

Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados

J. Ramón Gil-García

J. Ignacio Criado

Juan Carlos Téllez

(Editores)



Infotec

Dirección Ejecutiva (DE)

Dr. Sergio Carrera Riva Palacio

Dirección Adjunta de Innovación y Conocimiento (DAIC)

Dr. Juan Carlos Téllez Mosqueda

Dirección Adjunta de Competitividad (DAC)

Dr. Armando Peralta Díaz

Dirección Adjunta de Desarrollo de Software (DADS)

Mtro. Luis Humberto Alva Martínez

Dirección Adjunta de Administración (DAA)

Lic. Hilda Georgina Méndez Lozoya

Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados

© Jose Ramon Gil García, Juan Ignacio Criado, Juan Carlos Téllez Mosqueda
(Editores)

Primera edición: abril, 2017

ISBN: 978-607-7763-24-6

D.R. © INFOTEC Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías
de la Información y Comunicación

Av. San Fernando No. 37 Colonia Toriello Guerra

Delegación Tlalpan, C.P. 14050 México, Ciudad de México

México, MMXV

www.infotec.mx

Prohibida la reproducción total o parcial, de la obra, sin la autorización por escrito
de INFOTEC

Impreso en México/Printed in México

Capítulo 10

Gobierno Abierto: conceptos, cifras y futuros

Rodrigo Sandoval Almazán

*Universidad Autónoma del Estado de México, México
rsandovuaem@gmail.com*

Resumen

El gobierno abierto ha llegado intempestivamente a la administración pública. Muchos gobiernos en todo el mundo intentan “transparentar” sus acciones y mejorar sus archivos gubernamentales usando las tecnologías de información y comunicación disponibles. Los ciudadanos comienzan a exigir más y mejores datos sobre las decisiones del gobierno y la aplicación de los presupuestos públicos. Sin embargo, es poco conocido de donde viene este nuevo campo y cómo puede impactar a la política y la administración pública contemporánea. Muchos gobiernos aplican herramientas de transparencia, datos abiertos, gobernanza y cooperación como si fueran sinónimos pero no es así. El propósito de este capítulo es entender al gobierno abierto a partir de tres elementos: un concepto que ayude a comprender este campo de estudio; en segundo lugar, proponer un modelo teórico que permita apoyar en la interpretación y análisis de otros casos de implementación y en tercer lugar brindar un ejemplo de medición actual sobre gobierno abierto a partir del caso mexicano. Con estos elementos se busca construir una visión integral sobre este novedoso campo de estudio y aportar algunas ideas sobre su futuro tanto en el mediano como en el largo plazo en la teoría como en la práctica y con el uso de nuevas tendencias de información como las redes sociales.

Palabras Clave: transparencia, gobierno abierto, teoría, casos, modelos, medición

Abstract

Open government has suddenly arrived to public administration. Many federal governments around the world tries to make transparent actions and improve their databases and systems using the new information systems technology. Citizens are demanding more and more quality information about their government actions, budget and process. Nevertheless very few is know about open governments origins, definition, functions and impact on the public management field. Many governments understand this trend as transparency, open data, governance and collaboration as synonyms. The aim of this chapter is to provide an holistic view about open government looking at this field on three components: the first one is the conceptual framework and definition, the second one is to propose a theoretical model that supports implementation and analysis of the open government field and third propose

data from different measurements on the mexican case. Along this elements is created an integrated perspective of this field using theoretical and practical elements and the use of new information trends such as online social networks.

Keywords: *transparency, openness, open government, government, theory, case studies, models, metrics*

1. Introducción

En noviembre de 2014 apareció en los medios de comunicación mexicanos la “Casa Blanca” del Presidente Enrique Peña Nieto. En un reportaje del diario estadounidense *Wall Street Journal* se publicaban tanto el contrato de compra, el registro de la propiedad como la escritura pública y el pago de impuestos que se había generado hasta esa fecha. Todos los documentos contaban con su respaldo digital y estaba señalado el nombre del vendedor y del comprador. El escándalo se hizo viral cuando llegó a las redes sociales y detonó cuando la esposa del presidente, la actriz Angélica Rivera, hizo público en un noticiario televisivo que la residencia referida era de su propiedad producto de sus ganancias personales. Las cuales no alcanzaban los ocho millones de dólares que se estima costaba aquella propiedad en un fraccionamiento exclusivo de la capital mexicana.

Numerosos rumores, argumentos y afirmaciones se han hecho entorno a dicha propiedad que se vinculan con corrupción, tráfico de influencias y compadrazgo. Sin embargo, es un claro ejemplo de un gobierno cerrado o con grandes cantidades de datos que se encuentran ocultos y que demuestran la opacidad del gobierno. No es un crimen que un funcionario público compre una casa, si es producto de sus ganancias y no el resultado de corrupción que podría detectarse fácilmente si tuviéramos acceso a todos los datos gubernamentales - registro predial, escrituras, etc. - que permitieran “cruzar” esta información y tener la información suficiente para poder llegar a una conclusión o un análisis sólido sobre los hechos.

Una de las grandes ventajas que tienen los gobiernos abiertos es precisamente “abrir” este tipo de datos a partir de crear condiciones – políticas públicas, leyes – cuya apertura sea tal que permita mostrar los datos para reducir la corrupción o eliminarla por completo, al exponer a los servidores públicos, los trámites gubernamentales - licitaciones, compras, contratos -

al escrutinio público permanente. El objetivo de este capítulo es aportarle al lector los elementos suficientes para entender el gobierno abierto así como aquellas ideas clave que ayuden a su implementación o entender qué futuro le depara a esta nueva forma de ver la administración pública.

2. ¿Qué es gobierno abierto? Definiendo los conceptos principales

Cada vez que escuchamos la palabra transparencia dentro del discurso gubernamental queremos referirnos al gobierno abierto. En el discurso político en todos los niveles se habla mucho del gobierno transparente y de la transparencia gubernamental pero no queda suficientemente claro a que nos referimos con éste término ni cómo podemos llegar a él.

Por otra parte, cuando hablamos de gobierno abierto olvidamos hablar del “gobierno” o la gobernabilidad de las instituciones y nos enfocamos a la administración pública abierta, es decir a los procesos o los trámites que se requieren para distribuir los recursos públicos en favor de los ciudadanos. En esta confusión conceptual nos encontramos hoy en día: transparencia o gobierno abierto; gobierno abierto o administración pública abierta.

Por ello, es preciso delimitar los alcances del concepto. En primer término al referirnos al gobierno nos referimos a sus dos funciones: tanto la de gobernanza o gobernabilidad que se orienta a las instituciones creadas por las leyes o las constituciones; como a la función de administrar los recursos públicos a través de la administración pública.

En este sentido, cuando hablamos del **gobierno abierto** nos referimos a tratar de “liberar” los datos en estas dos funciones. Siguiendo este razonamiento, la transparencia puede verse como una herramienta o el paso previo para alcanzar un gobierno abierto. Por ello, cuando se habla de un **gobierno transparente** estamos hablando un resultado parcial que va en la dirección de alcanzar un gobierno abierto.

Pero ¿Qué es el gobierno abierto? ¿Cómo podemos entender esta visión desde una perspectiva teórica? El concepto proviene en sí mismo del siglo XVI cuando se utilizó por primera vez por el gobierno de Dinamarca para impulsar la apertura de información y de datos en sus ciudadanos¹. Posteriormente se

ha venido construyendo en función de distintos autores a través del tiempo hasta llegar al siglo XX cuando el presidente de los Estados Unidos de América, Barack Obama, en su rol de superpotencia hegemónica ubica al concepto en una posición privilegiada a través de su memorándum² que desde entonces ha tenido un fuerte impulso en muchos países del mundo como si fuera una moda de la administración pública internacional, al grado de crear un consorcio internacional - Alianza para el gobierno Abierto³ - que ayuda al resto de los países a implementar políticas que lleven a a cabo la idea de gobierno abierto.

Sin embargo, la discusión sobre su definición sigue su marcha. Tim O'Reilly (2010) propone que el gobierno abierto deba ser entendido como: “un sistema de procesos en una plataforma”. Para los fines de este capítulo, el concepto que busca explicar al gobierno abierto y apoyar tanto la discusión teórica futura como la implementación de prácticas de gobierno abierto del presente es el siguiente:

El gobierno abierto debe entenderse como una plataforma tecnológica institucional que convierta los datos gubernamentales en datos abiertos para permitir su uso, protección y colaboración por parte de los ciudadanos en los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos. (Sandoval, 2013)

A partir de esta conceptualización se entiende que el gobierno abierto es una **plataforma tecnológica** porque utiliza la tecnología de información y comunicación a su alcance para desempeñar su cometido. No sólo el uso de internet a través de los sitios *web*, sino de las redes sociales y del uso de tecnología móvil para difundir su información. De igual manera, la utilización de herramientas interactivas —*web 2.0*— que promuevan la participación, colaboración, cooperación, co-producción de información y conocimientos forma pueden parte de esta plataforma tecnológica.

Al ser una “plataforma” puede colocarse sobre ella un conjunto de programas, herramientas teóricas y prácticas que nos conduzcan hacia abrir más los datos gubernamentales. No obstante, esto no podría lograrse si no

1 El antecedente es citado por Joshua Tauberer. 2012. *Open Government Data*. 1.1b ed. E-Book.

2 El memorandum de Barack Obama establece que el gobierno de Estados Unidos debe interactuar con los ciudadanos a través de tres ideas: colaboración, cooperación y transparencia (Barack, 2009).

3 Esta Alianza denominada Open Government Partnership se instituyó en el 2010 con Estados Unidos y Brazil como fundadores y una veintena de países de los cinco continentes que ha crecido hasta tener 69 miembros. (OGP, 2011)

se tiene el apoyo legal y presupuestal necesario, por ello dentro de la definición se considera la “institucionalización” que permita darle los recursos necesarios, el impulso político conveniente para llevarse a cabo y extender la temporalidad —más allá de los periodos gubernamentales tradicionales— para lograr la apertura del gobierno.

Otro componente que incluye esta definición es que el resultado instantáneo de esta plataforma es “convertir los datos gubernamentales en datos abiertos”, esta idea parte del supuesto que los datos del gobierno se encuentran en formatos y con lenguajes burocráticos poco accesibles para los ciudadanos; la finalidad de tener una plataforma con la tecnología que ayude a la homologación y conversión de los datos para hacerlos accesibles y facilitar su difusión y su utilidad resulta ser una manera de lograr la mayor apertura gubernamental.

Posteriormente, una vez que los datos están “libres” los ciudadanos podrán usarlos convirtiéndose así en datos útiles para la toma de decisiones, la comparación y la rendición de cuentas de los servidores públicos y los procesos de la administración pública. Otra de las posibilidades que ofrecen estos datos es precisamente permitir su protección, tanto de parte del gobierno que pueda proteger aquellos datos que considere delicados para la seguridad nacional o para la toma de decisiones públicas como la protección de los datos por parte de los ciudadanos para que no se vean corrompidos o contaminados de percepciones ideológicas o tendencias políticas que impidan su correcto uso y aprovechamiento en el presente y el futuro.

Al “liberar” los datos y hacerlos transparentes se convierten en un bien público, mientras se encuentran encerrados en los archivos gubernamentales parecen ser propiedad privada del gobierno en turno o de los funcionarios públicos que los administran. Sin duda, esta conceptualización es una primera construcción teórica que puede debatirse, ampliarse o que puede ser rebasada de acuerdo a las necesidades de información futuras. Sin embargo, se trata de un primer acercamiento que nos ayude a entender hacia donde se dirigen los esfuerzos públicos del gobierno abierto.

3. El modelo de las dos puertas

Un camino para completar el marco teórico es a partir de los modelos teóricos que permitan aplicarlos a la realidad para interpretar y mejorar nuestra

percepción de la realidad. En el caso del gobierno abierto se han desarrollado algunos modelos teóricos para ayudar a entenderlo. Un primer modelo es precisamente para organizar los datos, “liberar” los datos de las garras de la burocracia (Kalampokis, Tambouris, & Tarabanis, 2011). Un segundo modelo es considerar que el gobierno abierto es un campo dinámico, en constante movimiento y cuyas funciones se pueden ir adaptando a nuevas circunstancias y contextos (Scholl & Luna-Reyes, 2011); un tercer modelo a seguir es que el gobierno abierto evoluciona: su grado de “madurez” dependerá de qué tanto cumpla con sus funciones y cómo se vayan adaptando a ellas las estructuras gubernamentales (Lee & Kwak, 2012).

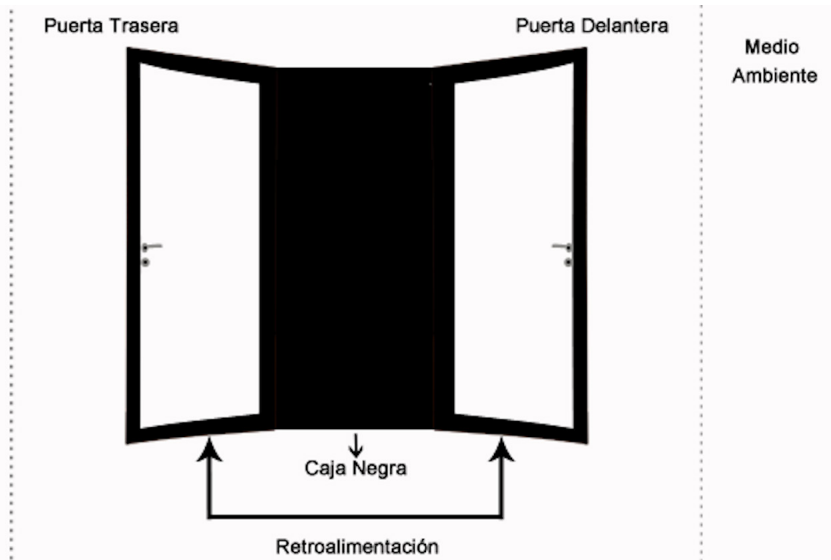
Bajo la perspectiva del modelo de las dos puertas que propongo el modelo debe ser sistémico. Partiendo de esta idea, considero que uno de los teóricos políticos que puede complementar esta idea y quien ha investigado en el área de sistemas es David Easton (1953), quien propone un esquema para el análisis político basado en los sistemas, cuyos cinco componentes son: entradas, salidas, medio ambiente, retroalimentación y caja negra se han utilizado para explicar las debilidades y problemas de los sistemas políticos contemporáneos.

El gobierno abierto puede ser entendido a partir de este esquema, donde sus entradas son los datos, registros, información de los ciudadanos que interactúan con el sistema; la caja negra —en este caso la burocracia— transforma los datos y genera como salidas —*outputs*— reportes, informes, fichas, registros, que se vuelven de nuevo información al regresar al sistema mediante la retroalimentación del mismo. El medio ambiente en el que ocurre este sistema de gobierno abierto es el sistema político, que bien puede quedar enmarcado en un ambiente institucional.

Dentro de este sistema de gobierno abierto se asume que la información cuando se transforma en la caja negra se vuelve “propiedad” del sistema, es quien la “guarda” o restringe para unos cuantos tomadores de decisiones y queda lejos de los ciudadanos. De igual forma, la información gubernamental que fluye a través del sistema no puede ser vista, analizada o recolectada por los ciudadanos sino hasta su “salida” y en este caso los ciudadanos sólo tenemos acceso a lo que “libera” el gobierno como producto de información o salida del sistema; si el gobierno desea “retener” la información los ciudadanos no tendremos acceso a ella.

Siguiendo este razonamiento el objetivo central del gobierno abierto es “abrir” la información, liberar los datos dentro del sistema y dentro del flujo de información en el interior del sistema e incluso de la caja negra. Con esto en mente, una analogía que puede ayudar a entender mejor este proceso se encuentra en la figura 1, donde existe una puerta trasera y una puerta frontal para el acceso a los datos.

Figura 1. El modelo de las dos puertas



Fuente: Elaboración propia

Una manera de entender este modelo se resume en tabla número 1, que describe brevemente cada uno de los apartados del modelo a partir de esta idea. Un ejemplo hipotético para demostrarlo: un municipio mexicano – que no tenemos que mencionar su nombre – ha decidido abrir sus datos, para ello debe decidir qué perspectiva es la que le conviene más. Tiene una gran cantidad de datos contables dudosos y por ello decide utilizar la “puerta trasera” y sólo abrir algunos de los archivos en PDF sin sumarlos o graficarlos para que no se vea el error, además de hacerlo en formato PDF y no utilizar datos brutos – en formato texto, xls o csv – que puedan ser manipulados de inmediato por los ciudadanos y tal vez encontrar los errores que se pretenden ocultar.

Tabla 1. Elementos del Modelo de las dos Puertas

Componente	Puerta trasera	Puerta Frontal
Idea central	Gobierno controla los flujos de información	El gobierno y los ciudadanos controlan los flujos de información
Sentido de propiedad	El gobierno es propietario de la información que genera	La información gubernamental es un bien público. Ciudadanos y funcionarios son co-propietarios de la información
Dirección	Transparentar el gobierno	Apertura gubernamental

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, otro municipio decidió utilizar el enfoque de la “puerta delantera” y abrir todos los datos relacionados con su presupuesto. Una primera reacción ante estos cambios, la prensa tomó esos datos y los comparó con los gastos de seguridad pública y los datos desarrollo social y con la nómina municipal. Las diferencias saltaron a la vista. El escándalo era obvio, porque no estamos acostumbrados a ver esos datos; sin embargo, casi al terminar el año cuando los datos del presupuesto se encontraban publicados en línea y actualizados cotidianamente los ciudadanos pudieron observar cómo se iba acabando el dinero público y como se volvía a “llenar” cuando pagaron sus impuestos. De igual forma se notaban ingresos producto de las multas o ingresos adicionales que obtuvo aquél municipio. La apertura había dado resultado tanto para legitimar las acciones como para acostumbrar a los ciudadanos a tener la información a la mano.

Si bien no se ha hablado de los costos que implica “abrir” la información gubernamental porque existen pocos estudios relacionados con ello – además de que no es el objetivo de este capítulo – de cualquier forma, el ahorro en tiempo y recursos humanos al tener “abierta” la información de manera permanente son mayores que tener encerrados los datos en un archivero.

A pesar de que el modelo de las dos puertas parece ofrecer claridad bajo ambas perspectivas y decide qué tanto los gobiernos pueden abrir “gradualmente” sus datos, el componente que todavía se encuentra inexplorado es la caja negra. Donde se toman las decisiones o se realizan los procesos para cambiar los datos duros en datos que permitan decidir sobre los mejores caminos que debe tomar el ayuntamiento.

En este sentido, debemos observar con mayor cuidado las reglas – formales o informales – que regulan la caja negra o bien aquellos componentes contextuales, como la política y la administración pública que tienen un impacto en directo en las decisiones y los datos gubernamentales ya que frenan o alientan la apertura de la información que debiera ser pública. Esto se deberá estudiar con mayor rigor en los años posteriores.

4. La Medición de los Portales de Transparencia Estatales

Otra manera de entender el avance del gobierno abierto es a través de sus avances o retrocesos. Para ello debemos partir de la idea de “medir” el gobierno abierto. Una forma de hacerlo es a través de los portales de internet gubernamentales que se han creado para tal fin. Se trata de un camino para estudiar la evolución o madurez de los esfuerzos por implementar el gobierno abierto, quizás sea el camino más difundido pero no es el único porque también podríamos analizarlo a partir de las leyes que se han creado para ello o de las actividades que se realizan al interior de las organizaciones públicas.

Desde 2006 que he venido realizando el ranking de portales de transparencia⁴ estatales, los resultados se habían publicado anualmente en la revista Política Digital y actualmente se hallan compilados y analizados en el libro: La Larga Marcha del Gobierno Abierto: teoría, medición y futuro (editorial INAP).

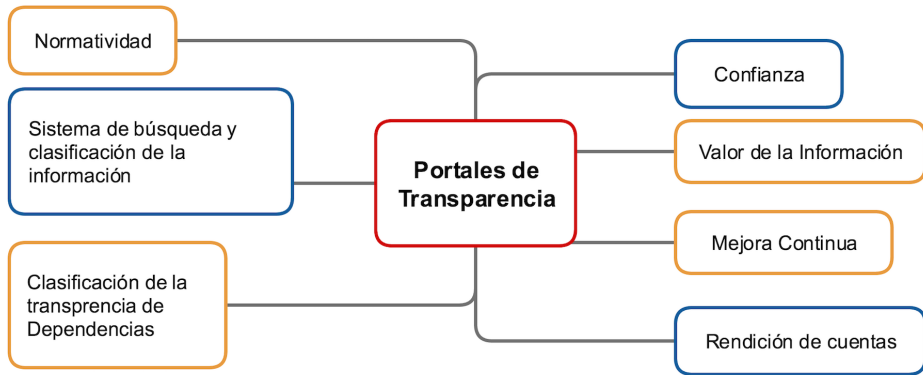
Del 2006 al 2012 utilicé un modelo de siete elementos: confianza, valor de la información, mejora continua, rendición de cuentas, medición de transparencia entre las dependencias, sistema de búsqueda y clasificación de información y normatividad. La Tabla 2 resume la evolución de los distintos esfuerzos de medición de transparencia que se han realizado en México desde 2010 al 2014. Por ejemplo, muestra un comparativo entre tres distintas mediciones: la métrica de transparencia que ha hecho el CIDE-COMAIP, la de la organización no gubernamental IDAHIM y la que aquí presento con los elementos antes mencionados.

Tal como se desprende del análisis de este cuadro, la mayoría de los estudios en materia de transparencia se centraron en comparar las legislaciones

4 Cabe aclarar que la palabra transparencia en el 2006 era considerada como un sinónimo de lo que hoy entendemos como gobierno abierto, es decir, el concepto ha evolucionado a uno más amplio y general donde cabe la transparencia gubernamental para la que se diseñó el ranking

locales y/o en su posterior cumplimiento por los estados. En cambio el ranking de transparencia utilizado del 2006 al 2012 no sólo evalúa las leyes en cuestión, sino el diseño de los sitios web, la calidad y cantidad de la información y el uso de esta información por los funcionarios públicos. Este modelo se puede resumir en la Figura 2 con sus siete componentes que se derivaron en variables y que fueron utilizados para la medición de los portales todos estos años.

Figura 2. Modelo de Medición de Portales de Transparencia en México 2006 -2012



Fuente: Elaboración Propia

Los resultados en el cambio de los portales de transparencia a nivel nacional fueron alentadores, ya que la mayoría de ellos cambiaron su métrica a lo largo del tiempo y subieron su calidad dentro del ranking. Sin embargo, durante estos años han ocurrido nuevos avances sobre la idea de transparencia gubernamental que se ha transformado en un concepto más amplio: el gobierno abierto.

La velocidad con la que han ocurrido los cambios en materia de tecnología ha tenido un gran impacto en todos los sectores. No sólo se ha ampliado la capacidad de almacenamiento de cómputo sino que tenemos procesadores más rápidos que nos permiten usar grandes cantidades de datos – *big data* – para analizarlas con profundidad y detalle al grado de darle a cada ciudadano una atención personalizada. Este avance tecnológico en conjunto con los teléfonos móviles y esta capacidad de ubicuidad para compartir información en todo momento y lugar motivó a que se generará un nuevo modelo de análisis de los portales de gobierno abierto que se adaptara a esta nueva realidad.

Tabla 2. Comparativo de Estudios de Transparencia en México 2010-2014

Variable/ Estudio	Ranking 2010 Sandoval	Ranking 2014 Sandoval	Medición CIDE- COMAIP ⁵	Medición CIDE- COMAIP	IDAIM ⁶
Objetivo	Objetivo Percepción ciudadana de los portales de transparencia local	Objetivo Percepción ciudadana de los portales de transparencia local	Estado en que se encuentra la transparencia en México y búsqueda de mejores prácticas	Nuevo diagnóstico de transparencia y acceso a la información	Comparativo entre leyes estatales de acceso a la información
Enfoque	Evolución de los sitios web de transparencia en México	Evolución de los sitios web de transparencia en México	Punto de vista integral de la transparencia en México	Punto de vista integral de la transparencia en México	Evolución de las leyes de acceso a la información
Metodo- logía	Visita directa a los sitios web de transparencia en México	Visita directa a los sitios web de transparencia en México	Visita de 592 websites. Entrevistas: 127. 1,810 solicitudes de información	Visita de 624 websites, 47 entrevistas, 5 solicitudes, 175 ordenamientos jurídicos	Análisis de las leyes de los estados
Variables principales	Confianza, Valor de la información, mejora continua, rendición de cuentas, Transparencia de las dependencias internas, buscador, normatividad y Formato	Arreglos institucionales, Datos abiertos, Colaboración vertical, Colaboración horizontal, Interfase	Dimensión Normativa (132 indicadores) Dimensión Web (12 indicadores) Dimensión Usuario simulado (2 indicadores) Diseño Institucional (56 indicadores)	Normatividad (175 indicadores), Portales (624 indicadores), Usuario simulado (5 indicadores), Organos garantes (33 indicadores), Sujeto obligado (4 indicadores)	1. Reglas Normativas 2. Diseño Institucional 3. Procedimientos para el acceso y difusión de la información

Tabla 2. Comparativo de Estudios de Transparencia en México 2010-2014

Variable/ Estudio	Ranking 2010 Sandoval	Ranking 2014 Sandoval	Medición CIDE- COMAIP ⁵	Medición CIDE-COMAIP	IDAIM ⁶
Tamaño del ins- trumento	32 indicadores	32 indicadores	202 indicadores	841 indica- dores	31 indicadores
Muestra	32 websites	32 websites	32 estados. Pode- res: Federal, Legis- lativo y Judicial. 3 Municipios 3 Órganos Autó- nomos	18 Sujetos obligados de los 32 entida- des federa- tivas	32 leyes estatales
Fecha del estudio	Febrero-Marzo 2010	Marzo-Abril 2014	Noviembre 2009 - Julio 2010	Julio 2013-	Febrero 2010
Conclusio- nes	Conclusiones 50% de los sitios tuvie- ron movimientos en el ranking. Se encontró opaci- dad en la mayoría de los datos, pocas agencias que compartan información.	Falta mucho cono- cimiento y recursos para lograr una com- pleta implementación de estas tareas, sin embargo, es evidente que se trata de un esfuerzo continuo de mejora	Asimetría en la calidad de conte- nido, en la calidad de las leyes y procedimientos. No se encontró relación con puesto, cargas de trabajo IDH y tipo de sujeto	Ausencia de sujetos obli- gados. Costos importantes en de la trans- parencia.	La mayoría de las regulaciones ca- recen de sistemas de penalización y clasificación de la información
Fuente	<a href="http://www.mejoratu
gobierno.org.mx/">www.mejoratu gobierno.org.mx/	<a href="http://www.puntogob.
mx/punto-
por-punto/portales-
de-transparencia-
estatal-ranking-2014/">http://www.puntogob. mx/punto- por-punto/portales- de-transparencia- estatal-ranking-2014/	<a href="http://www.metricade
transparencia.
cide.edu/">www.metricade transparencia. cide.edu/	<a href="http://www.metri-
cade
transparencia.
cide.edu/">www.metri- cade transparencia. cide.edu/	<a href="https://es.
scribd.com/
doc/30665890
/Indice-del-
Derecho-de-
Acceso-a-la-
Informacion-
en-Mexico-IDAIM">https://es. scribd.com/ doc/30665890 /Indice-del- Derecho-de- Acceso-a-la- Informacion- en-Mexico-IDAIM

Fuente: Elaboración propia

5 Siglas del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información (COMAIP)

6 Siglas de la ONG "Índice de Derecho de Acceso a la Información en México"

El modelo de Medición de Gobierno Abierto 2013

Sin embargo, desde el 2012, la idea de transparencia evoluciona hacia una comprensión más general que se ha denominado: gobierno abierto y que incluye a los datos abiertos así como la interacción con los ciudadanos a través de la co-producción y la colaboración de información con los funcionarios públicos. Además de esta evolución conceptual, se han creado al menos dos tipos de portales de gobierno abierto: 1) portales de catálogos de datos gubernamentales y 2) portales de transparencia o acceso a la información dentro de los cuales encontramos a los portales mexicanos que por ley deben tener todas las dependencias gubernamentales.

Estos cambios obligan a actualizar el modelo de análisis de los portales estatales de transparencia. Para ello, en el 2013 actualicé el modelo anterior por un modelo basado en cinco componentes que busca medir el avance existente en la implementación de prácticas de gobierno abierto en los portales *web* mexicanos. El nuevo modelo propuesto se resume en la Figura 3, mientras la descripción de cada uno de sus componentes es la siguiente:

1. **Arreglos Institucionales.**- Dentro de este componente considero las disposiciones legales tales como las que se detallan en el artículo 6o constitucional y que es la información mínima que deben presentar los sujetos obligados en México.
2. **Datos abiertos.**- considerando los cambios más recientes dentro del campo, este componente evalúa: calidad de los datos, buscador, posibilidad de reuso, organización de la información, granularidad de los datos, pertinencia, comparabilidad, tiempo o actualización.
3. **Colaboración vertical.**- este componente está resumido en la palabra colaboración que incluye todas las herramientas que permiten a los ciudadanos solicitar información, comentarla, criticarla, reutilizarla. Dentro de ella tenemos las aplicaciones móviles (Apps) que se encuentran de moda en las organizaciones públicas.
4. **Colaboración horizontal.**- este componente evalúa la coproducción o producción entre pares que es una actividad del gobierno abierto. En esta sección evaluamos la posibilidad de interactuar con redes sociales, consultas públicas, blogs y la posibilidad de compartir información usando este tipo de redes.

5. **Interface.**- finalmente este componente evalúa el sitio desde una perspectiva de información abierta, buscando profundidad, atendiendo a los estándares (W3C) información de servicios, clasificación de la información y lenguaje utilizado.

Figura 3. Modelo de Medición de Gobierno en Abierto 2013



Fuente: Elaboración propia

La primera vez que se probó este nuevo modelo fue desarrollando un estudio con el investigador brasileño Fabro Esteibel, para comparar dependencias de gobierno abierto entre México y Brasil durante el 2013 (Ver Sandoval-Almazan y Steibel (2013b)). Posteriormente el cuestionario desarrollado para probar el modelo teórico se ha venido adaptando a México y se han agregado o modificado algunas preguntas para adaptarlo a la realidad mexicana mismo que se ha aplicado a partir del 2013 a la fecha.

Metodología

Para la evaluación del 2013 y 2014 se visitaron los 32 portales de transparencia de las 32 entidades de México en más de dos ocasiones, con una duración de la evaluación de 30 a 40 minutos para observar si cumple o no con los puntos del cuestionario. La evaluación es dicotómica (1, 0) colocando cero si no cumple o no aparece el componente y uno cuando si existe. La evaluación 2014 se realizó durante los meses de Marzo y Abril de forma aleatoria. Los resultados pueden verse en la tabla 4, así como un comparativo con el resultado del 2013.

La medición del 2014 fue publicada en la revista electrónica PuntoGob⁷ En este año se pudo observar que la media fue de 24 puntos, teniendo al 43 por ciento de los portales por arriba de este promedio y al resto por debajo (Ver Tabla 3). Lo cual implica que 18 estados requieren trabajar en varias tareas del gobierno abierto. El estado de Baja California, fué el que más puntos obtuvo en esta evaluación alcanzando 36. Muy cercanos se mantuvieron los estados de Nuevo León, Colima y Querétaro.

En cambio, los estados de Veracruz, Yucatán y Zacatecas obtuvieron la menor puntuación del ranking al alcanzar solamente 17 puntos. A partir del análisis por componente se puede observar que en materia del componente de disposiciones legales, los estados que más puntos lograron fueron: Baja California, Puebla y Quintana Roo. En cambio, respecto del componente de datos abiertos solo San Luis Potosí alcanzó la mayor puntuación, seguido por Baja California, Nuevo León, Durango y Jalisco.

En cuanto al componente de colaboración se divide en dos apartados: colaboración vertical y colaboración horizontal. En el caso de la colaboración vertical, el estado de Aguascalientes fue el que mayor puntaje obtuvo; en cambio Querétaro obtiene un mayor puntaje en colaboración horizontal - redes sociales y *web 2.0* - seguido de cerca por Chiapas Guerrero y en cuarto lugar Baja California. Finalmente, el análisis del componente de Interface el estado que obtiene un mayor puntaje es Campeche que logra 10 puntos en comparación con los ocho puntos de Querétaro, Baja California y Durango.

A partir de este primer estudio se pueden observar que aún falta mucho conocimiento y recursos para lograr una completa implementación de estas tareas de gobierno abierto. En esta medición se puede observar la gran dinámica que existe entre ellos, los que suben y los que bajan. Ello implica que no se trata de quien hizo más en materia de gobierno de abierto, sino quien dejó de hacer cosas que los otros estados rebasaron y ahora proponen.

7 Rodrigo Sandoval Almazán (2014) Portales de Transparencia Estatal: el Ranking 2014. Publicado el 21 de Julio del 2014; en línea: <http://www.puntogob.mx/punto-por-punto/portales-de-transparencia-estatal-ranking-2014/> (Última Consulta 28 de Enero 2015)

**Tabla 3. Medición de Portales de Gobierno Abierto en México 2013-2014
(Nuevo Modelo)**

	Ranking 2014				Ranking 2014				
	Posición 2014				Posición 2014				
	Posición 2013				Posición 2013				
	Posiciones				Posiciones				
Guanajuato	23	21	4	↑ 7	Nuevo León	33	2	1	↑ 1
Distrito Federal	23	19	3	↑ 16	San Luis Potosí	27	10	9	↑ 1
Tamaulipas	19	28	15	↑ 13	Tabasco	21	24	27	↓ -3
Yucatán	17	31	19	↑ 12	Tlaxcala	18	29	32	↓ -3
Nayarit	23	22	13	↑ 9	Coahuila	19	26	31	↓ -5
Zacatecas	17	32	23	↑ 9	Colima	31	3	8	↓ -5
Sonora	24	17	10	↑ 7	Jalisco	29	7	12	↓ -5
Oaxaca	19	27	21	↑ 6	Aguascalientes	30	5	11	↓ -6
Puebla	26	11	6	↑ 5	Baja California	36	1	7	↓ -6
Sinaloa	23	23	18	↑ 5	Hidalgo	25	14	20	↓ -6
Veracruz	17	30	25	↑ 5	Campeche	27	8	16	↓ -8
Estado de México	23	20	17	↑ 3	Chihuahua	23	18	26	↓ -8
Querétaro	31	4	2	↑ 2	Guerrero	25	13	22	↓ -9
Quintana Roo	24	16	14	↑ 2	Morelos	24	15	29	↓ -14
Durango	30	6	5	↑ 1	Baja California Sur	25	12	28	↓ -16
Michoacán	20	25	24	↑ 1	Chiapas	27	9	30	↓ -21

Fuente: Elaboración propia

Esta medición tiene también importantes limitaciones que debemos investigar en el futuro. Por ejemplo, conocer las causas que han llevado a las abruptas caídas en los estados; determinar los componentes que menor impacto han tenido, por ejemplo, la colaboración debería ser un activo importante, pero al parecer los encargados de los portales de gobierno abierto se centran más en el cumplimiento de la ley que en buscar alternativas para que los ciudadanos conozcan la información y participen de ella. Por otro lado, la medición solamente se enfoca en los sitios Web, habría que hacer una medición integral que abarque tanto las dependencias públicas encargadas de la transparencia, como en las propias políticas públicas que

se diseñen para lograr este fin, así como los burócratas que se encuentran integrados en ellos. De otra forma, solo estamos observando un ángulo del problema y no tenemos la información completa para poder establecer un avance real de implementación de prácticas de gobierno abierto en México.

5. Los futuros del Gobierno Abierto

El gobierno abierto se encuentra en el inicio de un proceso de transformación gubernamental. Hay muchos retos que deben atenderse, en principio lograr la conceptualización, sus límites y la teoría que pueda ayudar a entender las distintas complejidades en la implementación de esta idea. Otros de los retos comentados aquí son las métricas que se requieren para darle una dirección a los esfuerzos públicos de transformación. Finalmente, temas adicionales como la protección de los datos personales y la privacidad de la información también forman parte del campo de acción de esta tendencia mundial.

Sin embargo, a pesar de que estos retos prevén un futuro lleno de interrogantes, limitaciones y problemáticas que no se pueden prever su desenlace hay cuando menos un futuro que sí podemos comentar y cuya ocurrencia ya se observa en el corto plazo: el uso de las redes sociales electrónicas en el gobierno abierto.

Sin lugar a dudas, el gobierno abierto es un proceso de renovación de la administración pública electrónica. Se trata de un proceso paulatino para transformar los datos desorganizados, dispersos, en distintos formatos en datos útiles, organizados, clasificados y estructurados a través de catálogos de datos y bases de datos que permitirán una extracción sistemática de información que pueda convertirse en tendencias claras, conocimientos e información que ayude a la toma de decisiones.

Sin embargo, esta sería la primera etapa que podemos alcanzar. La etapa siguiente es que los ciudadanos estemos enterados de estos datos que pueden ayudar a nuestra vida diaria. Al tener organizados los datos, podemos compartirlos con otros, reutilizarlos hasta convertirlos en mapas o en lo que llamamos “datos abiertos” de tal suerte que cualquier ciudadano desde cualquier aparato - móvil o fijo - pueda consultar información y darle una utilidad. Si los datos se abren pero no podemos acceder a ellos seguirán “dentro” del gobierno, por que los ciudadanos no los hemos hecho públicos.

La mejor herramienta de lograr ésta segunda etapa son las redes sociales. Las plataformas tecnológicas sobre las que se encuentran asentados Tuitter, Facebook, You Tube, Instagram, Flickr entre muchos otros, ya es parte del dominio público. Su facilidad de uso y su ubicuidad permiten que los ciudadanos ya estén utilizando en su vida diaria estas plataformas. Al introducir los datos en estas plataformas se puede expandir el uso de los datos, ya que los ciudadanos pueden “compartir” con sus seguidores u otros usuarios la información que a ellos les interesa y por lo tanto pueden convertirla en un bien público.

El enviar un tuit con la calificación más reciente de la escuela primaria de nuestros hijos, donde se observa un claro detrimento en la calidad de los maestros, se podría explicar con un retuit de otro amigo que indica cómo se redujo el presupuesto y se despidieron a los buenos maestros de aquella escuela, al mismo tiempo que recibimos los comentarios de otros padres de familia que se quejan del mismo resultado y podemos compararlo con la escuela mejor evaluada (con resultados publicados en línea) y comenzar a realizar acciones para resolver el problema.

Si compartimos por el Facebook los datos relacionados con una enfermedad que tienen en la familia, encontraremos que tal vez otros amigos, vecinos o conocidos también presentan síntomas similares. Esta exposición de información, si se utiliza un mapeo y minería de datos que permitiera contrastar estos comentarios con los registros de los hospitales y centros de salud, los funcionarios del sector salud podrían tratar de encontrar una epidemia y controlarla antes de que se difunda más rápidamente tan sólo por el análisis de los datos.

El uso de las redes sociales electrónicas permite expandir el alcance de los datos abiertos por los gobiernos. Es necesario generar estrategias e ideas que motiven a los gobiernos a compartir sus datos usando estas plataformas y observar cuales son más eficientes, siguiendo esta idea se hacen tres propuestas que puedan impulsar el compartir los datos a través de las redes sociales:

1. Crear comunidades entorno a los datos. La página de Facebook de la dependencia u organismo estatal no basta, es preciso construir una comunidad que esté interesada en los datos y constantemente consultando y compartiendo nuevos datos; por ello se requiere establecer una conversación constante con los usuarios, no solamente el día que se lanzan los datos, sino todo el tiempo usando todas las herramientas disponibles.

2. Impulsar datos útiles. Una equivocación frecuente en los administradores de los sitios web o de las redes sociales es que “liberan” los datos que creen que pueden ser útiles, pero desde su perspectiva, no desde el punto de vista de los ciudadanos. Si se mantiene una conversación constante, es posible conocer qué tipo de datos son los que espera los ciudadanos o cuales pueden ser más consultados en función de las necesidades de información, como puede ser la temporada, el clima político, los cambios administrativos, etc. Con tan sólo hacer que un dato le sea útil al ciudadano éste regresará por más.
3. Redes sociales en acción.- el punto clave es que redistribuyan el dato, la cifra, la información gubernamental en sus contactos, la comenten, la reutilicen, la compartan con otros, todo ello para darle un valor. La manera en que el dato adquiera valor se encuentra en la forma en que deba ser distribuido. La relación es inversa: a mayor velocidad de redistribución quiere decir que el dato ha adquirido mayor valor. Para ello el tiempo es un elemento fundamental por eso hay que usar todas las herramientas posibles: tuits, hashtags, mensajes directos, links, videos, imágenes, infografías, etc, para lograr darle el mayor valor posible a los datos.

Estas simples ideas pueden ser un detonador que ayude a utilizar las redes sociales en el gobierno abierto y con ello mejorar la manera en que fluya esta información para beneficio de todos.

6. Conclusión

El objetivo de este capítulo es ofrecer una visión integral acerca del gobierno abierto. A partir de los problemas para su conceptualización se propone una definición que ayude a aclarar esta problemática. Posteriormente se incluye una sección que explica los alcances de la medición del gobierno abierto y los dos modelos utilizados para lograrla así como las razones que llevaron a actualizarlos y los resultados obtenidos para la medición. No es el objetivo profundizar aquí en cada una de las mediciones o en una discusión teórica sobre el gobierno abierto sino aportar elementos básicos para su aplicación en la administración pública y que abone a futuras investigaciones.

En este sentido se presenta una sección muy corta con el modelo de las dos puertas como una alternativa para impulsar el análisis e implementación del gobierno abierto partiendo de un marco de referencia teórico.

Estos tres elementos – concepto, medición y modelo – logran el objetivo de una visión integrada en pocas páginas sobre cómo está conformado el campo del gobierno abierto en México. Es apenas una primera piedra colocada para construir en la dirección correcta. Hay muchos otros temas más que podrían haberse comentando en un capítulo de gobierno abierto como: los datos abiertos, el problema de la privacidad de los datos, la protección de datos personales, las legislaciones estatales, nacionales e internacionales en las cuales ocurre el gobierno abierto, así como los retos y obstáculos que tienen las administraciones públicas para llevar a cabo tareas de gobierno abierto.

Sin embargo, este capítulo tiene como objetivo ofrecer un marco lógico y racional que sea el punto de partida de los estudios y análisis antes mencionados. De tal suerte que esta sea la primera entrega de muchos análisis y aplicaciones que se realicen en el campo del gobierno abierto en el futuro.

7. Ideas y conceptos principales

- **Gobierno abierto.** Es una plataforma tecnológica institucional que convierta los datos gubernamentales en datos abiertos para permitir su uso, protección y colaboración por parte de los ciudadanos en los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos.
- **Transparencia.** Es un paso previo para alcanzar el gobierno abierto. Es una etapa operativa del gobierno abierto cuya serie de acciones permite abrir los datos gubernamentales.
- **Modelo de las dos puertas.** Basado en la teoría de sistemas presenta a la puerta trasera, la delantera y la caja negra como ejes para la comprensión del grado de apertura del gobierno abierto.
- **Modelo de Medición.** Se propone un modelo de medición del gobierno abierto actualizado en cinco componentes: arreglos institucionales, datos abiertos, colaboración vertical y colaboración horizontal e interfase.
- **Redes sociales y el gobierno abierto.** Se proponen tres ideas para impulsar el uso de las redes sociales en el gobierno abierto: comunidad, datos útiles y acción.

Preguntas de repaso

1. ¿Cómo podemos definir el gobierno abierto?
2. ¿Es lo mismo el gobierno abierto que la transparencia? Explique
3. ¿Qué elementos llevaron a actualizar el modelo de medición del gobierno abierto?
4. ¿Qué es el modelo de las dos puertas en el gobierno abierto?
5. ¿Cómo se aplica el modelo de las dos puertas al caso mexicano?
6. ¿Cuáles son los elementos del modelo de medición del gobierno abierto?
7. ¿Por qué son importantes las redes sociales para dar a conocer el gobierno abierto?

Referencias

- Almazán, R. S., Murillo, G. D., Gil- Garcia, R., Luna- Reyes, L. y Luna-Reyes, D. (n.d.). Web 2.0 on the Mexican State Sites: An Overview. In *11th European Conference on eGovernment (ECEG 2011)* (pp. 491–501).
- Barack, O. (2009, January 8). Transparency and Open Government | The White House. White House. Retrieved from http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/
- Easton, D. (1953). *The Political System: an inquiry into the state of Political Science* (2nd ed). New York: Alfred Knopf.
- Kalampokis, E., Tambouris, E. y Tarabanis, K. (2011). Open Government Data: A Stage Model. In *Electronic Government* (Vol. 6846, pp. 235–246). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg. Retrieved from <http://www.springerlink.com.offcampus.lib.washington.edu/content/61kmnr511x680518/>
- Lee, G. y Kwak, Y. H. (2012). An Open Government Maturity Model for social media-based public engagement. *Government Information Quarterly*. doi:10.1016/j.giq.2012.06.001

- O'Reilly, T.** (2010). Government as a platform. In *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice* (1st ed.). O'Reilly Media.
- OGP.** (2011, September 1). Open Government Declaration | Open Government Partnership. Retrieved February 5, 2013, from <http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>
- Sandoval-Almazan, Rodrigo.** (2013a). *La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro*. Publicando. Mexico City: INAP. http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/larga_marcha.pdf.
- Sandoval-Almazan, R. y Steibel, F.** (2013b). Benchmarking Mexico and Brazil Open Government Websites: Model and Metrics. *American Journal of Industrial and Business Management*, 03(06), 23–32. doi:10.4236/ajibm.2013.36A003
- Scholl, H. J. y Luna-Reyes, L. F.** (2011). Uncovering Dynamics of Open Government, Transparency, Participation, and Collaboration. In *2011 44th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS)* (pp. 1–11). IEEE.

Otras lecturas

- Alanazi, Jazem y Akemi Chatfield.** 2012. “Sharing Government-Owned Data with the Public: A Cross-Country Analysis of Open Data Practice in the Middle East.” *AMCIS 2012 Proceedings*, July.
- Ann-Sofie Hellberg y Karin Hedström.** 2015. “The Story of the Sixth Myth of Open Data and Open Government.” *Transforming Government: People, Process and Policy* 9 (1): 35–51. doi:10.1108/TG-04-2014-0013.
- Criado Grande Ignacio** (2012) *Redes Sociales y Open Government* Revista Democracia y Gobierno Local en línea: http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/RDGL_18_19_baja.pdf [última consulta: 09 de Febrero, 2015]
- Gunawong, P.** (2014). Open Government and Social Media A Focus on Transparency. *Social Science Computer Review*, <http://doi.org/10.1177/0894439314560685>
- Sandoval-Almazan, Rodrigo** (2015) “Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual” *Revista Convergencia de Cien-*

cias Sociales Num. 68 Mayo-Agosto Pags 203-227 ISSN 1405-1435
En línea: <http://rconvergencia.uaemex.mx/index.php/convergencia/article/view/2958>

- Sandoval Almazan, R.** (2013, abril 1). Portales de Transparencia: La evolución. *Saber + es tu derecho*, (6), 19-23
- Sandoval-Almazan, R.** (2009). Gobierno 2.0 Apuntes Iniciales para su aplicaciónpdf” y GobierBuen Gobierno. *Para pensar en la Democracia*, 7(Julio-Diciembre), 08mbre
- Scholl, Hans J. y Margit C. Scholl.** 2014. “Smart Governance: A Roadmap for Research and Practice.” March 1. <http://hdl.handle.net/2142/47408>.
- Kucera, J., y Chlapek, D.** (2014). Benefits and Risks of Open Government Data. *Journal of Systems Integration*, 5(1), 30–41. Retrieved from <http://www.si-journal.org/index.php/JSI/article/view/185>
- Veljković, Nataša, Sanja Bogdanović-Dinić y Leonid Stoimenov.** 2014. “Benchmarking Open Government: An Open Data Perspective.” *Government Information Quarterly* 31 (2): 278–90. doi:10.1016/j.giq.2013.10.011.
- Wilson, S. C. y Linders, D.** (2011). The open government directive: a preliminary assessment. In *Proceedings of the 2011 iConference* (pp. 387–394). New York, NY, USA: ACM. <http://doi.org/10.1145/1940761.1940814>
- Wirtz, B. W. y Birkmeyer, S.** (2015). Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives. *International Journal of Public Administration*, 0(0), 1–16. <http://doi.org/10.1080/01900692.2014.94273>
- Yang, T.-M., Lo, J. y Shiang, J.** (2015). To open or not to open? Determinants of open government data. *Journal of Information Science*, 0165551515586715.
- Zuiderwijk, Anneke y Marijn Janssen.** 2014. “Open Data Policies, Their Implementation and Impact: A Framework for Comparison.” *Government Information Quarterly* 31 (1): 17–29. doi:10.1016/j.giq.2013.04.003.



Rodrigo Sandoval Almazán es Doctor en Administración de Empresas por el ITESM Ciudad de México (2006). Maestro en Administración (ITESM-Toluca) (2000). Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (UAEMEX) (1995). Actualmente es Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Líder de la Red Temática de Investigación: Tecnologías de información

para la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el gobierno. Es evaluador de portales de gobierno electrónico y de portales de transparencia desde 2005. Recientemente acaba de publicar el ranking de Portales Estatales de Transparencia 2015 y es autor del libro: “La larga Marcha del Gobierno Abierto: Teoría Medición y Futuro” (Premio INAP 2013). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 2, es autor y coautor de más de 30 artículos de investigación en revistas de Investigación y congresos nacionales e internacionales. Sus intereses de investigación incluyen el gobierno electrónico, tecnologías de la información de las organizaciones, redes sociales en el gobierno y brecha digital.

Para citar el presente capítulo: Sandoval-Almazán, R. (2016) “Gobierno Abierto: conceptos, cifras y futuros”, en J. R. Gil-García, J. I. Criado y J. C. Téllez (eds). *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados México*, INFOTEC, 293-318.

