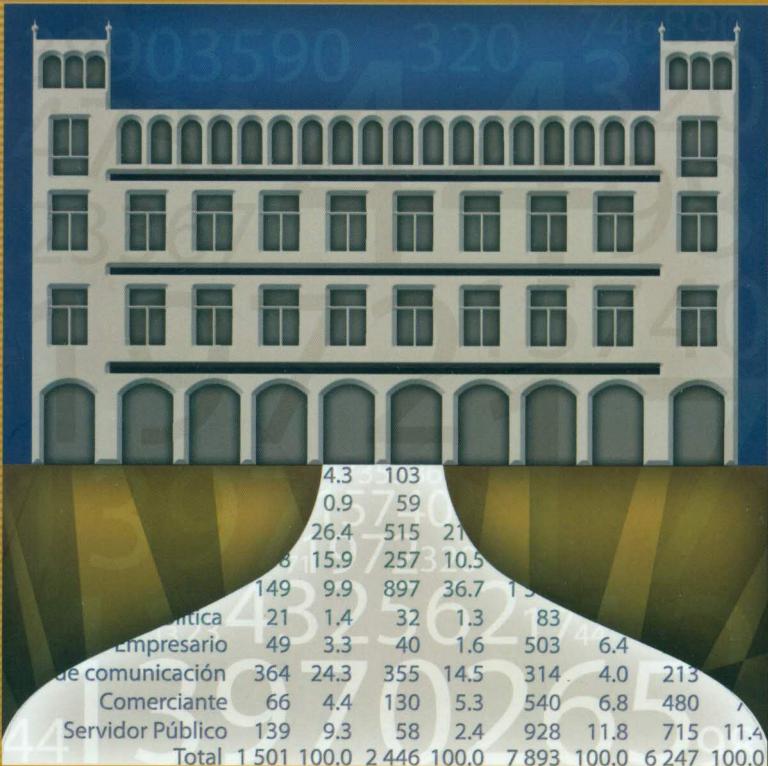


# ensayos 21

PARA LA  
TRANSPARENCIA  
DE LA CIUDAD  
DE MÉXICO



## TRANSPARENCIA Y GOBIERNO ABIERTO EN EL DF, ¿PARA QUÉ?

HAYDEÉ PÉREZ GARRIDO



El Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF) pone a su disposición, la Colección Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México, esfuerzo editorial dirigido a generar reflexión y análisis sobre el conocimiento y práctica de la transparencia, el acceso a la información, la protección de datos personales y la rendición de cuentas, en un contexto complejo como es el Distrito Federal, una de las ciudades más grandes del mundo.

Comprometido con la promoción de la cultura de la transparencia, el Instituto, a través de su línea editorial Ensayos Científicos, impulsa el desarrollo de investigaciones acerca de estos componentes esenciales para el fortalecimiento de las democracias modernas, convocando a reconocidos investigadores y académicos a debatir y aportar ideas y experiencias, a través de este género que consideramos apropiado a los propósitos de divulgación del InfoDF.

Los ensayos pretenden ser puntos de partida para impulsar debates, documentar tendencias recientes, e incorporar análisis críticos y novedosos. Su estructura libre, su tratamiento sintético, la variedad temática, convierten al ensayo en un recurso pedagógico para inducir a todo público en el conocimiento y reflexión, que sin duda son necesarios para construir un pensamiento analítico en torno a estos nuevos conceptos que acompañan el fortalecimiento de las democracias contemporáneas. Esperamos que los temas y el estilo personal de sus autores, inviten a la lectura y sobre todo, motiven su interés en participar en la discusión actual sobre estos temas y generar iniciativas que apoyen la consolidación de la cultura de transparencia en nuestra Ciudad de México.

# 21

## GOBIERNO ABIERTO EN EL DISTRITO FEDERAL, ¿PARA QUÉ?

HAYDEÉ PÉREZ GARRIDO

*Agradezco mucho la colaboración de Ricardo Luévano y Lizbeth Suárez para la elaboración de este ensayo y los comentarios realizados por Miguel Pulido.*

**Oscar Mauricio Guerra Ford**  
Comisionado Presidente

**Mucio Israel Hernández Guerrero**  
Comisionado Ciudadano

**David Mondragón Centeno**  
Comisionado Ciudadano

**Luis Fernando Sánchez Nava**  
Comisionado Ciudadano

**Alejandro Torres Rogelio**  
Comisionado Ciudadano

#### **COMITÉ EDITORIAL 2012**

**Oscar Mauricio Guerra Ford**  
Presidente del Comité Editorial / InfoDF

**Mucio Israel Hernández Guerrero**  
Integrante / InfoDF

**Edna Camelia Jaime Treviño**  
Integrante / Directora General  
de México Evalúa, Centro de Análisis de  
Políticas Públicas

**Issa Luna Pla**  
Integrante/Investigadora del Instituto de  
Investigaciones Jurídicas de la UNAM

**Miguel Ángel Pulido Jiménez**  
Integrante/ Director Ejecutivo  
de Fundar, Centro de Análisis e  
Investigación A.C.

**Juan José Rivera Crespo**  
Secretario Técnico y Director  
de Capacitación y Cultura de la  
Transparencia / InfoDF



D.R. © 2012, Instituto de Acceso a la Información Pública y  
Protección de Datos Personales del Distrito Federal  
La Morena No. 865, Local 1, Col. Narvarte Poniente  
Del. Benito Juárez, C.P. 03020, México, Distrito Federal  
“Plaza de la Transparencia”  
Primera edición, diciembre de 2012  
ISBN: 978-607-95070-3-9

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.  
Impreso y hecho en México.  
Las opiniones vertidas en este documento son  
responsabilidad de su autor.

# ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	7
2. TRES ENFOQUES SOBRE GOBIERNO ABIERTO	11
1. VISIÓN TRADICIONAL DE GOBIERNO ABIERTO	12
2. GOBIERNO ABIERTO EN CLAVE TECNOLÓGICA	16
3. ENFOQUE PARTICIPATIVO DEL GOBIERNO ABIERTO	22
3. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL GOBIERNO ABIERTO	29
4. SITUACIÓN DEL DF RESPECTO A CUATRO PRINCIPIOS DEL GOBIERNO ABIERTO	33
1. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN	35
2. INCORPORACIÓN DE LAS TIC Y DATOS GUBERNAMENTALES ABIERTOS	41
3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA	44
4. RENDICIÓN DE CUENTAS	48
5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	51



HAYDEÉ PÉREZ GARRIDO

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad del Valle de México (Campus Tlalpan). Actualmente cursa la maestría en Democracia y Derechos Humanos en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Colaboró como becaria de investigación en el Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer en El Colegio de México. Ha publicado artículos de opinión en medios como *El Universal*, *Sin Embargo*, *Expansión* y *Animal Político*, y ha impartido numerosos talleres sobre transparencia y acceso a la información para periodistas, organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos. Se integró a Fundar en el año 2007 como investigadora en el Proyecto de Monitoreo y Vínculo con el Poder Legislativo. Actualmente es coordinadora del Área de Transparencia y Rendición de Cuentas. También es representante de las organizaciones de la sociedad civil en el Secretariado Técnico Tripartito de la Alianza para el Gobierno Abierto en México.

## 1. INTRODUCCIÓN

**E**n los últimos 50 años, particularmente en América Latina, la democratización de los gobiernos ha sido un reclamo social generalizado. Desde los años 70, en la mayoría de los países de la región, las dictaduras y gobiernos totalitarios generaron una ciudadanía más activa y un ímpetu democratizador que llegó a todos los niveles y poderes –al menos en la letra– de las diferentes estructuras públicas de la región. Sin embargo, más de cuatro décadas después, la evidencia es brutal: las democracias en Latinoamérica, aunque han avanzado en algunos aspectos como la publicidad de la información o la apertura de espacios para la participación ciudadana, no han logrado asegurar el goce o disfrute de los derechos humanos o, dicho de otra forma, mejores niveles de vida, oportunidades, desarrollo, crecimiento, etcétera.

Debido a lo anterior, se ha generado un interés creciente por enriquecer y ampliar el análisis sobre los procesos de construcción y consolidación democrática, incorporando aspectos que se sitúan más allá de la discusión sobre la competencia por el poder, y que toman en cuenta la relación entre autoridades y

ciudadanos, la participación de estos últimos en la toma de decisiones públicas y la obligación de los gobiernos de transparentar su quehacer y rendir cuentas (Ocejo, 2011). Estos debates y discusiones se realizan en el marco de la llamada Era o Sociedad de la Información, es decir, en medio de un proceso de transformación histórica marcado por la revolución tecnológica y por la emergencia de una estructura social en red con la que se identifican casi todos los ámbitos de la actividad humana. En palabras del sociólogo Manuel Castells (2002), la sociedad red es aquella “cuya estructura social está construida en torno a redes de información a partir de la tecnología de información microelectrónica estructurada en Internet. [...] Internet es el corazón de un nuevo paradigma sociotécnico que constituye en realidad la base material de nuestras vidas y de nuestras formas de relación, de trabajo y de comunicación. Lo que hace Internet es procesar la virtualidad y transformarla en nuestra realidad, constituyendo la sociedad red, que es la sociedad en que vivimos”.

Con respecto a las nuevas tecnologías, Kofi Annan en el 2003 dijo que “no son ninguna panacea ni fórmula mágica, pero pueden mejorar la vida de todos los habitantes del planeta. Se dispone [...] de instrumentos que harán avanzar la causa de la libertad y la democracia y de los medios necesarios para propagar los conocimientos y facilitar la comprensión mutua”. Efectivamente, las Tecnologías de la Información y la Comunicación o TIC (las telecomunicaciones, la informática y el Internet) no mejoran de forma automática la calidad de vida de las personas o vuelven más efectivo y eficiente el quehacer gubernamental; sin embargo, son poderosas herramientas que pueden servir para estos fines en particular y para apuntalar los procesos de construcción y consolidación democrática de los que hemos hablado en general. Las redes sociales, por ejemplo, han sido utilizadas para acortar la distancia entre los ciudadanos y los gobiernos, ya que permiten nuevas formas de comunicar posturas, inconformarse y publicar información en tiempo real.<sup>1</sup>

Así, en este contexto de reflexión crítica sobre la democracia, los derechos humanos y las posibilidades que ofrecen las TIC, se inscribe

---

<sup>1</sup> Hay movimientos que han usado las redes sociales como plataformas de organización, inconformidad y acción callejera. Entre los más visibles se encuentran “Don’t occupy”, “La primavera árabe”, “Los indignados” y “#YoSoy132”.

una nueva ola de autores de distintos sectores del mundo académico, político y de la sociedad civil, que en fechas recientes han comenzado a discutir el concepto de Gobierno Abierto desde distintas disciplinas y fundamentos teóricos. Se dice que el Gobierno Abierto es una nueva concepción de la democracia que supone la “más amplia” apertura de acceso ciudadano a la información pública en todos los niveles de gestión (Cabezas, 2010, p. 270), aunque hay quien lo define como el código genético de una potente innovación (Ramírez-Alujas y Villoria, 2012, p. 40) o a quien simple y sencillamente le parece una etiqueta nueva para la aplicación de una idea vieja, que se ha visto potenciada por los reconocidos avances y beneficios del uso intensivo de las TIC y la Web 2.0 (Ramírez-Alujas, 2010, p. 14).

Indudablemente, el concepto Gobierno Abierto es un campo en disputa. Dependiendo de la disciplina a partir de la cual se estudie, pueden encontrarse sus orígenes y, por lo tanto, problematizarse sus significados, componentes y alcances. Sin embargo, a pesar de que el concepto está en pleno proceso de construcción o, mejor dicho, de resignificación, en los últimos años ha cobrado gran relevancia y se han puesto en marcha distintos proyectos e iniciativas para tratar de aterrizarlo en acciones concretas. A nivel internacional, la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) surge en 2011 como una actividad paralela a la Asamblea General de las Naciones Unidas que ha logrado sumar gobiernos, organizaciones y desarrolladores de 58 países para avanzar sobre cuatro principios fundamentales: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y uso de nuevas tecnologías de la información. A nivel local, ciudades como Nueva York, Sao Paulo, el Distrito Federal o Euskadi, han realizado esfuerzos en el mismo sentido.

Este ensayo, si bien busca contribuir a las reflexiones sobre Gobierno Abierto, no pretende sumarse al debate académico sobre dicho concepto. Su propósito central, al ser un ensayo enfocado en la divulgación del conocimiento, es visibilizar cómo este concepto ha ido cambiando a lo largo de los años y poner en blanco y negro alguno de sus componentes y significados actuales a partir de tres enfoques concretos. El objetivo último es analizar la situación del DF con respecto a cuatro principios fundamentales del término y proponer algunas líneas de acción para apuntalar la agenda que sociedad y gobierno hemos venido impulsando desde hace

varios años para la construcción de una política pública integral a favor de este tipo de gobierno en nuestra ciudad.

Para dichos fines, este ensayo está organizado de la siguiente manera: en el primer apartado se explora el concepto de Gobierno Abierto a partir de tres enfoques: vertiente tradicional, clave tecnológica y enfoque participativo. En esta sección se incluye un panorama nacional con respecto a cada enfoque. El segundo apartado retoma los postulados de Barack Obama, presidente de EE. UU., con respecto al Gobierno Abierto y los principios fundamentales del término de acuerdo con la Alianza para el Gobierno Abierto. El tercer apartado ofrece un recuento general de los avances y obstáculos en el Distrito Federal en materia de transparencia y acceso a la información, tecnología e innovación, participación ciudadana y rendición de cuentas, criterios que constituyen los cuatro principios fundamentales del Gobierno Abierto. El apartado final apunta algunas conclusiones y propuestas para la construcción de un Gobierno Abierto en la misma entidad.

## 2. TRES ENFOQUES SOBRE GOBIERNO ABIERTO

**A**ntes de comenzar a explorar el concepto de Gobierno Abierto mediante los tres enfoques elegidos para este ensayo, es importante dejar claro que la idea de Gobierno Abierto no es nueva. Calderón y Lorenzo (2010) señalan que esta idea es tan vieja como la propia democracia y subyace a la mayoría de las constituciones y leyes fundamentales de los estados occidentales modernos. Manuel Villoria (2012) señala que detrás de este concepto existen cuatro teorías, con sus correspondientes creencias, ideas, concepciones e instrumentos: 1) las teorías sobre mejora regulatoria, con su referencia al Estado regulador y paternalista; 2) las ideas tradicionales de buena gobernanza, con su énfasis en la transparencia y rendición de cuentas, derechos individuales y sistemas de pesos y contrapesos; 3) las ideas promotoras de la participación ciudadana, con su modelo de Estado republicano y democracia fuerte; y 4) las creencias en la eficacia de la gestión pública cooperativa, basadas en la idea del Estado colaborador y en la cooperación en la generación de conocimiento a partir de la apertura de información y diálogo entre actores públicos y privados. Sin embar-

go, para facilitar la revisión de los orígenes y acepciones de este concepto, la información se presentará a partir de tres enfoques: el primero se refiere a Gobierno Abierto como una expresión utilizada para tratar cuestiones relacionadas con la transparencia de los gobiernos y el acceso a la información pública (visión tradicional); el segundo, describe una visión desde las TIC y los datos gubernamentales abiertos u *open government data* (clave tecnológica); y el tercero alude a la noción de Gobierno Abierto como un cambio que implica la gestión participativa como eje central de la acción gubernamental (enfoque participativo).

## 1. Visión tradicional de Gobierno Abierto

De acuerdo con las pesquisas de Yu y Robinson (2012), las primeras apariciones de la noción Gobierno Abierto en el contexto estadounidense tuvieron lugar durante la década de los cincuenta del siglo XX, en documentos elaborados y utilizados para exigir una “mayor apertura” del gobierno de Estados Unidos de América (EE. UU.). Tanto el informe “El derecho del pueblo a saber: el acceso legal a Registros Públicos y Procedimientos” (1953), elaborado por el abogado y periodista Harold Cross,<sup>2</sup> así como el artículo “El principio del Gobierno Abierto: aplicar el derecho del pueblo a saber” (1957), escrito por Wallace Parks, asesor de la Comisión Especial de Información Gubernamental del Congreso de EE. UU., fueron importantes pilares en la lucha por la libertad de expresión y el acceso a la información en ese país, y formaron parte de una campaña de presión legislativa que lograría, una década más tarde, en 1966, la aprobación de la Ley de Acceso a la Información (FOIA, por sus siglas en inglés). Parks (en Yu y Robinson, 2012, p. 5), escribió: “el gobierno abierto y la disponibilidad de la información deben ser la regla general y [...] las excepciones deben hacerse sólo cuando existan derechos fundamentales, intereses y consideraciones que requieran secrecía o confidencialidad y éstas deben llevarse a cabo por autoridades competentes para equilibrar el interés público en la apertura y la disponibilidad”. Si bien el autor no define lo que entendía por Gobierno Abierto, es claro que su comprensión del concepto está relacionada con la transparencia y el acceso a la información gubernamental.

---

<sup>2</sup> Cross elaboró dicho documento por encargo de la Sociedad Americana de Editores de Periódicos (ASNE, por sus siglas en inglés).

En el contexto europeo, Oren Pérez (2012) sugiere que la visión del Gobierno Abierto puede encontrar apoyo en los escritos del prominente filósofo Karl Popper, especialmente en las ideas desarrolladas en su libro *La sociedad abierta y sus enemigos*, publicado en 1945. Por su parte, Álvaro Ramírez-Alujas (2011) señala que este término apareció por primera vez de manera oficial a finales de los años setenta del siglo pasado en el espacio político británico, haciendo referencia a cuestiones relacionadas con el secreto de gobierno y a iniciativas para “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano en aras de reducir la opacidad. Según Chapman y Hunt (1987), hablar de Gobierno Abierto en las dos décadas siguientes significó debatir acerca del acceso, la disponibilidad y la libertad de información, la protección de datos, la reforma de las leyes sobre secretos oficiales y la necesidad de obtener información sobre las actividades del gobierno.

En el caso de América Latina, no fue posible encontrar los orígenes de este término en la indagación realizada para este artículo; sin embargo, es relevante señalar que el trabajo de la sociedad civil y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) ha sido decisivo para avanzar en la garantía del Derecho de Acceso a la Información (DAI) y de la transparencia.<sup>3</sup> En el año 2006 la Corte Interamericana de Derechos Humanos se convirtió en el primer tribunal internacional en reconocer expresamente el DAI como un derecho autónomo y fuente de obligaciones positivas para los Estados. El fallo en el caso Claude Reyes vs. Chile<sup>4</sup> se vio complementado durante la primera década de este siglo con una serie de declaraciones y resoluciones a nivel del SIDH.<sup>5</sup> La sociedad civil ha trabajado en el impulso y defensa de este derecho en distintos ámbitos y por medio del

<sup>3</sup> A partir del marco jurídico dado por el Pacto de San José, firmado por los Estados miembros en 1969, véase <[http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)>.

<sup>4</sup> En 2006, después de que las peticiones y recursos para acceder a la información sobre contratos públicos fueran negados por el gobierno y la Corte Suprema de Chile, una organización de la sociedad civil interpuso este caso ante la Corte Interamericana. El tribunal dictaminó que el gobierno chileno debía proporcionar la información solicitada y adoptar las medidas necesarias en cuanto a la adopción o modificación de su legislación interna para garantizar el DAI en poder del Estado. Véase <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf)>.

<sup>5</sup> Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión (CIDH/2000); Declaración de Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información (Comité Jurídico Interamericano/2008); Ley Modelo sobre Acceso a la Información Pública (OEA/2010).

establecimiento de redes de trabajo y coaliciones nacionales e internacionales.<sup>6</sup> Este impulso y las circunstancias históricas marcadas por la rotación de los partidos políticos en el poder en varios países, propiciaron en la región –entre otros avances– la adopción de leyes tendientes a garantizar a las personas el acceso a la información en poder de organismos públicos (Lanza, 2010).

Desde el año 2002, México forma parte de los más de 90 países que en la actualidad cuentan con leyes de transparencia y acceso a la información pública, posicionándose como uno de los primeros países de la región en contar con este marco normativo. La transparencia y el acceso a la información han tenido un acelerado desarrollo en nuestro país: en tan sólo una década se han aprobado 33 leyes en la materia (32 estatales y una federal), se ha instituido el mismo número de órganos garantes encargados de velar por este derecho, hay unidades de enlace en prácticamente todas las oficinas públicas, así como sistemas electrónicos de acceso a la información. En 2007 se dio un paso fundamental al incorporar las bases y principios del DAI a la Constitución Mexicana por medio de la adición de siete fracciones al Artículo 6o.

Frente a los avances descritos, en nuestro país también observamos limitaciones severas, inercias burocráticas y resistencias fuertes que impiden avanzar en la consolidación de una política pública integral a favor de la transparencia y el acceso a la información. Ejemplos sobran: la heterogeneidad normativa a falta de homologación; la dispersión interpretativa a causa de la multiplicidad de órganos haciendo interpretación; la debilidad institucional con órganos garantes que carecen de independencia y especialización y con una visión acotada de su mandato; la poca inversión en infraestructura humana, material y tecnológica en las oficinas públicas, así como la falta de sensibilización y capacitación técnica de los servidores públicos.

<sup>6</sup> Algunas de las redes y coaliciones regionales son: Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información ([alianzaregional.net](http://alianzaregional.net)); Red Latinoamericana de Transparencia Presupuestaria ([relatap.wordpress.com](http://relatap.wordpress.com)); Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa ([transparencialegislativa.org](http://transparencialegislativa.org)); Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas ([redextractivas.org/es/](http://redextractivas.org/es/)); Red de Justicia Fiscal de América Latina y El Caribe ([justiciafiscal.org](http://justiciafiscal.org)); y la Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos ([latindadd.org](http://latindadd.org)).

Estas deficiencias del sistema de acceso a la información, sumadas a otros factores políticos y sociales –como la falta de apropiamiento del DAI por parte de la población y el número tan reducido de organizaciones de la sociedad civil con capacidades suficientes para implementar ejercicios de control y escrutinio del poder público–, representan complejos desafíos para seguir avanzado en una agenda nacional a favor del acceso a la información y a la transparencia.

Desde 2008 distintas organizaciones de la sociedad civil y grupos de ciudadanos hemos insistido en la necesidad de llevar a cabo una reforma del marco normativo de protección del DAI; sin embargo, a pesar del contexto de exigencia social y de la pluralidad de iniciativas, los actores políticos no han logrado ponerse de acuerdo para sacar adelante la reforma. Lo cierto es que el contexto electoral del 2012 permitió que el tema se posicionara en la agenda pública de manera importante. Al respecto, las fracciones parlamentarias del Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México (PRI/PVEM), del Partido de la Revolución Democrática (PRD), así como del Partido Acción Nacional (PAN), presentaron tres iniciativas de reforma al Artículo 6o Constitucional en el primer periodo legislativo de la LXII Legislatura, que fueron ampliamente discutidas y aprobadas mediante un proceso transparente, incluyente y participativo. Si bien la minuta que está pendiente de aprobación en la Cámara de Diputados tiene aspectos que podrían ser mejorados, representa un avance significativo para el ejercicio y la protección del DAI en México.<sup>7</sup>

Al momento en que se escribe este ensayo, es imposible saber si la reforma constitucional llegará a convertirse en una realidad, ya que a diferencia del proceso transparente y participativo que se realizó en el Senado de la República, la discusión en la Cámara de Diputados se ha dado a espaldas de la sociedad y su discusión se ha retrasado en varias ocasiones; sin embargo, aunque la reforma constitucional es fundamental y traería consecuencias muy positivas para la consolidación del régimen legal en la materia, también es indispensable atender otros aspectos –como la

<sup>7</sup> Para un análisis detallado de la minuta pendiente de aprobación, se puede revisar el documento publicado por México Infórmate y el Colectivo por la Transparencia *Frente al dictamen para reformar marco constitucional en materia de transparencia y acceso a la información*.

promoción de una cultura de la transparencia y la información entre la población, la especialización e independencia de los órganos garantes del DAI, y la capacitación y actualización de servidores públicos, entre otros— para asegurar que el DAI sea garantizado de forma efectiva por el Estado.

## 2. Gobierno Abierto en clave tecnológica

El vertiginoso desarrollo de las TIC en las últimas décadas ha fomentado la idea de que nos encontramos en la Era o Sociedad de la Información.<sup>8</sup> Este concepto surge en la década de los años sesenta del siglo pasado, cuando comenzó a observarse que la Sociedad Industrial empezaba a evolucionar hacia un nuevo modelo, en donde el control y la optimización de los procesos industriales fueron reemplazados por el procesamiento y manejo de la información. De acuerdo con Manuel Castells (2001, p. 39), “es un proceso de transformación multidimensional que es a la vez incluyente y excluyente en función de los valores e intereses dominantes en cada proceso, en cada país y en cada organización social. Como todo proceso de transformación histórica, la era de la información no determina un curso único de la historia humana. Sus consecuencias, sus características dependen del poder de quienes se benefician en cada una de las múltiples opciones que se presentan a la voluntad humana”.

Esta revolución tecnológica trajo consigo cambios significativos en todo el mundo. En 2003 tuvo lugar en Ginebra, Suiza, la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI),<sup>9</sup> en cuya Declaración de Principios se lee: “Tenemos la firme convicción de que estamos entrando colectivamente en una nueva era que ofrece enormes posibilidades, la era de la Sociedad de la Información y de una mayor comunicación humana. En esta sociedad incipiente es posible generar, intercambiar, compartir y comunicar información y conocimiento entre todas las redes del mundo.”

---

<sup>8</sup> Algunos de los autores relacionados con los orígenes de este concepto son Machiup, 1962; Bell, 1973; Nora y Minc, 1978; Masuda, 1980. Más adelante éste es retomado y desarrollado por el sociólogo Manuel Castells en la trilogía *La era de la información*, 2001 y 2002.

<sup>9</sup> La primera fase de la Cumbre se celebró en Ginebra del 10 al 12 de diciembre de 2003, donde se firmaron la Declaración de Principios y el Plan de Acción. En la segunda fase, celebrada en Túnez del 16 al 18 de noviembre de 2005, se adoptó el Compromiso de Túnez y la Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información. Véase <<http://www.itu.int/wsis/index-es.html>>.

Sin embargo, que exista la posibilidad de compartir información no significa que eso ocurra, mucho menos cuando se trata de compartir información “especializada” y conocimiento “valioso”. De ahí el surgimiento del movimiento *Open*, que pugna por la accesibilidad de la información y el conocimiento sin restricciones. Este movimiento desafía las vías de apropiación comercial privada, rechaza la reducción del conocimiento a mercancía o bien privado, y reclama la construcción de un dominio público nuevo para el desarrollo de una cultura libre mediante la accesibilidad abierta (Villaroya, 2009). Villaroya afirma que el movimiento *Open* tiene tres ramas principales –aunque no se agota en ellas– y se articula en torno a cuatro marcos de referencia histórico-político-simbólicos. Dichas ramas se conocen como *Open Source* (desarrollo de software), *Open Access* (difusión de los resultados de la investigación científica) y *Open Course Ware* u *Open Educational Resources* (creación y difusión de contenidos académicos en abierto), y se insertan en un tronco común al que también pertenecen otras expresiones como *Software Free*, *Free Culture*, *Creative Commons*, *Science Commons*, *Information Commons*, *Public Knowledge*, *Libre Knowledge* y *Public Domain*.

En cuanto a los marcos de referencia, se señalan los siguientes: *Open* (apertura), *Free* (libertad-gratuidad), *Commons* (comunalidad) y *Public* (carácter público de los bienes que se hallan en juego). Como puede observarse, los cuatro apuntan a la creación de una esfera pública o dominio común nuevo en la era de la cibercultura. Así, el movimiento *Open* “es el primero que se produce en la galaxia Internet, que tiene por objeto la naturaleza de esa galaxia y que es protagonizado por un sujeto nuevo, el internauta o, mejor aún, la red de internautas. Versa sobre el carácter abierto, libre, común y público del conocimiento que circula por la red y sobre la naturaleza de la propia red” (Villaroya, 2009, p. 25).

Este movimiento se extiende tanto en el ámbito público como en el privado, y puede generar beneficios y ventajas específicas en distintos campos y disciplinas, desde la posibilidad de hacer negocios y generar empleos, hasta apuntalar el desarrollo sostenible y la calidad de vida de las personas, como se ha afirmado en la Cumbre antes citada.

Respecto a las ramas del movimiento *Open* hay dos que son relevantes para la gestión gubernamental: el *open data* y el *open government data*.

De acuerdo con *Access Info Europe* y *Open Knowledge Foundation*,<sup>10</sup> los datos abiertos (*open data*) son aquellos que pueden ser usados libremente, reutilizados y redistribuidos por cualquiera. Cuando son gubernamentales (*open government data*) significa que son datos e información producidos o comisionados por el gobierno o entidades controladas por éste. Para calificar como “abiertos” debe ser posible que dichos datos estén disponibles en formatos que puedan ser copiados libremente, compartidos, combinados con otro material, o publicados (una o varias veces) como parte de sitios web que permitan a los usuarios explorar, analizar, visualizar, comentar o transformarlos en nuevos formatos. Tal es el caso, por ejemplo, de bases de datos de estadísticas gubernamentales, información presupuestal, gacetas parlamentarias o la ubicación geográfica de servicios públicos, como escuelas, hospitales, etcétera.

En resumen, el movimiento de datos gubernamentales abiertos promueve que los gobiernos presenten sus datos “en bruto”, con la finalidad de que puedan ser utilizados por cualquier persona y para cualquier propósito, bajo el entendido de que por medio de nuestros impuestos se lleva a cabo la generación, recolección y administración de éstos.

La puesta en marcha de políticas públicas o acciones concretas por parte de los gobiernos para abrir sus datos tiene una complejidad mayor. Con el propósito de profundizar en el significado de los datos gubernamentales abiertos y analizar su importancia para la democracia, en diciembre de 2007 se reunieron en California 30 especialistas para elaborar un conjunto de principios en la materia. Los principios propuestos fueron:

- 1 Completos.** Todos los datos públicos están disponibles. Los datos públicos son aquellos que no están sujetos a las limitaciones legales de privacidad o seguridad.
- 2 Primarios.** Los datos se publican tal como fueron recolectados de la fuente, con el nivel de desagregación más fino posible, no en forma agregada o modificada.

---

<sup>10</sup> Para conocer más sobre estas organizaciones y su visión sobre los datos abiertos, véase <<http://www.access-info.org/es/open-government-data>>.

- 3 Oportunos.** Los datos se publican tan pronto como sea necesario para preservar su valor. El tiempo razonable depende de la naturaleza del conjunto de datos.
- 4 Accesibles.** Los datos están disponibles para la gama más amplia de usuarios, para cualquier propósito.
- 5 Procesables por máquina.** Los datos están estructurados razonablemente para permitir su procesamiento automático.
- 6 No discriminatorios.** Los datos están disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registro.
- 7 Sin propietarios.** Los datos están disponibles en un formato sobre el que ninguna entidad tiene el control exclusivo.
- 8 Sin licencia.** Los datos no están sujetos a ninguna regulación de derechos de autor, patente, marca registrada o regulaciones comerciales. Las restricciones de privacidad o seguridad se pueden permitir cuando sea indicado por las leyes.<sup>11</sup>

## 2.1 Iniciativas gubernamentales

En la actualidad existen numerosos proyectos de datos abiertos desarrollados por gobiernos a nivel nacional, regional y municipal. En el informe publicado en octubre de 2011 por la Comisión Europea “Open Data Portals”, que estudia los portales de datos gubernamentales abiertos en Europa y EE.UU., se aprecian cuatro estudios de caso especialmente destacados de entre todos los portales examinados: Reino Unido, Dinamarca, Francia y País Vasco, España.<sup>12</sup> De acuerdo con este estudio, existe una gran variabilidad entre la oferta, la implementación y el impacto de estos portales, por ejemplo: las bases de datos abiertas y disponibles en los portales de los gobiernos europeos varían de 6 200 a 5, con grandes diferencias en el tipo de datos que se publican; el volumen de bases de datos

<sup>11</sup> Para revisar esta información en línea, véase <[https://public.resource.org/8\\_principles.html](https://public.resource.org/8_principles.html)>.

<sup>12</sup> Reino Unido ([data.gov.uk](http://data.gov.uk)), Dinamarca ([digitaliser.dk](http://digitaliser.dk)), Francia ([data.gouv.fr](http://data.gouv.fr)) y País Vasco ([opendata.euskadi.net](http://opendata.euskadi.net)) en España.

descargado varía de 320 000 a 250 por mes; todos los portales publican las bases de datos de forma gratuita y en la mayoría de los casos se utiliza la licencia *Creative Commons*;<sup>13</sup> los presupuestos de los portales varían de 9.2 millones de dólares invertidos por EE.UU. en su portal de datos abiertos ([data.gov](http://data.gov)) a 100 000 euros –en promedio– en las iniciativas europeas nacionales y regionales.

En el caso de América Latina son pocos los gobiernos que han desarrollado portales de datos abiertos. A nivel nacional, únicamente lo han hecho Chile, Colombia y Brasil; a nivel regional, sólo la Provincia de Misiones en Argentina; y a nivel municipal o local, Montevideo en Uruguay, el Distrito Federal en México y Buenos Aires en Argentina.<sup>14</sup>

En México, a nivel federal, aún no existe un portal de datos gubernamentales abiertos. No obstante, se ha avanzado en esta materia mediante la publicación de un Esquema de Interoperabilidad y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal (APF) en 2011 que tiene por objeto “determinar las bases, principios y políticas que deberán observar los entes de la APF para la integración de los procesos relacionados con servicios digitales, así como para compartir y reutilizar plataformas y sistemas de información”.<sup>15</sup> Asimismo, existen algunos catálogos de datos gubernamentales abiertos y aplicaciones con la información que sí se encuentra disponible, como es el caso del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) que ha publicado bases de datos de las solicitudes de información realizadas a las dependencias de la APF en formatos

---

<sup>13</sup> Es una organización sin fines de lucro que permite el intercambio y uso de la creatividad y el conocimiento a través de herramientas legales gratuitas. Sus licencias de derechos de autor proporcionan una manera simple y estandarizada para dar permiso de compartir y utilizar el trabajo creativo en las condiciones que mejor se adapten a las necesidades del autor. Las licencias *Creative Commons* permiten cambiar fácilmente los términos de los derechos de autor de “todos los derechos reservados” a “algunos derechos reservados”. Véase <<http://creativecommons.org>>.

<sup>14</sup> Chile ([datos.gob.cl](http://datos.gob.cl)), Colombia ([ogdibrowsertocolombia.cloudapp.net/Developers](http://ogdibrowsertocolombia.cloudapp.net/Developers)), Brasil ([dados.gov.br](http://dados.gov.br)), Misiones, Argentina ([datos.misiones.gov.ar](http://datos.misiones.gov.ar)), Montevideo, Uruguay ([montevideo.gub.uy/institucional/datos-abiertos/introduccion](http://montevideo.gub.uy/institucional/datos-abiertos/introduccion)), Buenos Aires, Argentina ([data.buenosaires.gob.ar](http://data.buenosaires.gob.ar)), Distrito Federal, México ([datosabiertos.df.gob.mx/index.php/datos-abiertos-del-gobierno-del-distrito-federal](http://datosabiertos.df.gob.mx/index.php/datos-abiertos-del-gobierno-del-distrito-federal)) y Lima, Perú ([munlima.gob.pe/datos-abiertos-mm1.html](http://munlima.gob.pe/datos-abiertos-mm1.html)).

<sup>15</sup> El Acuerdo fue firmado el 30 de agosto de 2011 por el secretario de la Función Pública y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de septiembre de 2011.

abiertos,<sup>16</sup> o el del portal “Tu Gobierno en Mapas”,<sup>17</sup> desarrollado por el gobierno federal que, a través de varios mapas, permite visualizar datos públicos generados por la APF, aunque este último no puede considerarse una iniciativa de datos abiertos porque la información que se publica no puede ser reutilizada.

## 2.2 Aportes de la sociedad civil

Al hablar del movimiento de datos gubernamentales abiertos, es fundamental destacar la actuación y el impulso que han generado las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades *hackers*,<sup>18</sup> puesto que han mostrado a los gobiernos los beneficios de publicar sus datos en estos formatos. En este contexto surgen los *hackatones*,<sup>19</sup> eventos donde los participantes se reúnen durante 24, 36 o 48 horas para desarrollar, de forma colectiva, soluciones tecnológicas creativas a distintas problemáticas planteadas desde la sociedad civil, relacionadas con el uso y manejo de datos gubernamentales. Tradicionalmente asistían a estos encuentros únicamente *hackers* y diseñadores, pero de unos años a la fecha se han incorporado integrantes de organizaciones de la sociedad civil, periodistas, investigadores, estudiantes e incluso agencias gubernamentales, que finalmente son quienes manejan dichos datos en el día a día. Se trata de la combinación del trabajo de dos comunidades –la que tiene conocimiento en el uso de herramientas tecnológicas y la que se aboca a temas sociales– para desarrollar soluciones prácticas de bajo costo con el fin de resolver distintas problemáticas sociales.

El primer hackatón de datos gubernamentales abiertos en México fue el *OpenDataMX*,<sup>20</sup> organizado en 2011 por una empresa de desarrol-

<sup>16</sup> Véase <<https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/homeOpenData.action>>.

<sup>17</sup> Véase <[www.mapas.gob.mx](http://www.mapas.gob.mx)>.

<sup>18</sup> Es común que cuando se habla de un *hacker* pensemos en una suerte de pirata cibernético o delincuente informático; sin embargo, *hacker* es toda aquella persona con elevados conocimientos informáticos que es capaz de transformar el objetivo para el que fue creado un sistema para cumplir otros propósitos. Desde el año 2002-2003 se ha ido configurando una perspectiva más amplia del *hacker* con una orientación al *hacktivismo* en tanto movimiento; desde esta perspectiva, se entiende al *hacker* como una persona que es parte de una conciencia colectiva que promueve la libertad del conocimiento y la justicia social.

<sup>19</sup> La palabra “hackatón” está compuesta por las palabras “hacker” y “maratón”, que juntas se definen como un maratón de desarrollo de software.

<sup>20</sup> Para más información, véase <<http://opendata.mx>>.

dores llamada CitiVox (ahora SocialTIC) y una organización de la sociedad civil, Fundar, Centro de Análisis e Investigación. A la fecha, el *OpenDataMX* ha realizado cuatro hackatones con distintas modalidades, incluyendo un encuentro realizado simultáneamente en Argentina, Brasil, Chile, México y Perú, uno de carácter temático y uno realizado conjuntamente con el IFAI, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En cuanto a hackatones impulsados por gobiernos mexicanos, el primero fue *Ciudad Móvil DF* desarrollado por el Gobierno del Distrito Federal (GDF), que a la fecha ha tenido dos ediciones (2011 y 2012). También se suma el hackatón de la Procuraduría General del Consumidor (Profeco) y la Comisión Federal de Competencia (CFC), realizado en el marco de la Segunda Semana Nacional de Políticas Pro Consumidor (septiembre 2012), así como el Hackatón por la Transparencia<sup>21</sup> realizado por la Secretaría de la Función Pública (SFP) a propuesta de SocialTIC en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (octubre de 2012).

En síntesis, Gobierno Abierto en clave tecnológica se avoca al uso de las TIC para la mejora de la gestión gubernamental y para que la sociedad civil acceda a la información de manera libre y sin restricciones de uso, al fomentar la reutilización y su valor social y comercial.

### **3. Enfoque participativo del Gobierno Abierto**

El primer enfoque de Gobierno Abierto que abordamos en este capítulo está relacionado con el acceso a la información pública y la transparencia; el segundo se refiere a la incorporación de las TIC en la gestión gubernamental y a la forma en la que los datos y la información deben ser publicados con la intención de aumentar su valor social y comercial; y el tercero, al que hemos denominado “participativo”, pone énfasis en la necesidad de mejorar la relación entre sociedad y gobierno para afrontar los desafíos cada vez más complejos de los Estados modernos.

El fundamento, desde esta óptica, es que el Gobierno abierto es “una nueva concepción de la democracia, que implica la gestión participativa

---

<sup>21</sup> Para más información, véase <<http://www.funcionpublica.gob.mx/hackaton/index.html>>.

como eje central de la acción de gobierno” (Cabezas, 2010, p. 270), “un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad” (Ramírez-Alujas, 2011, p. 1) o “el conjunto de prácticas por las que los gobiernos democráticos se relacionan con los ciudadanos aplicando los principios de conversación permanente en el sentido doble, es decir, hablar, escuchar y responder” (Manchado, 2010, p. 112). Si bien es cierto que la innovación del concepto, o sea, el enfoque participativo, puede impulsar ideas sofisticadas para reestructurar el andamiaje democrático, también es necesario destacar que mucho se ha escrito sobre los desafíos y las oportunidades que nos ofrece un “buen gobierno democrático”, la “democracia participativa” o la “gobernanza”, por lo que debemos tomar con cautela la emoción de estas innovaciones. Apoyemos el argumento.

De acuerdo con Kaufmann *et al.* (2010, p. 5), cuando el Banco Mundial define al buen gobierno democrático –o *good governance*– se refiere a “las tradiciones e instituciones por medio de las cuales la autoridad es ejercida en un país. Esto incluye los procesos a través de los cuales los gobiernos son elegidos, monitoreados y sustituidos, la capacidad gubernamental para formular e implementar de manera efectiva políticas públicas, y el respeto por parte de los ciudadanos y el Estado hacia las instituciones que regulan sus interacciones económicas y sociales”. La misma institución considera que el buen gobierno democrático incluye seis dimensiones básicas: voz como participación en toma de decisiones y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia; efectividad gubernamental en la gestión de políticas públicas; calidad de sistema regulatorio; Estado de Derecho, y control de la corrupción.

Por su parte, el fundamento de la democracia participativa es “la ampliación del concepto de política a través de la participación ciudadana y de la deliberación en los espacios públicos, es decir, la democracia como un sistema articulado de instancias de intervención de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen y en la vigilancia del ejercicio del gobierno” (Ocejo, 2011, p. 27).

Finalmente, la gobernanza es el proceso por medio del cual “los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –básicos y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos. El proceso

genera (o consiste en, se fundamenta en) principios, normas, procedimientos, prácticas para decidir colectivamente sobre las metas comunes de la convivencia, y para realizar coordinadamente los objetivos decididos que dan origen a un modo o patrón peculiar de gobernanza o gobierno” (Ocejo, 2011, p. 10).

Como podemos observar en los tres casos (buen gobierno democrático, democracia participativa y gobernanza), el punto neurálgico es la intervención de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen y en la vigilancia del ejercicio de gobierno, por lo que el enfoque participativo del Gobierno Abierto podría no ser el agente de cambio en la mejora democrática, sino la continuidad y, en todo caso, un nuevo impulso para estas teorías. Puesto en otros términos, desde hace varias décadas se ha venido dando un amplio debate sobre la participación ciudadana en otro sector académico, político y social que no está directamente ligado a la nueva ola de autores sobre Gobierno Abierto. Como es lógico, dicho sector va más adelantado en la problematización de la participación ciudadana, es decir, ha identificado sus posibilidades, limitantes y beneficios e incluso ha hecho propuestas puntuales a partir de la documentación y sistematización de experiencias concretas que vale la pena recuperar para enriquecer la discusión actual sobre las posibilidades de diseñar e implementar políticas tendientes a la construcción de sistemas abiertos de gobierno. La división y fragmentación de las agendas –y particularmente en este caso, pensar que el debate sobre Gobierno Abierto es cuestión de informáticos y “transparentólogos”– implica dejar de lado aspectos fundamentales para la discusión y seguir afianzando una concepción acotada y limitada del Gobierno Abierto enfocada únicamente en la tecnología y en la publicidad de la información. Por ejemplo, el informe sobre la democracia en América Latina (PRODDAL) realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), propone para mejorar las democracias latinoamericanas el transitar de una democracia electoral hacia una democracia de ciudadanía como un sistema capaz de dar vigencia a los derechos de los ciudadanos y constituir a éstos en sujetos de las decisiones que los afectan, considerando que “una gobernabilidad democrática sólida y legítima, capaz de atender y articular los intereses de la población, coordinar esfuerzos entre todos los actores sociales y abrir canales de compromiso y participación ciudadana es condición necesaria para enfrentar con éxito los inquietantes desafíos sociales de la

región” (PNUD, 2004, p. 10). Asimismo, existen instrumentos internacionales signados por los Estados que reconocen la participación ciudadana en la gestión pública como un derecho fundamental y forma de mejorar la calidad de las democracias; uno de los más recientes es la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública* firmada por 17 países en 2009.<sup>22</sup> Este documento es importante debido a que fija las bases conceptuales y los componentes de la participación ciudadana; define los contenidos básicos del derecho de los ciudadanos a participar en la gestión pública; establece un marco de principios rectores a instrumentos para alcanzar un lenguaje común en torno a esta materia; y sirve como orientación para el desarrollo y consolidaciones de modelos nacionales de participación ciudadana. En cuanto a las modalidades de participación ciudadana, señala que ésta puede adoptar distintas formas según si se ejerce sobre la toma de decisiones públicas; sobre la actividad administrativa o sobre la evaluación de sus resultados; si se realiza individual o colectivamente o se institucionaliza a través de procedimientos, instancias o ambos; y, por último, según los tipos de sujetos sociales concernidos. También establece un conjunto de potestades y obligaciones de las administraciones públicas para que los procesos de participación ciudadana puedan incidir en las políticas y gestión públicas de manera real y efectiva. Esta última parte es particularmente relevante, pues en muchas ocasiones la participación ciudadana se piensa como el simple intercambio de información entre ciudadanía y gobierno o se reduce a mecanismos de consulta para conocer las preferencias de la ciudadanía con respecto a ciertos temas; no obstante, para que la participación ciudadana sea sustantiva o, en palabras de la Carta Iberoamericana, real y efectiva, es necesario que existan condiciones y mecanismos que permitan cambiar el curso de las políticas públicas y de las decisiones gubernamentales, de lo contrario, es posible que los procesos terminen convirtiéndose en ejercicios de simulación enfocados únicamente en cumplir con la norma.

En el caso de México, en los últimos diez años se han dado avances normativos e institucionales tendientes a mejorar la interacción entre sociedad y gobierno, y a incorporar la participación ciudadana en el

<sup>22</sup> Esta Carta fue aprobada en la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y de la Reforma del Estado y los Jefes de delegación de los países iberoamericanos, reunidos los días 25 y 26 de junio de 2009, en Lisboa, Portugal.

quehacer gubernamental. Algunos de los más relevantes son el establecimiento de un régimen de transparencia y acceso a la información del que hablamos con anterioridad, la creación de una ley federal y algunas leyes estatales que tienen por objetivo fomentar y otorgar garantía jurídica al trabajo de la sociedad organizada,<sup>23</sup> y el andamiaje jurídico sobre fiscalización y rendición de cuentas que se ha fortalecido en los últimos años.<sup>24</sup> Asimismo, en nuestro país se han creado una variedad importante de espacios de diálogo entre sociedad civil y gobierno, así como mecanismos de participación ciudadana, tanto a nivel federal como estatal y municipal.<sup>25</sup> Con respecto a la participación ciudadana no institucionalizada, es decir, aquella que sucede fuera de los espacios ofrecidos por los gobiernos, es posible observar que cada vez son más los movimientos sociales, grupos ciudadanos y organizaciones no gubernamentales interesados en incidir en el ciclo de políticas públicas y en llevar a cabo ejercicios de contraloría social para exigir rendición de cuentas.

Sin embargo, los avances mencionados no han sido suficientes para garantizar una participación ciudadana sustantiva en la gestión gubernamental en nuestro país. De acuerdo con el Centro de Contraloría Social (CCS) del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), una de las instituciones más destacadas en el estudio del control democrático y la participación ciudadana, la interacción gobierno-sociedad a favor de un esquema anclado en el control democrático sucede de manera desarticulada y en un andamiaje institucional débil, lo cual limita las posibilidades de que la ciudadanía se involucre de manera real en acciones de vigilancia y control del quehacer gubernamental y, aún menos, en procesos decisarios. Siguiendo al CCS, lo anterior se debe

<sup>23</sup> Nos referimos a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (2004), la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal (2000), y a las leyes aprobadas en algunos estados de la República como Baja California, Chihuahua, Jalisco, Morelos, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas e Hidalgo.

<sup>24</sup> Por ejemplo, la reforma a la Ley de Fiscalización Superior (2000), la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos (2002) y la Ley del Servicio Civil de Carrera (2003).

<sup>25</sup> Algunos de estos espacios son los que se abren en el marco de la consulta para la conformación del Plan Nacional de Desarrollo y aquellos creados en la administración federal anterior en el marco del Programa de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2007-2012. A nivel estatal y local los más visibles son los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADE) y los Comités de Planeación para el Desarrollo del Municipio (COPLADEMUN).

al acercamiento superficial y simulado sobre lo que significa rendir cuentas y sobre la relevancia que puede tener la participación ciudadana en este proceso, así como a una fuerte resistencia a la apertura de espacios que permitan el escrutinio ciudadano, el diálogo y la deliberación para la toma consensada de decisiones por temor a la complejización de la acción pública, en el mejor de los casos, o a una malentendida pérdida de poder, en el peor de ellos (Ocejo *et al.*, 2013).

En el marco de los trabajos coordinados en los últimos dos años por la Red por la Rendición de Cuentas (RRC),<sup>26</sup> el CCS ha propuesto la creación de un *Sistema Nacional de Control Democrático* con el propósito de articular las distintas modalidades de participación en los ámbitos nacional, estatal, metropolitano y municipal/local, todas con el objetivo central de actuar como contrapeso al poder público, intervenir en procesos de mejora de la gestión gubernamental y, de esta forma, avanzar hacia un nuevo tipo de relación entre gobierno y ciudadanos basada en principios de horizontalidad, pluralidad y complementariedad (Ocejo *et al.*, 2013). En este sentido, vale la pena decir que las propuestas desarrolladas por la RRC y el CCS se han formulado a partir de procesos participativos y plurales y con base en estudios e investigaciones desarrolladas por estos actores en los últimos años, por lo que resulta fundamental que sean seriamente revisadas y tomadas en cuenta por los tomadores de decisiones. Éste es, paradójicamente, un ejemplo de cómo la participación de los ciudadanos en la gestión gubernamental es un elemento importante que puede ayudar a mejorar el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

A modo de conclusión, puede decirse que la participación ciudadana en el marco de las discusiones sobre Gobierno Abierto es importante no sólo como forma de colaboración en el desarrollo de aplicaciones tecnológicas para la mejora de los bienes y servicios públicos, sino como elemento de control democrático para que los gobernantes respondan a

<sup>26</sup> La Red por la Rendición de Cuentas nace de la confluencia entre la investigación académica, el periodismo de fondo, la acción de la sociedad civil y la responsabilidad institucional. Quiere ser una red incluyente y dinámica, capaz de sumar y coordinar las acciones del mayor número posible de organizaciones académicas y sociales, de instituciones públicas y de medios de difusión, comprometidos con el diseño, la puesta en marcha y el seguimiento de una verdadera política de rendición de cuentas en México. Véase <[rendiciondecuentas.org.mx](http://rendiciondecuentas.org.mx)>.

los ciudadanos, ofrezcan información de manera proactiva, establezcan los mecanismos necesarios para dar a conocer las acciones y decisiones gubernamentales, y para que se asignen responsabilidades o sanciones a quienes hayan incumplido la ley. Así, una de las tesis principales sobre la nueva concepción de Gobierno Abierto descansa en la premisa de que la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos es el elemento central para lograr gobiernos legítimos y transparentes que rindan cuentas a los ciudadanos en tanto soberanos de la nación.

### 3. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL GOBIERNO ABIERTO

**C**omo ya se ha dicho, la idea de Gobierno Abierto no es nueva, pues durante varias décadas se utilizó para hacer referencia al acceso a la información pública y a la libertad de prensa. Sin embargo, es en 2009, cuando el presidente de EE.UU., Barack Obama, emite su *Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto* dirigido a los titulares de los departamentos y agencias ejecutivas de su gobierno, que el término comienza a tomar nueva vida y protagonismo a nivel internacional. En este documento, Obama (2009) señala: “Mi administración está comprometida a crear un nivel sin precedentes de apertura en el gobierno. Vamos a trabajar juntos para garantizar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura fortalecerá nuestra democracia y promoverá la eficiencia y la eficacia en el gobierno.”

Con este Memorándum, la administración de Obama no sólo desempolvó el término Gobierno Abierto, sino que lo dotó de nuevo contenido al establecer como sus tres componentes fundamentales la transparencia,

la participación y la colaboración. Si bien es cierto que dichos componentes forman parte de las características de un Gobierno Abierto, es importante visibilizar dos aspectos que a pesar de formar parte central de este Memorándum y en general del nuevo discurso sobre Gobierno Abierto, suelen quedar fuera cuando se habla sobre los componentes del término. El primero se refiere al uso de las tecnologías de la información y a la innovación tecnológica como herramientas poderosas para acercar la brecha entre sociedad y gobierno con el fin de hacer más eficaz y eficiente la gestión gubernamental. El principal aspecto que diferencia este componente del gobierno electrónico (*e-government*) es el énfasis en la publicación de datos gubernamentales abiertos, es decir, a la puesta en marcha de políticas de parte de los gobiernos para publicar su información en formatos que permitan la búsqueda y reutilización por parte de la ciudadanía. El segundo aspecto es la rendición de cuentas, pues si bien se hacen algunas menciones acerca de la importancia de la transparencia para la promoción de la rendición de cuentas con el fin de poner en práctica los más altos estándares de integridad profesional en las administraciones, generalmente es un elemento en el que no se profundiza, es decir, no se problematiza sobre los tres componentes de la rendición de cuentas que se refieren a la información, justificación y sanción, y mucho menos se habla de los mecanismos horizontales o verticales de la rendición de cuentas y de su efectividad como elementos para controlar el poder.

En este sentido, es relevante rescatar los cuatro principios de Gobierno Abierto incorporados por la AGA en su guía de participación para los países,<sup>27</sup> ya que incluyen justamente la tecnología e innovación y a la rendición de cuentas como parte de los principios fundamentales de Gobierno Abierto. La AGA los define de la siguiente manera:

- 1. Transparencia:** la información sobre las actividades y decisiones del gobierno es abierta, comprensible, oportuna, de libre acceso al público y cumple con los estándares básicos de datos abiertos.
- 2. Participación ciudadana:** los gobiernos promueven la participación de los ciudadanos en el debate público, proveen insumos

---

<sup>27</sup> Véase <<http://www.opengovpartnership.org/ogp-participation#Concrete%20Commitments>>.

y hacen contribuciones que conducen a una gobernanza más responsable, innovadora y eficaz.

- 3. Rendición de cuentas:** hay normas, reglamentos y mecanismos que invocan los actores del gobierno para justificar sus acciones, actúan sobre las críticas o los requisitos que se les hacen, y aceptan la responsabilidad por incumplimiento con respecto a las leyes o compromisos establecidos.
- 4. Tecnología e innovación:** los gobiernos entienden la importancia de ofrecer a los ciudadanos el libre acceso a la tecnología, el papel de las nuevas tecnologías para impulsar la innovación y la importancia de aumentar la capacidad de los ciudadanos de usar la tecnología.

Por lo tanto, con independencia de los debates académicos actuales sobre el concepto Gobierno Abierto y de los aspectos que puedan irse incorporando a la discusión, estos principios propuestos por la AGA ofrecen una base para la comprensión del concepto y, sobre todo, un referente para el análisis de las políticas e iniciativas desarrolladas por las administraciones públicas para avanzar en la construcción de gobiernos con estas características. En este sentido, la revisión de los avances y obstáculos que enfrenta el Distrito Federal para construir un Gobierno Abierto se realiza con base en estos cuatro principios, en el siguiente apartado.

## 4. SITUACIÓN DEL DF RESPECTO A CUATRO PRINCIPIOS DEL GOBIERNO ABIERTO

**E**l Distrito Federal, con casi nueve millones de habitantes, es un espacio de tránsito, movimiento constante y marcadas diferencias socioculturales y económicas, por lo que los retos respecto a la implementación de políticas públicas o estrategias para avanzar en la construcción de un sistema abierto de gobierno no son menores. En la práctica, impulsar las propuestas teóricas requiere de voluntad política y exigencia ciudadana, por lo que no está de más reconocer que en materia de transparencia, acceso a la información e incorporación de las TIC en la gestión pública, el DF es una ciudad de vanguardia con la determinación para avanzar hacia la construcción de un Gobierno Abierto.

Los organismos públicos responsables de la definición, ejecución y evaluación del conjunto de políticas que inciden en la construcción de un Gobierno Abierto en el DF son cuantiosos, lo mismo que el marco jurídico que regula su operación. En el cuadro siguiente se presenta una compilación de las leyes y entes responsables en esta materia y se les vincula con los cuatro principios del Gobierno Abierto de los que hablamos con anterioridad. Si bien en la práctica no se opera de

forma tan esquemática, ya que el trabajo de las instituciones tiene impacto en varios ejes o principios y las leyes atienden a objetivos que se pueden vincular con los cuatro, este panorama es útil para construirnos una idea general. En este sentido, un primer punto sobre el que valdría la pena reflexionar es la importancia de disponer de leyes articuladas y en constante actualización, con la finalidad de que los órganos públicos responsables de garantizar los cuatro principios citados ejerzan de forma adecuada el mandato que les ha sido conferido.

**CUADRO 1. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN  
DE UN GOBIERNO ABIERTO PARA EL DISTRITO FEDERAL**

TRANSVERSAL	PRINCIPIOS DE GOBIERNO ABIERTO	MARCO JURÍDICO	ORGANISMOS PÚBLICOS RESPONSABLES
LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS / LEY DEL PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS (COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS)	Transparencia y acceso a la información	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</li> <li>- Ley de Protección de Datos Personales</li> <li>- Ley de Archivos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (InfoDF)</li> <li>- Consejo General de Archivos</li> </ul>
	Participación Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley de Participación Ciudadana</li> <li>- Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituto Electoral</li> <li>- Subsecretaría de Participación Ciudadana (Secretaría de Desarrollo Social)</li> </ul>
	Rendición de Cuentas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente</li> <li>- Ley de Responsabilidad Patrimonial</li> <li>- Ley de Adquisiciones</li> <li>- Ley que establece el procedimiento de remoción de los servidores públicos que designa la ALDF y de los titulares de los órganos político-administrativos</li> <li>- Decreto de Presupuesto de Egresos</li> <li>- Ley de Ingresos</li> <li>- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contraloría General</li> <li>- Asamblea Legislativa</li> <li>- Contaduría Mayor</li> <li>- Evalúa DF</li> <li>- Poder Judicial</li> </ul>
	TIC en la gestión gubernamental	- Ley Orgánica de la Administración Pública	- Contraloría General (Coordinación General de Modernización Administrativa)

Fuente: Elaboración propia.

Teniendo el cuadro anterior como preámbulo, en las siguientes páginas se revisa la situación del Distrito Federal respecto a los cuatro principios propuestos para la construcción de un Gobierno Abierto.

## 1. Transparencia y acceso a la información

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF) regula y especifica cómo debe garantizarse el Derecho de Acceso a la Información (DAI). Según algunos parámetros nacionales como la Métrica de la Transparencia y el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM),<sup>28</sup> cumple cabalmente con respecto a su diseño normativo (positivización del DAI), con el procedimiento de acceso a la información (solicitudes y recursos de revisión) y con el diseño institucional (unidades de enlace, comités de transparencia, órgano garante, etc.). Dichos instrumentos de medición consideran que ésta es la mejor ley en la materia a nivel nacional, en comparación con los otros estados de la República y la ley federal.

De entre los aspectos más positivos de esta ley cabe destacar, primero, la autonomía –presupuestaria, de operación y de decisión– del órgano garante de la transparencia; en segundo lugar, la extensa lista de sujetos obligados –que incluye a los partidos políticos y a los fideicomisos y fondos públicos–; y por último, merecen mención los “candados” para evitar el abuso de los llamados secreto fiscal, bancario y fiduciario por parte de los entes obligados para negar información.

En cuanto a los aspectos negativos destaca, por un lado, el proceso de designación de las personas que conforman el cuerpo colegiado, en tanto no cuenta con elementos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas y elementos técnicos de evaluación de los candidatos; por otro lado, está la falta de protección para los servidores públicos de toda sanción por haber divulgado información restringida en los términos de la LTAIPDF; y por último, es criticable la falta de regulación de la promoción del DAI entre grupos en situación de vulnerabilidad.

<sup>28</sup> La Métrica de la Transparencia fue elaborada en 2010 por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), y el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM) fue creado en 2010 por Fundar, Centro de Análisis e Investigación y ARTICLE 19.

En cuanto al ejercicio del DAI por parte de la población y sobre la respuesta de los entes obligados, hay que decir que el DF es la entidad federativa en la que se procesan y atienden más solicitudes de información pública. En total, desde el 28 de mayo de 2004 y hasta el 31 de diciembre de 2011, se han recibido 341 235 solicitudes de información pública,<sup>29</sup> cifra que equivale al 73% del total de solicitudes realizadas a la Administración Pública Federal (APF), lo que convierte al sistema de acceso a la información del DF en el segundo más grande del país, sólo después del federal.

De acuerdo con el Informe de Actividades y Resultados del InfoDF correspondiente a 2011, el número de solicitudes de acceso a la información recibidas creció considerablemente de 2004 a 2009, incrementándose de 2 665 a 91 523 solicitudes, que corresponde a 108.3% de crecimiento anual. A partir de 2009 los números se mantuvieron estables, con una leve disminución en 2010 y 2011.<sup>30</sup> La constancia en el número de solicitudes durante el periodo 2009-2011 puede explicarse por tres razones: 1) porque el DAI se ha consolidado en el DF; 2) por la creciente información de oficio que publican los entes obligados; o 3) por la falta de estrategias efectivas para promover este derecho (Terrazas y Aguirre, 2013). Independientemente de la razón que explique la estabilización de la tendencia, es importante destacar que el porcentaje de población en la entidad que ingresa solicitudes de información no rebasa el 1%.<sup>31</sup> Si bien existen otros medios para el ejercicio del DAI, como los portales de Internet de los organismos públicos o incluso los medios de comunicación, este dato nos habla de la amplia brecha que existe entre ciudadanía y gobierno.

De este 1% que realiza solicitudes, el 60% de la población tiene licenciatura, 30% son académicos o estudiantes, 58% son varones, y 95% ingresó su solicitud a través de medios electrónicos. En este sentido, es necesario llevar a cabo un esfuerzo adicional para la implementación de estrategias efectivas

<sup>29</sup> Informe de Actividades y Resultados 2011 del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de datos Personales del Distrito Federal.

<sup>30</sup> Hubo 86 249 solicitudes en 2010 y 89 610 en 2011, según los informes de actividades del InfoDF.

<sup>31</sup> Es posible obtener este dato mediante la división del número de habitantes del Distrito Federal, que según el INEGI es al 2010 de 8 851 080, entre el número de solicitudes de acceso a la información recibidas en 2011, 89 610. Si bien el número de solicitudes recibidas no corresponde al número de personas que las realizaron –una persona pudo haber ingresado más de una solicitud–, es sólo una forma de imaginar el ejercicio de este derecho en números.

de difusión del DAI entre la población con menores niveles educativos, en particular, y con grupos en situación de vulnerabilidad, en general.

Ahora bien, del conjunto de solicitudes de acceso a la información recibidas en 2011, el Poder Ejecutivo es el que recibe la mayoría con 84.2% del total, seguido por los órganos autónomos con el 5.7%, el Poder Legislativo con 5.2%, el Poder Judicial con 3.0%, y en último lugar los partidos políticos con 1.8%. En cuanto a las solicitudes recibidas por el Ejecutivo, el 34.1% fueron realizadas a la Administración Pública Central, 30.6% a las Delegaciones Políticas, y 19.5% a los Desconcentrados y Paraestatales.

Adicionalmente a la información que se puede encontrar en los informes de actividades y resultados que elabora el InfoDF anualmente, desde 2006 este instituto ha realizado evaluaciones del cumplimiento de las obligaciones de transparencia y de la calidad de la información que presentan los entes obligados en sus portales de Internet. A partir de la reforma de la LTAIPDF de agosto de 2011, el InfoDF ha generado nuevos lineamientos para la homologación y evaluación de la información contenida en los portales de Internet de los entes obligados.<sup>32</sup> La metodología de evaluación consiste en la verificación a través de 31 indicadores (16 de criterios sustantivos y 15 de criterios adjetivos<sup>33</sup>) que reflejan el cumplimiento de la publicidad, actualización y aspectos relativos a la calidad de la información pública de oficio.

Con base en esta metodología, el InfoDF realizó dos evaluaciones-diagnóstico (abril-junio y julio-septiembre del año 2012) y generó el Índice Global de Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia a partir del cual emitió observaciones no vinculantes sobre las inconsistencias detectadas.

<sup>32</sup><sup>32</sup> Los criterios y la metodología de evaluación se han ido modificando para adecuarse a las reformas que ha tenido la LTAIPDF, son particularmente importantes las reformas del 2008 y 2011, ya que ambas representaron cambios sustantivos en cuanto a las obligaciones de transparencia y a la lista de sujetos obligados, respectivamente. Los nuevos lineamientos son: "Criterios y metodología de evaluación de la información pública de oficio que deben dar a conocer los Entes Obligados en sus portales de Internet" y "Criterios y metodología de evaluación de la información pública de oficio que deben dar a conocer los partidos políticos en sus portales de Internet". Se pueden consultar en <[http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=147&Itemid=208](http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=147&Itemid=208)>.

<sup>33</sup><sup>33</sup> Los primeros son aquellos relacionados con la existencia de la información (que esté publicada en la página de Internet) y con que ésta contenga los datos actualizados; en tanto que los criterios adjetivos se refieren a aspectos relativos a la calidad de dicha información: que se publique la fecha de actualización y la de validación, así como el área responsable de publicarla, entre otros.

tadas. Para los fines de este ensayo, es relevante destacar dos aspectos de este índice: la metodología de evaluación desarrollada, pues representa un esfuerzo importante para atender el tema de la calidad de la información gubernamental, y los resultados en sí mismos. El promedio general de este índice para el conjunto de entes obligados fue de 69.4 puntos sobre 100, y para los partidos políticos de 78.55. El Poder Ejecutivo obtuvo un promedio de 67.6, el Poder Legislativo de 75.1, el Poder Judicial de 91.4, y los organismos autónomos de 90 puntos. Dentro del Poder Ejecutivo destacan, por sus bajas calificaciones, los fideicomisos y fondos que obtuvieron un promedio de 66.2, y las delegaciones que obtuvieron 56.6 puntos.

Con base en la información correspondiente al año 2011, los órganos autónomos y las delegaciones políticas fueron los entes que negaron mayor cantidad de información, alegando su confidencialidad. Sobre el particular, cabe destacar que las delegaciones políticas recibieron en ese año el 30.6% de las solicitudes dirigidas al Poder Ejecutivo en el DF, sólo por debajo de las dependencias de la Administración Pública del mismo ente. No obstante el especial interés de la ciudadanía en conocer información relacionada con la administración y los programas y servicios que ofrecen, las delegaciones políticas son los entes que presentan los tiempos más largos de respuesta entre los diferentes órganos de gobierno, y tres de ellas (Gustavo A. Madero, Benito Juárez y Venustiano Carranza) se encuentran entre los diez entes obligados que más recursos de revisión recibieron.

Como se mencionó anteriormente, de acuerdo con el Índice Global de Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia realizado por el InfoDF en 2012, las delegaciones políticas son los entes peor evaluados, ya que obtuvieron un promedio de 56.6 puntos sobre 100, y 11 de las 16 fueron calificadas con menos de 70 puntos.

Frente al diagnóstico sobre las condiciones de transparencia en las delegaciones, a finales de 2010 se instaló una Mesa de Diálogo por la Transparencia<sup>34</sup> enfocada principalmente a promover la transparencia y rendición de cuentas de estos entes a través de los programas sociales y los servicios que ofrecen.

---

<sup>34</sup> Las Mesas de Diálogo por la Transparencia en el Distrito Federal son un mecanismo de interlocución entre las autoridades del DF y la sociedad civil, bajo la intermediación del InfoDF, creadas en 2008.

En el marco de dicha mesa, los principales hallazgos de la evaluación realizada por las organizaciones sociales Equipo Pueblo y Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) indican dos problemas principales: 1) la inconsistencia entre las distintas fuentes de información de los gobiernos delegacionales, y 2) la falta de una política de información permanente para difundir o promover los programas que favorezca el acceso de la población a éstos.<sup>35</sup>

Al momento de la evaluación, sólo cuatro delegaciones contaban con información completa sobre los programas sociales que ofrecen<sup>36</sup> (Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Iztapalapa y Miguel Hidalgo), seis con información incompleta (Coyoacán, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco), y las otras seis no contaban o no proporcionan información (Álvaro Obregón, Benito Juárez, Iztacalco, Gustavo A. Madero, Tlalpan y Venustiano Carranza).

Sobra señalar la importancia de que las delegaciones, como contacto directo entre la ciudadanía y el gobierno (por medio de los órganos de gobierno, los programas sociales y servicios públicos), rindan cuentas y transparenten sus actividades diariamente.

Existen otros entes públicos a los que se debe poner especial atención, uno de ellos es el Poder Legislativo. De acuerdo con el InfoDF, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) recibió durante 2011 el 5.2% del total de solicitudes de información y obtuvo una calificación de 75.1 sobre 100 en el Índice Global de Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia 2012. Si bien las calificaciones no son tan bajas como las obtenidas por las delegaciones, es importante evaluar este órgano legislativo con respecto a otros parámetros nacionales e internacionales en la materia<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> La evaluación forma parte de una publicación más amplia sobre las Mesas de Diálogo por la Transparencia en el Distrito Federal. Disponible en <<http://www.infodf.org.mx/dvs>>.

<sup>36</sup> Los indicadores utilizados para medir la transparencia y rendición de cuentas de las delegaciones con respecto a los programas sociales son los siguientes: presupuesto por programa, cobertura del programa, alcance geográfico, mecanismos de difusión del programa, reglas de operación publicadas en la *Gaceta Oficial*, procedimiento de acceso de la población al programa, dispositivos que instrumenta la Delegación para facilitar el acceso a los programas, padrón de beneficiarios por programa y listas de espera, entrega de recursos, mecanismos de participación ciudadana, sistema de rendición de cuentas de la operación del programa, recursos institucionales de la Delegación e instrumentos para garantizar la transparencia.

<sup>37</sup> Para mayor información al respecto, véase la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria (<http://www.openingparliament.org/>), los trabajos realizados por la Unión

De acuerdo con la evaluación realizada por Integralia a la V Legislatura (2009-2012) de la ALDF,<sup>38</sup> este órgano “presenta problemas de opacidad y falta de rendición de cuentas muy importantes”; por ejemplo, con respecto a los recursos asignados y ejercidos por los grupos parlamentarios o el hecho de que sólo ocho de las 36 comisiones ordinarias de la misma Legislatura cumplieron con la obligación de presentar su informe de actividades, muchos de los cuales son imprecisos y carecen de un formato homogéneo.

Ahora bien, del otro lado de la moneda se encuentran las acciones en materia de promoción y difusión de una cultura de la transparencia y la información, y aquellas para la capacitación y actualización de los servidores públicos. El InfoDF –en colaboración con otras instancias gubernamentales, órganos autónomos y organizaciones de la sociedad civil– organiza seminarios, cursos, talleres y demás actividades para promover la LTAIPDF y el DAI entre la población. De estas actividades destaca la Feria de la Trasparencia que se ha realizado por cuatro años consecutivos, contando en 2012 con la presencia de 110 entes obligados y más de 60 000 participantes;<sup>39</sup> así como el Seminario Internacional<sup>40</sup> que ha tenido también cuatro ediciones enfocadas a los temas de acceso a la información y protección de datos personales, transparencia en las políticas económicas y sociales, transparencia y protección de datos en la procuración e impartición de justicia, y autonomía y funcionamiento de los órganos garantes de la transparencia. También vale la pena mencionar el Programa de Participación Social por la Transparencia (PPSTDF) que, desde 2007, apoya el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil que fomentan el ejercicio, la defensa y el uso socialmente útil del DAI entre sus comunidades de incidencia.

Concluyendo, el DF ha tenido en los últimos años un avance importante y continuo en materia de acceso a la información y transparencia; sin embargo, existen espacios de oportunidad para seguir avanzando y garantizar plenamente el DAI de las personas. Como hemos visto, de acuerdo con distintos parámetros nacionales en la materia, la LTAIPDF es la ley mejor evaluada de nuestro país. En ese sentido, si bien siempre quedan aspectos

Interparlamentaria (<http://www.ipu.org/english/home.htm>) y el Índice de Transparencia Legislativa de la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa (<http://www.transparencialegalitativa.org/publicaciones/%C3%8Dndice%20latinoamericano%20de%20transparencia%20legislativa%20.pdf>).

<sup>38</sup> Para mayor información, véase <<http://www.integralia.com.mx/files/aldf.pdf>>.

<sup>39</sup> Más información en <<http://www.infodf.org.mx/feria/index.php/8-gral2012>>.

<sup>40</sup> Más información en <<http://www.infodf.org.mx/web/sm>>.

a ser mejorados, es importante poner atención en otros rubros, como la implementación de la misma y la promoción de la cultura del derecho a saber entre distintos sectores de la población, pues después de casi una década de la llegada al tema en el DF, es muy poco el porcentaje de la población que ejerce su DAI. En cuanto a aspectos puntuales a ser mejorados, las delegaciones políticas y la Asamblea Legislativa del DF son dos entes obligados que tienen pendiente trabajar en la disponibilidad, accesibilidad y oportunidad de su información en línea y en la respuesta a las solicitudes de información que reciben de parte de la ciudadanía. Ambas instituciones juegan un papel relevante como puente entre sociedad y gobierno: las delegaciones por ser el punto de contacto más directo entre la población y el gobierno, y la Asamblea Legislativa como representante de los intereses de la sociedad. El caso de la ALDF es particular, pues si bien ha permitido el avance de la transparencia y el acceso a la información del DF mediante la aprobación y las reformas de la LTAIPDF hasta convertirla en el mejor marco de protección del DAI del país, no ha sido consistente con este compromiso al interior.

## 2. Incorporación de las TIC y Datos Gubernamentales Abiertos

La LTAIPDF no cuenta con un capítulo específico sobre innovación tecnológica y datos gubernamentales abiertos que concentre las obligaciones y criterios que los entes obligados deben cumplir con respecto a la publicación, actualización y presentación de su información; sin embargo, existen algunos artículos que guardan relación con estos estándares.<sup>41</sup> Estas disposiciones establecen tres aspectos fundamentales: la información debe publicarse y entregarse en formatos que permitan su búsqueda y extracción; los entes obligados deben hacer uso de las nuevas tecnologías de la información para facilitar el acceso a la información; y la información disponible deber ser comprensible, de calidad, veraz, oportuna y confiable.

<sup>41</sup> Entre los más importantes se encuentran el artículo 28 que establece, entre otras obligaciones, que los entes obligados deberán “dar acceso a la información a que se refiere este capítulo mediante bases de datos que permitan la búsqueda y extracción de información. Además, las páginas deberán contar con buscadores temáticos y disponer de un respaldo con todos los registros electrónicos para cualquier persona que lo solicite”; el artículo 12 que establece que los entes obligados deberán “crear y hacer uso de sistemas de tecnología sistematizados y avanzados, y adoptar las nuevas tecnologías de la información para que los ciudadanos consulten de manera directa, sencilla y rápida” y; por último, el artículo 14 que señala que la información debe estar disponible “de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad”.

Aunado a las disposiciones anteriores y al papel del InfoDF como el órgano encargado de garantizar su cumplimiento, existe otra entidad que juega un papel fundamental en la incorporación de las TIC en el quehacer gubernamental y en la puesta en marcha de políticas de datos abiertos: la Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA) de la Contraloría General del DF, encargada de coordinar la política de innovación y modernización gubernamental, y el uso estratégico de la información en el ciclo de política pública del DF.<sup>42</sup>

Para llevar a cabo lo anterior, la CGMA diseñó el Programa de Innovación Ciudadana y Modernización Gubernamental 2010-2012 (PROIM) que canaliza los esfuerzos de cada ente público en materia de innovación y modernización gubernamental, así como el conocimiento que se genera en cada uno de estos proyectos, para generar sinergias y aprovechar la experiencia acumulada con el fin de disminuir los costos a través de la documentación de todos los casos y la réplica de los casos de éxito contribuyendo, además, a la implementación de estándares homologados de administración de proyectos. Algunos de ellos tienen un enfoque de atención a la ciudadanía, como por ejemplo: la Ventanilla Única de Transparencia, los portales de transparencia focalizada, el Portal Innovar DF, el Portal de Datos Abiertos y Ciudad Móvil DF.

La Ventanilla Única de Transparencia<sup>43</sup> es un portal de Internet en el que se concentra la información pública de oficio de todos los entes públicos del DF. Es decir, en este portal es posible encontrar la información que están obligados a publicar el Ejecutivo, Legislativo, Judicial y los organismos autónomos de acuerdo con la LTAIPDF, por lo que es posible acceder a la información de manera más ágil a través de tres criterios de búsqueda: por palabra, por ente público o por artículo (de la LTAIPDF).

---

<sup>42</sup> De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública del DF en su artículo 34, a la Contraloría General del DF le corresponde, entre otras tareas, “el desarrollo, modernización, innovación y simplificación administrativa” de la Administración Pública del DF; y de acuerdo con el artículo 131 Bis del Reglamento Interior de la Administración Pública, es específicamente responsabilidad de la CGMA “diseñar, coordinar, instrumentar y evaluar la política de innovación ciudadana y modernización gubernamental de los organismos públicos pertenecientes al GDF, así como coordinar el uso estratégico de la información para la planeación, la evaluación, la toma de decisiones, la colaboración, el aprendizaje y la profesionalización de la función pública”.

<sup>43</sup> Véase <<http://www.transparencia.df.gob.mx/wb/vut/inicio>>.

Los portales de transparencia focalizada<sup>44</sup> son sitios de Internet que los entes públicos han desarrollado para dar a conocer, en un lenguaje claro y sencillo, información sobre las obras públicas, programas especiales y acciones de gobierno que por su relevancia son de interés de todos los ciudadanos. Como mencionaremos más adelante, algunos de estos portales son resultado de los acuerdos establecidos entre sociedad civil y gobierno en la Mesa de Diálogo por la Transparencia del DF. Pensemos, por ejemplo, en los portales sobre la Línea 12 del Metro, las Líneas 3 y 4 del Metrobús; sobre Trámites y servicios, la Autopista urbana y Medio ambiente, entre otros.

El Portal Innovar DF<sup>45</sup> es un sitio web en el que se concentra la información y el conocimiento que se genera tanto en la Administración Pública del Distrito Federal (APDF) como en otros gobiernos, instituciones y ciudadanos. En este sitio es posible encontrar los proyectos que ha desarrollado la CGMA –en coordinación con otros entes públicos– así como las lecciones aprendidas y los casos de éxito del Gobierno del DF. Actualmente, se destacan proyectos como el del Municipio Virtual o la Línea de atención telefónica 072, por haber alcanzado sus objetivos en tiempo y forma, y porque los productos o servicios generados se han integrado a la práctica diaria del ente público.

Por su parte, en el Portal de Datos Abiertos<sup>46</sup> es posible acceder a bases de datos en formatos abiertos mediante tres motores de búsqueda: por dependencia, por tema o por tipo de archivo. Según el sitio, se busca que las personas puedan hacer uso de la información para satisfacer necesidades sociales y personales en cuanto a datos generados por la APDF, por lo que los contenidos presentados en este sitio tienen un licenciamiento libre (*Creative Commons*).<sup>47</sup> En el portal pueden encontrarse incluso algunas aplicaciones para dispositivos electrónicos. Si bien son pocas las bases de datos disponibles y se enfocan principalmente en la provisión de servicios públicos y mapas de oficinas gubernamentales, dejando de lado informa-

<sup>44</sup> Por ejemplo, el del “Metrobús” del DF: <<http://www.transparenciametrobus.df.gob.mx/contacto.html>>, o del Metro: <<http://www.transparencialinea12.df.gob.mx/index.jsp>>.

<sup>45</sup> <<http://www.innovar.df.gob.mx>>.

<sup>46</sup> <<http://www.datosabiertos.df.gob.mx>>.

<sup>47</sup> Sólo se solicita que al usar los datos se otorgue la atribución a la fuente donde se han obtenido cada uno de los conjuntos de datos.

ción sustantiva sobre políticas públicas, destaca que es el primer portal de datos gubernamentales abiertos de nuestro país.

Por último, destaca Ciudad Móvil DF<sup>48</sup> que, como señalamos con anterioridad, es el proyecto de hackatones desarrollado por el GDF. En estos eventos participaron diseñadores y equipos de desarrolladores web<sup>49</sup> que durante 48 horas accedieron a paquetes de información y datos públicos, con los que lograron desarrollar aplicaciones de utilidad tanto para la ciudadanía como para los servidores públicos.

Claramente, el impacto de los datos gubernamentales abiertos se magnifica o depende del uso que se les dé: pueden ser reutilizados por empresas, organizaciones de la sociedad civil o interesados en general. Asimismo, promueven la transparencia de la administración pública y la interoperabilidad<sup>50</sup> entre administraciones. También facilitan el orden interno de los sistemas informáticos dentro de la Administración por medio de la digitalización y documentación de datos. Los avances que ha tenido el DF en esta materia son significativos y dignos de tomarse en cuenta por otros gobiernos del país.

### 3. Participación Ciudadana

La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012<sup>51</sup> indica que, a nivel nacional, 65% de los encuestados tiene “poco interés en

---

<sup>48</sup> <<http://ciudadmovildf.com/ciudadMovil2>>.

<sup>49</sup> En la edición 2010 se lograron congregar a 120 personas, y en la del 2012 a 400 personas, aunque sólo participaron 200 por el cupo establecido.

<sup>50</sup> Interoperabilidad se entiende como la capacidad de organizaciones y sistemas, dispares y diversos, para interactuar con objetivos consensuados y comunes, con la finalidad de obtener beneficios mutuos en donde la interacción implica que las dependencias y entidades comparten infraestructura, información y conocimiento mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de tecnología de información y comunicaciones. Esta definición se puede encontrar en el Acuerdo por el que se establece el Esquema de Interoperabilidad y de Datos Abiertos de la Administración Pública Federal en <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5208001&fecha=06/09/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5208001&fecha=06/09/2011)>.

<sup>51</sup> La encuesta se puede revisar en línea en <[http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Quinta\\_ENCUP\\_2012](http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Quinta_ENCUP_2012)>. Ricardo Raphael, en el número 19 de estos ensayos, ofrece una detallada comparación sobre las características de los sujetos que configuran la demanda agregada de información y rendición de cuentas a partir de la página 15, con datos del Latinobarómetro 2011 y la ENCUP 2008, también en línea en <<http://www.infodf.org.mx/capacitacion/publicacionesdcct/ensayo19/19ensayo2011.pdf>>.

la política”; cuatro de cada diez piensan que “en el futuro tendrán menos posibilidades de influir en las decisiones de gobierno”; 44% encuentra que “para trabajar en una causa común, resulta difícil o muy difícil organizarse con otros ciudadanos”; y ocho de cada diez ciudadanos “está de acuerdo o muy de acuerdo con que el ejercicio del voto es el único mecanismo con el que cuentan para decir si el gobierno hace bien o mal las cosas”.

Estos datos nos dan una idea del panorama nacional y a su vez se relacionan directamente con la cultura política y la historia de la participación ciudadana en nuestra ciudad.

El primer antecedente legal sobre participación ciudadana se encuentra en la Ley Orgánica del DF de 1928, con la inclusión de la figura de los “Consejos Consultivos”. Desde entonces, el marco normativo ha sufrido modificaciones en numerosas ocasiones hasta crear la primera Ley de Participación Ciudadana en 1995. Estos procesos de reforma han sumado o eliminado distintas modalidades de representación y participación que siguen sin ser efectivos para la portación de los intereses y demandas ciudadanas.

Para explicar esta situación es necesario comprender, como señalan diversos especialistas, que estos modelos se implementaron en el marco de un sistema autoritario y centralista que fomentó la verticalidad y la desacreditación de la participación ciudadana. Dicho sistema se sustentó también en una cierta “complicidad estructural” por parte de los distintos sectores sociales quienes, al obtener la satisfacción de sus necesidades básicas, adoptaron una posición pasiva en torno a la construcción del quehacer político, y delegaron la responsabilidad del gobierno y de las decisiones públicas a la “voluntad” y capacidad del propio gobierno (Espinosa, 2004).

El sistema presidencialista, la forma paternalista de gobernar y las relaciones clientelares y corporativas que fueron construyéndose entre ciudadanía y gobernantes en el DF, son algunos de los motivos principales por el que ninguno de los mecanismos de participación ciudadana ha obtenido los resultados esperados.

A pesar de que ha habido cambios significativos durante los últimos años –en particular a partir del 2010 con la entrada en vigor de una nueva Ley de Participación Ciudadana– seguimos arrastrando dinámicas de antaño

y enfrentando nuevas problemáticas, una de las más importantes es la falta de independencia de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos<sup>52</sup> con respecto a los partidos políticos y a las autoridades delegacionales y gubernamentales. Muestra de lo anterior es la comunicación realizada por el Instituto Electoral del DF (IEDF), en el pasado proceso de elección de estos órganos, en donde exhorta “a los servidores públicos de los ámbitos local y federal y a los dirigentes de los partidos políticos para que se abstengan de realizar prácticas y conductas que afecten el proceso”.<sup>53</sup>

De acuerdo con su artículo 1, la actual Ley de Participación Ciudadana del DF (LPCDF) tiene por objeto “instituir y regular los mecanismos e instrumentos de participación y las figuras de representación ciudadana; a través de los cuales las y los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal”. Este ordenamiento señala 12 instrumentos de participación ciudadana y crea cuatro órganos de representación territoriales: Comités Ciudadanos, Consejos de los Pueblos, Representante de Manzana y Consejo Ciudadano, así como los Consejos Ciudadanos Delegacionales que tienen carácter consultivo.

En primera instancia, llama la atención la concepción de la Ley con respecto a la participación ciudadana, pues algunos de los instrumentos referidos en realidad son formas de democracia directa (plebiscito, referéndum e iniciativa popular) que si bien abren un espacio de expresión a las preferencias de la ciudadanía, todos tienen un carácter excepcional, es decir, sólo pueden ser utilizadas en condiciones políticas muy específicas y no dejan de ser ambivalentes en la medida en que pueden ser utilizadas para fines de legitimación de gobiernos autoritarios o de líderes personalistas (Olvera, 2009). La mayoría de los nueve instrumentos de participación restantes, es decir, aquellos que no son formas de democracia directa, son espacios para el diálogo o de

---

<sup>52</sup> Los Comités Ciudadanos –o Comités Vecinales antes del 2004– surgen como instrumentos de representación ciudadana con la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal aprobada en 1998. Se trata de órganos que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales. Con la reforma a dicha ley en mayo de 2010, se creó la figura de Consejo del Pueblo, que es el órgano de representación ciudadana en los pueblos originarios, donde se mantiene la figura de autoridad tradicional de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Se puede decir que es el equivalente al Comité Ciudadano.

<sup>53</sup> Véase <[http://www.iedf.org.mx/sites/comites2010/content/consejeros\\_exhorto.pdf](http://www.iedf.org.mx/sites/comites2010/content/consejeros_exhorto.pdf)>.

liberación que aportan información relevante para la ciudadanía y permiten la colaboración con las autoridades (recorridos del Jefe Delegacional, difusión pública, consulta ciudadana, etc.), pero sólo uno de ellos permite la participación ciudadana de forma permanente y estructurada en el proceso de toma de decisiones de política pública: la Red de Contralorías Ciudadanas.<sup>54</sup>

Este programa, coordinado por la Contraloría General del DF, integra la participación de “contralores ciudadanos” –ciudadanos interesados y previamente capacitados– en las sesiones de los órganos colegiados de los organismos de la APDF, como las juntas de gobierno, los consejos administrativos, los comités técnicos, etc. En estas sesiones se toman decisiones relevantes con respecto a distintos aspectos de los organismos y de las políticas públicas que implementan y los contralores ciudadanos tienen voz y voto; sin embargo, la participación de los ciudadanos es minoritaria –se limita a dos contralores por órgano colegiado–, por lo que resulta complicado incidir en el curso de las decisiones.<sup>55</sup> A pesar de sus limitaciones, la Red de Contralorías Ciudadanas significa un avance importante en términos del diseño de mecanismos para la intervención de los ciudadanos de forma sustantiva en una de las etapas más importantes del ciclo de política pública.

Asimismo, se encuentran los cuatro órganos de representación territorial que enfrentan retos considerables para el cumplimiento de sus objetivos. Por ejemplo, como se dijo líneas arriba, el obstáculo más importante para el buen funcionamiento de los Comités Ciudadanos es la falta de independencia de la mayoría de estos órganos con respecto a los partidos políticos y las autoridades delegacionales y gubernamentales. Es decir, en muchas ocasiones se continúa con la lógica de sujeción y sumisión de los integrantes de los Comités frente a las autoridades gubernamentales, en lugar de entenderse como representantes electos democráticamente por sus vecinos para promover la defensa cívica de sus demandas e intereses. Otro ejemplo es la operación y el funcionamiento interno de estos espacios que, al no contar con un reglamento que señale claramente los procedimientos internos y la división de

<sup>54</sup> Véase <<http://www.edf.org.mx/index.php/instrumentospc/1224-red-de-contralorías-ciudadanas-00>>.

<sup>55</sup> Otra problemática que enfrenta este programa es la escasa participación; actualmente existen únicamente 282 contralores ciudadanos, de los cuales 30 participan en el Programa de Adquisiciones, Arrendamientos de Bienes Muebles y Prestación de Servicios, 21 en el de Obra Pública y Servicios, 44 en el del Ministerio Público y 187 en el de Contraloría Comunitaria.

responsabilidades, genera desgaste entre los integrantes y falta de coordinación entre los diferentes Comités.

Existen también espacios de participación no formalizados en el marco jurídico pero que generan resultados importantes como mecanismos de contraloría social para la evaluación y mejora de las políticas públicas. Uno de estos espacios ya fue previamente abordado: las Mesas de Diálogo por la Transparencia del DF,<sup>56</sup> un mecanismo permanente de interlocución e integración de acuerdos entre la sociedad civil organizada y las instituciones gubernamentales del DF, bajo la intermediación del InfoDF, a fin de fortalecer el DAI y la transparencia gubernamental en el DF.

Por medio de la Mesa de Diálogo, en el transcurso de los últimos cinco años se abordaron los temas de Seguridad Pública y Transparencia; Medio Ambiente y Transparencia; Transparencia en la Política y Programas Sociales; Transparencia Presupuestaria y Fiscal; Transparencia en los Programas Sociales y Servicios Públicos Delegacionales; y Transparencia en el Sistema de Aguas de la Ciudad de México. Entre los principales logros de la Mesa se encuentran la construcción e impulso de portales de transparencia focalizada en temas de relevancia para la ciudadanía (mencionados en la sección anterior). Otras expresiones de los alcances de la Mesa son la integración del Catálogo Único de Delitos, la traducción al dialecto náhuatl de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, la Feria de la Transparencia, el Presupuesto Ciudadano del Distrito Federal, y el micro sitio Transparencia Fiscal y Presupuestaria.

#### 4. Rendición de Cuentas

En el DF, el marco jurídico en materia de rendición de cuentas es muy extenso, ya que muchos entes y servidores públicos rinden “ciertas” cuentas pero, igual que en el ámbito federal, aún no se logra la creación de un sistema articulado para hacer que la rendición de cuentas sea una política de Estado. Dentro de la gran cantidad de leyes se encuentran: Ley Orgánica de la Contaduría, Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente, Ley de Responsabilidad Patrimonial, Ley de Adquisiciones, Ley que Establece el Procedimiento de Remoción de los Servidores Públicos que Designa la ALDF y de los Titulares de los Órganos Político Administrativos, Decreto de Presupuesto de Egresos,

---

<sup>56</sup> Véase <<http://www.infodf.org.mx/dvs>>.

Ley de Ingresos, y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre otras. Respecto a las Instituciones sucede algo similar, pues igual tiene ciertas facultades la Contraloría General, la Contaduría Mayor (ALDF) y la Procuraduría Judicial, entre otras.

Por ejemplo, la Ley de Participación Ciudadana del DF en su artículo 54 señala que “los habitantes de la Ciudad tienen el derecho de recibir los informes generales y específicos acerca de la gestión y, a partir de ellos, evaluar la actuación de sus servidores públicos”, y en su artículo 55 se lee que “si de la evaluación que hagan los ciudadanos, por sí o a través de las asambleas ciudadanas, se presume la comisión de algún delito o irregularidad administrativa, la harán del conocimiento de las autoridades competentes”. Sin embargo, no se expresan ni se explican los procedimientos, los mecanismos, las sanciones, la temporalidad o los órganos responsables, etcétera.

En el DF, al igual que en todas las entidades federativas y los tres ámbitos de gobierno, hay conflictos conceptuales que restringen o amplían nuestra comprensión sobre el significado de rendir cuentas; sin embargo, es muy claro que “no puede haber rendición de cuentas sin registros fidedignos, oportunos y comparables de los dineros que utilizan [los entes obligados], y sin relación entre los gastos efectuados y los propósitos públicos que los justifican. Y no puede haber sistemas de responsabilidades sin objetivos previamente establecidos, y sin agencias y cargos públicos claramente responsables de su cumplimiento, de los dineros que utilizan y de sus límites legales” (Merino *et al.*, 2010, p. 24).

En este sentido, desde hace un par de años, la Contraloría General del DF a través de la CGMA, implementó el Programa de Monitoreo y Evaluación del Desempeño (PROMOEVA)<sup>57</sup> que busca “establecer una agenda de evaluación de la gestión y los logros de la APDF, dentro de un marco de coordinación y colaboración”.<sup>58</sup> Dicho programa contiene alcances en dos niveles, ambos a través de la planeación estratégica de los entes públicos

<sup>57</sup> Las fases del PROMOEVA son: diagnóstico; observación; recopilación y evaluación; recomendaciones; implementación y seguimiento; conclusión y cierre.

<sup>58</sup> Los antecedentes más inmediatos de este programa son los Comités de Control y Auditoría (COMCA), pues eran el instrumento para evaluar la gestión gubernamental de los entes públicos. Para mayor información, consultar <[http://www.contraloria.df.gob.mx/wb/cgma/programa\\_de\\_monitoreo\\_y\\_evaluacion\\_del\\_desempeno\\_g](http://www.contraloria.df.gob.mx/wb/cgma/programa_de_monitoreo_y_evaluacion_del_desempeno_g)>.

y de toda la APDF. El primero se encarga de evaluar la gestión de la función pública y el segundo de evaluar los resultados de las dependencias de la APDF y los Proyectos Especiales de Evaluación (PEV). Existe un tercer nivel que se refiere a evaluaciones de impacto de programas sociales y que es competencia del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF).

En la práctica, el programa funciona de la siguiente manera: los entes públicos generan un informe de gestión mensual, trimestral o anual –dependiendo de la periodicidad de los indicadores que se reportan– que posteriormente es revisado por la CGMA para garantizar su coherencia y validez lógica. Estos reportes incluyen las siguientes áreas o perspectivas: finanzas públicas, procesos internos, capacidad institucional, fiscalización y rendición de cuentas, y participación ciudadana. Vale la pena destacar que los informes se encuentran actualizados conforme al calendario establecido y que el formato en el que se presentan es amigable; no obstante, ninguno de los reportes presenta información respecto a la relación de las entidades con la ciudadanía y no fue posible encontrar la relación que guardan estas evaluaciones con la generación de mejoras en el desempeño de los entes públicos.

Por otro lado, la línea de acción del programa Boleta DF tiene por objetivo presentar indicadores de los entes públicos en un formato accesible y con información entendible y útil para los ciudadanos, con el propósito de que la población pueda participar de manera permanente en la evaluación del quehacer de sus autoridades; sin embargo, hasta el momento no existe más información al respecto.

Con fundamento en lo anterior podemos señalar que si bien la rendición de cuentas en el DF presenta algunos avances, lo cierto es que aún enfrenta importantes desafíos. Entre los más relevantes podemos señalar: la falta de un sistema de responsabilidades efectivo, la carencia de una instancia responsable con capacidad efectiva para hacer rendir cuentas a los entes y funcionarios públicos, y la ausencia de mecanismos que especifiquen con toda claridad las posibilidades de intervención y participación de la ciudadanía.

## 5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Una administración pública que se reconozca como Gobierno Abierto no es únicamente aquella que trasciende la idea del “secreto” como política de Estado, que responde a los requerimientos de información de los ciudadanos o que publica de forma cotidiana información sobre sus acciones y proyectos. Si bien durante muchas décadas la concepción de Gobierno Abierto se asoció a la libertad de expresión y de información y, por lo tanto, a la aprobación de marcos jurídicos de protección al derecho de acceso a la información y de datos personales, el concepto ha ido alimentándose de nuevas vertientes con el paso del tiempo.

En su vertiente tecnológica, el concepto Gobierno Abierto guarda relación con la noción *Open*: movimiento que se extiende tanto en el ámbito público como en el privado y que puede generar beneficios y ventajas específicas en distintos campos y disciplinas, desde la posibilidad de hacer negocios y generar empleos hasta apuntalar el desarrollo sostenible y la calidad de vida de las personas.

La concepción más reciente del Gobierno Abierto se suma al debate acerca del vínculo o la interacción entre ciudadanía y gobierno, implica la incorporación de la participación ciudadana en la toma de decisiones de los gobiernos y es una forma de disminuir y controlar los abusos del poder. De ahí que la defensa de modelos como buen gobierno democrático, democracia participativa y gobernanza, compartan con Gobierno Abierto que el punto neurálgico es la intervención de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen y en la vigilancia del ejercicio de gobierno.

En ese sentido, sin olvidar que el concepto de Gobierno Abierto es un concepto que se encuentra en plena construcción o resignificación, existen cuatro principios fundamentales propuestos por la Alianza para el Gobierno Abierto (transparencia, tecnología e innovación, participación ciudadana y rendición de cuentas) que son útiles para identificar los avances de los gobiernos en esta materia y para apuntalar políticas públicas e iniciativas tendientes a abrir los sistemas de gobierno en la actualidad.

A la luz de este estándar de Gobierno Abierto, el DF ha realizado esfuerzos importantes en relación con los cuatro componentes principales que lo distinguen. Durante los últimos años autoridades, órganos garantes, organizaciones de la sociedad civil y legisladores del DF han diseñado, implementado y evaluado distintas iniciativas y proyectos para transparentar la acción gubernamental, para incorporar la participación de los ciudadanos en la vida pública, así como para aumentar la rendición de cuentas. Estos avances se han dado tanto a nivel normativo como institucional, de la mano de una fuerte estrategia de incorporación de las nuevas tecnologías de la información.

La voluntad política del GDF ha demostrado que es factible acercarnos a un gobierno de este tipo. Por ello, y particularmente teniendo en cuenta la entrada de una nueva administración, estamos frente a una oportunidad para construir una agenda de Gobierno Abierto que atienda nuestros alcances y necesidades. En ese sentido, se presentan las siguientes propuestas:

- Crear un sistema que ordene la planeación y articule la implementación de la política de participación ciudadana y dé

seguimiento a los órganos de representación. El hecho de que las responsabilidades en esta materia estén divididas entre el IEDF y la Subsecretaría de Participación Ciudadana de la Secretaría de Desarrollo Social, sugiere que seguimos pensando en una democracia electoral y en una visión asistencialista de dicha política.

- Elaborar un portal único sobre Gobierno Abierto dirigido a la ciudadanía que concentre todas las opciones de información, colaboración y participación que existen en el DF. Actualmente hay numerosos espacios y sitios de Internet que, si bien ofrecen información de utilidad, al ser tantos y tan diversos resultan confusos para las personas que no están familiarizadas con la APDF. Este portal tendría que estar acompañado de una estrategia de comunicación novedosa y creativa para difundir los diversos proyectos y programas desarrollados por el GDF en los últimos años.
- Aumentar el presupuesto dirigido a las organizaciones de la sociedad civil y seguir trabajando en su fortalecimiento por medio de talleres, diplomados y cursos con enfoque de derechos humanos que reafirmen su papel como ejes de construcción ciudadana, así como fortalecer los espacios no institucionales de diálogo y concertación de acuerdos entre las organizaciones y las autoridades del DF.
- Trabajar en la transparencia y la rendición de cuentas de los entes públicos que se han quedado rezagados en el cumplimiento de estas obligaciones, como las delegaciones políticas y la ALDF, y reformar la LTAIPDF para garantizar un proceso de designación de comisionados que contemple los siguientes aspectos: etapas y plazos definidos, definición detallada del perfil de puesto, integración y publicación del expediente de cada candidato al inicio del proceso, instrumento técnico para evaluar y calificar a los aspirantes, dictámenes públicos de las decisiones intermedias, mecanismos de participación de la ciudadanía y el acceso público a la información que generen todos los elementos anteriores.

- Para salir de la lógica del clientelismo, impulsar medidas como la Mesa de Diálogo por la Transparencia que complementan los espacios formales y normados en Ley para la Participación Ciudadana. Estos espacios constituyen alternativas prácticas de participación, agregan valor a la toma de decisión pública y, dada su flexibilidad, permiten la experimentación y ajuste disminuyendo posibles riesgos de cooptación.
- Diseñar un plan integral que transversalice el uso de nuevas tecnologías con el doble propósito de modernizar los modelos operativos y administrativos, pero también de establecer nuevos puntos de contacto con la ciudadanía. Por ejemplo, los hackatones organizados por el GDF podrían convocar a la solución de problemas técnicos de las oficinas públicas, incorporar talleres sobre el uso de información gubernamental y establecer espacios de intercambio entre los operadores públicos y la comunidad tecnológica.

## Bibliografía

Annan, Kofi (2003), *Discurso inaugural de la primera fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información*, Ginebra.

ARTICLE 19 y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. (2010), Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM), México.

Cabezas, Jorge (2010), “Herramientas para la gestión participativa de las diversidades”, en César Calderón y Sebastián Lorenzo (coords.), *Open Government: Gobierno Abierto*, Alcalá, Algón Editores.

Castells, Manuel (2001), *La Era de la Información. El poder de la identidad*, vol. II, México, Siglo XXI.

(2002), Lección inaugural del programa de doctorado sobre la sociedad de la información y el conocimiento, Universidad Abierta de Cataluña.

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP) (2010), Métrica de la Transparencia, México.

Chapman, R. y M. Hunt (1987), *Open Government. A study of the Prospects of Open Government en the Limitations of the British Political System*, Londres.

Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (2003), *Declaración de Principios*, Ginebra.

Diario Oficial de la Federación, “Esquema de Interoperabilidad y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal” (2011), México, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de septiembre de 2011.

Espinosa, Manuel (2004), *Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico*, México, Andamios.

**European** Commission, Information Society and Media (2011), *Pricing of Public Sector Information Study (POPSIS), Open Data Portals (E)*, Final Report, European Union.

**Instituto** de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (2011), *Informe de Actividades y Resultados 2011*, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, México.

**Kaufmann**, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2010), *The Worldwide governance indicators, Methodology and analytical issues (Working Paper 5430)*, Washington D.C., World Bank.

**Lanza**, Edison (2010), *Venciendo la Cultura del Secreto. Obstáculos en la implementación de políticas y normas de acceso a la información en siete países de América Latina*, Montevideo, Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo).

**Manchado**, Antoni (2010), “Gobierno Abierto. Una aproximación desde el Estado”, en César Calderón y Sebastián Lorenzo (coords.), *Open Government: Gobierno Abierto*, Alcalá, Algón Editores.

**Merino**, Mauricio, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (2010), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Centro de Investigación y Docencia Económicas.

**Obama**, Barack (2009), *Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*, Washington, D.C., White House.

**Ocejo**, Almudena (2011), *Organizaciones de la sociedad civil, control e incidencia política en México. Seis casos para entender una práctica heterogénea emergente (2005-2009)*, México, Facultad de Ciencias Políticas- UNAM.

**Ocejo**, Almudena, Ernesto Isunza y Juan Estrella (2013), *Participación Ciudadana, Control Democrático y Rendición de Cuentas* (en prensa),

Serie de Cuadernillos de la Red por la Rendición de Cuentas, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

**Olvera**, Alberto (2009), *La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática*, México.

**Open Knowledge Foundation** (2012), *Open Data Handbook. Release 1.0.0*, Washington, D.C., Open Knowledge Foundation.

**Pérez**, Oren (2012), *Open Government, Technological Innovation and the Politics of Democratic Disillusionment: (E-) Democracy from Socrates to Obama (Working Paper)*, Ramat Gan, Bar-Ilan University.

**PNUD** (2004), *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

**Ramírez-Alujas**, Álvaro (2010), “Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una Vieja Nueva Idea (Innovation in Public Management and Open Government: An Old New Idea)”, *Revista Buen Gobierno*, núm . 9, México.

---

(2011), “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que se viene”, *Revista Enfoques* , vol. IX, núm. 5 (Reflexiones semanales), Santiago.

**Ramírez-Alujas**, Álvaro y Manuel Villoria (2012), “Innovaciones de raíz democrática en la Administración: ¿recuperando legitimidad ante la crisis?”, *Ekonomia*, núm. 80, País Vasco.

**Terrazas**, Renata y Gabriela Aguirre (2013), “El acceso a la información en el Distrito Federal en CDHDF”, *Documento sobre libertades de información y de expresión en el DF*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (en proceso de edición).

Villaroya, Antonio (2009), *El movimiento Open. La creación de un dominio público en la era digital*, Valencia, Universidad de Valencia.

Villoria, Manuel (2012), El Gobierno Abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo, en Andrés Hofmann, Álvaro Ramírez-Alujas y José A. Bojórquez (coords.), *La promesa del Gobierno Abierto*, México y Chile, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF).

XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y de la Reforma del Estado y los Jefes de Delegación de los países iberoamericanos (2009), *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, Lisboa.

Yu, Harlan y David Robinson (2012), The New Ambiguity of “Open Government” (Working Paper), Princeton y Yale.

# Colección Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México

---

2007

- 01 **La transparencia y los sujetos no obligados de la rendición de cuentas.** Alberto Aziz Nassif
- 02 **Archivos gubernamentales: un dilema de la transparencia.** José Antonio Ramírez Deleón
- 03 **Transparencia y control ciudadano: comparativo de grandes ciudades.** Irma Eréndira Sandoval

2008

- 04 **¿Por qué transparentar las actividades de cabildo? El caso del Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México.** Alejandra Betanzo de la Rosa
- 05 **Transparencia y procuración de justicia en el Distrito Federal.** Catalina Pérez Correa González y Alejandro Madrazo Lajous
- 06 **Acceso a la información y transparencia política en el Distrito Federal.** Issa Luna Pla
- 07 **El derecho de acceso a la información pública: una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales.** Paulina Gutiérrez Jiménez
- 08 **Transparencia y medios de comunicación.** Marco A. Morales Barba

---

**2009**

- 09 **Hacia una nueva arquitectura de la información pública. Información pública y política social en el Distrito Federal.** Eduardo Bohórquez
- 10 **Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.** Khemvirog Puente
- 11 **Construir obra pública, edificar ciudadanía.** Miguel Ángel Pulido Jiménez
- 12 **Las delegaciones y los servicios públicos: una mirada sobre lo que deberíamos saber.** Darío Ramírez Salazar y Gabriela Morales Martínez

**2010**

- 13 **Sindicatos y transparencia en la Ciudad de México.** Arturo Alcalde Justiniani
- 14 **Transparencia 2.0 Nuevos medios digitales y acceso a la información pública en el Distrito Federal, oportunidad para el empoderamiento ciudadano.** Octavio Islas y Mauricio Huitrón
- 15 **Transparencia y desarrollo urbano en el Distrito Federal.** Emilio de Jesús Saldaña Hernández



---

**2011**

- 16 **La libertad de expresión y el derecho a la información en México: un desafío de nuestros tiempos.** Emilio Álvarez Icaza Longoria
- 17 **Transparencia y procesos electorales.** Lorenzo Córdova Vianello
- 18 **Acceso a la información, periodismo y redes sociales, escenarios futuros.** Jenaro Villamil
- 19 **Transparencia, acceso a la información y participación social en la ciudad de México.** Ricardo Raphael



**Instituto de Acceso a la Infor-  
mación Pública y Protección  
de Datos Personales del  
Distrito Federal**

*Ensayo 21 Gobierno abierto en el Distrito  
Federal, ¿para qué?*

Diciembre 2012

Impresos Punto y Color y/o  
Rosa María Nuñez Carmona  
Lago Garda No. 100 Bis, Col. Anahuac  
C.P. 11320, México, D.F. Del. Miguel Hidalgo

El tiraje fue de 1,000 ejemplares impresos  
en papel bond de 90 grs. y forros en couché  
de 250 grs. Fuentes tipográficas: Calibri y  
Myriad. Cuidado de la edición: Dirección de  
Capacitación y Cultura de la Transparencia

COLECCIÓN ENSAYOS  
PARA LA TRANSPARENCIA DE LA CIUDAD  
DE MÉXICO 2012

ENSAYO 20  
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN  
DE DATOS PERSONALES EN EL ÁMBITO  
DE LA JUSTICIA

*Miguel Carbonell*

ENSAYO 21  
TRANSPARENCIA Y GOBIERNO ABIERTO  
EN EL DF ¿PARA QUÉ?

*Haydée Pérez Garrido*

Invitamos a los lectores a consultar la  
página Web del Instituto, desde la cual  
tendrán acceso a todas nuestras  
publicaciones.

[www.infodf.org.mx](http://www.infodf.org.mx)



**info**df

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

La Morena No. 865 Local 1, Col. Narvarte Poniente,  
Del. Benito Juárez, C.P. 03020, México, Distrito Federal  
“Plaza de la Transparencia”  
Tel. 5636-4636 (5636INFO) | [www.infodf.org.mx](http://www.infodf.org.mx) | [oip@infodf.org.mx](mailto:oip@infodf.org.mx)