



Gobierno Abierto: una visión de sus antecedentes, surgimiento y conceptualización

José Luis Ramos Alderete *

Resumen

El propósito del artículo, es exponer los principales aspectos del contexto de desgaste y falta de credibilidad y confianza en los gobiernos en el que surge la corriente de ideas denominada Gobierno Abierto, para dar cuenta de la manera como toma forma y es impulsada por la administración de Barak Obama. Asimismo, se hace una conceptualización a partir de las principales ideas que diferentes autores han desarrollado en torno al Gobierno Abierto y finalmente, se hace una descripción particular de sus tres principios o pilares que son la transparencia, la participación y la colaboración.

Palabras clave

Gobierno Abierto, tecnologías de la información y comunicación, transparencia, participación ciudadana, colaboración.

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Acreditó el Diplomado en Estadística Aplicada en la Facultad de Economía de la UNAM. Ha laborado en el Instituto Nacional Electoral desempeñándose como miembro del Servicio Profesional Electoral, primero como Jefe de Departamento (1993-1997) y después como Subdirector de Estadística Electoral (1997-2007) en el que logró ascender hasta el rango V del cuerpo de la función directiva. Actualmente cursa el doctorado en Ciencias Políticas y Sociales (orientación Administración Pública) en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

1. Antecedentes

Hacia los años ochenta del siglo XX, el ascenso de los gobiernos de Margaret Thatcher en Inglaterra y de Ronald Reagan en Estados Unidos trajeron consigo el impulso y la aplicación de políticas económicas de corte neoliberal en sus países, las cuales se extendieron a los demás países desarrollados y otras regiones como América Latina. Estas políticas se orientaron a dismantelar al llamado Estado de Bienestar y a aplicar diferentes medidas de liberalización económica, privatización, desregulación y apertura.

Para los gobiernos, estas políticas implicaron llevar a cabo un proceso para su redimensionamiento, que significó disminuir su tamaño administrativo, reducir su injerencia en la economía y actuar dentro de un marco de reglas de competencia. Este proceso redefinió la actividad económica del gobierno así como la esfera pública, privada y social.

En esta misma etapa, cobraron auge y se desarrollaron una serie de ideas, principios y técnicas basadas en la gerencia privada; pero aplicadas en la Administración Pública, corriente que en su conjunto se denominó la Nueva Gestión Pública, la cual generó una tendencia importante en el ámbito académico y se comenzó a aplicar de forma significativa en los países desarrollados terminando por exportarse a otras regiones del mundo. La Nueva Gestión Pública, se aplicó en macro y micro procesos de la Administración Pública, utilizando diferentes técnicas gerenciales orientadas a rediseñar estructuras y procedimientos administrativos, generar nuevas dinámicas de trabajo y optimizar el uso de los recursos humanos, materiales y financieros. Todo esto con el fin de elevar los niveles de desempeño laboral, de eficiencia y eficacia administrativas.

Como puede advertirse, en el proceso de redimensionamiento de los gobiernos, los principios y técnicas de la Nueva Gestión Pública encontraron un excelente campo para su aplicación. Sin embargo, la evolución del contexto económico, político y social de los últimos cuarenta y cinco años, ha complejizado significativamente el ámbito de actuación de los gobiernos y de sus administraciones públicas, ya que han generado nuevas demandas y se han acrecentado otras que se venían arrastrando, generando problemas de ingobernabilidad.

En esta etapa la economía se globalizó, la interacción de las empresas, las instituciones financieras, los mercados de las naciones, el conocimiento y las innovaciones tecnológicas para elevar la productividad, entre otros factores, rebasaron las fronteras políticas de los países avanzando hacia esquemas de integración y libre flujo de mercancías, capitales, tecnologías, servicios y personas.

En el ámbito político, la caída del muro de Berlín significó el desvanecimiento del mundo bipolar y el predominio del modelo de democracia liberal como forma de gobierno a seguir en Occidente (incluyendo a América Latina), en muchos países de Asia, Oceanía y algunos países de África. Esto ha impulsado en mayor o menor medida, la adopción y/o mayor desarrollo de diferentes instituciones y procesos democráticos como la celebración de elecciones, el sistema de contrapesos entre los poderes públicos y el establecimiento y defensa de diferentes derechos.

Respecto a estos derechos, es importante mencionar que después de los de carácter civil y político como el derecho a votar, a la propiedad privada o a la libertad de expresión, durante el siglo XX se desarrollaron los de segunda generación de tipo social como el derecho a la educación, la salud, la información, cuyo ejercicio pleno ha estado en constante tensión con intereses a los que se contraponen diferentes agentes del mercado, grupos políticos, actores de los gobiernos e incluso organizaciones de la sociedad civil con visiones particulares de un tema o política.

En particular es necesario señalar que a diferencia de la etapa de la posguerra, cuando alcanzó su mayor desarrollo el Estado de Bienestar y se contuvo en cierta medida la concentración de la riqueza, en los últimos cuarenta años tanto en los países desarrollados como en el resto del mundo, se ha acrecentado dicha concentración de forma clara, provocando fuertes desigualdades y tensiones sociales y políticas.

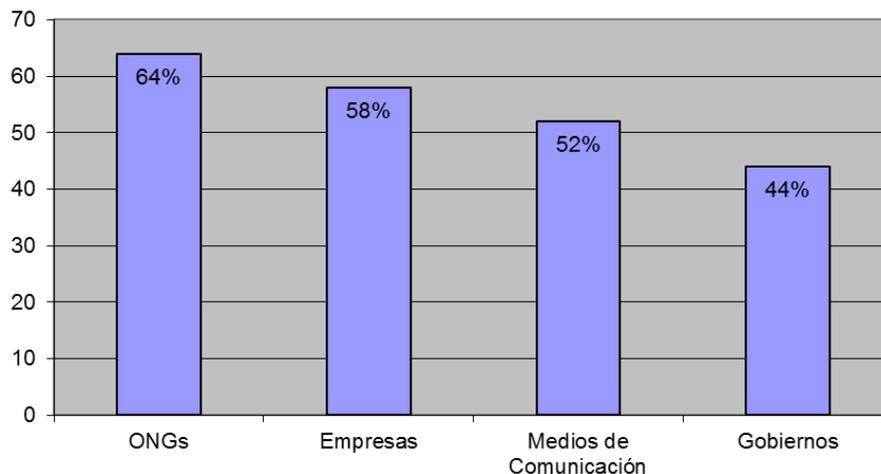
Así, este escenario económico, político y social representa grandes y complejas tareas para los gobiernos, que si bien han desarrollado mejores niveles de respuesta, no han estado exentos de actuaciones erráticas que han desvelado casos de corrupción de sus gobernantes o falta de eficiencia y eficacia en el desempeño gubernamental.

El deficiente desarrollo de las instituciones democráticas, ha llevado a magros desempeños de sus gobernantes; bajos niveles de profesionalización de la Administración Pública; problemas para el diseño, implementación, evaluación y continuidad de las políticas públicas; ineficiencias y corrupción en el ejercicio y control del gasto público; así como falta de eficiencia en procesos de gestión, atención y solución de las demandas de la sociedad, entre otros.

Lo anterior ha erosionado la credibilidad y confianza en los gobiernos provocando el distanciamiento de la sociedad. La credibilidad y confianza son aspectos subjetivos que requieren de enormes esfuerzos para construirlos socialmente y demandan acciones constantes que las reafirmen, ya que bastan unas pocas señales desfavorables o incertidumbres para que lo construido se venga abajo.

En el contexto latinoamericano, si bien algunos gobiernos han hecho esfuerzos para ganar credibilidad y confianza, las ideas generales en torno a la política, la clase política y los gobiernos no son favorables. De acuerdo con los datos del *Trust Barometer 2014, Annual Global Study* de Edelman, entre cuatro instituciones importantes a nivel mundial, los gobiernos son los que obtienen el menor porcentaje de confianza de los ciudadanos como puede apreciarse en la siguiente gráfica.

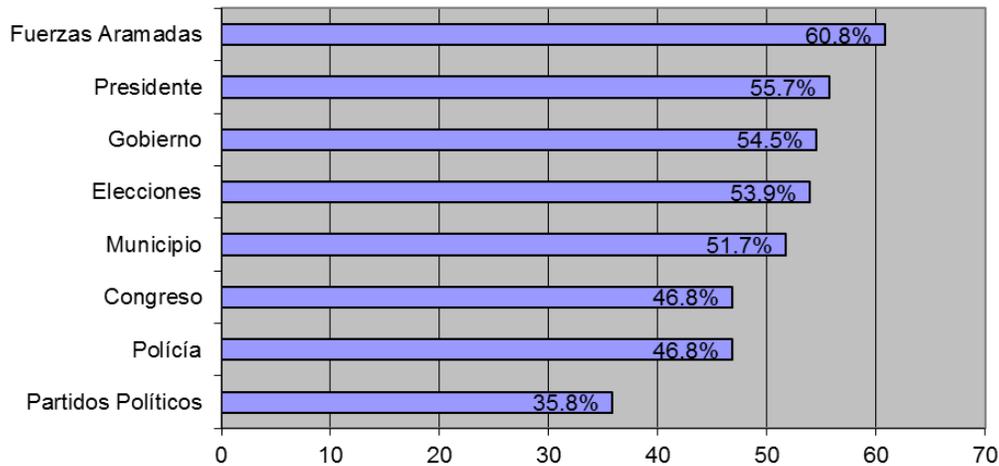
Gráfica no. 1
Porcentaje de confianza en 4 instituciones a nivel mundial, 2013



Fuente: Juan Felipe López Egaña, (2014), *¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, p. 27.

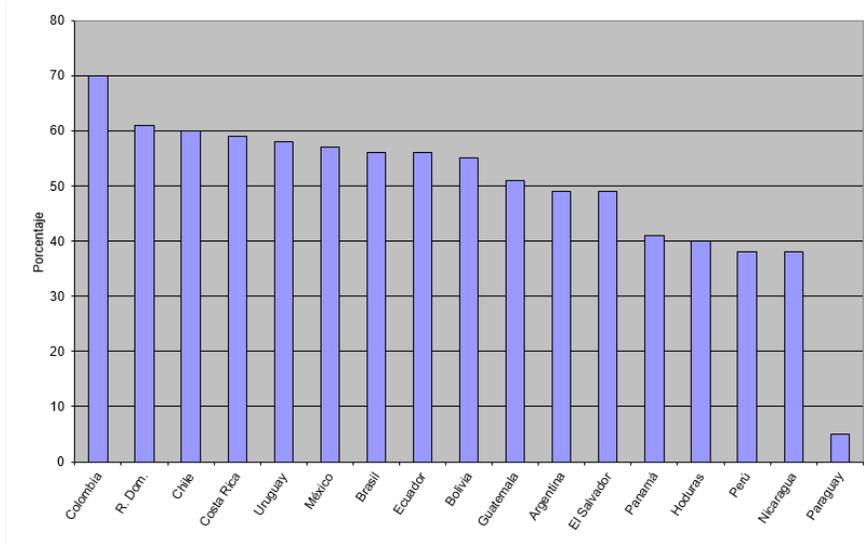
Las viejas demandas ciudadanas de democratización de los procesos políticos, el cumplimiento de los derechos ciudadanos, mejoramiento de la calidad de vida, así como mayores y mejores oportunidades de desarrollo económico, tienen un saldo desfavorable. Aunado a lo anterior, ha sido constante el descubrimiento de casos de corrupción en las contiendas por acceder a los puestos de representación popular, en diferentes acciones de los gobiernos, en la forma de hacer negocios y en la competencia por ganar sectores del mercado. Esta situación ha generado en la ciudadanía una percepción generalizada de que la corrupción es un *modus vivendi* en nuestras sociedades. Las gráficas 2, 3 y 4 dan cuenta de la percepción negativa de la ciudadanía hacia importantes instituciones públicas y sobre corrupción.

Gráfica no. 2
Confianza en instituciones en América Latina y el Caribe, 2010



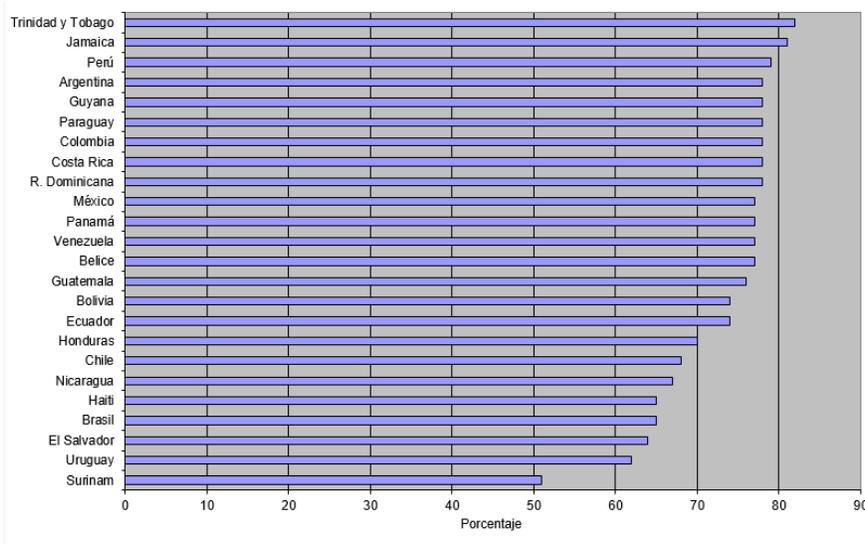
Fuente: Juan Felipe López Egaña, (2014), ¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas? *Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, p. 28.

Gráfica no. 3
Confianza con el Presidente en América Latina, 2010



Fuente: Juan Felipe López Egaña, (2014), *¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, p. 29.

Gráfica no. 4
Percepción de corrupción en América Latina, 2010



Fuente: Juan Felipe López Egaña, (2014), *¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, p. 30.

Uno de los esfuerzos realizados para hacer frente a la negativa percepción de los gobiernos, ha sido la formulación y aplicación de leyes de transparencia y acceso a la información, a fin de obligar a las administraciones a exponer al escrutinio público sus procesos de elaboración e implementación de políticas públicas; el ejercicio del presupuesto público; así como sus procedimientos administrativos y el uso de los diferentes tipos de recursos destinados a realizar sus funciones. A manera de antecedente, cabe señalar el caso de Suecia que ya en el año de 1766 adoptó una ley para permitir a los ciudadanos acceder a la información de sus organismos públicos. Por su parte, en 1966, Estados Unidos formuló su propia ley en esta materia.

Posteriormente, la mayoría de los países de Europa aprobaron leyes de transparencia y acceso a la información pública, a los que se sumaron Japón, Corea del Sur, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. En América Latina, entre el año 2002 y 2012, aprobaron sus respectivas leyes en esta materia: Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. En 2014 Oszlak ya señalaba que alrededor de 100 países ya contaban con legislación sobre transparencia y acceso a información pública (Oszlak, 2014:14).

2. Surgimiento del Gobierno Abierto

En Estados Unidos, luego de dos periodos presidenciales de George Bush hijo, que favorecieron a los intereses de las grandes corporaciones y de sectores conservadores del Partido Republicano que a las mayorías, Obama ganó la nominación del Partido Demócrata a la presidencia. El hecho de que este candidato perteneciera a las denominadas minorías de la sociedad norteamericana y particularmente al sector de los afroamericanos, que hasta no hace mucho tiempo carecían de plenos derechos civiles, enviaba un claro mensaje de cambio. Obama capitalizó esta situación presentándose como un candidato de las mayorías y de la inclusión, lo que le ganó las simpatías de otras minorías como la de los latinos y también de sectores anglosajones progresistas.

La campaña de Obama se centró en atender demandas de la sociedad como la salud pública, educación y otorgar la ciudadanía a migrantes con muchos años de residencia;

demandas que habían sido descuidadas por las administraciones republicanas, además de la falta de límites a los abusos en que había incurrido el sistema financiero, así como la falta de impulso al desarrollo económico y la generación de puestos laborales. Su base de apoyo estaba en los estratos medios y bajos de la sociedad norteamericana, por lo que sus estrategias de campaña buscaron integrar redes de simpatizantes recurriendo de forma natural a las Tecnologías de la información y comunicación (TIC) e Internet. La respuesta de la gente fue muy buena ya que lograron llegar a amplios sectores de la población, obtener su apoyo electoral y también convertir a estas redes en una fuente de financiamiento para su campaña.

El triunfo electoral de Obama, representó también el triunfo de las redes de ciudadanos frente al apoyo preferente de las grandes corporaciones, grupos de interés y sectores conservadores. Por ello, fue también natural que al acceder a la presidencia de los Estados Unidos, Obama buscara ofrecer cambios en el estilo de gobernar, dirigidos hacia la ciudadanía en general y hacia las redes de personas que lo habían apoyado utilizando las TIC y el Internet en particular.

El equipo de trabajo de Obama integró rápidamente una propuesta retomando el término de *Open Government*, que ya había aparecido en Inglaterra, pero imprimiéndole todo un nuevo sentido e impulso que dieron a conocer desde los primeros días de su primer periodo presidencial, mediante el *Memorando sobre transparencia y gobierno abierto* el 21 de enero de 2009.

El *Open Government* ofrecía continuar interactuando con los ciudadanos a través de las TIC, considerarlos en la elaboración de las políticas públicas, entablar un diálogo permanente entre sociedad y gobierno, proporcionar toda la información no sólo para el escrutinio público de la actuación gubernamental, sino sobre todo para utilizarla como insumo en la elaboración de propuestas ciudadanas. *El Memorando sobre transparencia y gobierno abierto*, en buena medida dio orientación al término de Gobierno Abierto, precisando que se basa en tres grandes principios o pilares: la transparencia, la participación y la colaboración.

Después de que la administración Obama pusiera sobre la palestra el término de Gobierno Abierto, ya se ha señalado (Ramírez, 2011:101) que no es nuevo, ya que desde

finales de los años setenta apareció en el espacio público británico. En ese entonces se utilizó para contraponerlo al secreto de gobierno y proponer nuevas prácticas de “abrir las ventanas” del sector público al escrutinio ciudadano y reducir los espacios de opacidad. Posteriormente, evolucionó para hacer referencia a la capacidad de los ciudadanos de promover un gobierno plenamente responsable por sus acciones y a la responsabilidad del manejo de la información que el gobierno dispone de los ciudadanos, así como para evaluar la validez de las medidas que adopta.

En los años siguientes y por alrededor de dos décadas, el término de Gobierno Abierto que no tuvo mucho protagonismo, significó debatir sobre acceso y libertad de información, protección de datos, reforma a las leyes sobre secretos oficiales y, sobre todo, obtener información de las actividades gubernamentales.

No obstante, el sentido y alcances que le da al concepto de Gobierno Abierto el *Memorando sobre transparencia y gobierno abierto* de la administración Obama, sí es completamente nuevo al proponer la interacción entre gobierno y sociedad a través de la transparencia, la participación y la colaboración, utilizando como medio para operacionalizar dicha interacción al Internet y las TIC.

Al respecto, es importante señalar que desde mucho tiempo atrás se habla de la necesidad y bondades de la participación ciudadana en los asuntos públicos y de gobierno; de establecer una adecuada comunicación entre gobernantes y gobernados; de tomar en cuenta las propuestas ciudadanas para resolver los problemas públicos; pero los mecanismos para lograr estos buenos propósitos habían sido limitados o difíciles de instrumentar.

Lo novedoso y trascendental en la propuesta del Gobierno Abierto, es su sentido de aprovechar el inmenso potencial que representa el Internet y las TIC para lograr mayores alcances en la interacción, comunicación, participación y colaboración entre gobierno y sociedad. Lo anterior, debido a que el Internet y las TIC permiten: a) una gran capacidad y velocidad de comunicación, procesamiento, creación y recreación de información de todo tipo (voz, imagen, datos, video, sonido); y b) conectar a usuarios situados a grandes distancia en un horario abierto, ventajas con las que antes no se contaba. El desafío es lograr que todo ciudadano pueda hacer uso de Internet y de las TIC para lo cual es

necesario destinar recursos y esfuerzos para que estos servicios estén al alcance de todos. No obstante, sus alcances superan por mucho a cualquier otro medio de comunicación e interacción entre gobierno y sociedad en la historia de la humanidad.

3. Conceptualización del Gobierno Abierto

En los años recientes el término de Gobierno Abierto ha llamado mucho la atención, tanto en el ámbito académico como en gobiernos de diferentes regiones del mundo. Las propuestas, ideas, principios y conceptos que plantea, han sido retomados por diferentes autores en el mundo a fin de reflexionar, ampliar su contenido, realizar precisiones conceptuales y formular críticas.

Entre los diferentes autores que han abordado el tema del Gobierno Abierto, existe el consenso de que se basa en los referidos tres principios de: transparencia informativa, participación y colaboración ciudadana. Meijer, Curtin y Hillebrandt, han señalado que hay un elemento clave: la apertura de datos, ya que si no existe un acceso libre, abierto y gratuito a la información del gobierno, no existen los mecanismos que permitan la participación y acción de los ciudadanos con dicha información. Para autores como Christmas, Naurin y Meijer, sin información disponible para los ciudadanos no es posible la deliberación ni la participación. (Campos, 2012:125-126).

De esta forma, una de las condiciones básicas del Gobierno Abierto es el acceso libre, abierto y gratuito a la información gubernamental (*open data*), así como la existencia de mecanismos para la participación y acción de los ciudadanos con esta información (*open action*). Ramírez Alujas y Dassen argumentan que otro aspecto fundamental del Gobierno Abierto es:

“La apertura de procesos (*open process*) y el uso de redes sociales (también llamado Gobierno 2.0), cuyo objeto es facilitar la comunicación y la participación, aprovechar el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos para ayudar en el diseño de políticas y la provisión de servicios públicos, y la colaboración (en red) dentro y entre las administraciones públicas y más allá.” (Dassen, 2012:46).

El Gobierno Abierto, busca ir más allá de la aplicación tecnológica para obtener mayor eficiencia y efectividad en los trámites y servicios que las instituciones públicas ponen a disposición de los ciudadanos, aspectos más relacionados con el Gobierno Electrónico. Sus planteamientos novedosos radican en que busca superar el esquema del ciudadano-cliente como sujeto separado del Estado. Concibe a la ciudadanía como uno de los pilares fundamentales del funcionamiento del sistema. Entiende que su puesta en práctica implica una transformación profunda en el modo en que el gobierno se relaciona con los ciudadanos.

Campos Domínguez y Corojan, consideran que la importancia del Gobierno Abierto no radica sólo en las tecnologías, sino que implica “reinventar el gobierno”, aunque sí se fundamenta en la aplicación y uso de las TIC. Asimismo, señalan que incluye la participación ciudadana a través de la comunicación en dos direcciones: desde el gobierno a los ciudadanos y desde estos al primero. Además, afirman que el Gobierno Abierto contempla la colaboración activa entre los diferentes niveles gubernamentales y administraciones, así como entre estos y los ciudadanos (Campos, 2012:128-129).

De acuerdo a Jaeger, la participación y la colaboración genera tres niveles de interacción: 1) de gobierno a gobierno (*Government-to-Government, G2G*) que se da entre los diferentes niveles de gobierno; y 2) de gobierno a empresas (*Government-to-Business, G2B*) en el que interactúan el gobierno y las empresas; 3) de gobierno a ciudadanos y viceversa (*Government-to-Citizens, G2C* y *Citizens-to-Government, C2G*) (Campos, 2012:129-130).

Una de las definiciones más recurridas es la aparecida en el libro *Open Government. Gobierno Abierto* coordinado por Calderón y Lorenzo en 2010 que señala lo siguiente:

“Gobierno abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y lo hace de forma abierta y transparente.” (Calderón, 2010:11).

Dada la proliferación del uso del término de Gobierno Abierto, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), propuso en 2006 una definición basada en

tres dimensiones relevantes que apelaban a una Administración Pública transparente, accesible y receptiva, con capacidad de respuesta. Para 2010, esta definición evolucionó para considerar al Gobierno Abierto como plataforma para resolver cómo el gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para co-crear valor público (OCDE, 2010).

La OCDE ha sintetizado en los siguientes puntos los posibles beneficios que se derivarían de implementar estrategias de Gobierno Abierto (OCDE, 2010):

1. Restablecer una mayor confianza en el gobierno. La confianza es un resultado del Gobierno Abierto que puede reforzar su desempeño en otros aspectos. Además, si los ciudadanos confían en el gobierno y en sus políticas específicas, pueden estar más dispuestos a pagar (tasas, contribuciones, impuestos) para apoyar y financiar esas políticas.
2. Garantizar mejores resultados al menor coste. El co-diseño y ejecución de políticas, programas y (provisión de) servicios con los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil ofrece el potencial para explotar un depósito más amplio de ideas y recursos.
3. Elevar los niveles de cumplimiento. Hacer que la gente sea parte del proceso les ayuda a comprender los retos de la reforma y puede ayudar a asegurar que las decisiones adoptadas sean percibidas como legítimas.
4. Asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas, mediante la reducción del umbral para el acceso a los procesos de decisión que enfrentan las personas como barreras para la participación.
5. Fomentar la innovación y nuevas actividades económicas. El compromiso de la ciudadanía y del gobierno abierto son cada vez más reconocidos como motor de la innovación y la creación de valor en el sector público y privado.
6. Mejora de la eficacia mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos, que de otra forma se enfrentan a barreras para participar. La participación ciudadana puede garantizar que las políticas sean más específicas y atiendan a sus necesidades, eliminando desgastes potenciales.

De acuerdo con Martínez Puón, el Gobierno Abierto representa un nuevo paradigma en la relación gobierno-ciudadanía, que ofrece la posibilidad de mejorar al primero al mismo tiempo que se fortalece a la segunda, bajo una lógica de ganar-ganar (Martínez, 2012). Tradicionalmente, la relación del gobierno con la sociedad se daba básicamente a través de agrupaciones de ciudadanos, organizaciones civiles, organizaciones políticas, grupos de interés o de presión, la cual se trastoca al posibilitar una relación con el ciudadano como individuo mediante el uso de Internet y de las TIC. Esta situación ofrece nuevas perspectivas en la interacción entre gobierno y ciudadanos.

Asimismo, este autor señala que, inclusive aquellos que no tiene acceso a Internet serían beneficiarios de este nuevo paradigma como terceros beneficiarios de acuerdo a la siguiente argumentación:

“Si se parte de que la reutilización de la información puede ser útil para algunos, seguramente en la difusión y socialización de la información hecha por los primeros usuarios habría un beneficio para muchos más, precisamente como parte de la gestión de la información transformada en muchos casos en conocimiento. En este sentido, la propia ciudadanía o los ciudadanos que exploten esta vía de comunicación con los gobiernos y administraciones públicas se pueden convertir en intermediarios para con los otros ciudadanos.” (Martínez, 2012:150).

A nivel conceptual, el Gobierno Abierto plantea varios beneficios tanto para los gobiernos como para los ciudadanos, así como para mejorar la siempre problemática y compleja relación en éstos. Sin embargo, para llegar a establecer un esquema de Gobierno Abierto, Martínez Puón señala que es necesario cumplir con las condiciones siguientes (Martínez, 2012:147-148):

- Contar con información sistematizada y que se pueda poner a disposición del público en formatos abiertos.
- Construir información donde no la hay, más aún si puede resultar útil.
- Tener una infraestructura sólida de tecnologías de la información y la comunicación.
- Tener un equipo sólido de profesionales que no sólo administren la información, sino que analicen en el interés de saber que puede ser útil y que no para la sociedad.
- Ser transparentes y rendir cuentas.

- Contar con normatividad suficiente y robusta que dé lugar a la apertura de la información, en la que se incluya, por ejemplo, la institucionalización, normativamente hablando, de un Catálogo de Información Pública reutilizable.
- Contar con un sitio de acceso único a la información y a los recursos.
- Registro pormenorizado de propuestas, críticas, mejoras a procesos, e historias de autogestión por parte del público.
- Consolidación de la administración en la red y para proyectos de *Open Data*. Movilidad (*smartphones*), tanto para la ciudadanía como para la Administración Pública, y una escucha activa (qué dicen los ciudadanos) en Internet.
- Escucha activa y transparencia, apertura de datos, establecer espacios colaborativos para aprovechar el conocimiento ciudadano.
- Redes sociales como canal de reclamo y opinión ciudadana, nueva actitud de las administraciones públicas.
- Progreso de las herramientas de gestión y monitorización.
- Nuevas estrategias de servicios públicos digitales para aprovechar la iniciativa emprendedora en la propia administración.
- Aplicaciones a partir de datos públicos, web móvil, información a través de canales como *Whatsapp*, ampliación de zonas *Wi-Fi*, evolución de *Smart cities* a *Smart citizens*, plataformas para la participación ciudadana.
- Mayor conocimiento en uso de redes sociales por parte de empleados públicos, evolución y creación de portales de datos públicos y *open government*, más guías de uso de redes sociales en las administraciones públicas.
- Mejor comunicación con la ciudadanía, aplicaciones móviles y canal de quejas 2.0.
- Incorporación de empleados públicos a las redes sociales y desarrollo de una cultura “de lo social” en los propios departamentos de las administraciones públicas.

Para concluir con la conceptualización de Gobierno Abierto, en uno de los libros más recientes sobre el tema publicado en 2016, Cruz-Rubio logra desarrollar una de las definiciones más acabadas al caracterizarlo como:

“una filosofía político administrativa, un nuevo paradigma o modelo de interacción política que –basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el open data y del

uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción– se constituye como un modo y/o estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que ubica al ciudadano en el centro de atención y de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público. Como filosofía político administrativa, es pues diferenciable respecto de otras estrategias o filosofías político-administrativas diferentes.” (Ozslak, 2016:35).

Toda vez que se ha considerado que los tres pilares del Gobierno Abierto son la transparencia, la participación y la colaboración, en los siguientes apartados se hace una descripción más amplia de estos tres conceptos en términos de lo que han desarrollado diferentes autores como principios del Gobierno Abierto.

4. Transparencia

La transparencia es el requisito *sine qua non* de la actuación del Gobierno Abierto. Se parte de considerar que “todos los datos producidos por las administraciones públicas, son datos públicos” (Gastón, 2012:31). En este sentido, la transparencia consiste en proporcionar a la sociedad toda información que produce sobre sus procesos de gestión, formulación e implementación de sus políticas públicas, sobre la ejecución de sus programas, como medio para conocer los niveles de desempeño gubernamental, vigilar la utilización de los recursos públicos y facilitar la rendición de cuentas.

La transparencia es esencial para atender las necesidades de información social, mejorar la imagen y recuperar confianza en el gobierno, además puede mejorar el diseño e implementación de las políticas públicas, combatir la corrupción y promover la participación ciudadana.

La información gubernamental es transparente en la medida en que sea accesible, se proporcione en formatos abiertos, usables y reutilizables y bajo licencias abiertas, en lo cual juegan un papel relevante las TIC como lo perciben claramente Quintanilla Mendoza y Gil García, para quienes:

“Las tecnologías de información en el gobierno han modificado el modo como se concibe la transparencia, la cual no se refiere sólo a publicar información, sino que puede entenderse en un formato multi-nivel donde al divulgarse la información útil de modo sencillo y comprensible, por un lado, se fortalece la participación de los diversos actores en la integración de servicios en sitios *web* y por otro, se utilizan las herramientas en línea para solicitar la retroalimentación de los ciudadanos” (Quintanilla, 2013: 28).

De esta manera, la transparencia está estrechamente vinculada al nuevo paradigma de datos abiertos (*open data*), que se propone situar todos aquellos datos públicos que no afecten a derechos fundamentales en posición de ser reutilizados por la ciudadanía, organizaciones sociales y empresas.

Berners-Lee, uno de los inventores de Internet y el máximo responsable de proyecto de apertura de datos públicos en Gran Bretaña, ha propuesto una clasificación del grado de reutilización de los datos en función de cinco estrellas o pasos, que se presenta enseguida:

Cuadro No. 2
Niveles de reutilización de los datos de Tim Berners-Lee

Nivel	Tecnología
★	Poner los datos disponibles en la Web, en cualquier formato
★★	Ponerlos a disposición como datos estructurados por ejemplo en Excel en lugar de escaneo de imagen
★★★	Ponerlos a disposición en formato no propietario, por ejemplo cvs en lugar de Excel
★★★★	Utilizar URI para que las personas apunten a los datos
★★★★★	Vincular los datos a otros para proporcionar un contexto

Fuente: Gabriela Quintanilla Mendoza (2013), José Ramón Gil García, *Gobierno Abierto en América Latina: Modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares*, México: INAP-GLAP/IICA.

La transparencia es la primera condición que se debe cumplir para hacer posible el Gobierno Abierto; y para llevarla a la práctica es necesario recurrir a los recursos que ofrecen las TIC y el Internet. En el plano académico, desde hace años se han destacado las diferentes virtudes que tiene la transparencia en el manejo de los asuntos públicos, pero en la realidad, el uso de las TIC ha sido el factor que ha hecho posible aplicarla a los asuntos gubernamentales, al ofrecer un espacio de acceso público en el que se puede poner a disposición de los ciudadanos la información que producen los gobiernos.

La transparencia está estrechamente vinculada al principio de publicidad, entendido como el proceso de pasar de lo individual al contexto social, trascender el ámbito privado de las ideas para entrar al espacio común, comunicar y socializar las ideas, argumentos, propuestas e incluso hechos a fin de que un público los conozca y asimile. Al respecto, Rodríguez Zepeda señala lo siguiente:

“Podemos decir que la publicidad es un proceso de comunicación esencial en las sociedades modernas. Un proceso incluyente cuya naturaleza es trascender lo individual o lo particular para incursionar en lo social. Así, la publicidad tiene un claro sentido democrático” (Rodríguez, 2006:37).

Sin embargo, el principio de publicidad va mucho más allá del mero hecho de pasar del ámbito privado al espacio público, de un evento individual a uno colectivo o multitudinario; lo relevante es lo que se argumenta o la forma como se presenta una idea, un hecho o una propuesta para que sea aceptado en público. De esta forma, la publicidad aparece como un mecanismo de control racional, como una forma de establecer exigencias para la socialización de argumentos a fin de que sean aceptables frente a los demás, de que tengan una legitimidad y validez en una comunidad. Por ello, la publicidad cobra especial relevancia en la actividad política, en el ejercicio del poder público y en el desempeño de los gobiernos. Al respecto Bobbio argumenta que:

“La obligación de la publicidad de los actos gubernamentales es importante no sólo, como se dice, para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia de controlarlos, sino también porque la publicidad es en sí misma una forma

de control, es un expediente que permite distinguir lo que es lícito de lo que es ilícito.” (Bobbio, 1986:23).

De esta forma, el principio de publicidad puede también entenderse como un complemento de la transparencia, en el sentido de que si bien esta última implica poner a disposición de los ciudadanos la información que generan y administran los gobiernos, mostrar a la luz pública sus procesos de toma de decisiones y poner bajo el escrutinio de la sociedad su desempeño en general, el principio de publicidad obliga a que lo hagan siguiendo razones de validez pública, guiados por objetivos socialmente aceptados.

5. Participación

El segundo principio del Gobierno Abierto es el de la participación, como mecanismo para que la ciudadanía comunique al gobierno sus puntos de vista, conocimiento y experiencia sobre los problemas que le aquejan. En este sentido, se promueve la creación de nuevos espacios de encuentro y diálogo que favorezcan el protagonismo, implicación y deliberación de los ciudadanos en los asuntos públicos, así como propiciar su participación en la formulación de políticas públicas.

La participación implica la cesión, distribución o delegación del poder público hacia la iniciativa ciudadana. En este sentido, Prieto Martín define a la participación como:

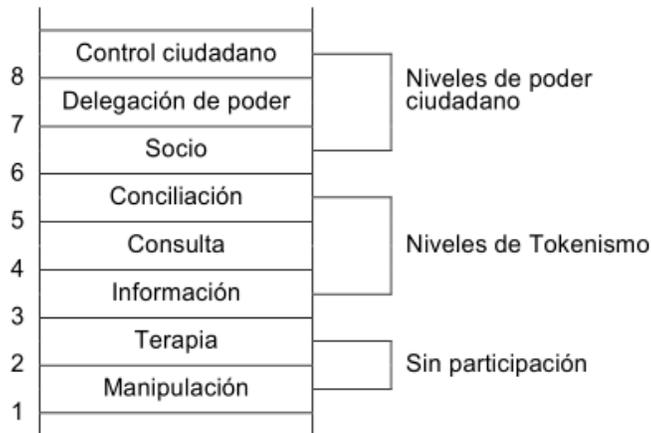
“Una nueva forma de institucionalización de las relaciones políticas, que se basa en una mayor implicación de los ciudadanos y sus asociaciones cívicas tanto en la formulación como en la ejecución y control de las políticas públicas” (Calderón, 2010:37).

En esta línea de argumentación, Arnstein desde 1969 sostenía en su célebre artículo titulado *A ladder of citizen participation*, que la participación ciudadana se convierte en un elemento de redistribución del poder, situando al ciudadano al comienzo como al final del proceso político, el cual inicia con el voto y al final debe ejercer también tareas de control de la gestión e impedir desviaciones del mandato.

Arnstein, elaboró una tipología de niveles de participación que asciende hasta un máximo de ocho niveles, agrupados en tres planos: 1) plano de la no participación, que pretende

sustituir a la verdadera participación mediante mecanismos de manipulación; 2) plano de la participación simbólica, donde se permite a la ciudadanía escuchar, tener voz e incluso ser escuchada y; 3) plano del poder ciudadano, donde la ciudadanía participa en la toma de decisiones, mediante mecanismos de negociación y acuerdo o mediante auténtica delegación del poder. Esta tipología se ilustra en el siguiente cuadro.

Cuadro no. 3
Tipología de niveles de participación de Arnstein



Fuente: Gastón Concha y Alejandra Naser (eds.) *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Santiago de Chile, CEPAL, 2012, p.35.

Posteriormente, se han elaborado otras escalas de participación, entre las cuales la conocida como “*Spectrum of public participation*”, tiene una amplia aceptación. Esta escala considera los siguientes escalones (Concha, 2012:35):

0. Pre-participación.

1. **Información:** canal unidireccional en el que el gobierno facilita información de sus intenciones.
2. **Consulta:** expresión de la ciudadanía, sin compromiso acerca del tratamiento de sus opiniones.

3. **Implicación:** aceptar propuestas de la ciudadanía, pero sin dejar que ésta participe en las decisiones globales.
4. **Colaboración:** proceso de negociación derivado de demandas ciudadanas, pero conducido por la administración.
5. **Delegación:** los ciudadanos tienen ámbitos en los que deciden autónomamente.

La llegada de Internet y de las redes sociales, han hecho necesario considerar nuevos elementos en las formas de participación, ya que antes se daban básicamente a través de la llamada sociedad civil, es decir, mediante ciudadanos agrupados en torno a intereses determinados que buscaban influir en la agenda pública. Esto es, existían intermediarios que ordenaban el tráfico de legitimidades y prioridades entre la ciudadanía y el gobierno.

El Internet y las redes socio-digitales han venido a trastocar esta relación, ya que permiten a los ciudadanos ponerse en contacto directo con sus gobernantes. A su vez, los gobiernos pueden consultar de forma permanente a los sujetos de sus políticas públicas, quedando la sociedad civil en un punto intermedio con un papel cada vez menor que cumplir y representando a un número menor de ciudadanos. Esta situación plantea cambios en la nueva forma de participar a través de la red, de acuerdo a Calderón los más importantes son los siguientes (Concha, 2012:36-37):

- De las grandes causas a los problemas concretos: las causas abstractas producen participaciones abstractas y difusas; la red permite articular de forma casi inmediata estructuras participativas concretas, que ataquen problemas concretos.
- De la asamblea a la participación asíncrona: no hace falta estar presente físicamente para participar en la toma colectiva de decisiones, la red permite participar en el momento que se disponga de tiempo, pudiendo siempre conocer las opiniones previas y aportando de forma reflexiva.
- De las masas a la micro-segmentación: la participación en la red busca resultados concretos. El ciudadano puede segmentar los lugares donde quiere participar, evaluar el tiempo que será necesario para ejercer esa participación y actuar en consecuencia.

- De la reivindicación a la co-creación: la participación en la red puede añadir a su vertiente reivindicativa otra característica que la convierte en algo de alto valor y es su capacidad para intervenir no sólo en la crítica de una cuestión concreta sino también en la búsqueda de soluciones.
- De los hiper-liderazgos a la meritocracia: los liderazgos se dan sólo por un tiempo determinado y están determinados por el mérito de las aportaciones. Los liderazgos personales basados en la escasez de información dejan de tener sentido, convirtiéndose en micro-liderazgos móviles, líquidos, que van alternándose entre los diversos miembros del grupo.
- De las comisiones cerradas al *crowdsourcing*: la producción de ideas deja de estar fragmentada en habitaciones cerradas; en la red las aportaciones pueden realizarse de forma colaborativa, permitiendo la mejora permanente. Dichas ideas y aportaciones dejan de ser personales e inamovibles, modificándose a lo largo del tiempo para permitir su mejora y aumentando sus expectativas de progreso y consenso.

6. Colaboración

El tercer principio del Gobierno Abierto, es el de la colaboración, que trata de ir más allá de la participación, busca canalizar propuestas, esfuerzos e incluso recursos que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil estén dispuestos a aportar en el proceso de diseño, implementación y control de las políticas públicas. Un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas públicos. De acuerdo con Calderón, la colaboración que plantea el Gobierno Abierto puede darse en las siguientes vertientes (Concha, 2012:41-42):

- Colaboración gubernamental: se trata tanto de la colaboración interna de un gobierno y los departamentos que lo forman, como la colaboración de éste con otros gobiernos.
- Colaboración con la sociedad civil: las organizaciones de la sociedad civil son uno de los interlocutores por excelencia de los gobiernos, de las que se debe buscar su

colaboración y aprovechar el *expertise* que han acumulado en muchos de los asuntos públicos.

- Colaboración con la empresa privada y los emprendedores: estos sectores cuentan con un gran potencial de recursos humanos, materiales, tecnológicos, financieros, información, ideas y formas de organización, con los cuales los gobiernos deben establecer lazos de colaboración para canalizar estos recursos hacia sus programas en beneficio de la sociedad en su conjunto.
- Colaboración con los ciudadanos: se trata de rescatar aportaciones de los ciudadanos individuales que tradicionalmente sólo podían colaborar mediante organizaciones sociales o políticas, pero que actualmente lo pueden hacer a través de las TIC aportando opiniones, información, ideas o vigilancia del cumplimiento de derechos y de la actuación de los gobiernos.

La colaboración requiere de un trabajo en grupo, donde la experiencia y el conocimiento se unen para crear, producir e innovar, en lo cual juega un papel relevante la producción, difusión y reutilización de información, que se ha facilitado y potenciado con el uso de las TIC. De acuerdo con Quintanilla Mendoza y Gil García, la colaboración invita a compartir información de diferentes maneras, trascendiendo el partidismo político y brindando a las administraciones públicas nuevas maneras de satisfacer las necesidades y priorizar problemas. En este sentido afirman que:

“Internet, las redes, las bases de datos y las nuevas aplicaciones pueden ser utilizadas como estrategias para responder a problemas complejos que no pueden ser resueltos fácilmente de modo independiente, convirtiéndose en una herramienta que da lugar a la concepción de una administración pública mejor preparada y por tanto más funcional.”
(Quintanilla, 2013:33)

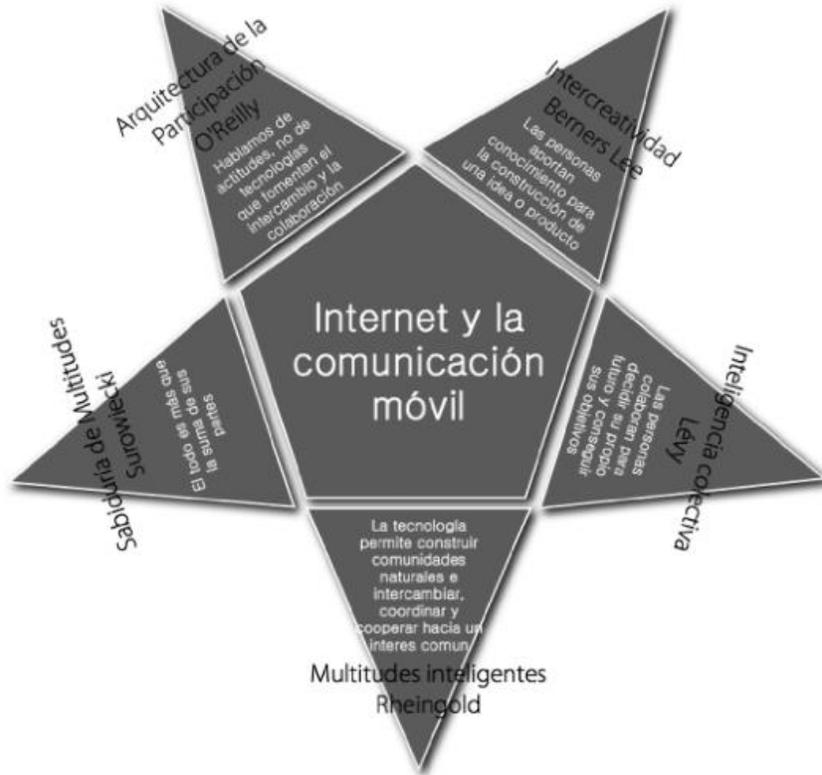
En cuanto al comportamiento de la colaboración en los sitios *web* gubernamentales, los autores señalan que varía conforme se les adhieren herramientas y se brinda la oportunidad a los usuarios para utilizarlas, lo cual se ilustra en la siguiente figura.

El cuarto concepto es el de la “arquitectura de la participación” de O’Reilly, que se basa en la idea de que algo (una información, opinión, experiencia) es mejor compartirla que guardársela para uno mismo.

El quinto y último concepto es el de “crear de forma interactiva” desarrollado por Berners Lee, que sostiene que las personas son capaces de crear juntas, de forma colaborativa uniendo creatividades. Como conocen sus necesidades, son las más indicadas para adaptar su creación y resolverlas.

En la figura número 2 se ilustra el planteamiento de estos cinco conceptos que giran en torno a la colaboración y que tienen como centro al Internet.

Figura no. 2
Conceptos desarrollados por diferentes autores en torno a la colaboración



Fuente: Calderón, César y Sebastián Lorenzo (coords.) (2010), *Open Government. Gobierno Abierto*, España: Algón Editores, p. 67.

7. Conclusiones

El Gobierno Abierto, tiene como uno de sus principales antecedentes un contexto político-social en el que los gobiernos presentaron crecientes niveles de erosión de su credibilidad y confianza hacia finales del siglo XX y principios del actual, lo que provocó un distanciamiento de la ciudadanía. La corriente de ideas del Gobierno Abierto, puede verse como una respuesta o propuesta frente a este escenario de cuestionamientos y pérdida de legitimidad de los gobiernos.

La primera campaña electoral de Barak Obama en Estados Unidos, se basó en la estrategia de integrar redes de simpatizantes recurriendo a las TIC e Internet, lo cual permitió crear una enorme base de apoyo social y financiero que lo ayudó significativamente a llegar a la Casa Blanca. Como una forma de dar continuidad a esta nueva relación directa con los ciudadanos, su equipo de trabajo rápidamente integró una propuesta en la que se retomaban ideas que ya venían apareciendo sobre Gobierno Abierto, a fin de emitir el famoso *Memorando sobre transparencia y gobierno abierto* en enero de 2008. Este documento contribuyó de manera importante a dar forma a la corriente de ideas sobre el Gobierno Abierto, así como a señalar sus principios fundamentales a la transparencia, la participación y la colaboración.

Entre las principales ideas que se han desarrollado en torno al Gobierno Abierto, se considera como un elemento clave la apertura de datos (*open data*), referida al acceso libre y gratuito a la información gubernamental, que a su vez, se complementa con el establecimiento de mecanismos para la participación y la acción ciudadana utilizando la información gubernamental (*open action*).

El Gobierno Abierto propone en última instancia, replantear la relación entre gobernantes y gobernados haciéndola más horizontal y directa mediante mecanismos de interacción, permitiendo conjuntar la experiencia de los ciudadanos y los servidores públicos, los recursos del gobierno y la sociedad, así como las visiones y propuestas de ambos, para el mejor desempeño de las instituciones gubernamentales y mejorar su pérdida de legitimidad y confianza.

En cuanto a los principios del Gobierno Abierto, el de la transparencia se refiere a hacer accesible toda la información que producen los gobiernos, ya que constituye el elemento básico para utilizarla en ejercicios de rendición de cuentas y para el aprovechamiento de los ciudadanos.

Por otro lado, la participación es esencial para que la sociedad comunique a los gobiernos sus puntos de vista, necesidades y conocimientos a fin de tomar parte en los asuntos públicos, así como en el diseño e implementación de las políticas públicas. Para que la participación sea efectiva, debe incidir en las decisiones de los gobiernos y en las acciones que lleven a cabo.

Finalmente, la colaboración busca ir más allá de la participación; plantea establecer mecanismos para aportar recursos y conocimientos tanto de los ciudadanos como de los gobiernos, formular y coordinar acciones conjuntas entre ambas partes en torno a los asuntos y problemas públicos para tratar de dar solución de forma efectiva, bajo la lógica de que sumando esfuerzos se logran mejores resultados.

8. Fuentes de información

Bobbio, Norberto (1986), *El futuro de la democracia*, México: FCE.

Calderón, César y Sebastián Lorenzo (coords.) (2010), *Open Government. Gobierno Abierto*, España: Algón Editores.

Campos Domínguez y Ana Eva Corojan (2012), “Estado del arte del Gobierno Abierto: promesas y expectativas”, en A. Hofmann, A. Ramírez Alujas y J. A. Bojórquez Pereznieto (coords.), *La promesa del Gobierno Abierto*, Itaip/InfoDF.

Concha, Gastón y Alejandra Naser (Editores) (2012), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Santiago de Chile: CEPAL.

Conde, Carlos y María Paula Gutiérrez (2012), “La experiencia de la organización de cooperación y desarrollo económicos en la implementación de políticas de gobierno abierto: el desafío de la etapa de implementación”, *XVII congreso internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Cartagena, Colombia, 30 octubre al 2 noviembre 2012.

Dassen, Nicolás y Juan Cruz Vieyra (Editores) (2012), *Gobierno Abierto y transparencia focalizada, tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo.

El Gobierno Abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica (2013), España: Goberna América Latina, Escuela de Política y Alto Gobierno, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

Hernández, Patricia (2012), “Tendencias y primeros resultados de países a la vanguardia”, en Gastón Concha y Alejandra Naser (Editores), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Chile: CEPAL/Naciones Unidas.

Kaufman, Ester (2016), “Lecciones aprendidas de la experiencia internacional: lo bueno y lo malo”, en Issa Luna Pla y José Antonio Bojórquez Pereznieto (coords.), *Gobierno*

Abierto y el valor social de la información pública, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Las TIC en el gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración (2013), España: fundación telefónica-editorial Ariel.

López Egaña, Juan Felipe (2014), *¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanías bajo viejos paradigmas? Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Luna Reyes, Luis Felipe, Gil García, José Ramón y Sandoval Almazán, Rodrigo (2015), *Avances y retos del gobierno digital en México*, México: IAPEM.

Martínez Puón, Rafael (2012), "Gobierno Abierto: ¿Más gobierno o más ciudadanía?", en A. Honfman, A. Ramírez Alujas, y J. A. Bojórquez Pereznieto (coords.), *La promesa del Gobierno Abierto*, Itaip/InfoDF.

Mesina Ramírez, Juan Jaime (2013), *Open government partnership en México y Brasil: la transparencia como responsabilidad compartida*, México: INAP-GLAP-IICA.

OCDE (2010), *OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making. Background document for expert meeting on "Building an open and inovative government for better policies and service delivery"*, Paris, 8-9 June 2010.

Oszlak, Oscar y Ester Kaufman (2014), *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*, IDRC/CRDI.

Oszlak, Oscar (2016), "Gobierno Abierto: el rumbo de los conceptos" en Issa Luna Pla y José Antonio Bojórquez Pereznieto (coords), *Gobierno Abierto y el valor social de la información pública*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Peschard Mariscal, Jaqueline (2012), "Del Gobierno Abierto a la Transparencia proactiva: la experiencia del IFAI en 2011", en A. Hofmann, A. Ramírez Alujas y J. A. Bojórquez Pereznieto (coords.), *La promesa del Gobierno Abierto*, Itaip/InfoDF.

Quintanilla Mendoza, Gabriela y José Ramón Gil García (2013), *Gobierno abierto en América Latina: modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares*, México: INAP/GLAP/IICA.

Ramírez Alujas, Álvaro V. (2010a), "Gobierno abierto es la respuesta: ¿cuál era la pregunta?" *Revista Más Poder Local*, no. 12, pp.14-22.

Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2010b), "Innovación en la gestión pública y Open Government (Gobierno Abierto): una vieja nueva idea...", *Revista Buen Gobierno*, no. 9, semestral, México: Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, julio-diciembre, pp. 96-133.

Ramírez Alujas, Álvaro (2011), "Gobierno Abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones finales", *Revista Enfoques*, vol. IX, no. 15, pp. 99-125.

Ramírez Alujas, Álvaro V. y Nicolás Dassen (2012), "Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe", en Nicolás Dassen y Juan Cruz Vieyra (editores), *Gobierno Abierto y transparencia focalizada, tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Ramírez Alujas, Álvaro y Nicolás Dassen (2014), *Vientos de Cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Rodríguez Zepeda, Jesús (2006), *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política. Cuaderno de transparencia 04*, México: IFAI.

Sandoval Almazán, Rodrigo (2013), *La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro*, México: INAP/GLAP/IICA.



ENCUCIJADA
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

24° NÚMERO
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2016

Revista Electrónica del Centro de Estudios en
Administración Pública de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, Universidad Nacional
Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva G.*

Abogado General: *Dra. Mónica González Contró*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. María Angélica Cuéllar Vázquez*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Mtro. José A. Santiago J.*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado:
Dra. María Cristina Puga Espinosa

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Lic. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Dra. Martha Singer Sochet

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Coordinador de Informática: *Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego*

LA REVISTA

Director de la Revista:
Maximiliano García Guzmán

Secretario Técnico de la Revista:
César C. Dionicio

Consejo Editorial:
Erika Döring González Hermsillo
Eduardo Guerrero del Castillo
Omar Guerrero Orozco
Elena Jeannetti Dávila
Roberto Moreno Espinosa
Raúl Olmedo Carranza
Nicolás Rodríguez Perego
Gerardo Torres Salcido

Diseño, integración y publicación electrónica:
Coordinación de Informática, Centro de Investigación e
Información Digital, FCPyS-UNAM.

Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego.
Diseño e Integración Web: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales.
Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCUCIJADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, Año 7, No.24, septiembre-diciembre 2016, es
una publicación cuatrimestral editada por la Universidad
Nacional Autónoma de México a través de la Facultad
de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios
en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva
s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán,
C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) 5 6 2
2 9 4 7 0 Ext. 8 4 4 1 0,
<http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>,
ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr.
Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos
al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203,
ISSN: 2007-1949. Responsable de la última
actualización de este número, Centro de Estudios en
Administración Pública de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, Mtro. César C. Dionicio, Circuito
Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col.
Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha
de la última modificación, 10 de octubre de 2016.

www.politicas.unam.mx

Las opiniones expresadas por los autores no
necesariamente reflejan la postura del editor de la
publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de
los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la
fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.