es que la transparencia es el “requisito para un adecuado intercambio de información, un mecanismo para equilibrar el control de estas tres autoridades y sociedad...”, citando a Bouckaert y Van de Walle (2003), que tampoco aparece en las referencias del documento.

El tercero es que la transparencia garantiza una efectiva rendición de cuentas, apoyado en Savoie (2003) quien presenta el servicio civil de Canadá, y sólo en su último capítulo se refiere a la rendición de cuentas; dicho documento es fundamental para justificar la idea de transparencia en México, pero revisándolo tiene escaso contenido que aborde el tema, y tampoco tiene relación con los otros estudios de transparencia a nivel mundial.

En el *Modelo de Transparencia Proactiva* la transparencia se define como un:

Esfuerzo institucional encaminado a hacer efectivo el principio de máxima publicidad de la información. En este punto es necesario enfatizar que la existencia de esfuerzos reactivos no es suficiente, se requiere, por parte de las instituciones se requiere, diseñar e instrumentar todas las

medidas, previsiones y voluntades con el fin de potenciar el acceso a la información pública de manera expedita, gratuita y comprensible (IFAI, 2015: 9).

Por ello, justifican la transparencia a partir de un marco establecido por Guerrero (2008), quien identifica tres generaciones de políticas de transparencia, a partir de las cuales se desprende la transparencia productiva como una política de segunda generación.

El concepto de transparencia proactiva, de acuerdo con el texto oficial, proviene de Fung, Graham y Weil (2007) quienes se refieren a “las políticas mediante las cuales los gobiernos publican información relevante, oportuna, accesible y estandarizada para los ciudadanos permitiendo que participen de las decisiones y procesos públicos, tengan un mayor acceso a servicios sociales, reduzcan asimetrías de información y tomen mejores decisiones respecto a sus vidas” (10). Los autores del concepto oficial en México, agregan que Fung, Graham, Weil y Fagotto (2007) sugieren la “focalización” que puede ser comprendida como el diseño e implementación de sistemas o mecanismos de acceso a la información en sectores o temas específicos, sin necesidad de existir previsión legal.

En el glosario del documento, la transparencia proactiva aparece definida como: “Publicación de información adicional a la que establece como mínimo la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública a los sujetos obligados, considerando las demandas de la sociedad y donde se promueve la reutilización de la información” (IFAI, 2015: 29). Finalmente, en el sitio web del INAI, la transparencia se divide en tres tipos, y aparece otra definición de Transparencia Proactiva y su sustento legal:

**Transparencia Reactiva:** Se refiere a los procedimientos de acceso a la información y a los recursos de revisión que propician la entrega de la información solicitada. El sistema que facilita el registro de las solicitudes de información, así como de los recursos de revisión, y proporciona los elementos necesarios para su seguimiento hasta su resolución es el Infomex.

**Transparencia Activa:** Es la publicación de información por parte de los sujetos obligados de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en su artículo 7. El POF, de la APF, es el medio para la publicación de la información de las dependencias y entidades en formatos estandarizados y con navegación uniforme.

**Transparencia Proactiva:** Conjunto de actividades e iniciativas que promueven la reutilización de la información relevante por parte de la sociedad, publicada por los sujetos obligados, en un esfuerzo que va más allá de las obligaciones establecidas en la Ley. A (artículo 7º, fracción xv)

Finalmente, de acuerdo con la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (LGTAIP), sólo destina un artículo al Gobierno Abierto, que dice: “Artículo 59. Los Organismos Garantes, en el ámbito de sus atribuciones coadyuvarán, con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental” (DOF, 2015: s/p).

Llegado a este punto surgen las interrogantes: ¿qué es la transparencia proactiva?, ¿qué relación existe entre la transparencia proactiva y el Gobierno Abierto?, ¿dónde está el origen conceptual

y la vinculación teórica de la transparencia proactiva? Para intentar resolverlas, describo en el siguiente apartado la relación entre transparencia productiva y gobierno abierto.

## DE LA TRANSPARENCIA PROACTIVA A LA TRANSPARENCIA DEL GOBIERNO ABIERTO

Desde la perspectiva del gobierno abierto la idea de apertura es mucho más amplia, tanto del acceso a los datos como de los procesos, con esta idea debe concebirse una apertura gubernamental que permita apoyar las distintas formas de transparencia, impulsar la rendición de cuentas y la apertura de datos.

Los autores fundacionales de las ideas de gobierno abierto y libertad de información, como Ivester (1977), Parks (1957) y Relyea (1977), han venido impulsándolas argumentando en tal dirección, donde la apertura gubernamental es fundamental para el gobierno abierto. Más recientemente, Barack Obama propone la idea de apertura gubernamental y después la transparencia: “*the open government initiative would establish a system of transparency, public participation, and collaboration*” (McDermott, 2010). De esta forma, establece que la transparencia es una herramienta parte de un sistema más amplio que incluye la participación y la colaboración ciudadana. Esta idea de un sistema para la transparencia es también recogida por Cruz y Joo (2017), quienes proponen un modelo socio-técnico en específico para los datos del gobierno abierto. De esta forma, la transparencia se convierte en un medio para lograr un fin: alcanzar el gobierno abierto

Otra manera de entender esta relación sería ver a la transparencia como una acción. Tratándose del efecto de la apertura. Cuando nos referimos a “abrir el gobierno” estamos

hablando de transparentar procesos, datos, archivos e información gubernamental que ha estado resguardada. La apertura es la dirección, la transparencia es el camino.

Mariñez Navarro (2013: 313) define la transparencia como “la disponibilidad y aumento del flujo de información oportuna, clara, relevante, de alta calidad y confiable, relacionada con las actividades de la organización gubernamental que por supuesto impacta a la gestión pública misma”.

Siguiendo esta idea, Michener y Bersch (2013) definen la transparencia a partir de dos ideas clave: visibilidad y deducción (*visibility and inferability*). La primera se refiere a traer a la luz un objeto; la segunda propone que puede ser deducido o entendido con cierto grado de precisión de acuerdo a los datos o la evidencia.

Estos mismos autores sugieren que el concepto de transparencia adquirió mayor realce en la actualidad con el trabajo de los economistas George Akerlog, Michael Spence and Joseph Stiglitz relacionan el concepto de apertura gubernamental con la idea de “Glásnost” que significa “apertura”, y que fue impulsada por Mikhail Gorbachov en los años ochenta del siglo xx.

Villeneuve (2014: 557) propone un concepto más claro de transparencia que “resume lo que se ha aplicado en el sector público como ‘conducir los asuntos públicos de una forma abierta o de otro modo ser sujeto del escrutinio público’”, además argumenta que para “activar” esta transparencia un instrumento clave ha sido el acceso a la información y las leyes vinculadas a dicha posición. Pero Villeneuve va más allá, al proponer un concepto sobre la transparencia de la transparencia (ToT): “Es la comunicación productiva, abierta y sin obstáculos de conceptos herramientas y que se ubican para promover o alcanzar la transparencia lo que subraya

los derechos inherentes y la obligación de las administraciones o los ciudadanos” (2014: 557).

Albert Meijer (2009) propone que la transparencia puede entenderse bajo tres perspectivas: pre-moderna, moderna y post-moderna. Su estudio demuestra que la transparencia mediada por computadora es una herramienta de la perspectiva moderna, por lo que le da a la gente mayor información y contribuye a la racionalización de la sociedad. En cambio, los posmodernos se enfocan en la estética de la transparencia analizando las distintas formas de mediación por computadora.

Siguiendo la idea de Meijer (2009), en México se están implementando prácticas de lo que llama la “transparencia moderna”, ya que los esfuerzos del gobierno mexicano se han dirigido a implementar formas de “transparencia mediada por computadora”, uno de esos ejemplos es la plataforma nacional de transparecia, y difundir el acceso a la información y la transparencia usando Internet. Por el contrario, la definición de transparencia proactiva entendida como: “Conjunto de actividades e iniciativas que promueven la reutilización de la información relevante por parte de la sociedad, publicada por los sujetos obligados, en un esfuerzo que va más allá de las obligaciones establecidas en la Ley.” (IFAI, 2015). Está muy alejada de la concepción de ser una herramienta para implementar el gobierno abierto de apertura, visibilidad, flujo de información y de sistematización que se necesita. En cambio, tal conceptualización favorece otro tipo de transparencia: una transparencia artificial, creada para “transparentar” en apariencia.

Sobre la transparencia se ha escrito mucho tanto en relación con el gobierno abierto tanto su impacto en la rendición de cuentas y el acceso a la información, lo cual escapa de este análisis

y se profundizará en el siguiente apartado de los riesgos de la “Transparencia Artificial”.

## **RIESGOS DE LA TRANSPARENCIA ARTIFICIAL**

Este es el punto de inflexión en el análisis del gobierno abierto en México. ¿Hay que decidir entre seguir la ruta de la Transparencia Proactiva o tomar el camino de la Transparencia del Gobierno Abierto? En esta sección argumento los principales riesgos al continuar por la primera ruta: legitimidad y corrupción; rendición de cuentas y transparencia mediada por computadora.

### ***Legitimidad y Corrupción en el camino proactivo***

Curtin y Meijer (2006) hicieron un estudio sobre el portal de transparencia de la Unión Europea ([europa.eu.int](http://europa.eu.int)), en dicho portal único –one-stop– encontraron 6 millones de páginas y más de 50 millones de consultas por mes durante 2006, por lo que se preguntan: ¿acaso estos números han impulsado la legitimidad de los gobiernos europeos? El caso del Brexit en Reino Unido en 2016 y problemas sociales como el auge de las derechas ultraconservadoras en Francia, Austria, Alemania y España indican lo contrario.

En México, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAID), realizada por el INEGI<sup>1</sup> en 2016, reporta que sólo un 5.6% de la población mexicana realizó una solicitud formal de información (p. 50) y de ellos sólo consideraron que la respuesta fue útil el 94.3% y verdadera el 93.1%. (p. 56). Pero sólo el 86.5%

dijo que estaba completa (p. 57), mientras que el 37.7% dijo sentirse Muy satisfecho, por un 22.9% de Insatisfecho (p. 63). ¿Dónde está la legitimidad generada por esta transparencia proactiva?

Volviendo a Curtin y Meijer (2006), después de analizar el discurso de transparencia de la Unión Europea y su historia, estos autores plantean tres hipótesis para explicar el vínculo entre transparencia y legitimidad.

1. La transparencia del proceso de elaboración de políticas públicas que puede generar la aceptación social del proceso de políticas y por ende generar mayor legitimidad.
2. Transparentar los resultados de las políticas públicas puede generar mayor confianza en los beneficios que brinden y por lo tanto generar legitimidad.
3. La transparencia de los resultados de las políticas públicas puede generar mayor confianza pública en el gobierno y por lo tanto generar legitimidad social.

Lo que aprendemos de Curtin y Meijer (2006) es que la transparencia no se reduce a dar datos ni tampoco facilitar el acceso hacia la información gubernamental. Para que generen legitimidad es necesario transparentar tanto el diseño de las políticas públicas como sus resultados –positivos o negativos– en aras de impulsar la legitimidad a través de ganar la confianza de los ciudadanos.

El tema de la corrupción es aún más complejo. Naurin (2007) se pregunta al respecto: “¿La transparencia realmente hace la diferencia en el combate a la corrupción? ¿Qué evidencia tenemos de ello?”. Lindstedt y Naurin (2010) van más allá,

<sup>1</sup> La encuesta ENAID, realizada por el INEGI, es nacional, abarcando 14,400 hogares del 04 al 29 de abril en todo el país, completando 12,306 entrevistas (INEGI 2016a).

analizaron 111 países para encontrar que no basta con hacer disponible la información para prevenir la corrupción, es indispensable que exista una serie de condiciones para que la información sea útil; ellos encontraron cuatro: 1. Educar en Rendición de cuentas; 2. Medios de comunicación que circulen libremente; 3. Elecciones libres y justas; y 4. Una prensa libre. Además postulan que habría que acompañar estas reformas fortaleciendo la capacidad de los ciudadanos para actuar con la información disponible, tanto para que procesen la información como que impongan sanciones con ella.<sup>2</sup>

El caso mexicano parece demostrar lo contrario, tan sólo dos datos nos indican ello, de acuerdo con la enaid (INEGI 2016a: 22) se reporta que para el 41.5% de los encuestados, obtener información gubernamental es “Difícil”, y el 17.2% indica que es “Muy difícil”. La suma de ambos porcentajes indica que para el 58% de los entrevistados es muy difícil obtener información del gobierno. El segundo dato, también de esta misma encuesta, es que sólo el 50.6% ha escuchado sobre la existencia de una Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública, pero el 67.6% no recuerda el nombre de la Ley. El 50.6% reconoce al INAI, pero sólo el 7.7% pudo mencionar el nombre.

Estos datos demuestran la falta de una educación en rendición de cuentas. Los asesinatos y desapariciones de periodistas en México de 2012

a 2016 (Relly y Gonzalez de Bustamante, 2014), así como la marginación de los noticieros más críticos –como el caso de la periodista Carmen Aristegui (Santorum, 2013)– demuestran que no existe un flujo de comunicación ni tampoco una prensa muy libre. Algunos académicos (Lawson, 2000 y Schettino, 2002) han cuestionado el nivel de justicia y libertad de las elecciones, pero los elementos anteriores sólo evidencian que no es suficiente transparentar la información.

## LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA TRANSPARENCIA PROACTIVA

Shkabatur (2012: 81) propone que “los contenidos de las políticas de transparencia en línea –y no sólo su retórica– deben enfocarse en la información de rendición de cuentas. Las dependencias deben requerir liberar información estructurada en los procesos de decisión y en su desempeño [...] este tipo de transparencia debe estar complementado por medidas efectivas de castigo” (p.81).<sup>3</sup> Esto es evidente en el caso de México, de acuerdo con la ENAID (INEGI 2016a: 50), sólo un 5.6% de la población realizó una solicitud formal de información, sobre dos temas: 1. Trámites, requisitos y Formatos (el 49.9%), y 2. Educación y programas sociales (19.7%). En ningún caso es información de rendición de cuentas como podrían ser presupuestos, licitaciones, bonos y prestaciones a servidores públicos. Al parecer todo

<sup>2</sup> La cita sin traducción es “reforms focusing on increasing transparency should be accompanied by measures for strengthening citizens’ capacity to act upon the available information if we are to see positive effects on corruption” (p. 301).

<sup>3</sup> La cita sin traducción: “Accordingly, this Article suggests that the content of online transparency policies-and not only their rhetoric-should focus on accountability-related information. Agencies should be required to release structured information on their decision making processes and on their performance... this transparency regime should be complemented by effective enforcement measures” (Traducción del autor).

el aparato de publicar información no favorece la descarga de este tipo.

Otro argumento sobre la rendición de cuentas y este tipo de transparencia es el que manejan Halachmi y Greiling (2014) indican que entre mayor sea la transparencia gubernamental puede ser “disfuncional” y reducir la capacidad operativa del gobierno. En su investigación hacen un balance de cómo pueden ayudar a los funcionarios públicos para equilibrar este reto organizacional. Con los datos recolectados por centaid, se confirma tal idea, de acuerdo con este reporte, durante 2015, trabajaron en los órganos de transparencia 2,116 servidores públicos, de los que 1,435 dependen de los Órganos Garantes y 681 del INAI, éste último con 25.8% sólo para asesoría a comisionados; mientras los órganos garantes el 16% está dedicado a Administración y Finanzas (p. 6). Lo más sorprendente es que de este universo de funcionarios públicos, sólo 186 servidores públicos son responsables de atender los archivos y la gestión documental (p. 29), tarea que es esencial en la rendición de cuentas. Es decir, la mayor carga de trabajo de los órganos garantes y del inai se enfoca en actividades administrativas no sustantivas de la rendición de cuentas, pero sí de la transparencia proactiva.

#### **TRANSPARENCIA PROACTIVA VS TRANSPARENCIA MEDIADA POR COMPUTADORA**

De acuerdo con la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, aprobada en 2015, la información debe ser difundida a través

de medios que más “convengan al público al que va dirigido” (DOF, 2015: 19). El medio electrónico con mayor difusión es internet.<sup>4</sup> Por lo tanto, es lo que se denomina transparencia mediada por computadora, que es el término usado a nivel mundial para esta práctica de Gobierno Abierto.

Grimmelikhuijsen y Welch (2012: 293) reportaron como ventaja de la transparencia mediada por computadora “una herramienta poderosa para vincular políticas públicas que transformen el gobierno”. Sin embargo, encontraron como desventaja que puede alejar a los ciudadanos del gobierno, debido a la falla estratégica de controlar la liberación de la información; como ejemplos de este caso colocan al exceso de información, la propaganda cibernetica y la publicación de información sin advertencia.

La transparencia proactiva mexicana aporta evidencia en este sentido. La ENAID (INEGI, 2016a), indica que sólo el 7.1% de los 14,000 ciudadanos entrevistados que hizo una solicitud de información –a través de computadora– y que sí recibió respuesta, consideró que la respuesta fue útil (94.3%) y verdadera (93.1%). Pero sólo el 86.5% de ellos dijo que estaba completa, mientras que el 22.9% dijo sentirse “Insatisfecho”.

Otro elemento que aporta esta encuesta en la dirección de alejar a los ciudadanos, es el conocimiento de los organismos de transparencia. Según la ENAID (INEGI, 2016a), El 50.6% ha escuchado sobre la existencia de la una Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública,

<sup>4</sup> El uso de Internet es evidente para la transparencia proactiva, tal como se demuestra en el Artículo 66: “Los sujetos obligados pondrán a disposición de las personas interesadas equipos de cómputo con acceso a Internet, que permitan a los particulares consultar la información o utilizar el sistema de solicitudes de acceso a la información en las oficinas de las Unidades de Transparencia. Lo anterior, sin perjuicio de que adicionalmente se utilicen medios alternativos de difusión de la información, cuando en determinadas poblaciones éstos resulten de más fácil acceso y comprensión” (DOF, 2015: 20).

pero el 67.6% no recuerda el nombre de la Ley. El 50.6% reconoce al INAI, pero sólo el 7.7% pudo mencionar el nombre. En esta pregunta, muchos pudieron afirmar la existencia por no verse desinformados o excluidos, pero es claro que menos del 10% puede recordar el nombre de la dependencia.

No sólo eso, siguiendo con el razonamiento de Grimmelikhuijsen y Welch (2012), a pesar del exceso de información y la propaganda cibernetica que se hace del INAI y los órganos garantes, de los mexicanos entrevistados en el reporte antes citado, sólo un 14.1% consultó una página de internet del gobierno para obtener información, de tal porcentaje sólo el 7.3% consultó la parte de organización y actividades de las instituciones de gobierno, y 5.5% directorio de servidores públicos, el 3.2% consultó sobre contratos para obras públicas y servicios, y un 2.8% sobre finanzas gubernamentales. Pero el dato más relevante es que el 62.5% mencionó que no encontró la información que desea en los sitios web del gobierno (INEGI, 2016a: 44).

Estos mismos autores exploraron las tres dimensiones de la transparencia gubernamental mediada por computadora: Transparencia en la toma de decisiones; Transparencia en Políticas de Información; Resultados de las Políticas de Transparencia, en un orden parecido a Shkabatur, J. (2012), Grimmelikhuijsen y Welch (2012) parecen coincidir en que la transparencia debe contener tanto los procesos como los resultados de las políticas públicas, al mismo tiempo que transparentar la toma de decisiones. Sin embargo, para el caso de México, la transparencia productiva no reúne ninguna de estas tres dimensiones.

Siguiendo esta idea, Meijer (2009) advierte acerca de los riesgos que tiene la transparencia mediada por computadora como “unidireccional, estructurada y formas descontextualizadas

de transparencia que pueden resultar en perder la confianza social”. Las acciones de la transparencia proactiva al ser de una sola dirección y altamente estructuradas a partir de los distintos requerimientos tanto de formato (lineamientos para página de inicio, por ejemplo) como de requisitos legales, como las 48 obligaciones de transparencia comunes que se detallan en el artículo 70 de la LGTAIP, y que deben ser cumplidas por los sujetos obligados, parecen llevarnos en la dirección que señala Meijer.

Este cúmulo requisitos es otro riesgo que se ha estudiado por Cucciniello y Nasi (2014) quienes argumentan que la práctica de la transparencia está ligada a cumplir las obligaciones legales y no resolver las necesidades de información de los ciudadanos. Su investigación se enfoca en encontrar el “hueco” que produce esta situación y tratan de resolverlo. Es evidente que las necesidades de los ciudadanos no se resuelven con estas informaciones, por ejemplo, según datos de la enaid, el 52.2% de los encuestados tiene una percepción del alto nivel de confianza en que la información gubernamental es verdadera. No obstante, sólo el 23.9% indica que está completa y el 13.8 % dice que es imparcial; la suma de ambas categorías –37.7%– es casi igual al de verdadero (INEGI, 2016a).

Otro dato tomado de esta encuesta, es que sólo un 5.6% de la población realizó una solicitud formal de información, sobre dos temas: 1. Tramites, requisitos y Formatos (el 49.9%) y 2. Educación y programas sociales (19.7%) (p. 50). Al parecer las necesidades de información de los ciudadanos mexicanos entrevistados no se refieren a ninguna de las 48 categorías que refiere el artículo 70, tampoco están completas ni generan confianza (INEGI, 2016a).

Shkabatur, J. (2012: 80) es contundente cuando en su estudio sobre transparencia

y gobierno abierto en los Estados Unidos se pregunta: “¿Puede existir las políticas de transparencia en línea para mejorar la rendición de cuentas?”. Y para responderla propone una tipología de tres tipos diferentes de transparencia que son relevantes para este tipo de estudio.

El primero es el llamado “transparencia por mandato”, que se refiere a las políticas que obligan a las agencias federales a liberar categorías específicas de información por ley, en la que entra el caso mexicano, por ejemplo, de acuerdo con la centaid de las 236 actividades de capacitación, a un total de 1,930 servidores públicos, el tema de capacitación más socorrido fue Marco Jurídico, a través de 108 conferencias impartidas durante el 2015 (INEGI, 2016b: 7, 12). Esta misma encuesta describe también que el 100% de los portales web de transparencia, tanto del INAI como de los órganos garantes, cumplen con publicar sus obligaciones de transparencia marcadas por la ley.

La segunda categoría es la transparencia discrecional, la cual se refiere a las políticas que las dependencias publican “alguna información en línea pero no específicamente la que debe ser liberada”, supuesto en el que también recae el caso mexicano en muchos órganos garantes. Los datos de centaid en materia de recursos de revisión proveen evidencia de esta categoría propuesta por Shkabatur, J. (2012). El reporte de esta encuesta dice que se recibieron 24,629 recursos de revisión en materia de acceso a la información pública, el 71.6% fue admitido, 9.7% desecharo. 10,112 recursos del Poder Ejecutivo y 6,104 de Municipios o Delegaciones queda a discrecionalidad de los órganos garantes

o en su defecto del inai, si es que se acude a una segunda instancia este elemento (INEGI, 2016b).

Finalmente, la tercera categoría es la transparencia involuntaria que se refiere a la respuesta que debe darse a las filtraciones –léase Wikileaks o Snowden–, en el caso mexicano la filtración de la “Casa Blanca” de Enrique Peña Nieto parece demostrar que también pueden existir elementos para regular esta categoría.

Al analizar Shkabatur, J. (2012) estas tres categorías en el caso de Estados Unidos, se encuentra con que ninguna de ellas fortalece la rendición de cuentas. De hecho, dice: “La arquitectura actual de la transparencia en línea permite a las dependencias mantener el control sobre los datos y retener la información que es esencial para los propósitos de rendición de cuentas” (81).<sup>5</sup>

Finalmente, Wirtz et. al (2016) identificó que las barreras que impiden la generación de datos abiertos en el gobierno fueron: 1) la actitud de percepción de riesgo entre los servidores públicos –principal barrera–; 2) la estructura jerárquica de las autoridades; 3) la cultura de toma de decisiones burocrática; y 4) la percepción de transparencia organizacional. Estos elementos son evidentes en México, no sólo existen estudios sobre la percepción de riesgo por parte de los servidores públicos, sino de los problemas de una estructura burocrática tan rígida que han obstaculizado la transparencia, que incluyen la toma de decisiones burocráticas y una escasa percepción de transparencia organizacional (Uvalle, 2014).

En suma, después de esta rápida revisión, ya que el espacio de este ensayo no alcanzaría para

<sup>5</sup> La cita original es: “The current architecture of online transparency allows agencies to retain control over regulatory data and thus withhold information that is essential for public accountability purposes” (Traducción del autor).

incluir todos los autores que alertan sobre los riesgos de esta forma de transparencia, sólo se han considerado los más recientes y representativos del tema, pero sus estudios y conceptos definen los alcances que puede tener la transparencia proactiva a través de legitimidad y corrupción, la rendición de cuentas y la transparencia mediada por computadora. Se puede concluir que de seguir este camino no podremos llegar al gobierno abierto sino a construir una transparencia artificial que fortalezca la opacidad, limite la rendición de cuentas y aliente la corrupción. ¿Qué hacer?, ¿qué dirección tomar?

### HACIA UN ESTADO ABIERTO

De acuerdo con Gregorio Montero (2016), secretario general del CLAD, la transformación del Estado es inevitable. Argumentaba que son retos mayúsculos: la lucha efectiva contra el crimen organizado y el cambio climático, las transformaciones de democracia participativa y legitimidad en todos los países del continente, entre otros.

¿Qué transformaciones requiere el Estado? Montero argumenta algunas, pero destacaré sólo: 1. El enfoque ciudadano céntrico e inclusión social; 2. Transformar el modelo de Estado hacia un Modelo de Gestión; 3. Alinear la acción gubernamental con el discurso político; y 4. Compromiso social y responsabilidad de futuro.

El CLAD publicó la Carta Iberoamericana para el Gobierno Abierto, que en su última sección detalla claramente cuál sería el Estado abierto que se espera lograr una vez que atravesemos el limbo del gobierno abierto: “El gobierno abierto no es un fin en sí mismo, sino un medio para fortalecer la democracia, robustecer la institucionalidad

pública y promover el mejoramiento de la calidad de vida de las personas” (CLAD, 2016: 16). El Estado Abierto, de acuerdo con el CLAD incluye al Poder Judicial (justicia abierta), el Poder Legislativo (parlamento abierto) y al municipio abierto. La carta cierra diciendo:

Transitar hacia un Estado abierto requerirá ir más allá de promover y aplicar los principios de esta Carta a sus poderes, niveles y sectores. Por ello, se buscará que los estándares de apertura e integridad sean considerados como una condición ineludible para todas aquellas organizaciones que, no importando si son públicas o privadas, bien por su actividad, su orientación misional o giro, acceden a recursos y/o financiamiento público, o bien su actividad implica el uso, gestión o influencia sobre recursos o bienes públicos (CLAD, 2016: 19).

Con este objetivo en mente, ¿México hacia donde orienta sus esfuerzos respecto al Gobierno abierto? Los datos recogidos por el INEGI en centad muestran que vamos en dirección contraria al CLAD. En el 2015, el INAI y 22 órganos garantes reportaron “haber realizado acciones internas en materia de gobierno abierto” (p. 20). Las acciones de gobierno abierto realizadas, de acuerdo a este documento fueron las siguientes:

- Sensibilización de servidores públicos en temas de gobierno abierto.
- Propiciar el diálogo entre la sociedad y autoridades locales.
- Implementar mecanismos de consulta y participación ciudadana como parte de su operación.
- Celebración de mesas de trabajo con la sociedad y organizaciones civiles.

- Invitar a la sociedad para co-crear soluciones en problemas públicos específicos.
- Incorporar para la toma de decisiones, comentarios y sugerencias de la sociedad.

Tal como se ha comentado aquí, tales acciones no impactan en los esfuerzos hacia el gobierno abierto. Mariñez Navarro lo explica de esta forma,

El Gobierno Abierto, entonces, no lo podemos explicar sin mecanismos institucionales sólidos que permitan a una democracia hacer de lo público lo que es del público por lo que las decisiones públicas deben someterse al escrutinio de los ciudadanos, es decir, en el marco de un nivel de transparencia donde el gobierno esté dispuesto a permitir a la gente monitorear sus resultados y a participar en sus procesos de política pública (2013: 311).

En México todos los esfuerzos se han orientado a construir una transparencia mediante la mediación por computadora, la Plataforma Nacional de Transparencia es el mejor ejemplo de ello. Pero no se ha logrado lo fundamental: transparentar los procesos de toma de decisiones, abrir los datos de los resultados de las políticas públicas, publicar la información que resuelva las necesidades ciudadanas y que ayude a la creación de valor público con dicha información.

Una política de gobierno abierto, es que no deberían existir intermediarios de información, se debería poder acceder a ésta sin pasar por trámite alguno: las solicitudes de transparencia y acceso a la información deberían desaparecer.

Es increíble que contando con un aparato público inmenso dedicado a la transparencia proactiva, como lo es el INAI, que en 2015 gastó \$1,566,710,302.70 pesos. Tan sólo el órgano

central del INAI \$850,295,968.60 y los órganos garantes \$716,414,336.10. Adicionalmente, el 76% de este presupuesto se ocupó para servicios personales (INEGI, 2016a: 10), además que todo ese gasto sólo sirvió para que un 7.1% de los mexicanos presentaran solicitudes de transparencia.

En la Federación Rusa no se ha creado un instituto de acceso a la información, todas las acciones sobre gobierno abierto se decidieron entre los distintos ministerios liderados por el Ministerio de Desarrollo Económico y forman parte de una Coordinación de Gobierno Abierto, con la participación de la Cámara Pública, la sociedad civil y las organizaciones empresariales (Styrin *et al.*, 2017). La mayoría de los países no han creado estructuras adicionales, sino que han impulsado sus organizaciones para adaptarse a esta necesidad usando la tecnología.

Baena Alabe y Cruz Viera (2011) presentan las ventajas que implica el gobierno abierto para la efectividad de los gobiernos: 1. El rediseño de procesos administrativos; 2. Reducción de costos y aceleración del tiempo en las transacciones; y 3. el mejoramiento de la rapidez y calidad de los servicios de los ciudadanos.

En México, la información gubernamental solo debería estar organizada y clasificada con ciertos estándares –de la Alianza para el Gobierno Abierto– para facilitar el acceso y disponibilidad en todo momento, a través de sitios web que podrían ser auditados por los órganos de contraloría federal, o estatal según sea el caso, evitado así duplicidad de funciones y una disminución en gastos en materia de gobierno abierto.

Sandoval Almazán (2013:175) concluye al respecto: “El gobierno abierto llegó para quedarse porque la información ya comienza a aparecer por todos lados, la democratización de

110 los datos ha llegado a las manos de los ciudadanos y pensamos aprovecharla [...] si el gobierno no abre su información, los ciudadanos la abrirán". ¿Qué camino tomará México?, ¿el del gobierno abierto o el de la transparencia artificial?

## REFERENCIAS

1. Baena Olabe, Paloma y Cruz-Vieyra, Juan (2011), *Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada*, BID. Disponible en: <http://tinyurl.com/y8pfy9dx>, consultado el 15 de noviembre de 2017.
2. Bouckaert, Geert & Van de Walle, Steven (2003), "Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': difficulties in linking trust and satisfaction indicators", en *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 329-343.
3. Castells, Manuel (2012), *Redes de indignación y esperanza: Los Movimientos Sociales en la era de Internet* (Trad. M. Diaz), Alianza Editorial.
4. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2016), *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*, disponible en: <http://tinyurl.com/yarutvz6>, consultado el 07 de febrero de 2017.
5. Cucciniello, Maria & Nasi, Greta (2014), "Transparency for Trust in Government: How Effective is Formal Transparency?", en *International Journal of Public Administration*, 37(13), 911–921, DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.949754>.
6. Curtin, Deirdre & Meijer, Albert (2006), "Does Transparency Strengthen Legitimacy? A Critical Analysis of European Union Policy Documents", en *Information Polity*, 11(2), 109-122.
7. Cruz, Ruth A, Joo Lee Hong (2017), "A Socio-Technical Model for Open Government Data Research", en *Asia Pacific Journal of Information Systems*, 26(3) 339-366 DOI: <http://dx.doi.org/10.14329/apjis.2016.26.3.339>.
8. Diario Oficial de la Federación (2015), *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, disponible en: <https://goo.gl/4tCm44>, consultado el 20 de septiembre de 2017.
9. Eurostat, O. C. D. E. (2005), *Manual de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación*, Comunidad Europea, Tragsa.
10. Fung, Archon. Graham, Mary & Weil, David (2007), *Full disclosure: The perils and promise of transparency*, Cambridge, Cambridge University Press.
11. Fung, A., Graham, M., Weil, D. & Fagotto, E. (2007), "Transparency policies: Two possible futures", en *Taubman Center Policy Briefs*, Harvard University, mayo, pp. 1-6.
12. Gasco, Mila. (2014), "Special Issue on Open Government: An Introduction", en *Social Science Computer Review*, 33(5), pp. 535-539, DOI: <http://doi.org/10.1177/0894439314560676>.
13. Grimmelikhuijsen, Stephan & Welch, Eric W. (2012), "Developing and Testing a Theoretical Framework for Computer-Mediated Transparency of Local Governments", en *Public Administration Review*, 72, pp. 562–571. DOI: <https://doi.org/DOI10.1111/j.1540-6210.2011.02532.x>
14. Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2008), *Para entender la transparencia*. México, Nostra.

15. Halachmi, A. & Greiling, D. (2013), "Transparenciy, E. Government and Accountability: Some issues and Considerations", en *Public Performance & Management Review*, 36, pp. 562-584, DOI: <https://doi.org/10.2753/Pmr1530-9576360404>.
16. IFAI (2014), *Modelo de Transparencia Proactiva*, México, inai, disponible en: [http://inicio.ifai.org.mx/Style%20Library/Transparencia/20150923\\_ModeloTP\\_VersionBeta.pdf](http://inicio.ifai.org.mx/Style%20Library/Transparencia/20150923_ModeloTP_VersionBeta.pdf), consultado el 9 de noviembre de 2017.
17. IFAI (2016), *Modelo de Gobierno abierto. Documento teórico*, disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/SiteCollectionDocuments/Transparencia/Modelo%20de%20Gobierno%20Abierto/Modelo%20Te%C3%B3rico%20de%20Gobierno%20Abierto.pdf>, consultado el 11 de noviembre de 2017.
18. INEGI (2016a), *Encuesta nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales* (enaid), octubre, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/enaid/2016/>, consultado el 23 de octubre de 2017.
19. INEGI (2016b), *Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (CENTAID)*, diciembre, disponible en: [http://proyectos.inai.org.mx/cntaid2016/images/doc/Presentacion\\_Resultados\\_CNTAIPPDP\\_2016.pdf](http://proyectos.inai.org.mx/cntaid2016/images/doc/Presentacion_Resultados_CNTAIPPDP_2016.pdf), consultado el 8 de febrero de 2017.
20. Ivester, David Mitchell (1977), "The constitutional Right to Know", en *Hastings Constitutional Law Quarterly*, 4, 109, disponible en: [>http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/hascq4&id=127](http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/hascq4&id=127)
- &div=&collection=journals, consultado el 20 de octubre de 2017.
21. Karamagioli, Evika. Staiou, Eleni-Revekka & Gouscos, Ddimitris (2014), "Can Open-Government Models Contribute to More Collaborative Ways of Governance?", en M. Gascó-Hernández (Ed.), *Open Government SE – 3*, Vol. 4, pp. 37–50, Springer, New York, DOI: [http://doi.org/10.1007/978-1-4614-9563-5\\_3](http://doi.org/10.1007/978-1-4614-9563-5_3).
22. Lawson, Chappell (2000), "Mexico's unfinished transition: democratization and authoritarian enclaves in Mexico", en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 16(2), pp. 267-287.
23. Lindstedt, Catharina & Naurin, Daniel (2010), "Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption", en *International Political Science Review*, 31(3), pp. 301–322, DOI: <https://doi.org/10.1177/0192512110377602>.
24. Maríñez Navarro, Freddy (2013), "¿Qué Transparencia Requiere El Gobierno?", en *Revista de Gestión Pública*, 2(2), pp. 303–333, disponible en: [http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol\\_II\\_No\\_2/Marinez.pdf](http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_II_No_2/Marinez.pdf), consultado el 22 de noviembre de 2017.
25. McDermott, Patrice (2010), "Building open government", en *Government Information Quarterly*, 27(4), pp. 401–413, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.07.002>.
26. Meijer, Albert J. Curtin, Deirdre & Hillebrandt, Maarten (2012), "Open government: connecting vision and voice", en *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), pp. 10–29, DOI: <http://doi.org/10.1177/0020852311429533>.
27. Meijer. Albert J. (2009), "Understanding Modern Transparency", en *International*

- Review of Administrative Sciences*, 75(2), p. 255, disponible en: <http://tinyurl.com/j9rd6dx>, consultado el 23 de enero de 2018.
28. Michener, Greg, and Katherine Bersch (2013), “Identifying Transparency”, en *Information Polity*, 18 (3), pp. 233–42. DOI: <http://doi.org/10.3233/IP-130299>.
  29. Montero, Gregorio (2016), *Los retos de la administración pública. Congreso Mexiquense de Administradores Públicos*, IAPEM, Toluca, México.
  30. Naurin, Daniel, Curie Fellow, Marie (2007), “Transparency, publicity, accountability-The missing links”, en *Swiss Political Science Review*, marzo, pp. 1–12.
  31. Parks, Wallace (1957), “The Open Government Principle: Applying the Right to Know under the constitution”, en *The George Washington Law Review*, 26(1), pp. 1–22.
  32. Relyea, Harold C. (1977), “The provision of government information: the federal Freedom of Information Act experience”, en *Canadian Public Administration*, 20(2), pp. 317–341, DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.1977.tb01904.x>
  33. Sandoval Almazan, R. (2013), *La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro*, México, INAP.
  34. Relly, J. E., & González de Bustamante, C. (2014), “Silencing Mexico: A study of influences on journalists in the Northern states”, en *The International Journal of Press/Politics*, 19(1), pp. 108–131.
  35. Sandoval-Almazan, Rodrigo & Gil-Garcia, José Ramón (2015), “Toward an integrative assessment of open government: Proposing conceptual lenses and practical components”, en *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 26(1–2), pp. 170–192. DOI: <https://doi.org/10.1080/10919392.2015.1125190>
  36. Santorum, Santiago Gallur (2013), “2007–2011, Un Nuevo ‘Gatekeeper’ En el Periodismo en México: Los Medios de Comunicación ante el dilema del ‘Plata o Plomo’”, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, diciembre.
  37. Savoie, Donald J. (2003), *Breaking the bargain: Public servants, ministers, and parliament*. Toronto, University of Toronto Press.
  38. Schlagwein Daniel, Conboy Kieran, Feller Joseph, Leimister Jan Marco, Morgan Lorraine (2017), “‘Openness’ with and without information Technology: a framework and a history”, en *Journal of Information Technology*, 32, pp. 297–305 DOI: [doi:10.1057/s41265-017-0049-3](https://doi.org/10.1057/s41265-017-0049-3)
  39. Schettino, Mario (2002), *Paisajes del nuevo régimen: revivir el pasado o reinventar el futuro?*, México, Océano de México.
  40. Shkabatur, Jennifer (2012), “Transparency With(out) Accountability: Open Government in the United States”, en *Yale Law & Policy Review*, 31, pp. 79–140.
  41. Styrin, Evgeny. Luna-Reyes, Luis Felipe & Harrison, Teresa M. (2017), “Open data ecosystems: an international comparison”, en *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11(1), pp. 132–156.
  42. Uvalle Berrones, Ricardo (2014), “Impacto de la política de transparencia en México, 2002–2014”, en *Revista de Gestión Pública*, 3(1), pp. 5–45, disponible en: [http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol\\_II\\_No\\_2/Marinez.pdf](http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_II_No_2/Marinez.pdf), consultado el 22 de enero de 2018.
  43. Villeneuve, Jean-Patrick (2014), “Transparency of Transparency: The pro-

- active disclosure of the rules governing Access to Information as a gauge of organizational cultural transformation. The case of the Swiss transparency regime”, en *Government Information Quarterly*, 31(4), pp. 556–562, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.10.010>
44. Wirtz, Bernd W. Piehler, Robert. Thomas, Marc-Julian & Daiser, Peter (2016), “Resistance of Public Personnel to Open Government: A cognitive theory view of implementation barriers towards open government data”, en *Public Management Review*, 18(9), pp. 1335–1364, DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1103889>