EL COLEGIO DE SAN LUIS, A.C.

Hacia un gobierno abierto, el caso de la administración pública de San Luis Potosí

T E S I S

Que para obtener el grado de

Maestra en Asuntos Políticos y Políticas Públicas

Presenta

Alaidé Patricia Porras Guerrero

San Luis Potosí, S.L.P. **Octubre, 2016**

EL COLEGIO DE SAN LUIS, A.C.

Hacia un gobierno abierto, el caso de la administración pública de San Luis Potosí

T E S I S

Que para obtener el grado de

Maestra en Asuntos Políticos y Políticas Públicas

Presenta

Alaidé Patricia Porras Guerrero

Director de tesis

Dr. Hugo Alejandro Borjas García

San Luis Potosí, S.L.P. **Octubre, 2016**

Agradecimientos

Al Ingeniero Javier Eugenio García Navarro, ejemplo de disciplina y generosidad

A mi familia, en especial a mis padres, mis hermanos y mi cuñado, por todo el cariño reunido

Al Mtro. Patricio Rubio y a la Dra. Cecilia Costero, gracias por tanta calidez y talento

A mi director de tesis el Dr. Hugo Borjas, por su orientación brillante y precisa y por su vocación humanista que cotidianamente nos regala

A mi pequeño Pocoyito… por existir

Índice

Introducción 1
Del sentido de reflexionar sobre gobierno abierto 1
Observaciones metodológicas 3
Hipótesis 3
Objetivos específicos 5
Preguntas de investigación 6
Capítulo 1 7
Gobierno abierto: primera aproximación 7
1.1 Antecedentes 8
1.1.1 La evolución del concepto de gobierno abierto 9
1.2 La idea del gobierno abierto como discurso del poder 13
1.3 Hacia la adopción de iniciativas de gobierno abierto en San Luis Potosí 17
1.4 Democracia y gobierno abierto 20
1.4.1 El criterio del interés general 20
1.4.2 El discurso republicano 25
1.4.3 El gobierno abierto y el crecimiento del espacio público 28
Capítulo 2 31
Los principios del gobierno abierto, 1ª parte 31
La transparencia 31
2.1 Poder político e información 32
2.2 Respuesta a la pregunta ¿Qué es la transparencia? 40
2.3 De la juridicidad en el acceso a la información 44
2.4 Hablemos de rendición de cuentas 45
2.4.1 Las realidades del poder 47
Capítulo 3 52
Los principios del gobierno abierto, 2ª parte 52
Participación cívica y colaboración 52
3.1 ¿Por qué se participa? 58
3.2 El rol individual bajo los supuestos del gobierno abierto. 61
3.3 Open data 65
3.4 Colaboración 68

Capítulo 4. Gobierno abierto, el caso de la administración pública del estado de San Luis Potosí. 71
Hacia el final 71
4.1 Acerca del instrumento para la recolección de datos y la unidad de análisis 73
4.2 Hallazgos del trabajo de campo 76
4.3 Apertura gubernativa en la práctica, un análisis a partir de la percepción de la administración pública estatal 83
4.3.1 Leyes publicadas e información provista por el gobierno 85
4.3.2 Derecho de acceso a la información 89
4.3.3 Libertad de expresión y participación cívica 97
4.3.4 Grado de reacción y mecanismos de queja 106
4.4 Consideraciones finales 110
Conclusiones 114
Bibliografía 117
Anexos 127

Índice de cuadros

Figuras

Figura 1. Vinculación entre la visión teórico- conceptual y la metodología adoptada.... 74
Figura 2. Variables explicativas para la construcción del índice de apertura gubernativa 84

Gráficas

Gráfica 1. Cultura de transparencia y servicio público: Poder Ejecutivo. 78
Gráfica 2. Índice de gobierno abierto de la administración pública estatal por poderes. 79
Gráfica 3. Cultura de transparencia y servicio público por unidad municipal 81
Gráfica 4. Índice general por grupos 82
Gráfica 5. Género y gobierno abierto 83
Gráfica 6. Leyes publicadas e información provista por el gobierno
Gráfica 7. Derecho de acceso a la información: dimensiones 91
Gráfica 8. Derecho de acceso a la información 96
Gráfica 9. Participación cívica 98
Gráfica 10. Participación política, vista a través de la militancia en los partidos políticos 101
Gráfica 11. Participación cívica 105
Gráfica 12. Gobernanza y estado de derecho 108
Gráfica 13. Índice general 111
Gráfica 14. Variables explicativas 111
Gráfica 15. Cultura de transparencia y servicio público en la administración pública del estado de San Luis Potosí 113

Introducción

Del sentido de reflexionar sobre gobierno abierto

"Siempre nos quedará la posibilidad de regresar a las bestias. Pero si queremos seguir siendo humanos, entonces solo habrá un camino, el de la sociedad abierta. Debemos proseguir hacia los desconocido, lo incierto y lo inestable sirviéndonos de la razón de que podemos disponer para procurarnos la seguridad y la libertad a que aspiramos"
Popper, Karl.

Durante la década de 1990 el régimen político mexicano presentaba un evidente agotamiento que se percibía, entre otras cosas, por su incapacidad para plantear e impulsar un modelo de desarrollo económico y social viables, así como un modelo político capaz de incorporar los diversos agentes y discursos políticos nacionales, que derivó en una fractura al interior del partido oficial. Este contexto nacional de larga data y la alternancia en el poder en el año 2000, contribuyeron de manera importante a dar continuidad al proceso de apertura y transición a la democracia en nuestro país, que en lo electoral había tenido un gran parteaguas con la apertura hacia partidos minoritarios al Congreso de la Unión, a través de la reforma política de 1977 que se formalizó con la reforma de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE).

Dentro de este "paquete" de acciones impulsoras del proceso de transición democrática destacan la reforma al artículo sexto constitucional para asegurar el derecho de acceso a la información como derecho fundamental, la promulgación de la Ley de Transparencia y la creación del Órgano garante del derecho de mérito. El día de hoy la retórica oficial enarbola un nuevo modelo que pretende ser el punto de llegada de toda esta historia: El gobierno abierto.

Dicho modelo busca dar cabida a la memoria de exigencias de transparencia y rendición de cuentas pasadas y presentes, viejas y nuevas reivindicaciones acerca de lo que debería ser el Estado y sus gobiernos y del papel que debe representar la ciudadanía en esta puesta en escena.

Al no existir trabajos de esta naturaleza en el ámbito sub nacional, la valía de este esfuerzo de investigación reside en que puede aportar indicadores que permitan ofrecer un panorama respecto del estado actual de cosas, lo que ofrece la posibilidad de implementar acciones más efectivas; en éste sentido, la reflexión acerca del avance del gobierno abierto que pretende ser este trabajo puede ser valiosa también en términos de referencia empírica, para posteriores investigaciones académicas, y de orientación para aquellos que promueven sus principios desde la sociedad civil.

Convenimos con Bloch[1],(1982) cuando plantea el asunto acerca de ¿qué es justamente lo que legitima un esfuerzo intelectual? y decimos que el asunto de la utilidad mencionado no agota el valor de la investigación, pues más allá del plano cognoscitivo, y de las posibilidades de acción, el sentido de este texto obedece también a un interés personal por conocer qué era lo que seguía después del debate acerca de la transparencia y la rendición de cuentas, así como entender por qué esta aspiración por abrir gobiernos y sociedades, misma que nace con la creación del estado liberal, dos siglos más tarde, continúa en proceso de construcción y se sigue erigiendo como el camino para el perfeccionamiento de los regímenes democráticos.

De este modo, el **objetivo principal** de este trabajo de investigación es: medir la apertura gubernativa en la administración pública del Estado de San Luis Potosí. Ahora bien, para conseguir lo planteado el presente texto procederá a enunciar y explicar, en el

siguiente apartado, los antecedentes inmediatos que nos autorizan a hablar hoy de gobierno abierto en México, específicamente en San Luis Potosí.

En las siguientes secciones se toman los principios que integran el concepto para estudiarlos por separado; la finalidad de estas secciones es proveer al lector de los referentes conceptuales principales de la investigación: Transparencia, Participación y Colaboración.

En la parte final se ofrecen al lector las conclusiones que proceden del análisis de los resultados obtenidos a través del trabajo de campo, así como una serie de reflexiones finales, con las que concluye este texto.

Observaciones metodológicas

Hipótesis

Este estudio propone la hipótesis de que la administración pública de San Luis Potosí está en el camino de implementar un modelo de gobierno abierto, cuyo impulso básico proviene de una exigencia democrática globalizada, ampliamente deseada, pero que se enfrenta a inercias culturales y malas prácticas gubernativas, que dificultan una apertura más amplia y consolidada.

Con la intención de verificar la validez de dicha proposición, se sigue a enunciar el método de recopilación de información que nos permitirá precisarlo, así como las pautas interpretativas que nos servirán de orientación para su análisis.

[1] Bloch Marc, 1982.

La obtención de datos proviene de la aplicación de un cuestionario en el que se integran cuatro variables explicativas: leyes publicadas e información provista por el gobierno, derecho a la información, participación cívica, y grado de reacción y mecanismos de queja, a partir de esta información se conforma un índice general que puede ir de uno (1) a cien (100) y que nos permitirá determinar en qué grado se considera abierto el ejercicio de gobierno en la administración pública estatal.

En específico, se trata de establecer en qué medida el gobierno es transparente, accesible, participativo, colaborativo y receptivo; siendo estas las características que nos facultan demostrar la plena instalación en las prácticas cotidianas de gobierno de los principios del modelo.

El cuestionario será suministrado a un grupo de expertos en el tema, este grupo proporciona información de primera mano sobre su experiencia y percepción en apertura gubernativa.

La selección de dicho grupo está determinada por el conocimiento o habilidad en la materia, derivados de una frecuente interacción con las instituciones del Estado, y del uso regular de los mecanismos de acceso a la información y rendición de cuentas.

La Investigación se enfoca en la Administración pública del estado de San Luis Potosí, a partir de la creación del órgano garante del derecho de acceso a la información: Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí Cegaip. Julio 2004-mayo 2016, por ser este acontecimiento el que se reconoce como decisivo para la puesta en marcha de prácticas transparentes al interior del aparato administrativo.

Por último resulta pertinente mencionar los objetivos específicos de la investigación con el fin de dotar al lector de indicios suficientes que sirvan de guía para conocer detalladamente las pretensiones de este trabajo.

Objetivos específicos

- Explorar el estado actual acerca de la accesibilidad de las leyes y datos del gobierno sin necesidad de que exista una solicitud de información de por medio.
- Determinar la efectividad de respuesta de las entidades de gobierno y la actuación del órgano garante de derecho de acceso a la información, cuando existe una solicitud de información formal.
- Exponer la percepción actual acerca de la naturaleza del estado del ejercicio de los derechos fundamentales de libertad de expresión, opinión y prensa.
- Trazar la condición en la que se encuentra el derecho de asociación, tanto civil como política.
- Conocer el grado de respuesta gubernamental a las preocupaciones ciudadanas respecto de la puesta en marcha de decisiones de política que les atañen de forma directa.
- Describir la efectividad de los mecanismos de queja, que permiten a los ciudadanos contar con recursos suficientes para proteger sus derechos.

Preguntas de investigación

- ¿Cuál es el estado actual respecto de la accesibilidad de las leyes del gobierno cuando no existe una solicitud de información de por medio?
- ¿Cuál es la condición acerca de la accesibilidad de los datos e información que genera el gobierno cuando no existe una solicitud de información de por medio?
- ¿Cuál es el modo del ejercicio de los derechos fundamentales de libertad de opinión, expresión y prensa?
- ¿Cuál es la circunstancia del derecho de asociación, tanto civil como política?
- ¿Existe efectividad en la respuesta de las entidades de gobierno cuando existe una solicitud formal de información?
- ¿Qué tan efectiva resulta la actuación del órgano garante de acceso a la información, cuando existe una solicitud formal de información?
- ¿Cuál es el grado de respuesta gubernamental a las preocupaciones ciudadanas respecto de la puesta en marcha de decisiones de política que les atañen de forma directa?
- ¿Qué tan efectivos son los mecanismos de queja y denuncia existentes, que permiten a los ciudadanos contar con recursos suficientes para proteger sus derechos?

Capítulo 1

Gobierno abierto: primera aproximación

"Sin democracia, la libertad es una quimera"
Paz, Octavio.

Enfrentados a la tarea de construir un escenario teórico suficiente que permita a cualquiera que quiera acercarse a la idea de gobierno abierto entender de qué se trata este fenómeno. Se exponen a lo largo de este primer capítulo, los que se consideran los antecedentes que nos dejan ver por qué es posible hablar hoy de iniciativas de gobierno abierto en la región y en particular en nuestro Estado. En un segundo momento, se hace referencia a los asideros doctrinales de los que se sirve el modelo para justificarse.

Iniciamos pues, con una definición del concepto misma que nos servirá de norte a lo largo de esta investigación:

> "Un 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 hace de forma abierta y transparente". (Calderón y Lorenzo, 2010).

En este momento preliminar, también conviene tener claro, que tanto el modelo empírico, como los promotores de esta nueva forma de hacer gobierno: la Asociación por el gobierno abierto, así como sus portavoces personificados (como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, el Banco Mundial y el Banco interamericano de Desarrollo BID), acuerdan en establecer tres ejes rectores o principios

claves que debe sostener todo gobierno que se pretenda abierto: Transparencia, Participación y Colaboración. 3 conceptos a los que acudiremos constantemente a lo largo de este texto.

1.1 Antecedentes

Asimismo, considero necesario subrayar, antes de continuar que los planteamientos que se encuentran comprendidos en la idea de gobierno abierto previamente expuesta, se enmarcan en un debate pretérito mucho más amplio acerca de cómo mejorar la calidad de los regímenes democráticos.

Sabemos, a partir de los estudios sobre democracia en América Latina, que los procesos democratizadores en la región habían centrado sus esfuerzos en el asentamiento de lo que Bobbio (2014) define como democracia mínima, es decir mecanismos fundamentalmente procesales, que se refieren básicamente a la medida en que se ha extendido el derecho al voto y al respeto de la regla de la mayoría, como modalidad de decisión.

Esto quiere decir que las cuestiones electorales, la búsqueda de la celebración de elecciones libres y el aseguramiento de una competencia electoral abierta, eran los requisitos a cumplir para poder estar en el camino hacia una consolidación democrática. Asunto del todo regular, en regímenes con pasados recientes de dictaduras militares y gobiernos autoritarios que transitaban hacia esquemas democráticos.

No obstante, puede decirse que hoy los países de América Latina poseen una identidad adulta, y que las demandas por desarrollos económicos incluyentes, por sociedades más justas, y por gobiernos más eficientes, no pueden ser resueltas con viejas respuestas.

La confianza en que hay una vinculación entre desarrollo y corrupción, ha supuesto un cambio en la forma de abordar el problema de la vulnerabilidad democrática. Esto implica, desde luego, que los asuntos procedimentales de la democracia se consideran resueltos, postula además nociones como la de gobierno abierto como una suerte de panacea, al constituirse como un paso adelante en el proceso democratizador, una suerte de evolución, que implica la concreción de todas estas exigencias en un sola idea, en un mismo posicionamiento de gobierno, cuya finalidad última es aquella que tiene que ver con el fortalecimiento y la calidad de la democracia.

Estamos ahora en condiciones de exponer brevemente una síntesis histórica acerca de los antecedentes del concepto de gobierno abierto, misma que, adelantamos, ubica el surgimiento del concepto en el ámbito de la transparencia y termina con lo que se denomina como inteligencia cívica.

1.1.1 La evolución del concepto de gobierno abierto

La evolución de la idea de gobierno abierto ha sido de tal manera lógica, que bien podría haberse anticipado; sigo a Ramírez- Alujas (2011), cuya contribución a la literatura del *open government* es importante para la elaboración de este trabajo.

> "En su plano original el término gobierno abierto se refiere a diversas cuestiones relacionadas con el secreto de gobierno e iniciativas para abrir las ventanas del sector público, sin embargo a lo largo de los años dicha primera aproximación fue depurándose para ir definiendo la capacidad que los ciudadanos tienen en una democracia para sostener un gobierno plenamente responsable" (Ramírez-Alujas, 2011; 101).

Un antecedente importante que nos permite hablar hoy de apertura gubernativa, es el trabajo del sacerdote y diputado Anders Chydenius, quien en 1766 en Suecia, fue el principal impulsor de la primera ley de acceso a la información: la denominada "Ley de Prensa y de Derecho de Acceso a las Actas Públicas." Resulta peculiar que la fuente de inspiración para la promulgación de la primera ley formal de acceso a la información haya sido la filosofía Confusiana[2], siguiendo esta idea, Ackerman y Sandoval apuntan a los orígenes de la apertura gubernativa situándola en la civilización oriental, y no en la occidental como podría haberse imaginado.

Con el curso de la Revolución norteamericana primero y la francesa después, se establecen las repúblicas liberales y el reconocimiento de las libertades y derechos inherentes e inalienables de todos los hombres, entre los que se encuentran los derechos de libertad de expresión, de opinión y de prensa,[3] con ello se establecerían de una vez y para siempre los referentes ideológicos que nos permiten hablar de igualdad y libertad sin los cuales no será posible entender la evolución del concepto como fruto del ejercicio de un conjunto de derechos que se encuentran en la base de la ingeniería de la relación agente-principal establecida en el contrato que da origen al Estado.

Una cronología de la promulgación de las leyes de acceso a la información mostraría como, con excepción de Colombia[4], no es sino hasta la segunda mitad del siglo XX que las leyes de acceso a la información comienzan a proliferar en el mundo, así el establecimiento

[2] La primera ley formal de acceso a la información fue la *Freedom of Press and The Right-of-Access to Public Records Act* impulsada por Chydenius y basada en los preceptos de la filosofía confusionista de vigilancia al gobierno y a sus funcionarios y en la admisión de las imperfecciones por parte de los funcionarios como prueba de su amor por la verdad y de su rechazo a la ignorancia (Ackerman y Sandoval, 2008).

[3] La libre comunicación de los pensamientos y las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre: todo ciudadano puede entonces hablar, escribir e imprimir libremente, salvo su obligación de responder al abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley. Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano 1789 (en López -Ayllón, 2009).

de la *Freedom of Information Act* en 1966 en Estados Unidos marca otro punto relevante en la historia de la construcción del gobierno abierto, ello por dos razones fundamentales: por ser el resultado de un movimiento ciudadano[5] y por actuar como catalizador de otros esfuerzos de esta naturaleza en otros lugares del orbe.

Es a finales de la década de 1970, en la que, en un esfuerzo por transparentar lo que ocurría al interior de la gestión pública se comienza a debatir acerca del alcance que debiera tener el gobierno abierto, esto respecto de la discrecionalidad con la que eran tomadas las decisiones en el parlamento británico, en ese momento se comienzan a incorporar nociones acerca de cómo combatir los secretos de gobierno y sus aparatos burocráticos.

En 1989 y tras la caída del muro de Berlín se reconoce otro momento importante en la configuración del concepto de gobierno abierto, al admitir en la escena internacional a los países que salían de regímenes autoritarios y con el reconocimiento de la influencia que trajo consigo la revolución de las tecnologías de la información, que tuvieron como consecuencia que sobre el concepto recayesen dos tareas fundamentales: albergar aquellas nociones que reforzarán la necesidad de contar con leyes que garantizaran la tutela del derecho de acceso a la información como motor para impulsar desarrollos económicos equitativos, frenar la corrupción y legitimar ejercicios de gobierno arguyendo a la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas demandas de la sociedad y el pleno reconocimiento de la democracia como único régimen en el que las sociedades abiertas pueden co-existir.

[4] Colombia promulga su Ley de Derecho de Acceso a la Información en el año de 1888.

[5] Con la expansión del Estado administrativo de la primera mitad del S.XX, la autoridad del Congreso empezó a verse mermada en favor del Ejecutivo. La Cámara de representantes comenzó a protestar y a exigir respeto para el mandato constitucional que los ubica como centro de la autoridad política del país, lo que se tradujo en la promulgación de la Ley de Procedimientos Administrativos de 1946, antecedente directo de la ley de Libertad de Acceso a la Información. La segunda fuente de la ley de mérito fue el conflicto entre

En la construcción del modelo han sido consistentes y coincidentes las acciones de los estados en donde los primeros esfuerzos consistieron en dotarse de un andamiaje jurídico, en forma de leyes de acceso a la información, así como el establecimiento de órganos garantes independientes; dispositivos institucionales ambos que consideramos como la condición a priori del gobierno abierto (acerca del tema de la juridicidad se hablará con detalle más adelante en el apartado de transparencia), en todo caso resulta útil en este momento, dejar claro que estas iniciativas detonaron un proceso de cambio que sentó las bases para poder contener y dar expresión pública a las aspiraciones que hoy alberga el concepto.

La segunda parte de la historia de la construcción de esta aspiración inicia con la aparición de la web y el consecuente uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación TIC, que hicieron surgir la denominada sociedad red global[6], que como espacio aparte comenzó a generar sus propios mecanismos sociales y con ello el establecimiento de valores propios, así como una ética que se tomaron como punto de referencia para replantear las formas tradicionales de relacionarse. Esta ética permite pensar en términos de colaboración, y sienta las bases para lo que Surowiecki (2004) denominó "Sabiduría de multitudes", y que Rheingold (2004), caracteriza como "Multitudes inteligentes"[7], y que suponen la capacidad de las personas por aunar esfuerzos, aportar y co-crear valor.

A partir de este momento el gobierno abierto incorpora este espacio único como un nuevo escenario, aperturando de esta manera un sinfín de posibilidades para repensar las

partidos políticos y del activismo del demócrata John Moss que fue uno de los críticos más importantes del gobierno republicano del presidente Eisenhower (Ackerman y Sandoval, 2008).

[6] (La sociedad red es la estructura social compuesta por redes digitales de la comunicación y la información, Castells, 2009, en Ramírez-Alujas, 2011, 102)

formas de relacionarse con la ciudadanía y junto con ello toma como propios los valores de colaboración, que representan la última adición en el proceso evolutivo del concepto.

Expuestos los antecedentes procedemos a describir de manera más amplia de que trata la idea de gobierno abierto.

1.2 La idea del gobierno abierto como discurso del poder

Bobbio apuntó que "El proyecto democrático fue pensado para una sociedad mucho menos compleja que la que hoy tenemos" (Bobbio, 2014; 41), vivimos en un mundo en el que el grado de complejidad es cada vez mayor. El asunto acerca de cómo responder a las demandas de la sociedad, que cada vez son más numerosas y variadas, ha sido una de las razones que han llevado al Estado a entrar en un continuo proceso de reforma del sector público.

Por otra parte, en el marco de este proceso de reformas, está también el concepto de Gobernanza que ha contribuido a moldear las mismas…

> "Los politólogos Jon Pierre y Guy Peters, definen la gobernanza, como un proceso de interacción entre el sistema de gobierno y su entorno, cuya intensidad da cuenta del grado de coherencia política en una compleja red de instituciones, actores e intereses." (Vergara, 2005; 38).

Dijimos que el Estado y sus instituciones transitan por un continuo proceso de reforma, con el propósito de responder de una mejor manera a las demandas que provienen de la sociedad civil, ante este escenario, la idea de *Gobernanza* surge precisamente como

[7] Estos dos conceptos forman parte de un grupo de un total de cinco nociones que han sido definidos,

respuesta a los procesos de cambio generados en y desde la sociedad, una sociedad más interesada en los asuntos públicos, pero también una sociedad que percibe los resultados que ofrecen las gestiones de sus gobiernos como insuficientes, poco sensibles a sus demandas y necesidades, y que por ende son susceptibles de presentar crisis de gobernabilidad[8] y legitimidad.

El asunto, como sugiere Rivero, es un hecho que se repetirá multitud de veces en la historia, "la necesidad de integrar políticamente al pueblo y hacer uso de la retórica del gobierno popular como mecanismo de legitimación" (Rivero, 2013; 61).

En este contexto era necesario contar con un nuevo modelo de gobierno, uno que resarciera las deficiencias del modelo anterior: la Nueva Gestión Pública[9] (NGP), toda vez que los problemas que aquejan a las sociedades parecen no resolverse, las aproximaciones que surgen del Estado para gestionar la cosa pública han debido entrar en un proceso de innovación, y recordemos además, que el proceso de aparición de la Nueva Gestión Pública, fue similar y que nace como respuesta a las obsolescencias que (se percibía) provenían del modelo de burocracia Weberiana[10].

---

como agentes de cambio relacional, para una explicación más extensa, véase Calderón y Lorenzo, 2010.

[8] Cuando se habla de gobernabilidad democrática se alude a la capacidad de gobierno sobre la calidad y eficacia de las instituciones (Gomariz, 2007 en Martínez, 2012; 152).

[9] Durante los años ochenta y noventa los aparatos administrativos de los países desarrollados pasaron por una profunda reforma en su funcionamiento. Se cuestionó el modelo de burocracia Weberiana por rígido e ineficiente…torpe para solucionar los problemas públicos. Este cuestionamiento dio origen a una doctrina administrativa que se conoce como Nueva Gerencia Pública (Hood, 1997). Las ideas básicas que postula son: Sustituir el manejo burocrático tradicional de los asuntos públicos por una administración de corte gerencial privado, utilizar en la medida de lo posible los mecanismos de mercado para la solución de los asuntos públicos, incluir una visión de calidad en los servicios públicos, lo que implica entender al ciudadano como un cliente que se debe dejar satisfecho (Vergara, 2005; 29).

[10] A continuación enumeramos sus principales características: división y especialización del trabajo, selección de funcionarios de acuerdo a capacidades y conocimientos, carrera burocrática, responsabilidades y autoridad de cada funcionario se encuentra claramente establecida por la jerarquía, el comportamiento y decisiones de los funcionarios está determinado por un conjunto de reglas conocidos por todos, debe quedar constancia escrita de órdenes y decisiones para delimitar responsabilidades, el funcionario no debe usar su encargo público para incremento de su patrimonio personal (Weber, 1984. Citado en Vergara; 2005; 16).

Al respecto de la innovación en el sector público Mulgar y Albury[11] (2003) señalan las razones para potenciar los procesos de innovación al interior del sector público entre ellas se encuentran:

1. Responder más eficazmente a los cambios de las necesidades públicas y las crecientes expectativas ciudadanas.
2. Contener los costes y aumentar la eficiencia
3. Mejorar la prestación y los resultados de los servicios públicos
4. Aprovechar todo el potencial de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs)

Siguiendo con estos autores, existen tres posibles niveles de innovación: las de tipo incremental, radicales y sistémicas o transformacionales, Es precisamente en este último nivel en el que ubicamos el concepto de gobierno abierto.

Es evidente que estos procesos de innovación debieron inscribirse dentro de asunciones teóricas más amplias, en el caso que nos toca, el modelo se encuadra dentro del nuevo institucionalismo[12], esencialmente de su nueva variante, denominada "institucionalismo discursivo" (Villoria, 2012; 76).

Esta corriente otorga énfasis a las ideas, y situándose en un plano meramente prescriptivo, resuelve qué conductas son deseables por una mayoría que ha consensuado al

[11] Citado en Ramírez-Alujas, 2010; 102

[12] En el sentido más amplio, las instituciones son sencillamente reglas, como tales, son la base para todo comportamiento político. Algunas son formales (como las reglas constitucionales) algunas son informales (como las normas culturales) empero, sin instituciones no puede haber política organizada. (Steinmo, 2001), De tal suerte, el Institucionalismo, específicamente, examina las formas en el que las instituciones estructuran el comportamiento político y social (North en Steinmo, 2001). El Institucionalismo renace como centro del estudio de las ciencias sociales como reacción a la revolución conductista. (Di Maggio y Powell, 1991). El nuevo Institucionalismo se refiere a las distintas aproximaciones que desde distintas disciplinas académicas se han hecho, Guy Peters reconoce siete versiones, entre las que se destacan: el institucionalismo sociológico, el institucionalismo de elección racional, y el institucionalismo histórico (Peters, 2000). El nuevo institucionalismo discursivo, es un término acuñado por Vivien Schimdt, como una propuesta para

respecto. Este consenso acerca del deber ser, ocurre idealmente en los espacios deliberativos de regímenes abiertos y democráticos que privilegian una serie de derechos fundamentales, como la libertad de expresión, de opinión, y la libre asociación, podemos decir con Bobbio, que no se trata de reglas del juego, sino de reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego. (Bobbio, 2014). Establecido esto, se puede decir que es en este espacio donde se construyen libremente las ideas respecto de lo que es aceptable y lo que no, y se enuncian los ideales que la sociedad debiera perseguir.

Por lo tanto, podemos afirmar, que en suma, "el gobierno abierto es sobre todo la consolidación de una serie de ideas que por el momento han triunfado y se han asumido como buenas para actores clave en la generación de políticas públicas y por la ciudadanía de ciertas democracias" (Villoria, 2012).

La eficacia del discurso radica en la potencia con que logra instalarse en determinada realidad social, y que tan útil resulta para los grupos de poder, esta función socio-política es elemental para comprender la plena instalación de iniciativas de la naturaleza del gobierno abierto.

De lo que se trata finalmente es de encuadrar el concepto de gobierno abierto dentro de éste desarrollo teórico, y comprender cómo las necesidades de gobernabilidad y legitimidad de los gobiernos activan procesos de innovación al interior de sus estructuras, y cómo dichos procesos han dado como resultado la aceptación general de un discurso que declara que la forma de hacer gobierno debe evolucionar e incorporar en el ejercicio gubernativo a la ciudadanía, hablar con ellos en planos estrictamente horizontales y permitir la

complementar a los tres principales neo institucionalismos mencionados anteriormente, subrayando el poder de las ideas y los discursos, como variable explicativa (Schmidt, en Garcé 2015).

colaboración en la hechura de política pública, esto si se quiere restablecer la confianza en el gobierno y sus instituciones.

1.3 Hacia la adopción de iniciativas de gobierno abierto en San Luis Potosí

Me he ocupado primeramente de contextualizar la idea de gobierno abierto, para poder entender la manera en que la idea fue teniendo cabida en el imaginario colectivo. Nos ocupamos ahora en exponer los antecedentes particulares en México y en el Estado de San Luis Potosí, así como a precisar el momento en el que surge el modelo como lo reconocemos el día de hoy.

El desarrollo de la transparencia en México y en nuestro estado, se ha visto impulsado por la tendencia global hacia la ampliación de las libertades civiles y por la presencia en el país de elementos sociales y políticos que generan presión sobre el gobierno, para que éste asuma una postura de apertura democrática.

En éste contexto el abanico temático se incluye desde luego el impulso a la transparencia y la participación ciudadana, no sólo como una acción social, sino propulsada desde los gobiernos Federal y estatal.

El estudio de la problemática de la transparencia en México y de manera particular en San Luis Potosí resulta de particular interés, pues nuestro estado ha sido pionero y agente fundamental para la ciudadanización y democratización de algunas instituciones, como el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (CEEPAC) o la Comisión de Garantía de Acceso a la Información Pública, (CEGAIP) sobre todo si se considera que el nacimiento de estas instituciones ha estado ligado a movimientos sociales más amplios, o

nacionales, como el proceso de transición democrática detonado en 1977 (inclusión del derecho a la información pública en el artículo 6 de la Constitución Federal) o bien el movimiento navista en San Luis Potosí, que impulsó la ciudadanización del organismo electoral del estado.

Sin este pasado de creación de leyes e instituciones que pugnaban por transparentar la actuación pública y que buscaban impulsar la construcción de una ciudadanía más informada y en esa medida más contributiva de la discusión de los temas relevantes para todos, no sería posible hablar hoy de la adopción de iniciativas de gobierno abierto en el estado.

Es así que cuando en 2009, se firma el *Open Government Memorándum* por parte del presidente Barack Obama, esto el primer día de su gestión y como un acto emblemático y de ruptura con una inercia de gobierno cerrado que se había agudizado a raíz del atentado a las torres gemelas en Nueva York, la atmósfera política en México era del todo propicia, pues a pesar de que los orígenes y las inspiraciones del gobierno abierto provenían de otras latitudes, encontraron en el país un escenario suficientemente preparado para albergar sus principios.

En términos generales, la literatura especializada reconoce en este acontecimiento (la firma del *Open Government Memorándum)* el punto de inflexión para la entrada en agenda de los principios de gobierno abierto en el mundo occidentalizado. La consecuente aparición de la Asociación Para el Gobierno Abierto, presentada formalmente en septiembre de 2011, y de la que México forma parte en calidad de país miembro fundador, da cuenta del grado de compromiso que en la región se otorga a este tipo de iniciativas.

En este contexto de efervescencia por la adopción de los principios que encarna el gobierno abierto alrededor del planeta, es que el Gobierno del Estado de San Luis Potosí se

compromete a la adopción de dicho modelo a través de la firma de la Declaración Conjunta para la Implementación de Acciones para un Gobierno Abierto, esto en Julio 7 del 2015, dentro del marco de la Política Nacional de Gobierno Abierto que involucra a los tres órdenes de gobierno.

La rúbrica de este documento, es un reflejo de los esfuerzos que se han venido observando en el orden federal para implementar los principios de transparencia y apertura que enarbola la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). Mediante la integración de figuras denominadas Secretariados Técnicos Tripartitas se reproduce la conformación de órganos colegiados requeridos tanto por la Alianza a nivel internacional como a nivel federal, estos órganos son los encargados de generar los planes de acción,[13]que incorporan los intereses expresados por las organizaciones de la sociedad civil, *think tanks*, órganos garantes del derecho de acceso a la información, centros de investigación y dependencias de gobierno, mismos que se encuentran representados en dichos secretariados. Por ejemplo en el ámbito federal participan las siguientes organizaciones de la sociedad civil: *Article* 19, Cidac, SocialTIC, Cultura Ecológica A.C. Fundar, GESOC, IMCO, Transparencia Mexicana, así como la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el INAI por parte del gobierno federal.

[13] El plan de acción al que se comprometen los órganos colegiados deben ser integrados al menos uno de los grandes desafíos previstos en la Alianza: mejora de servicios públicos, aumentar la Integridad pública, manejo de recursos con mayor eficacia y eficiencia, construcción de comunidades más seguras y aumento de la rendición de cuentas por parte de las empresas.

1.4 Democracia y gobierno abierto

Una vez expuestos los antecedentes de la idea de gobierno abierto y bajo su amparo nos acercamos a las nociones teóricas que juzgamos subyacen al planteamiento del gobierno abierto. Aludimos a la existencia de un elemento que prevalece a lo largo de la configuración del modelo, se trata de la consideración de la sociedad como ciudadanía. Para poder explicar la construcción de ésta concepción, acudimos a la idea del interés general y al discurso republicano, de tal forma que lo que éste apartado pretende es exponer los elementos teóricos que consideramos sostienen la idea de gobierno abierto, se ofrece así, el primer referente hacia la *participación*, y se establece el discurso acerca de las condiciones previas que la habilitan.

1.4.1 El criterio del interés general

El entendimiento del interés común como contrapuesto a la noción de interés privado nos presenta una de las cuestiones más importantes bajo la que se ampara la idea del gobierno abierto, al resolver que la determinación de lo que es el interés común debe suceder en la esfera de lo público, pero que además es en sí mismo la ocurrencia de lo público. Su ejercicio, es el ejercicio de la libertad, esta libertad es el presupuesto fundador de las democracias y en palabras de Pasquino (2014; 317) representa la «oportunidad de ir en pos de la reducción de las desigualdades, y siempre en referencia a la Declaración de Independencia, también de la felicidad» (Pasquino, 2014; 317). Según explica Arendt

(2006), se trata de la libertad pública, que confiere a quienes la desempeñan un sentimiento de felicidad inaccesible por cualquier otro medio, estos supuestos sientan las bases de la participación cívica como una práctica necesaria no solo para la persistencia de gobiernos más justos significan también, una oportunidad para la realización del ser humano, y la consideración de que lo que quiera que sea el bienestar común, no representa la suma de los intereses privados[14] sino la traducción de esta deliberación pública en bienestar público. Esta misma idea ya se encontraba en Pericles, cuando afirma que no se considera la discusión como un obstáculo colocado en el camino de la acción política, sino como un preliminar indispensable para actuar prudentemente…Creemos que la felicidad es el fruto de la libertad. (Tucídides, en Popper, 1994; 182). Siguiendo con Popper, es en este momento en el que surge "una nueva fe en la razón, en la libertad y en la hermandad de todos los hombres, la nueva fe, y a mi entender, la única fe posible: la de la sociedad abierta".

Con esta última afirmación y para los fines de esta investigación, entendemos que el mérito no es el de estructurar el deseo colectivo[15], o siquiera el determinar si es posible hacerlo o no, sino el entendimiento de que es en esta discusión, en la que se profesan la libertad e igualdad, es la creencia en la razón y en cierto humanitarismo inherente que da norte a las acciones de los hombres, y de que sin esta consideración preliminar no es posible pensar ni en sociedades abiertas ni en gobiernos democráticos.

La posibilidad de este ejercicio de deliberación, va acompañada necesariamente, de la exaltación de ciertas virtudes cívicas atribuidas a la ciudadanía, mismas que la configuran

[14] (Idea relacionada con el liberalismo económico de Adam Smith)

[15] (Deseo colectivo, o función de bienestar social como resultado de una ordenación de preferencias individuales, Cf. Buchanan, "Política sin romanticismos, esbozo de una teoría positiva de la elección pública y sus implicaciones normativas").

como capaz de procurarse una vida cívica consciente y responsable. Ésta ciudadanía ha dejado atrás al vulgo y a las masas para convertirse en una entidad con aspiraciones y deseos que tienen que ver con el ser «partícipe en el gobierno de los asuntos» (Jefferson, en Arendt, 2006). Si reflexionamos sobre el asunto del interés general en razón de ésta inclusión en los asuntos públicos, y de su concepción como una necesidad de los hombres para su realización en una esfera distinta de la que atañe a su vida privada, debemos remitirnos necesariamente a la plaza pública, en la cual «la libertad aparece y se hace visible a todos» (Arendt, 2006).

En este vaivén histórico respecto del lugar en el que pueden realizarse[16] los seres humanos, que inicia en el ágora ateniense, en *la polis* como «único lugar en el que es realizable la perfección del desarrollo del ser humano[17]», que renace con los hombres de las revoluciones y su «gusto por la libertad política[18]» y que se retrae a la esfera privada, como marca distintiva del siglo XIX, "es la conversión del ciudadano en el individuo privado de la sociedad, como el proceso que determina la fisonomía del siglo XIX, como en parte aún determina la de nuestro siglo" (Arendt, 2006) el modelo del gobierno abierto parece ofrecer una capitulación, al anunciar la existencia de una suerte de interface, un equilibrio, en el que la participación, la «educación política de los ciudadanos» (Bobbio, 2014) y su inclusión en la escena de lo político, coincide con la salvaguarda de sus intereses privados, se presenta como una ingeniería que permite la persecución de la felicidad tanto en la esfera privada como en la pública.

[16] Lasch, citado en Pasquino, acerca de las promesas incumplidas de la democracia. (Pasquino, 2014; 348)
[17] (Sabine, 2014)
[18] (John Stuart Mil, en Arendt, 2006)

Sabemos que el primero en enunciar el criterio del interés común fue Aristóteles,[19] y que desde su surgimiento ha sido una constante en la historia del pensamiento político. Lo que a nosotros nos interesa, es como esta noción acerca de la definición de lo que es el bien común, los requisitos para "vivir bien", es adoptada por el modelo de gobierno abierto, su determinación de abajo hacia arriba, la existencia de la esfera de lo público, sin la cual no sería posible esta determinación, y las conclusiones que esto acarrea sobre el papel que interpretan los intermediarios en el marco del gobierno representativo.

Donde la especificación del interés general es determinado en el seno de la sociedad, y es transmitido de forma directa, donde el comportamiento partidista está limitado,(asunto estrechamente asociado al asunto de la supresión de intermediarios como los medios de comunicación), sin que esto signifique la desaparición de los partidos políticos o de los *mass media;* se repiensan los modelos y las formas en que los ciudadanos se organizan; de acuerdo con Lévy se trata de construir una especie de inteligencia colectiva[20] y de fomento de capital social[21].

La admisión de esta inteligencia colectiva representa la vuelta de tuerca de la construcción del modelo y la interpretación de sus ejes rectores, al reconocer esta

[19]El gobierno por consenso, y el actuar gubernamental regido por la consecución del interés general son centrales en la teoría aristotélica del Estado, para la elaboración de esta teoría se debe asumir que la convención humana contiene sabiduría y que la suma de experiencias posibilitan una adecuación mucho más flexible entre ideales y hechos, la distinción que Aristóteles hace en su teoría acerca de las formas de gobierno, toma como criterio principalmente el interés común, las formas buenas son aquellas en las cuales los gobernantes ejercen el poder teniendo presente el interés público, en las malas los gobernantes ejercen el poder de acuerdo con el interés individual (Sabine, 2014)/(Bobbio, 2013).

[20] La inteligencia colectiva de Lévy es la capacidad creadora, participativa y de colaboración de las personas con respecto a la comunidad a la que pertenecen (Llinares, 2010).

[21] Capital social se refiere a las conexiones entre individuos, las redes sociales y las normas de reciprocidad y confianza que de ella emanan. Está estrechamente relacionado con lo que algunos han definido como "virtud cívica", la diferencia estriba en que el capital social hace énfasis en el hecho de que la virtud cívica es más poderosa cuando esta incrustada en una densa red de relaciones sociales reciprocas (Putnam, 2000; 19).

conveniencia de «aprovecharse de las luces del público»[22] [idea utilitarista enunciada por Bentham como justificación para la transparencia y la apertura de los gobiernos] y que encontramos también en Mill (1861) al tiempo que asegura que cuando se priva a algunos de la participación, también el estado y su comunidad se privan de sus facultades para mejorarlo, siendo esto precisamente de lo que depende la prosperidad general.[23]

Los precedentes empíricos de este ejercicio de definición del interés público en el marco del gobierno abierto, se encuentran en la forma de neologismos como el *open source government*[24], o el *wikigovernment*[25], en ellos se determina el campo de acción y se especifican las herramientas y los medios para la cabal comprensión del concepto, debido a que cualquiera puede participar en una relación de igualdad y transparencia, se asegura un foro en el que la decisión de política cumple a cabalidad con la noción de interés público.

Esto nos retrotrae directamente a uno de los principios capitales de la corriente republicana que es precisamente el que se refiere a la autodeterminación del bien común en condiciones de igualdad y libertad, en esto los principios del republicanismo protector y el republicanismo orientado al desarrollo[26] son coincidentes, toda vez que la participación

[22] (Bentham en Aguilar, 2008; 18)

[23](Mill, Del gobierno representativo, p.13 en Aguilar-Rivera)

[24] Teoría que aboga por la aplicación de la filosofía del movimiento del software libre y de contenidos abiertos a los principios democráticos, para permitir que cualquier ciudadano interesado en participar y estar más directamente implicado en el proceso legislativo pueda hacerlo, ya sea en la elaboración y debate de una ley como en la creación de una determinada política pública (Ramírez-Alujas, 2010).

[25] Modelo de gobierno basado en los conceptos de código abierto y "Wiki", el pináculo de esta teoría es que permite a miembros de la comunidad en cualquier jurisdicción el acceso directo a sus leyes. Utilizando el estilo de edición Wiki, las personas pueden realmente editar y procesar sus demandas en las leyes (Ramírez-Alujas, 2010;113).

[26]De acuerdo con a Held, es posible estudiar las diferencias entre democracia y republicanismo mediante modelos, estas construcciones teóricas tienen como finalidad explicar los elementos principales de una forma democrática, como consecuencia existen tres tipos posible de modelos de acuerdo con la democracia a los que dan lugar: El modelo ateniense de democracia (la democracia de Pericles) y dos modelos republicanos: El republicanismo protector del Estado (ciudades italianas durante el Renacimiento) y de los Individuos (liberal, el de los Estados Unidos S.XVIII) y el republicanismo orientado al desarrollo público de los individuos(la Ginebra de Rousseau) (Rivero, 2013).

política es una condición esencial de la libertad personal, “si los ciudadanos no se gobiernan a sí mismos serán gobernados por otros” (Held, p. 55[27])

De esta forma el republicanismo se convierte en referente necesario para defender las posturas sustanciales del modelo de gobierno abierto, al respaldar la validez de la participación ciudadana y postular que la presente realidad social necesita de la colaboración activa para poder generar acciones de gobierno eficientes.

En toda la tradición republicana existe un elemento que siempre ha estado presente y este es el de la «concepción de ciudadanía que equivale a una intensa participación política y libertad como status» (Rivero, 2013; 56). Asunto sobre el que se profundizará a continuación.

1.4.2 El discurso republicano

“La distancia entre teorizaciones y realidad mide el espacio que en cada ocasión, tomando en cuenta los tiempos y los sistemas políticos, se debe y, eventualmente, se puede intentar colmar” (Pasquino, 2014; 318) Esta distancia es la medida del gobierno abierto, pues una noción tan ambiciosa solo se puede concebir acudiendo a una amalgama de ideas, unas son tan antiguas, que provienen «del lugar mismo donde se origina la teoría política: *la polis*» (Sabine, 2014) otras las encontramos ahí donde es posible enunciar las críticas a la teoría democrática como sistema mejorable, capaz de salvar sus deficiencias. La tarea de esta sección es exponer los referentes teóricos del discurso republicano en los que se apoya la

[27] Citado en Rivero, 2013; 56

idea del gobierno abierto, corriente de pensamiento que juzgamos recorre persistente la formación del modelo.

La democracia representativa es por definición un tipo de democracia en la que la participación ciudadana está circunscrita por los mecanismos de acceso al poder.

Por otra parte la democracia deliberativa participativa que plantea el gobierno abierto es una democracia que encuentra sus antecedentes en el estado republicano. “En este modelo la clave del proceso es generar institucionalmente espacios deliberativos que se acerquen a las condiciones ideales del discurso y la apertura de vías participativo-deliberativas que conecten la sociedad civil organizada, y no organizada, con la toma de decisiones públicas y la gestión de los asuntos públicos”(Habermas, 1996[28])

A fin de entender debidamente a qué tipo de modelo del estado republicano nos estamos refiriendo es preciso señalar los puntos de encuentro que tienen los distintos modelos, para ser capaces después de establecer una comparación; “En primer lugar comparten el presupuesto de que el hombre es un ser social y político, que necesita participar de alguna manera en la vida sociopolítica, comparten además una defensa parecida del valor de la igualdad, la *isonomía* e *isegoría* griegas” (Rivero, 2013; 55).

Esto da cuenta de los principios que busca salvaguardar el modelo democrático que se desprende de esta corriente de pensamiento, si pensamos en el modelo como un ideal limite tendríamos que referirnos al modelo de democracia radical, que tiene sus antecedentes en el republicanismo orientado al desarrollo, de Rousseau, en el que la libertad es entendida como autodeterminación de un sujeto colectivo, en el que la participación directa de los

[28] Citado en Villoria; 2012; 83.

ciudadanos se opone a la representación, por lo tanto la soberanía popular se ejerce de manera efectiva.

"El concepto republicano de política se refiere principalmente, a la práctica de la autolegislación por parte de los ciudadanos que se orientan al bien común, solo en esta praxis cívica puede el ser humano realizar el *telos* de su especie" (Habermas, 2012; 273). Asimilando que el *telos* de la especie son los valores de la igualdad, libertad y justicia social, mismos que solo pueden ser aprehendidos en el ámbito de la ciudadanía, el ideal republicano aquí significa también responsabilidad[29], libertad en sentido positivo. Esto no quiere decir que la democracia que emana de este modelo implique una totalización del ciudadano, un ciudadano permanente[30], significa ejercer el autogobierno "mediante instituciones diseñadas para facilitar una continua participación cívica en la agenda, la deliberación, la legislación y la ejecución de políticas" (Barber, 2013; 290).

Se trata, en palabras de Hannah Arendt, de cumplir con las funciones positivas de la libertad, una libertad que una vez concedida al pueblo, carece de espacios en donde pueda ejercerse. "sólo los representantes del pueblo, no el pueblo mismo tienen oportunidad de entregarse a las actividades de expresión, decisión y discusión" (Arendt, 2006; 324).

Al intentar resolver las cojeras de la representación, lo que propone el modelo del gobierno abierto es ampliar la esfera pública, instituir un espacio en el que el pueblo sea admitido de manera efectiva y en el que el mismo sea capaz de decidir sobre la *chose publique*.

[29] Y corresponsabilidad social en el diseño y puesta en práctica de las Políticas Públicas.

[30] Asunto al que Bobbio hace referencia constantemente como los riesgos del exceso de participación: "Nada más peligroso para la democracia que el exceso de democracia".(Bobbio, 2014; 33).

1.4.3 El gobierno abierto y el crecimiento del espacio público

"En política, el lenguaje no cumple solo la función de reflejar la realidad, sino que ésta es en gran parte construida por aquél" (Vallespín, 2010), de tal suerte que la existencia de la esfera pública posibilita la construcción misma de la realidad. "La presencia de otros que ven lo que vemos y oyen lo que oímos nos asegura la realidad del mundo y de nosotros mismos" (Arendt, 2009; 60).

Es en este espacio público en el que se gestan los asuntos que interesan a los hombres en su conjunto, en cuanto tal como colectividad, teniendo como criterio fundamental de cohesión, aquel que se refiere a la noción general de utilidad común[31]. El gobierno abierto es también la posibilidad de la ampliación del espacio público que no se concibe como un único espacio sino como un conjunto de ellos en los que la ciudadanía es capaz de interactuar y participar en una multiplicidad de papeles sobre una infinidad de asuntos, la ampliación de este espacio bajo este contexto es posible gracias a las tecnologías de la información y la comunicación.

Se trata de una derivación del antiguo debate de la supremacía entre lo público y lo privado, en el que la sociedad civil asume un papel protagónico en el funcionamiento del sistema político, lo que es más, su empoderamiento se vislumbra como una posibilidad en la que el orden de los elementos se modifica, como advierte Subirats, ello "podría conllevar un notable cambio en las tradicionales posiciones jerárquicas del Estado, que pasaría a tener

[31] No debe olvidarse la célebre definición ciceroniana de *res publica*, de acuerdo con la cual es "una cosa del pueblo" cuando por "pueblo" no se entiende cualquier agregación de hombres sino una sociedad que se mantiene integrada no sólo por los vínculos jurídicos, sino por la "*utilitatis comunione*" (Bobbio, 2014; 14 [De re publica,I,41,48]).

roles más complementarios y de garante que de decisor único y ejecutor privilegiado" (Subirats, 2012; 17).

Desde esta perspectiva la sociedad civil adquiere connotaciones intensificadoras para convertirse en el lugar en el que se traman "los cambios de las relaciones de dominio, donde adquieren fuerza los llamados contrapoderes" (Bobbio, 2014; 42).

En efecto una de las consecuencias probables de la apertura gubernativa es que "los estados pueden ir perdiendo centralidad y eficacia como espacio de toma de decisiones y punto de delegación para la implementación de la agenda pública frente a un aumento de la participación cívica", esto implicaría por supuesto una ampliación del espacio público, en el que la sociedad civil tendría un rol principal en la resolución pública de los problemas comunes (Subirats, 2012; 16).

Esta ampliación del espacio público bajo el amparo del gobierno abierto que alberga la participación ciudadana, y el ejercicio de la libertad pública, acaba por afirmar una filosofía que conduce a la implantación de un sistema que requiere de una sociedad civil con una conciencia común de sus problemas e intereses, de su pasado y de las proyecciones provistas para su futuro. En una vena similar se requiere también de un gobierno dispuesto a escuchar y responder, a éste respecto podemos decir atendiendo a las "reacciones previstas" que enumera Friederich[32] cuyo común denominador o hilo conductor podría definirse como el gusto por el prestigio que deriva de la ocupación de los cargos públicos, que encontramos en esta tesis causa suficiente para considerar que los gobiernos tienen interés en mostrarse receptivos y responsables y que por lo tanto, los postulados de la idea de gobierno abierto son posibles, sus principios realizables y que como ocurre con la

democracia, es capaz de crecer en sí misma, «en el buen funcionamiento de aquellos principios, verificados repetidamente a lo largo del tiempo» (Pasquino, 2014; 326) la atención debe, por tanto, ponerse en las condiciones económicas, sociales y políticas que deben existir para la permanencia del modelo.

No obstante, hasta ahora, se ha partido del supuesto de que las sociedades están conformadas por una ciudadanía ávida de participar en el espacio público político, partiendo de esta premisa que además supone que la ciudadanía se encuentra en condiciones de hacer de esta participación un encuentro valioso e informado. Lo que quiere decir que únicamente en esta primera proposición nos encontramos con dos condiciones sin las cuales no es posible hablar de gobierno abierto, al menos no de manera acabada, de modo que iniciamos la exposición de los principios que componen el gobierno abierto con lo que pensamos es el primer requisito para su realización: La transparencia.

[32] (Carl J. Friedrich, determina las razones por la cuales un gobierno se esfuerza por interpretar del mejor modo las preferencias del mayor número de electores, se trata de la potencialidad de participación incisiva de los ciudadanos en el gobierno. Pasquino, 2014; 321)

Capítulo 2

Los principios del gobierno abierto, 1ª parte

La transparencia

"Nadie puede ser perfectamente libre, hasta que todos lo sean"
San Agustín.

La condición *sine qua non* de la existencia del gobierno abierto es la transparencia. La labor de las siguientes líneas será explicar en qué consiste la idea de transparencia, cuáles son sus antecedentes y que conceptos importantes derivan de ella, hablaremos del derecho de acceso a la información, y de las leyes de acceso a la información pública, marco normativo indispensable para poder sustentar las acciones de transparencia, también se hablará de rendición de cuentas como la conclusión ideal de la puesta en marcha de prácticas transparentes al interior de los gobiernos.

Nunca como hoy se ha pensado y se ha escrito tanto en México acerca de la transparencia, su inclusión en esa tríada que incluye el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas, ligadas a la "consolidación de la democracia electoral", han sido vistos como la base conceptual y material del proceso de transición democrática. La exigencia por conocer lo que ocurre al interior de los gobiernos, parece fundamental para impulsar la consolidación democrática del país.

La primera parte de este capítulo está formada por lo que intenta ser una reconstrucción de los principales antecedentes teóricos que nos permiten hoy hablar de transparencia; es inevitable comenzar en Grecia, con los planteamientos acerca de la constitución del Estado que Platón y Aristóteles inician, siguiendo la discusión hasta la aparición del liberalismo, reconociéndolo como la corriente progenitora de la noción de transparencia, publicidad y

sociedad abierta. En la segunda parte se establecen las definiciones mínimas de lo que significa la transparencia en el actual lenguaje político.

2.1 Poder político e información

Un modo de determinar la naturaleza de una idea o concepto es buscando el momento en que por primera vez fue empleada la palabra, sugiriendo si en ese instante el vocablo tenía el significado que tiene ahora o bien cuales han sido los cambios que sobre éste ha ejercido el tiempo. Esto como dice Arendt, es doblemente aplicable a la esfera de la política, pues en ella la palabra predomina.

La palabra transparencia en el contexto político no surge sino hasta inicios del siglo XIX, es Jeremy Bentham (1748-1832), en su Código de 1802 (Aguilar, 2008; 6) el que pone en el centro de su teoría política la noción de transparencia, entendida como la obligación por parte de los funcionarios de proporcionar información. Es decir, trasparencia en su dimensión de derecho de acceso a la información, acepción del todo moderna.

Es difícil sin embargo realizar un apartado que trate acerca de la transparencia sin tomar en cuenta aquellas nociones que pueden definirse como el antecedente del vocablo o el antecedente de la noción. La misma idea de la ausencia de transparencia pareciera indicarnos que existe la posibilidad de ubicar su verdadero origen ahí en donde se establecía su contradicción.

Existen además, a lo largo de la historia de las ideas, vacíos determinados por los acontecimientos históricos que permiten o impiden el desarrollo o la continuación de ciertas ideas, la transparencia es una de ellas. Por este motivo la breve reconstrucción que

intentamos realizar y que comienza en Grecia en el siglo IV tiene incesantes interrupciones, esta discontinuidad es la que también ha contribuido a que no exista un consenso teórico acerca de la definición de transparencia y lo que también a juicio nuestro ha hecho que lo que hoy conocemos como transparencia, sus dimensiones y principios, sea tratada en distintos siglos y por distintos pensadores bien como publicidad, acceso a la información, gobierno abierto, incluso rendición de cuentas o su término anglosajón: *accountabilty*, sin reparar mayormente en las diferencias que prevalecen entre ellos.

Si existe un elemento que podemos ubicar como común en esta reconstrucción teórica, es la relación: poder político e información, independientemente de la expresión empleada para hablar de transparencia o bien si se estaba a favor o en contra de la misma, podemos afirmar que el meollo de todo este asunto es precisamente la detentación del poder político y el papel fundamental que siempre ha jugado la información en su ejercicio.

Cuando hablamos de los orígenes de la transparencia resulta obligatorio hablar de Platón, él es el primero en teorizar acerca de la constitución ideal del Gobierno y la naturaleza de sus gobernantes, y al hacerlo establece el origen teórico de la sociedad cerrada (Popper, 1994).

Para Platón el gobierno solo puede ser ejercido por aquellos, que habiendo sido preparados intelectualmente, son capaces de distinguir el bien verdadero del bien falso. Toda la filosofía platónica deriva de la idea de que la virtud es conocimiento y este conocimiento, es el que posibilita y legitima el ejercicio del poder. Por ello, el énfasis que en *La República* se hace de la educación, concibiendo al estado "en primer término y de modo principal, como una institución educativa" (Sabine, 2013; 71). El gobernante, el filósofo –rey, es en última instancia aquel que contando con las aptitudes para poder ver la verdadera naturaleza de las cosas y habiendo logrado el máximo potencial de las mismas,

gracias a la educación, es capaz de dirigir las relaciones de la comunidad, relaciones que, en el estado ideal, se desarrollarán bajo la misma tesitura, todos de acuerdo a sus aptitudes naturales, desarrolladas al máximo a través de la ciencia, son capaces de proveer a la sociedad de aquello en lo que se destacan, la especialización permite el desarrollo de la sociedad, la crea en primera instancia ya que cada tarea permite el intercambio, "las sociedades surgen como consecuencia de las necesidades de los hombres, que solo pueden ser satisfechas en cuanto aquéllas se complementan" (Sabine,2013; 63).El estado será el encargado de propiciar la mejor manera de llevar a cabo este intercambio, que poco tendrá que ver con la voluntad o decisión de cada individuo y más con la "vocación" propia de cada quien.[33]

Bajo esta concepción del estado ideal podemos comprender como para Platón la idea de un gobierno democrático y una sociedad abierta resultara inadmisible, la vida buena, lo que es justo para la comunidad, solo puede ocurrir bajo la tutela de esos pocos que siendo naturalmente aptos han logrado revelar la verdadera naturaleza de las cosas. Si por el contrario, la dirección de los asuntos públicos se deja al arbitrio de aquellos que solo cuentan con una visión borrosa de la realidad, aquellos que solo pueden emitir una opinión *(Doxa)* respecto de los asuntos y no una verdadera argumentación basada en el conocimiento, las ciudades están condenadas a tener gobiernos corruptos y en discordia.

Esta es la base sobre la que se fundamentan los gobiernos tecnocráticos, en una sociedad decididamente más grande y compleja de lo que Platón pudo llegar a imaginar, pero además una en la que por lo menos la ejecución de la acción gubernativa y la toma de una enormidad de decisiones debe ser hecha por los expertos, debido a la variedad casi infinita

[33] Esta concepción limitada de la libertad individual en aras del bien del Estado, es la base del pensamiento que Hobbes retomará para justificar la existencia del Estado Absoluto.

de temas. Se podría afirmar, como declara Bobbio, que este hecho representa una de las promesas sin cumplir de la democracia, toda vez que la democracia y la tecnocracia son antitéticas: “La democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo, por el contrario la tecnocracia pretende que los que tomen las decisiones sean los pocos que entienden de tales asuntos” (Bobbio, 1984; 42).

En la última obra de Platón se presenta un desplazamiento respecto de la línea original de pensamiento y la línea de investigación hecha por el filósofo, el análisis dialectico que da origen a la construcción del estado ideal entregado en la República, difiere sustancialmente del análisis descriptivo que presenta en las leyes, y representa precisamente la línea de investigación que su discípulo Aristóteles asume y perfecciona, apertura de esta forma una suerte de compilación histórico filosófica que le permite darle la vuelta a la postura de su maestro. Para Platón: Si los hechos no pueden cuadrar con los ideales, tanto peor para los hechos (Sabine, 1937,99), Aristóteles por el contrario, está convencido de que los ideales deben ser capaces de vincularse con la realidad, el estudio de 158 constituciones reales, le revela esta necesidad.

Esta vinculación de la realidad termina por romper con la antítesis naturaleza-convención que ocupó los inicios del pensamiento griego hasta Platón, otorgándole a la convención un lugar preponderante dentro de su filosofía, esta presunción de la sabiduría colectiva en tanto mayor número de ciudadanos participe de ella, representa uno de los títulos de poder posibles para Aristóteles, el otro se encuentra fundado en los títulos de propiedad, asunto también por demás importante ya que implica una concepción materialista, y que como indica Hannah Arendt inicia con Aristóteles (y no con Marx), “el poder político acaso se limita a seguir al poder económico y finalmente la conclusión de que el interés quizá sea la fuerza motriz, de todas las luchas políticas” (Arendt,1963;27).

Esta concepción histórico materialista es fundamental para entender las modernas reivindicaciones democráticas de transparencia y rendición de cuentas, en la medida que se encuentran formuladas para efectos de eficiencia económica, en un contexto de globalización y cuyo *élan* se encuentra precisamente en el poder económico.

Hemos decidido mencionar la cuestión acerca de los títulos de poder, y su respaldo en la sabiduría colectiva, porque más adelante hablaremos acerca de la opinión pública y el papel que desempeñan los medios de comunicación en la constitución de una sociedad democrática, bástenos saber por ahora, que la noción de lo que hoy denominamos cultura cívica nace en Grecia y que es Aristóteles el primero en otorgarle un peso en la conformación de un estado justo.

Indudablemente hay muchas maneras de contar lo que sucedió entre la Grecia de Platón y Aristóteles y la aparición de la teoría liberal, una de las muchas dificultades consiste en que hay que dejar fuera datos, fechas relevantes, citas que podrían nutrir de manera importante esta presentación, no obstante nos atendremos a hablar de este período de manera breve y lo haremos a través de la idea de los secretos de estado o *arcana imperii*, porque pensamos que de alguna forma estas piezas exclusivas de información siguen constituyendo hoy en día uno de los elementos que permiten el ejercicio de los gobiernos autoritarios.

El primero que denominó *arcana imperii* a estas piezas de información fue el historiador latino Tácito (55-120). Arcana (proveniente de una raíz indo-europea: arek) significa secreto. Los *arcana imperii* son: “los secretos del poder, que establecen un adentro y un afuera en el poder político y por lo tanto jerarquizan a las personas en relación con la práctica política y con la cantidad de argumentos que pueden tener a su disposición” (Rodríguez, 2006; 14-15).

Su objetivo es doble: conservar el estado en cuanto tal, y conservar la forma de gobierno existente, "*arcana imperii y arcana dominationis* respectivamente". (Clapmar, citado en Bobbio, 2014; 105).

En rigor esta definición debería ser suficiente para poder comprender los motivos de opacidad de los antiguos y de los modernos; El ejercicio del poder es posible siempre que exista una relación asimétrica entre los individuos, esta asimetría puede estar determinada por la riqueza, el saber o la fuerza[34], y esta condición es también la que permite hablar de dominación, de la separación entre gobernantes y gobernados, dispuestos en esferas separadas, o bien que se yuxtaponen conformando el espacio de dialogo propio de las sociedades abiertas y democráticas. "Idealmente la forma de gobierno democrático nace del acuerdo de cada uno con todos los demás, es decir, del *pactum societatis.* El contrato representa el tipo ideal de relación simétrica" (Bobbio, 2014; 109).

El hecho fundamental es que la existencia de los *arcana imperii*, posibilitó la construcción de la lógica de la razón de estado[35], es decir la concepción de una entidad con intereses propios, y una personalidad que era capaz de perseguirlos (Rodríguez, 2006). Los argumentos históricos y políticos acerca de la necesidad de ejercer la soberanía en secreto, se convierten en los principios de los estados absolutos, con las tesis de Seyssel, Maquiavelo, Harrington y Hobbes. "Entre las razones que socorren lo secreto hay dos que son dominantes y recurrentes: la necesidad de rapidez en toda decisión que atañe a los

[34] Tipología de los tres poderes: Político, Económico e Ideológico, lo que tienen en común estas tres formas de poder es que ellas contribuyen conjuntamente a instituir y mantener sociedades de desiguales divididas en fuertes y débiles, ricos y pobres, en sapientes e ignorantes, genéricamente entre superiores e inferiores (Bobbio, 2014,111).

[35]Una vez que fue posible hablar de estado para designar al cuerpo político soberano como lo concebimos en el lenguaje político moderno, asunto que se atribuye a Maquiavelo (1469-1527) pero que no es posible concretar hasta que aparece la concepción de poder soberano que añadieron Bodino y Hobbes. (Sabine; 2013; 274) *majestas* fue el vocablo empleado originalmente por Jean Bodin antes de que el mismo lo tradujese por *souveraineté*. La soberanía Nacional, esto es, la majestad del dominio público (Arendt, 2006; 30).

intereses supremos del Estado, y el desprecio por el vulgo, considerado como un objeto pasivo del poder, dominado por fuertes pasiones que le impiden tener una idea racional del bien común y lo convierten en fácil presa de los demagogos" (Bobbio, 2014; 106)[36].

Al haber establecido las razones de lo secreto podemos comprender porque en el estado autocrático el secreto de estado no es la excepción sino la regla (Bobbio, 2014; 105). La contraposición secreto-público representa una típica forma de pensar por díadas, ésta en particular en la que los términos son antitéticos "nacen de la interpretación de un universo concebido como formado por entidades divergentes que se oponen las unas a las otras" (Bobbio, 1995; 50).

La afirmación de la antítesis solo fue posible hasta la reformulación misma acerca del origen del Estado y los postulados liberales de los derechos naturales del hombre enunciados por John Locke (1632-1704) "que estableció los argumentos intelectuales que sentaron las bases para pensar al poder político como un mandatario de los ciudadanos, como una entidad representativa sin intereses propios" (Rodríguez, 2006; 25). Pensado como una entidad representativa es que podemos hablar de la derivación del estado liberal: el estado democrático.

Como constructo social, la relación entre gobernantes y gobernados se modifica, dando como resultado la interpretación agente-principal. Este replanteamiento conduce también a la concepción de estado mínimo, uno que existe únicamente para tutelar la observancia de esos derechos y libertades fundamentales. En la concepción moderna del liberalismo y sus dos vertientes: en la política, el estado existe únicamente como una suerte de mediador

[36] Tesis que apela a los principios de la teoría platónica acerca de la constitución del Estado.

entre los grupos de poder y sus intereses, en la económica existe acaso para corregir las desviaciones originadas por las fallas de mercado.

Hemos dicho que la antítesis de lo secreto es lo público, pues bien, para los liberales no había "secretos insondables de la política" (Aguilar, 2008; 11).

La tradición liberal tiene como piedra angular el reconocimiento de los derechos fundamentales del hombre, entre ellos la libertad de expresión, de discusión y de imprenta, los que juegan un papel esencial para la construcción del estado representativo.

La defensa intelectual de las libertades de prensa está presente en la tradición liberal, como una garantía contra gobiernos corruptos y tiránicos; también, como afirmaba Mill, era una salvaguarda contra el error (Aguilar, 2008; 12).

De este modo la libertad de imprenta y de discusión se asocian a la idea de publicidad; "La publicidad es, desde luego, la cualidad o atributo de lo que puede hacerse público; podemos decir que la publicidad es un proceso de comunicación esencial en las sociedades modernas. Un proceso incluyente cuya naturaleza es trascender lo particular para incursionar en lo social. Así, la publicidad tiene un claro sentido democrático" (Rodríguez, 2006; 36-37).

Es Emmanuel Kant (1724- 1804) el pensador que precisa los términos acerca del principio normativo[37] de publicidad, "en el segundo apéndice de la *Paz perpetua*, Kant considera: "Todas las acciones referentes al derecho de otros hombres cuya máxima no es susceptible de publicidad, son injustas" (Bobbio, 2014; 101).

La publicidad es el mecanismo necesario para asegurar el apego a derecho y la búsqueda de la justicia en el ejercicio de gobierno, es a partir de esta concepción de la

publicidad que podemos entender la evolución de lo público, a partir de las libertades de expresión, discusión y prensa hacia el derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas. Históricamente la defensa de las libertades de prensa y discusión parecían suficientes para garantizar el control de los ciudadanos a través de la formación de la opinión pública y la libre discusión de las ideas, cuando se introducen los elementos de justicia y derecho es posible ampliar el alcance de lo que puede y debe hacerse público, incorporando la posibilidad de realizar juicios de valor y con ello la construcción de arquetipos que era posible perseguir.

2.2 Respuesta a la pregunta ¿Qué es la transparencia?

Cuando Kant elaboró su ensayo acerca de las condiciones que las naciones deben guardar para favorecer la paz en 1795, las dos grandes revoluciones: la americana y la francesa acababan de ocurrir. El contexto en el que se escribe el ensayo apela a una ordenación jurídica. La máxima de publicidad que tomamos como parteaguas para la construcción de las modernas ideas de transparencia, y rendición de cuentas, son elaboraciones teóricas que solo son posibles en regímenes democráticos[38] los cuales son, obvia decirlo, consecuencia de estos dos fenómenos históricos.

[37] El pensamiento normativo es una manera crítica de reflexionar sobre el mundo, pues no sacraliza lo existente y formula modelos o ideales de vida política que animan los proyectos de reforma y cambio sociales (Rodríguez, 2006; 38).

[38] Nos referimos por supuesto a la acepción moderna de democracia, al concepto articulado por la tradición liberal democrática. (Durante milenios el régimen político óptimo se denominó <república> (*res pública*, cosa de todos) el mismo Kant se refería a la democracia como necesariamente despótica, así también los padres constituyentes hablan siempre de una república representativa) (García, 2013; 115).

Es bien conocido que la democracia nació bajo la perspectiva de erradicar para siempre de la sociedad humana el poder invisible, para dar vida a un gobierno cuyas acciones deberían haber sido realizadas en público *"au grand jour"* (Bobbio, 2014; 36).

Estas consideraciones acerca del gobierno democrático y la transparencia tienen como antecedente el utilitarismo de Jeremy Bentham. Como mencionamos al inicio de este trabajo, las tesis de este filósofo acerca de la relevancia de la opinión pública, la obligación de los funcionarios públicos a proporcionar información y las bondades acerca de la difusión de los actos de la asamblea para corregir errores son el antecedente más preciso de la transparencia y la rendición de cuentas.

La transparencia, entendida como el acceso ciudadano, oportuno, suficiente y garantizado a información relativa al desempeño de las funciones públicas; "La transparencia es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones" (Hernández, 2005[39])

Ángel Rivero reflexiona acerca del republicanismo y la democracia, y citando a Dahl (1989), menciona cómo la concepción moderna que tenemos de la democracia se ha construido a través de una amalgama de discursos distintos, y cómo el concepto incorpora un conjunto de experiencias políticas, de instituciones, de valores, de culturas que desbordan con mucho el significado literal de la palabra. Pero que además, lo que sea la democracia es doblemente complejo, porque se ha construido en conversación con sus críticos y a lo largo de un enorme tiempo histórico. (Rivero, 2013).

[39] Citado en Aguilar, 2008; 11.

Podríamos hacer la misma reflexión acerca del concepto de transparencia y rendición de cuentas. Esta idea acerca de la construcción histórica de los conceptos y de cómo esta suerte de diálogo entre sus defensores y detractores modifica la manera en que se piensa acerca de algo, y cómo esto nos permite identificar de manera precisa los elementos políticos que hacen posible hoy hablar de rendición de cuentas y de transparencia.

Primero, coincidimos en afirmar que es a partir del desarrollo de la teoría liberal que fue posible hablar de Estados transparentes, con las afirmaciones de Locke acerca de que toda autoridad legítima surge del consentimiento del pueblo, que el poder supremo es el legislativo y que existen límites a su ejercicio.

En segundo lugar, hay que destacar la influencia de Montesquieu (1689-1755), que consagra la idea de la división de poderes, y que supone un control del poder a través del sistema de controles y equilibrios que incorpora (García, 2013).

En Madison y Constant se encuentra la respuesta teórica a los fenómenos revolucionarios, americano y francés respectivamente. Se trata de construcciones teóricas acerca de cómo debiera ser un régimen popular en las sociedades modernas. En *El Federalista* se aborda el problema básico de los gobiernos populares: el peligro del gobierno de la mayoría. La solución vendrá dada por un lado por el gobierno representativo que reduce los riesgos de la democracias puras al introducir el filtro de un cuerpo de representantes, el que sean elegidos y responsables disminuye las posibilidades de que los gobernantes abusen del poder, la otra forma de control la proporciona la estructura federal, junto a la clásica de división de poderes también reivindicada como mecanismo de control (García, 2013). El modelo que ofrece Constant introduce la opinión pública como mecanismo de control, asunto que es posible debido a la invención de la prensa y el desarrollo de la sociedad civil.

Por último es necesario mencionar el trabajo de John Stuart Mill, "la obra de John Stuart Mill supone una síntesis y reelaboración del pensamiento liberal clásico, que enfatiza la necesidad de limitar el poder mediante toda una serie de mecanismos institucionales (…), siguiendo a Toqueville, considera que no sólo es preocupante el poder político, sino también el más difuso pero no menos amenazante poder social que impone la tiranía de la opinión pública" (García, 2013).

En esta mínima revisión del pensamiento liberal, destacamos el énfasis que se coloca en la restricción del poder, para entender por qué la exigencia de la rendición de cuentas encuentra cabida de manera razonable en los regímenes democrático- liberales modernos, y asimismo que la transparencia entendida como una obligación legal es de nuevo cuño: "La transparencia en el mundo, es nueva como obligación legal y todavía más como elemento constitutivo de la cultura política democrática" (Mendel, 2009[40]);lo anterior no obstante, que ambos conceptos tienen fundamento en las más antiguas y dominantes teorías liberales.

La transparencia es entonces un asunto acerca del cual se ha reflexionado largamente a lo largo de la historia de las ideas; en el lenguaje político moderno, cuando se habla de transparencia se habla acerca de las obligaciones de transparencia, es decir, aquella información del gobierno que sin que haya necesidad de una solicitud especifica por parte de un ciudadano, está disponible al público (Guerrero, 2005; 47) y aquí encontramos otra de las características de la moderna noción de transparencia: La obligatoriedad.

[40] (Citado en Delarbre,2010; 21)

2.3 De la juridicidad en el acceso a la información

Cuando en 1776 en Suecia se promulgó la Ley para la libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas, se inauguraba una práctica que había de tener repercusión en todo el mundo en los siglos por venir. La primera ley de acceso a la información gubernamental, "demostró ser un efectivo disolvente de prácticas patrimonialistas, discrecionales e ilegales, o de plano corruptas al asegurar los derechos de propiedad de los agricultores en el curso de la reforma agraria" (Ackerman y Sandoval, 2008; 6*).*

"El acceso a la información gubernamental y la libertad de expresión se encuentran íntimamente conectados, en tanto que los dos forman parte del concepto más amplio del derecho a la información" (Ackerman y Sandoval, 2008; 6*).*La incorporación de la transparencia al universo aspiracional de los estados democráticos ha encontrado en la legislación una herramienta extraordinariamente valiosa para su consolidación.

La construcción de un marco normativo que en conjunto impulse obligaciones de transparencia, sin duda contribuye a solidificar el paquete básico de derechos ciudadanos, pues bajo el amparo de éste, se amplía la posibilidad de disfrutar de un espacio en el que la pluralidad y el disenso, la diversidad y la oposición pueden coexistir y ser transparentes a la mirada de todos y es esto por supuesto, una característica indispensable de las democracias modernas. Actualmente existen 93 naciones que cuentan con leyes de acceso a la información[41], México es el primer país de América Latina en contar con una Ley de Derecho de acceso a la Información, la Ley promulgada en el año 2002, corresponde a una serie de exigencias democráticas que tienen que ver con la tercer ola democratizadora

[41] Octubre 2012, con información de freedominfo.org

(Huntington, 1991), que buscan atacar frontalmente el déficit en materia de rendición de cuentas (Ackerman y Sandoval, 2008; 11*)* asunto sobre el que se profundizará posteriormente.

Para efectos de este trabajo basta resaltar el hecho de que "el mundo necesita ajustar sus marcos constitucionales con objeto de incorporar nuevos derechos universales a la información" (Marshal, en Ackerman y Sandoval, 2008; 14), que ésta ampliación y su garantía efectiva bajo la figura de derechos básicos, forman parte de una exigencia por una más amplia y más significativa participación política, y que en nuestro contexto inmediato, reconocemos en ello el motor que ha animado las acciones sociales para la transición política en nuestro país.

Asimismo que sólo de esta participación ciudadana pueden surgir regímenes realmente democráticos, en los que la ciudadanía plenamente informada pueda participar de manera efectiva en la toma de decisiones públicas.

2.4 Hablemos de rendición de cuentas

Según Andreas Schedler, rendición de cuentas se podría definir como: "A" rinde cuentas a "B" cuando está obligado a informarle sobre sus acciones o decisiones (sean pasados o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta (Schedler, 2008; 20).

Cuando se habla de rendición de cuentas, se habla de la última instancia de gobierno abierto, se trata de un gobierno transparente que agrega a la formula una dimensión

prospectiva [respecto de la divulgación y justificación del ejercicio del poder] más una dimensión de coacción[42].

Una rendición de cuentas eficiente implica la existencia de estas características, más allá de esto, una rendición de cuentas completa supone el establecimiento de un diálogo permanente, institucional entre funcionarios y ciudadanos (Schedler, 2008; 7). Es decir no basta con que los funcionarios generen información que esté disponible, (asumiendo que esta información cumpla con los requisitos de accesibilidad), la información solo será útil si existe una demanda razonable por parte de la sociedad civil; Si los periodistas no la usan, si la sociedad civil no está interesada y si los ciudadanos no conocen de su existencia, de poco sirve que existan prácticas transparentes al interior de los aparatos burocráticos.

Si bien las prácticas transparentes han demostrado ser fuertes inhibidores de conductas corruptas por parte de los funcionarios, sin la contraparte de la ciudadanía el gobierno abierto termina siendo más un asunto de papeleo y generación de información poco relevante, y no la construcción de un "juego iterativo, un ir y venir de preguntas y respuestas, de argumentos y contra-argumentos" (Schedler, 2008; 15) que fortalezcan los regímenes democráticos.

Otro rasgo fundamental acerca de la rendición de cuentas es la que tiene que ver con lo electoral, y con la posibilidad que tienen los electores de castigar o premiar entre elección y elección. Según Rousseau "el pueblo solo es libre el día de la elección, tan pronto como elige representantes, vuelve a ser esclavo, no es nada" (Rousseau, citado en Bobbio, 2014;49). Sabemos que la rendición de cuentas electoral representa una importante

[42] Ello implica que los actores que exigen cuentas no solamente "cuestionan", "eventualmente" también "castigan" el comportamiento impropio de los servidores públicos (O´Donell, citado en Schedler, 2008; 16) Esto en consonancia con la literatura neo-institucionalista sobre las fuentes de instituciones efectivas, que dice que para que sean efectivas las reglas formales deben estar acompañados de mecanismos de monitoreo y de sanción (Schedler, 2008).

estructura de incentivos para el desempeño de los titulares y que significa un verdadero acercamiento a la democracia en el sentido que responde a la regla de la mayoría, la mayoría que vota y al hacerlo controla a sus representantes por medio del castigo y en lo que se refiere a los límites al poder una democracia liberal que se diseña como un sistema de pesos y contrapesos.

Visto de esta forma, quizá sólo se es libre el día de la elección, pero existe la posibilidad de que las ideas acerca de la democracia mínima encuentren equilibrio en una democracia participativa, sin que se hable de una total democracia o del "ciudadano total" (Dahrendorf, citado en Bobbio, 2014; 33), asunto que como menciona Bobbio es por demás indeseable, "nada más peligroso para la democracia que el exceso de democracia", y el asunto acerca de que la renuncia de la libertad entendida como autonomía, pueda trasladarse a un asunto acerca de la libertad como participación informada y pertinente.

2.4.1 Las realidades del poder

A la rendición de cuentas, las realidades del poder le dan su razón de ser (Schedler, 2008; 24) por tanto la rendición de cuentas solo es posible allí donde existe una relación de poder[43], <Teoría relacional del poder> para la cual por "poder" se debe entender una relación entre dos sujetos de los cuales el primero obtiene del segundo un comportamiento que éste de otra manera no habría realizado (Bobbio, 2014; 104)

[43] En la filosofía política el problema del poder ha sido presentado bajo tres aspectos, de ésta manera, se pueden distinguir tres teorías fundamentales del poder: la teoría sustancialista, la teoría subjetivista y la teoría relacional (Bobbio, 2014; 103).

En segundo lugar, la rendición de cuentas admite la opacidad del poder, por tanto apunta a la creación de transparencia (aunque siempre relativa, nunca absoluta) sujetar el ejercicio del poder a la rendición de cuentas, no implica abrirlas a los ojos del público de principio a fin, pero si implica la obligación mínima de parte de las autoridades a que expliquen sus decisiones ex post, a que revelen y defiendan sus bases de decisión en público (Schedler, 2008). Se trata de definir una serie de estructuras y de mecanismos que permitan al agente actuar con libertad y autonomía pero que al mismo tiempo cumpla con los requisitos necesarios de información, justificación y sanción.

"Lo que el estado y la política tienen en común es la referencia al fenómeno del poder, el proceso político es definido como: la formación, la distribución, el ejercicio del poder" (Bobbio, 2014; 102-103) se trata por supuesto del poder político, de aquel que se encuentra definido por el uso exclusivo de la fuerza.

El asunto acerca de los límites al poder es tan antiguo como la existencia del poder mismo y es por tanto sustantivo para las teorías de Estado y la filosofía política para la búsqueda de sus fuentes de legitimación y justificación.

Históricamente los límites al ejercicio del poder soberano, se encontraban representados únicamente por las leyes divinas, como ya hemos mencionado con la aparición de la corriente liberal deviene otra fase de las limitaciones jurídicas del poder político, la que aparece con la división y la separación de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que tiene su máxima afirmación en la constitución escrita de los Estados Unidos (Bobbio, 2014).

Acerca de la tesis de la división de poderes, Hannah Arendt (2006) escribe que cuando Montesquieu establece que "solo el poder contrarresta al poder"[44] ésta debiera concluir: "sin destruirlo, sin sustituir el poder por la impotencia". Es decir se trata de una cuestión acerca de la fundación y la correcta distribución del poder, de una especie de mecanismo que genera constantemente nuevo poder, sin que, no obstante, sea capaz de expandirse y crecer desmesuradamente en detrimento de los restantes centros o fuentes del poder.

Por tanto, de ninguna manera se trata de extinguir al poder, por el contrario se trata de conservarlo y contenerlo dentro de ciertos límites para que su ejercicio continúe siendo legítimo, suponiendo que la legitimidad emana del propio sistema y sus instituciones, como apunta Luhmann "una vez concluido el proceso de positivización del derecho, la legitimidad es producto de la aplicación de ciertos procedimientos establecidos para producir decisiones vinculantes". (Luhmann citado en Bobbio, 2014; 127).

Hablar de rendición de cuentas es hablar de la suma histórica de las luchas por la limitación del poder político, esta totalidad de elementos jurídicos, morales, éticos y vinculantes que permiten hoy la construcción de sistemas de gobierno abiertos, representa además la adecuación moderna de los sistemas de pesos y contrapesos al gobierno del Estado Administrativo y al del súper-Estado que se configura en el espacio internacional, cada vez menos limitado a causa del fenómeno de la globalización.

Por último queremos mencionar el trabajo de Guillermo O´Donell (1998), acerca de la distinción entre rendición de cuentas horizontal y vertical , para hablar acerca de la naturaleza de los agentes de la rendición de cuentas en política, en esencia se trata de la constitución de un "esquema que obliga a la rendición de cuentas de manera horizontal y

[44] La frase completa (XI, 4) es:<*pour qu´on ne puisse abusar du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir*> (Montesquieu citado en Arendt, 2006; 203).

vertical, horizontal por los contrapesos entre instituciones que se vigilan mutuamente, vertical por la doble vía que los americanos llaman top-*down y bottom-up*: de un lado las jerarquías de arriba hacia abajo que controlan y exigen cuentas claras a los subordinados y del otro los ciudadanos, las organizaciones y las empresas que de abajo hacia arriba quieren ser informados sobre lo que está haciendo el gobierno"(Merino, 2005; 12).

De acuerdo a los controles verticales, la relación que se describe es una relación asimétrica, entre principales y agentes, en las democracias representativas encuentra sus expresiones cardinales en los controles electorales y societales. La rendición de cuentas electoral se refiere a la capacidad de los electores de premiar o castigar el desempeño de sus representantes, la rendición de cuentas societal se basa en la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios (Schedler, 2008; 34). Se trata de controles democráticos que en palabras de Popper son la única manera en la que "los ciudadanos pueden deshacerse de sus gobernantes sin derramamiento de sangre" (Popper, citado en Bobbio, 2014; 47). Solamente allí donde las reglas son respetadas el adversario ya no es un enemigo, sino un opositor que el día de mañana podrá tomar nuestro puesto (Bobbio, 2014).

La rendición de cuentas horizontal, por su parte se refiere a la clásica división de poderes, de la que hablamos párrafos anteriores, a la idea fundamental acerca del gobierno limitado. De esta noción horizontal de supervisión en igualdad de orden surge una pregunta, "que es la pregunta que los escritores políticos de todos los tiempos, comenzando por Platón han puesto como la última de toda teoría de estado: [¿Quién vigila al vigilante?] *Quis custodiet custodes?* La respuesta obligada es presuponer un vigilante superior hasta que se llega necesariamente-porque en las cosas prácticas el recurso al proceso infinito está prohibido- al vigilante no vigilado" (Bobbio, 2014; 110).

La respuesta que resuelve el gobierno democrático consiste en afirmar que es el propio pueblo el que tiene la capacidad de vigilar en definitivo al vigilante, establece además la existencia de inspectores designados, lo que podríamos reconocer como los órganos y organismos encargados de vigilar a las agencias gubernamentales y que forman una suerte de red recursiva que se instala a fin de mantener una “inter vigilancia” que a su vez se encuentra sujeta al escrutinio del ojo público.

Capítulo 3

Los principios del gobierno abierto, 2ª parte

Participación cívica y colaboración

"Darse cuenta de la validez relativa de las convicciones propias y, no obstante, defenderlas resueltamente, es lo que distingue a un hombre civilizado de un bárbaro"
Shumpeter, Joseph.

En 1963, Almond y Verba (2014), escribieron acerca de lo que se podía esperar de la nueva cultura política[45] mundial:

> "Será una cultura política de participación. En todas las naciones jóvenes del mundo está ampliamente difundida la creencia de que el individuo corriente es políticamente importante; que debe ser miembro activo del sistema político. Grandes grupos de personas que han permanecido apartadas de la política, solicitan su ingreso en la misma. Y son raros los dirigentes políticos que no se declaran solidarios con esta meta. La tecnología y la ciencia occidentales están destruyendo y transformando sociedades y culturas tradicionales. ¿Podrán difundirse con la misma amplitud el sistema político abierto y la cultura cívica[46], que constituyen el descubrimiento del hombre para tratar de una manera humana y razonable, el cambio y la participación sociales?"(Almond y Verba, 2014; 172-173).

[45] La cultura política de una nación consiste en la particular distribución entre sus miembros de las pautas de orientación hacia los objetivos políticos…La orientación se refiere a los aspectos internalizados de objetos y relaciones, (cognitiva, afectiva, evaluativa) al clasificar los objetos empezamos con el sistema político generado, como objeto general, objetos políticos, administrativos y una orientación hacia uno mismo como participante activo del mismo (Almond y Verba, 2014; 180).

[46] La cultura cívica, es una cultura mixta, que integra los elementos de la cultura política, subrayando la participación de los individuos en el proceso político, que es congruente con sus estructuras políticas, y que integra o fusiona actitudes tradicionales con otras que no lo son tanto como implicación y racionalidad (Almond y Verba, 2014).

Cerca de medio siglo después, el gobierno abierto, incorpora los principios de participación y colaboración bajo esta misma consigna: ¿cómo tratar de manera razonable el cambio y la participación sociales?

El cambio que trajo consigo la revolución de las tecnologías de la información, fue de tal manera decisivo, que resultaba difícil que los sistemas políticos reaccionaran a la par, no obstante ello, los esfuerzos por abrigar los nuevos espacios creados y la participación de los nuevos actores, reconocen en las iniciativas de gobierno abierto una posibilidad real de institucionalizarse[47], al mismo tiempo se perciben como la oportunidad de transformación que las estructuras deben realizar para poder sobrevivir, al responder de manera coherente a las nuevas realidades.

Claro está que no debe considerarse el hecho de la revolución tecnológica, como el único factor de cambio, las exigencias democratizadoras se han nutrido de factores tan diversos como la religión, el entorno o la herencia histórica de los países[48], lo que si podemos afirmar es que este nuevo espacio, creado por las tecnologías, está teniendo una influencia definitiva en la configuración de la nueva cultura política global y los modos de participación que de ella emanan. Cabe afirmar, que bajo su amparo se gestan nuevas formas de participación y que su constante mutabilidad suministra un importante espacio para que ello ocurra de manera pertinente. En efecto, gracias a los nuevos medios de comunicación existe una generación, conformada mayoritariamente por jóvenes, a los que se les ha permitido hablar por su intersección, esto genera una «ciudadanía aumentada»,

[47] El argumento de la institucionalización es que las instituciones, *deben volverse* instituciones, y que no todas se encuentran totalmente institucionalizadas. Selznick argumenta que la institucionalización supone "infusionar una estructura con valor". Esto quiere decir que debe haber una interacción constante y congruente entre los valores del entorno y aquellos encarnados por la institución, esta congruencia permite medir la distancia de la relación entre las instituciones políticas y las relaciones sociales que se supone deben mantener. Reflejando las diferencias entre los valores de las élites políticas y los valores de las masas (Peters, 2000).

más comprometida cívicamente y mejor organizada. (Cheikh Fall, 2016). Las formas de participación tradicionales han encontrado en estos nuevos medios de comunicación una herramienta muy poderosa en términos de eficacia, rapidez y convocatoria, los movimientos sociales[49] como el de los Indignados en España[50] y la Revolución de los Jazmines en Túnez[51], son ejemplo claro de ello. Representan en el sentido más estricto de la definición, «las oportunidades políticas de intervención de actores y agentes sociales que normalmente carecen de ellas» (Tarrow, 1997; 17). De esta manera iniciamos la exposición del segundo principio sobre el que descansa el discurso del gobierno abierto: la participación ciudadana. Sobre ello Pasquino propone la siguiente definición:

"La participación política es ese conjunto de acciones y de conductas que apuntan a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones, así como la misma selección de los detentadores del poder en el sistema político o en cada

[48] (La cuarta ola democratizadora, Gil, 2011)

[49] Un movimiento social es una forma compleja de acción, consistente en formas de acción intermitentes entre quienes desafían, quienes detentan el poder, los públicos y frecuentemente entre otros muchos actores, tales como rivales, fuerzas represivas etc. Es un reto público ininterrumpido, librado contra con los que detentan el poder a nombre de una población desfavorecida que vive bajo la jurisdicción de aquellos. (Tilly, 1995)

[50] El movimiento de los indignados [el apelativo de indignados se asocia al libro escrito por Stéphanie Hessel: *Indignez-vouz!* Dirigido a los jóvenes del mundo como una suerte de exhortación para cuestionarse acerca del funcionamiento del sistema dominante], es un movimiento social que inicia con la concentración masiva de personas en la Plaza de Catalunya en Barcelona y en la Plaza del Sol en Madrid el 15 de mayo del 2011, identificado por algunos como de extrema izquierda, surge como protesta al aumento del paro y a la profunda crisis económica y financiera que sucedía y que se anunciaba tenía comienzo en las prácticas de capitalismo exacerbado de los organismos financieros internacionales. De manera más amplia, tiene origen en el descontento ante la falta de espacios de debate y participación política y a lo que se percibía como el monopolio bipartidista, PSOE-PP, a raíz de ello empiezan a formarse nuevos partidos políticos como Podemos en 2014, que en las elecciones de ese mismo año logro convertirse en el cuarto partido más votado de España (Klein, 2012).

[51] Se conoce como revolución de los Jazmines, a la serie de protestas que inician en la ciudad de Sidi Bouzid, en Túnez, formada mayoritariamente por Jóvenes y que tiene como sello característico, en relación con los movimientos sociales modernos, una acción colectiva impulsada por una caída en las expectativas de vida, esta conciencia que tiene que ver con lo económico y lo social, sumado a la presencia de un régimen autoritario, y la presencia de las nuevas tecnologías de la información, que logran suplir carencias de organización como la de la presencia de una sociedad civil, que en este tipo de regímenes no encuentran un espacio definido de acción, culminaron con el derrocamiento del entonces presidente Ben Ali el 14 de enero de 2011 (Priego, 2011).

organización política, en la perspectiva de conservar o modificar la estructura (y por ende los valores) del sistema de intereses dominante" (Pasquino 2014; 70).

Una vez que ha sido definido puntualmente el objeto de la participación es necesario, abordar la cuestión desde la perspectiva del gobierno abierto.

Al gobierno abierto lo sostiene la premisa de que no es posible gobernar solos (Calderón y Lorenzo, 2010; 25), privilegiando así la inclusión social en la resolución de los problemas comunes, no sólo como mecanismo legitimador; Existe una profunda crisis de representación política, esto ha provocado un sentimiento generalizado de desconfianza institucional resultado de los escasos rendimientos de los regímenes y de un aumento en los casos de corrupción, o por lo menos un aumento en la percepción de su ocurrencia, consecuencia ello de la gradual apertura gubernativa, y de un avance en la libertad de opinión, expresión y prensa. Lo hace también como mecanismo instrumental, que sabe que compartir el poder significa también conservarlo.

Es un lugar común en la práctica discursiva de los regímenes democráticos apelar a una mayor implicación ciudadana, sin embargo la creación de "estructuras específicas aptas[52]" capaces de abrigar estas aspiraciones resulta un asunto por demás complicado, que requiere no sólo de una firme voluntad política, requiere también de una disposición ciudadana a interesarse en la cosa pública, asunto que, en palabras de Sartori, "es el talón de Aquiles de las experiencias democráticas de nuestro tiempo, el ciudadano es un ciudadano indiferente a la política, o como también se dice, despolitizado" (Sartori, 2014;346).

Cómo podríamos entender entonces, una retórica que da vida a la idea del gobierno abierto, como respuesta institucional a los reclamos de una ciudadanía que exige ser tomada

[52] Pasquino, 2012;76

en cuenta en la gestión de los asuntos públicos, cuando sabemos que en términos generales los ciudadanos no son, por naturaleza, actores políticos.

> "Lo son si participan, pero para ello, deben tener una causa que los movilice. Tal justificación obedece, por lo general a que un interés económico, un valor profundamente arraigado, o un derecho legítimo han sido amenazados por la acción del Estado o de otros actores sociales que detentan ciertos recursos de poder" (Oszlak, 2013; 19).

La respuesta es que a pesar de la tendencia racional a la no participación, existen individuos y grupos interesados en que el estado actual de cosas se modifique, "en el origen de la decisión de ampliar el número de los participantes en las decisiones políticas está el conflicto interno de los diversos sectores de las élites, de los detentadores de poder" (Pasquino, 2014; 73). Desde esta perspectiva la consideración del gobierno abierto como un modelo que es resultado[53] y a la vez motor de un proceso democratizador debe tener en consideración que una vez hecho el reacomodo estructural y organizacional respecto de quien influye en las decisiones de política, este debe observar principios democráticos, la finalidad del gobierno abierto en términos de participación es el de transmitir los principios de la democracia a la acción de participar.

Siempre que se adoptan políticas públicas de naturaleza tan amplia es necesario, buscar referentes teóricos capaces de sostenerlas, se acude de esta manera a los ideales republicanos (y liberales) de poder limitado, y participación efectiva.

Se faculta así a los estados a repensar las democracias, las posturas ideológicas de los defensores de la democracia directa son empleadas para elaborar los presupuestos de la

[53] Según Rokkan los procesos democratizadores, son caracterizados y acompañados por la ampliación de las oportunidades, de las sedes, de los niveles de participación, del número de los participantes y de su influencia en los detentadores del poder y las decisiones, para determinar el momento dentro del proceso plantea cuatro umbrales de institucionalización, superando los cuales crecen las oportunidades y eficiencia de la participación (Rokkan, 1970 en Pasquino, 2014).

democracia participativa, sustentados en la premisa básica de que el poder reside en la soberanía, y que la soberanía es del pueblo.

Se acepta además que el conocimiento se encuentra distribuido ampliamente en la sociedad y que "una democracia fuerte necesita numerosas voces y valores diversos" (Villoria, 2012; 70)

De esta manera, se establecen mecanismos de devolución de poder al ciudadano[54] mediante la creación de espacios que permiten la participación en la decisión de política desde el inicio del proceso de hechura, justificando esta inclusión mediante la consigna de que nadie mejor para decidir sobre el curso de acción gubernativa que aquéllos que serán los beneficiarios directos de ella.

Así la participación política contribuye también al correcto funcionamiento de los mecanismos de pesos y contrapesos, debido a que el involucramiento ciudadano y la supervisión son mayores.

En la medida en la que las demandas y necesidades de la sociedad civil sean cubiertas de manera más eficiente, entonces esta intención de re pensar a las democracias tendrá sentido, finalmente el leitmotif de la sociedad civil ha sido siempre el mismo, los "procesos de deslegitimación y relegitimación" (Bobbio, 2014) pueden pensarse como una *anacyclosis* moderna que urge a los gobiernos a reinventarse para poder sobrevivir.

> "Ninguna comunidad ha progresado permanentemente sino aquella en la cual tuvo lugar un conflicto entre el poder más fuerte y algunos poderes rivales; entre las autoridades espirituales y las temporales; entre las clases militares o territoriales y las trabajadoras; entre el rey y el pueblo, entre los ortodoxos y los reformadores religiosos" (Mill, en Bobbio, 2014; 78).

El desafío entonces, consiste en cómo lograr crear "arreglos institucionales dinámicos y sostenibles" (Ramírez-Alujas) capaces de congregar esta participación ciudadana de manera positiva. Cuando discutimos el tema de la génesis del gobierno abierto decíamos que la innovación en el sector público va de la mano con el surgimiento de nuevos paradigmas o modelos de gobierno, y que estos son posibles siempre y cuando exista un cambio respecto de las creencias, las ideas y en general las gafas con las que se mira e interpreta la realidad, es decir los cambios culturales son necesarios para el reconocimiento y la plena adopción de las innovaciones, y por lo tanto, estos mismos cambios culturales deben ser reflexivos al interior de los gobiernos y de sus administraciones, de sus estructuras y de sus procesos; la generación de dichas capacidades son el verdadero reto del gobierno abierto, si se quiere que este permanezca y se consolide como una opción real en la manera de hacer gobierno.

3.1 ¿Por qué se participa?

Establecido lo anterior, queda revisar un último aspecto respecto de la participación ciudadana; suponiendo que los procesos democratizadores han efectivamente logrado la apertura de nuevos canales de participación, y que estos son usados por el gobierno para escuchar activamente con una receptividad suficiente, queda por resolver el asunto de la implicación ciudadana.

[54] Decimos poder ciudadano, porque entendemos la participación como un proceso que implica grados de devolución de poder al pueblo (Ortiz de Zárate, 2010).

El modelo del voluntariado cívico de Verba, Schlozman y Brady (Verba et Al, en Pasquino, 2014; 87), "plantea la cuestión del porqué los ciudadanos no participan activamente y sugieren tres respuestas plausibles: porque no pueden, porque no quieren, porque nadie se los ha pedido". Estos autores indican dos elementos que apuntan indispensables para la participación: la propensión al compromiso cívico y la existencia de estructuras de reclutamiento donde el comportamiento individual logre encontrar una salida eficaz y gratificante. Es en palabras de John Adams (2006), "el gran resorte de las acciones humanas, el deseo no solo de ser igual, sino de superación".[55]

Estos supuestos ponen el acento en la estructura organizativa dada, no obstante dan la pauta para la justificación del porqué se participa de manera individual al mencionar el aspecto emocional de la gratificación, otorgando una explicación a la racionalidad de la participación, "se participa entonces no sólo con el fin de tomar parte, sino, en algunos casos, especialmente para sentirse parte" (Pasquino, 2014; 92).

Por eso el gran reto de la participación es sobre todo el generar una cultura democrática dentro de las organizaciones en las que el individuo pase de pertenecer a participar, (Ortiz de Zárate, 2010) en donde los ciudadanos se involucren y de hecho sean y se sientan corresponsables de las políticas de gobierno, que al final regresarán a ellos en forma de bienes y servicios.

[55](John Adams: *Discourses on Davila, Works*, Boston, 1851, vol.VI, p.280, en Arendt, 2006)

“Según un estudio realizado por Rainie y Purcell en 2011, cuanto más abierto es un gobierno, se genera mayor participación y se exige más transparencia, es decir si las personas creen que su gobierno local comparte información adecuada y lo hace bien, se sienten mejor acerca de su ciudad y sus instituciones cívicas. Al mismo tiempo, indica que los ciudadanos que son ávidos consumidores de información en medios de comunicación son más propensos a participar y sienten que tienen en ello un impacto real”. (Ramírez-Alujas, 2011). Esto quiere decir que la ingeniería que se diseñe debe ser una capaz de generar estructuras capaces de acoger esta participación, de promoverla y mantenerla a través de la cultura organizacional, de institucionalizarla a través de la apertura gubernativa y sus prácticas recurrentes, esto es sin duda, unos de los retos que el gobierno abierto debe cumplir. En el mismo tono, debemos agregar que también como consecuencia de la apertura gubernativa y al ampliarse el espacio público, se da cabida a la participación de minorías y nuevos actores, en espacios que no se agotan en lo electoral, que son más mundanos y en ese sentido también más concretos y con mayores posibilidades de realización en el corto plazo.

Resolviéndose al menos en el campo de las ideas, una de las críticas de la democracia respecto del papel de las minorías y brindando la pauta para la entrada en escena de nuevos actores, asunto sobre el que se ocupa el siguiente apartado.

3.2 El rol individual bajo los supuestos del gobierno abierto.

Hasta ahora se ha partido del individuo para explicar sus motivaciones en la acción de participar, pero se ha asumido que esta participación ha sido no solo resultado de motivaciones personales, sino de un complicado proceso de interacción con el sistema político en su conjunto, poniendo el acento en las organizaciones.

Bajo el amparo del gobierno abierto, y como consecuencia de la revolución cultural que trajo consigo la aparición de la web 2.0, es posible ubicar al individuo como el centro de la participación política sin que este se encuentre necesariamente adherido a algún tipo de organización.

Éste es otro de los fundamentos bajo los que opera el modelo de gobierno abierto, "El nuevo modelo social da protagonismo al individuo" (De Zárate, 2010). Evoca la capacidad de reconocer el poder ciudadano que puede actuar en solitario o bien asociarse con otros de manera no permanente, esto muchas veces ocurre bajo el amparo del internet, sin embargo esto no significa que la web social sea el único escenario en el que esto es posible.

Lo verdaderamente importante es entender cómo a partir de la revolución de las tecnologías de la información y las realidades que trajo consigo, fue posible enlazar teoría y praxis, esta realidad tecnológica es el puente que permite pasar de las ideas a los modelos empíricos, pero esto no debería significar que los espacios de este diálogo continuo entre gobernantes y gobernados que es el gobierno abierto deba comenzar y terminar ahí.

No se trata solamente de los obstáculos que implica la brecha digital, o el uso de internet por sectores o edades, significa que los espacios públicos en los que se quiere que esta conversación se lleve a cabo no deben acotarse, bien al contrario deben ser flexibles y

capaces de adaptarse a distintas complejidades para ser capaces de funcionar como verdaderos catalizadores de la democracia, de no ser así se corre el riesgo de adoptar un modelo que desde su génesis excluye a cerca de la mitad de su población.

Cito a Castells[56] (2010), "Más allá de que mucha gente tiene conexión a internet, quienes la usan de manera masiva son menores de 40 años", en México 53.9 millones de habitantes tienen acceso a internet, lo que discrimina al 49 por ciento de la población, aunado a esto la mayor concentración de usuarios se encuentra en la ciudad de México y el centro del país[57], lo que representa otra criba respecto del acceso, esto significa que a la desigualdad entre ricos y pobres hay que sumarle una división territorial y otra generacional.

Es por esto que el cambio que se vislumbra respecto del eje de la participación ciudadana bajo este modelo es tan importante, una de las principales diferencias es que los actores del sistema político «se atomizan», esto no significa que los viejos actores dejen de operar, (por ejemplo los partidos políticos), el modelo no propone una desaparición de estas agrupaciones, lo que se afirma es que "no deben ser los únicos que participen" (Ortiz de Zárate, 2010; 41).

Éste autor avala su planteamiento apoyándose en las reflexiones de Font y Blanco[58] en las que se postulan dos problemas de la representación mediante las asociaciones:

> Problema 1: no todos los intereses que existen en la sociedad están igual de bien representados en las asociaciones.

[56] (Castells, Manuel, *Communication Power*, 2009, citado en Manchado, 2010)
[57] Amipci, Asociación mexicana de internet. Estudio sobre los hábitos de los usuarios de internet en México 2015.
[58](Font, Joan y Blanco Ismael (2006): Polis la ciudad participativa; Diputación de Barcelona, citado en Ortiz de Zárate, (2010))

Problema 2: los portavoces de las asociaciones no siempre representan suficientemente bien al conjunto de sus miembros.

En esta atomización de los actores, en la definición del quién participa, las redes juegan un papel fundamental al posibilitar la construcción de una cultura democrática basada en el individuo, de esta forma no se circunscriben los modos de participación, se reconoce que los actores son multiformes, intermitentes, muchas veces coincidentes en su ámbito de conocimiento.

Yves Sintommer[59] es citado por Ortiz de Zarate (2010) para utilizar su exposición acerca de los sujetos de la participación, siendo éstos:

- Los políticos elegidos
- Los técnicos de la Administración
- Los expertos y sabios
- Los jueces
- Los ciudadanos movilizados (Individuos activos)
- Los ciudadanos organizados (entidades)
- Los interesados (*stakeholders*)
- Los ciudadanos de a pie
- El conjunto de ciudadanos

Esta taxonomía nos provee de una visión mucho más cercana a la realidad de la participación ciudadana, y de alguna manera contra argumenta los riesgos inherentes a la misma al concebirla como un ejercicio que no se busca permanente, “no se trata de un

[59] (Sintommer, Yves (2009): La participación ciudadana a nivel local: instrumentos, tipos y desafíos, citado en Ortiz de Zárate, 2010)

ciudadano que vive para servir a la democracia, sino una democracia que existe para servir al ciudadano" (Sartori, 2014).

Además al identificar a estos actores que son parte de un ámbito específico podemos afirmar también que su intervención será valiosa en ese sentido lo que les otorga una legitimidad atribuible a su conocimiento.

En lo que toca al último grupo, al conjunto de ciudadanos, se debe decir que para la validez de su inclusión, se aplica la regla empleada para el voto y la extensión del sufragio, que se traduciría en que a fuerza de participar, se participa mejor y que además resulta natural pensar que solo aquellos interesados en determinado asunto participarán con una mayor intensidad y que al hacerlo se asume que este interés deviene en un acercamiento mínimo de información que puede llegar a convertirse en conocimiento. Para Shauer se trata del fenómeno "transparencia como epistemología" lo que quiere decir que la abierta disponibilidad de información (condición sustancial del gobierno abierto) facilita la identificación de la verdad y de la falsedad contribuyendo con esto a generar mejor y mayor conocimiento y progreso, (Shauer, 2011, en Villoria; 2012) asunto estrechamente ligado a los siguientes apartados: datos abiertos y colaboración.

3.3 Open data

En este apartado se hablará del concepto de open data, su relación con la dimensión de la transparencia y el papel que desempeñan las iniciativas de apertura de datos bajo la filosofía del gobierno abierto.

La transparencia en cuanto vinculación entre gobierno y ciudadanos, es decir como elemento fundamental para la existencia de la gobernanza dentro del modelo del gobierno abierto, encuentra su expresión de madurez con el proceso de refinamiento de la apertura de datos y su reutilización, se trata del fenómeno: *open data.*

Los datos abiertos representan la consolidación de la puesta en marcha de las leyes de acceso a la información y del ejercicio regular de los mecanismos que dimanan de este derecho fundamental, de tal suerte que podemos afirmar que los esfuerzos por dejar ver lo que ocurre al interior de las gestiones debiera tener como corolario, al menos bajo los supuestos del gobierno abierto la liberación de información por parte de las entidades en formatos abiertos, estándar, "fáciles de encontrar, fáciles de licenciar y de fácil reutilización" (Ramírez-Alujas, 2010).

Las iniciativas de apertura de datos reconocen ocho principios que deben privilegiar las entidades al publicar información:

1. Datos completos.
2. Datos primarios.
3. Datos accesibles.
4. Datos proporcionados a tiempo.
5. Datos procesables.

6. Datos no discriminatorios.
7. Datos no propietarios.
8. Datos libres de licencia.

Cuando los datos son liberados cumpliendo estos requisitos pueden ser aprovechados por cualquier actor, promoviendo de esta manera la innovación y el emprendimiento social, esto quiere decir que el objetivo ulterior de la publicación de datos abiertos y reutilizables es el de la creación de información "socialmente útil" esto quiere decir información capaz de crear valor público, bajo este esquema la información misma resulta un bien público, que siendo aprovechada por todos no reduce su valor o su disponibilidad.

El valor público es creado por la propia sociedad que reconoce la importancia de los datos y su potencial de uso para una vida mejor. La idea subyacente bajo el concepto de apertura de datos tiene que ver con lo que se hace una vez que la información acerca de la gestión pública ha sido liberada, es una manera de otorgar valor a un conjunto de datos que otrora podían haber servido de poco. "Se trata de dotar de significado, convertir la información en conocimiento válido y con valor para los demás" (Llinares, 2010; 62).

El asunto acerca de los datos abiertos en estos términos está relacionado con una nueva manera de posicionarse dentro del sistema, la información que ahora gracias a la revolución tecnológica está al alcance de todos no representa un recurso de poder, la «ética de código abierto» promueve la idea de compartir el conocimiento pero también de compartir la generación de acciones derivadas de ello, fomentando la creación de aplicaciones y servicios que encuentran génesis en los más diversos sectores, impulsando la creación de capital cívico, primero en forma de información que se traduce en una mejor educación cívica para los ciudadanos, después en términos de mercado se traduce en una mejor información acerca de los bienes y servicios disponibles, lo que implica un público más

auto dependiente de la información de la que puede hacerse llegar y menos dependiente de la intervención gubernamental.

Resulta apropiado en este punto hacer la consideración acerca de la centralidad de una correcta apertura de datos del gobierno y de una correcta lectura acerca de los alcances e implicaciones que esto tiene para la ciudadanía, cuando discutíamos el principio de la transparencia, a ratos podíamos haber estado discutiendo acerca de la necesidad de la mera divulgación de información, de la necesidad de que esto se encontrase dispuesto en el derecho positivo de los países y de que a fuerza de repetición estas prácticas lograsen institucionalizarse al interior de las organizaciones gubernamentales, esto es lo que se denomina como transparencia de *primera generación*.

Sin embargo, cuando hablamos de datos abiertos, se trata de un asunto mucho más profundo y a la vez mas cotidiano, se trata de exponer sin más los datos generados por las entidades, localizarlas en el plano de lo habitual, enseñar a los diversos actores a usar esta información de manera ordinaria, pensando en la utilidad en que esto pudiera tener para la sociedad en su conjunto; si se piensa a la información como un recurso útil en términos amplios y comunes, se piensa en términos estrictamente horizontales, que si bien pueden generar valor económico privado, se originan y se conciben para generar bienestar generalizado. De esta inteligibilidad nace la pauta que nos permite formular el tercer principio del gobierno abierto: La Colaboración.

3.4 Colaboración

El canon que despliegan las iniciativas de datos abiertos bajo el auspicio de la revolución de las tecnologías de la información, y el reconocimiento de la sociedad red, desprovistas ambas de formas ortodoxas de operar, han contribuido a la creación de lo que se ha venido llamando "Sabiduría de la multitud" (Güemes-Alujas; 2012; 218). Las condiciones específicas a las que se refiere este concepto apuntan hacia la centralidad de las formas de organización en las que la colectividad se configura, arguyendo que una multitud es capaz de resolver cuestiones con inteligencia, y que en este devenir de lo colectivo es posible encontrar soluciones óptimas para todos los individuos del conjunto. El secreto consiste precisamente en este entendimiento del grupo, en la consciencia de que lo que se haga para uno mismo, irremediablemente tendrá efectos sobre el otro. Es la antítesis de las consideraciones masificadoras del demos que es posible porque la sociedad red impone valores distintos, privilegia la organización colectiva en condiciones de igualdad, otorga validez al conocimiento individual, la pluralidad es esencial para negar la jerarquización de la organización; la idea es aprovechar las aportaciones individuales en espacios libres, abiertos y horizontales. El gobierno abierto surge porque la colaboración se sabe posible, se han visto sus efectos con la cultura colaborativa presente en internet, al tiempo que propicio la conciencia de "reconocer que existen vastos sectores de la sociedad, del mercado y de las organizaciones de voluntariado y sin fines de lucro, de las que se puede aprovechar el potencial y las energías disponibles" (Ramírez-Alujas, 2010).

Es lo que Shirky, designo como "excedente cognitivo" y plantea cómo la sociedad se ha convertido en un actor activo, a través del uso de internet y las redes sociales, que le gusta

interactuar con otros, para crear cosas y compartirlas, es la generosidad en la era conectada. (Martínez, 2012; 155-156) Tapscott lo sintetiza como "compartir es crear riqueza".

Bajo este esquema de apertura informativa socialmente relevante, ha ocurrido lo que aparece como el aspecto más innovador de la idea del gobierno abierto: la Colaboración. De esta manera, el gobierno abierto promueve la coproducción de valor público, social y económico mediante la colaboración de los diversos sectores de la sociedad en la propia prestación de bienes y servicios. (Ramírez-Alujas, 2011; 114). Para nuestro propósito y siguiendo a Calderón, apuntamos acerca de la necesidad de que los mecanismos de colaboración abarquen a todos los sectores de la sociedad: Gobierno, sociedad civil, empresa privada, *entrepreneurs* y ciudadanos de a pie, sólo de esta manera se pueden articular acciones colaborativas valiosas que tengan un verdadero impacto social.

En este orden de ideas y reconociendo la transversalidad que debe guardar el principio de colaboración, es importante mencionar, tal como señalan Yu y Robinson, que no todas las iniciativas de la sociedad civil están necesariamente orientadas a incrementar el conocimiento en temas políticos sensibles, o a aumentar la participación ciudadana en el proceso de formulación de políticas, en muchos casos, están orientadas a la mejora de la calidad de los servicios públicos[60]. De hecho la mayoría de las experiencias en materia de colaboración basadas en datos abiertos que se registran, utilizan o crean aplicaciones o plataformas virtuales en las que el objetivo principal es mejorar la gestión de algún servicio o proporcionar información acerca de asuntos cotidianos, tales como información vial, o las solicitudes de arreglo de baches y luminaria.

[60](Yu y Robinson, en Fumega y Scrolloni, 2013; 240).

Esto posiciona el eje de la colaboración en un plano absolutamente concreto de tal forma que resulta factible no solo su puesta en marcha sino su permanencia como forma de gestionar los asuntos públicos.

La resolución de los temas que nos interesan a todos encuentra pues en el eje de la colaboración un espacio propicio para aportar ideas, innovar y contribuir de manera efectiva a la prestación de mejores y más aptos bienes y servicios públicos, creando además un sentido de corresponsabilidad en el proceso que incidirá en la creación de un imaginario social respecto de lo público más genuino, como apuntan Bourdieu y Wacquant, "la nueva vulgata planetaria neoliberal se apoya en una serie de oposiciones y equivalencias que se soportan y refuerzan mutuamente, y en función de las cuáles el Estado es atrasado, rígido y autocrático y el mercado es flexible democrático y moderno" (Güemes-Alujas, 2012; 212).

De esta forma el principio de la colaboración promueve un cambio de posturas, de creencias, una nueva manera de posicionarse frente a la gestión de lo público, mas horizontal, más igualitaria, más generosa y más consciente de la inmensa tarea que significa crear Estados y sociedades más justas, esto sólo podrá lograrse con la ayuda de todos, la premisa es simple "el Estado no es omnipresente ni omnipoderoso, las personas si, además está en la naturaleza de las personas la voluntad de ayudar, los seres humanos somos seres sociales y colaborativos" (Llinares, 2010). Así la colaboración cierra el círculo virtuoso que pretende ser la idea del gobierno abierto.

Capítulo 4. Gobierno abierto, el caso de la administración pública del estado de San Luis Potosí.

"El marginalismo social y cultural tiene relaciones obvias con el marginalismo político; influye y es influido por el marginalismo político. Para entender la estructura política de México es necesario comprender que muchos habitantes son marginales a la política, no tienen política, son objetos políticos, parte de la política de los que sí la tienen. No son sujetos políticos ni en la información, ni en la conciencia, ni en la organización, ni en la acción"
González, C. Pablo

Hacia el final

Sobre gobierno abierto se ha escrito y hablado en abundancia en los últimos años, como se ha explicado a lo largo del trabajo teórico-conceptual, la lógica argumentativa de la moderna idea de gobierno abierto, se sostiene sobre una larga lista de conceptos nuevos y viejos sobre transparencia y apertura gubernativa. La confección de tal lista como el lector ha podido observar no ha sido continua, ha presentado cesuras importantes que corresponden a hechos y contextos histórico-políticos, que han decidido el cariz que hubo de tomar la idea. La finalidad de los capítulos que hemos dejado atrás fue la de contextualizar y entender la configuración del concepto de gobierno abierto y su surgimiento como respuesta a las preocupaciones de lo que se percibe como un desgaste del actual modelo democrático, sus instituciones y sus resultados.

El corpus conceptual que hemos reunido da cuenta también de la relevancia que para el buen funcionamiento del gobierno tiene la puesta en marcha de este tipo de políticas, y ha servido de cimiento para intentar resolver las preguntas que la presente investigación se ha planteado y que pretenden describir el estado actual de apertura gubernativa en la administración pública del estado de San Luis Potosí.

Enseguida me pareció importante incluir un breve comentario sobre el instrumento utilizado para la recolección de datos, seguido de un apartado titulado “hallazgos de trabajo de campo”, en el cual se plantean de manera general las condiciones en que ocurrió la recolección de información, así como estadísticas y gráficos muy generales, que ofrecen un primer acercamiento a los datos resultado del trabajo de campo.

Posteriormente, en los cuatro subcapítulos del apartado 4.3, los cuales corresponden a los objetivos de esta investigación que se han precisado al inicio de este escrito, se exponen los resultados del trabajo de campo en relación con las cuatro variables explicativas, constituyendo así el resultado del trabajo de investigación que, en un último momento, nos dejará juzgar si se llegó a verificar la hipótesis de investigación, es decir, medir el nivel o grado de apertura gubernativa de la administración pública estatal, conforme al grado de percepción del grupo de expertos consultado. Finalmente, se extraen unas últimas consideraciones de carácter general para cerrar este trabajo, así como las conclusiones del mismo.

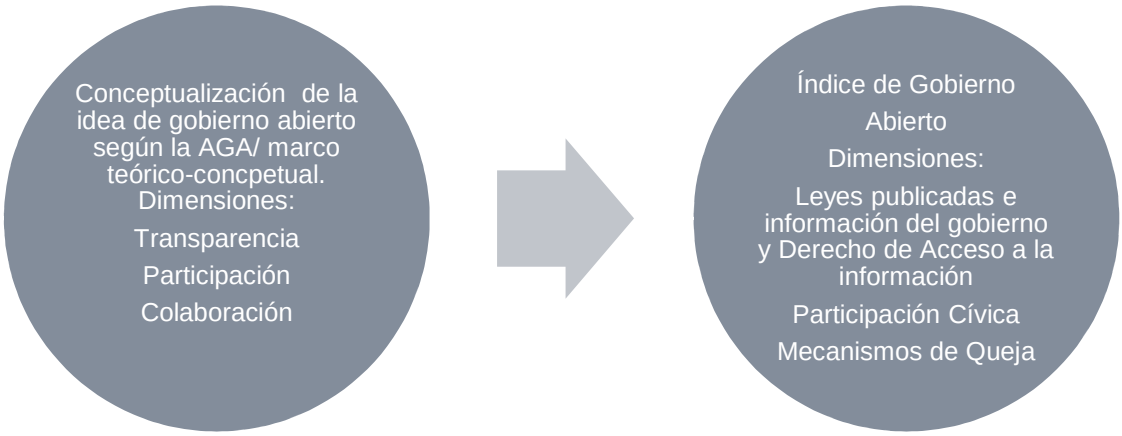
4.1 Acerca del instrumento para la recolección de datos y la unidad de análisis

Como ya hemos mencionado, optamos por utilizar como instrumento para la recolección de datos, el cuestionario elaborado por la organización *World Justice Project*[61] para elaborar su índice de gobierno abierto, la justificación no es otra más que la certeza de utilizar una herramienta cuya validez y confiabilidad[62] han sido probadas y cuyos resultados son generalmente aceptados; además es conveniente mencionar que la metodología empleada corresponde de manera precisa con el marco teórico-conceptual que se ha desarrollado a lo largo de este escrito y que tiene como piedra angular la noción de gobierno abierto adoptada por la Asociación para el Gobierno Abierto (ver figura 1), noción que, dicho sea de paso, ha sido el parámetro bajo el cual hemos abordado esta investigación, es decir, el convencimiento de que un gobierno abierto no sólo es un gobierno que cuenta con una serie de prerrogativas de derecho positivo, que amparan el derecho de acceso a conocer lo que ocurre al interior del aparato administrativo, sino la convicción de que un gobierno abierto engloba una serie de elementos categorizados, escalonados, que en última instancia representan el culmen de la apertura gubernativa.

[61] *The World Justice Project* es una organización multidisciplinaria, de carácter independiente que trabaja para promover el Estado de Derecho alrededor del mundo. (http://worldjusticeproject.org/who-we-are-0)

[62] Toda medición o instrumento de recolección de datos debe reunir dos requisitos esenciales: confiabilidad y validez. La confiabilidad de un instrumento de medición se refiere al grado en que su aplicación repetida, produce iguales resultados. La confiabilidad, en términos generales, se refiere al grado en que un instrumento realmente mide la variable que pretende medir. (Sampieri et all, 2ª Ed. 235-236).

Figura 1. Vinculación entre la visión teórico- conceptual y la metodología adoptada



Fuente: Elaboración Propia con datos de la Asociación para el Gobierno Abierto y el índice de gobierno abierto de *World Justice Project.*

De esta manera y de acuerdo con los objetivos de la investigación, se aplicó dicho cuestionario a un grupo de ciudadanos que por su continua interacción con los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el estado, cuentan con una visión más cercana respecto de cómo se experimenta la apertura gubernativa en la interacción cotidiana con las

autoridades,[63] convenimos con la idea de que una visión práctica que emana de las experiencias y percepciones de los ciudadanos es una visión más válida que aquella que, por ejemplo, arrojaría un estudio sobre la mera existencia de las leyes y su implementación.[64]

La continua interacción y experiencia del grupo, estuvo determinada por tres criterios principalmente: experiencia dentro del órgano garante del derecho de acceso a la información en el estado (CEGAIP) en su calidad de Comisionados, la titularidad de la Unidad de Información de cualesquiera dependencia, órgano u organismo de la administración pública del estado, y la experiencia en temas de apertura gubernativa, este último parámetro incluyo aspectos como la participación en el Consejo Ciudadano de Transparencia, la academia, el periodismo y el activismo social de trayectoria en la materia. Esta determinación obedece también a una elección necesaria que tiene que ver con la conciencia de la limitación que representan el tiempo y los recursos con los que contaba este trabajo de investigación: imposibilitados a recolectar una muestra representativa de la totalidad de la población, y apegados a las pautas de la metodología original[65], consideramos que éste grupo de ciudadanos expertos cuenta con características suficientes para establecer generalizaciones acerca de la apertura gubernativa en la administración pública estatal.

En términos más simples y desde un punto de vista retrospectivo, es sobre todo, una buena manera de comenzar la reflexión que intenta ser este trabajo, que va más allá del

[63] La agrupación de las cuatro dimensiones bajo las que está dividido el cuestionario, refleja cómo la gente experimenta la apertura gubernativa en su interacción diaria con las autoridades. (*Defining Open Government, World Justice Project, Open Government Index, 2015 Report, 2015; 10.)*Disponible en: http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/ogi_2015.pdf

[64](*Features of the World Justice Project Open Government Index*, 2015; 12)

[65] El índice creado por el WJP, utiliza una metodología en la que se entrevistan a dos tipos de sujetos, ciudadanos "de a pie" y expertos.

establecimiento de un número, y que más tiene que ver con su proceso de configuración y con las dificultades que significó aproximarse a la administración pública y a sus funcionarios.

Antes de continuar también resulta pertinente mencionar que el cuestionario[66] que se aplicó a este grupo de ciudadanos sufrió, respecto del original, adecuaciones que respondieron principalmente al tipo de sujetos a los que se aplicaron los reactivos y a un esfuerzo por adecuar la consulta a la realidad local.

4.2 Hallazgos del trabajo de campo

Entender el proceso de formación del índice con el que nos proponemos establecer una medida de la apertura gubernativa de la administración del estado, es fundamental para poder responder de manera completa a las preguntas de investigación que este trabajo busca resolver. Esto quiere decir que una narrativa acerca del trabajo de campo resulta esencial cuando se trata de comunicar los resultados finales de un esfuerzo de investigación de esta naturaleza.

Para nuestro propósito, y con la finalidad de dotar al lector de información suficiente que le permita entender las condiciones bajo las cuales se realizó el trabajo de campo, iniciamos la exposición de éste apartado enumerando una serie de datos que consideramos relevantes:

[66] Cuestionario completo disponible en Anexo 1

De la totalidad de unidades de información pública que por ley[67] se encuentran establecidas en cada una de las dependencias que conforman el Poder Ejecutivo de la administración estatal, entre secretarías, coordinaciones, juntas estatales, y demás entes que reciben y ejercen recursos públicos, de entre las cuales se solicitó mediante escrito formal, el apoyo de su titular, para dar respuesta al cuestionario de mérito, explicitando la naturaleza meramente académica y los fines del mismo, solamente 8 dependencias, es decir solo el 12% de los titulares respondieron al mismo (ver gráfico 1), el 88 % restante esgrimió razones para no responder como: la necesidad de presentar una solicitud formal de información a través de los mecanismos institucionales o la imposibilidad de contestarlo por cuestiones de tiempo, incluso se formularon sentencias tales como: "la incapacidad de contestarlo porque la transparencia que se vive al interior de las dependencias es una transparencia que no es tan transparente".

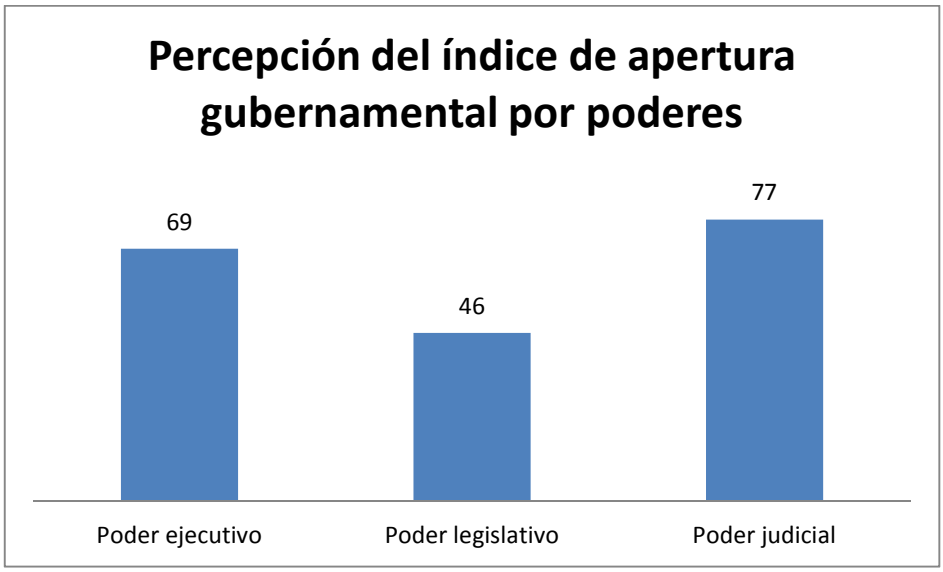
[67] Artículo 24, Incisos I Y II. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, D.O.F 2015.

Gráfica 1. Cultura de transparencia y servicio público: Poder Ejecutivo.

Fuente: Elaboración propia.

En contraste, el poder legislativo, a través del titular de la Unidad de Información del H. Congreso del Estado, y de la figura del Consejo de Transparencia del Poder Legislativo, atendieron de manera significativa a la solicitud en una proporción de 4 de 5. Otra cuestión a destacar es la calificación con la que los tres poderes consideraron la apertura gubernativa en la administración pública, (recordemos que el índice que se propone construir califica dentro de un rango de 1 a 100, siendo 100 la calificación que indica la mayor apertura). Mientras que el Poder Ejecutivo la puntúa con una media de 71 puntos, el Poder Legislativo le otorga apenas 46. En lo que respecta al poder Judicial la totalidad de las entidades contestaron al cuestionario, atribuyéndole una calificación promedio de 77 puntos (Ver gráfico 2).

Gráfica 2. Índice de gobierno abierto de la administración pública estatal por poderes.



Fuente: Elaboración propia.

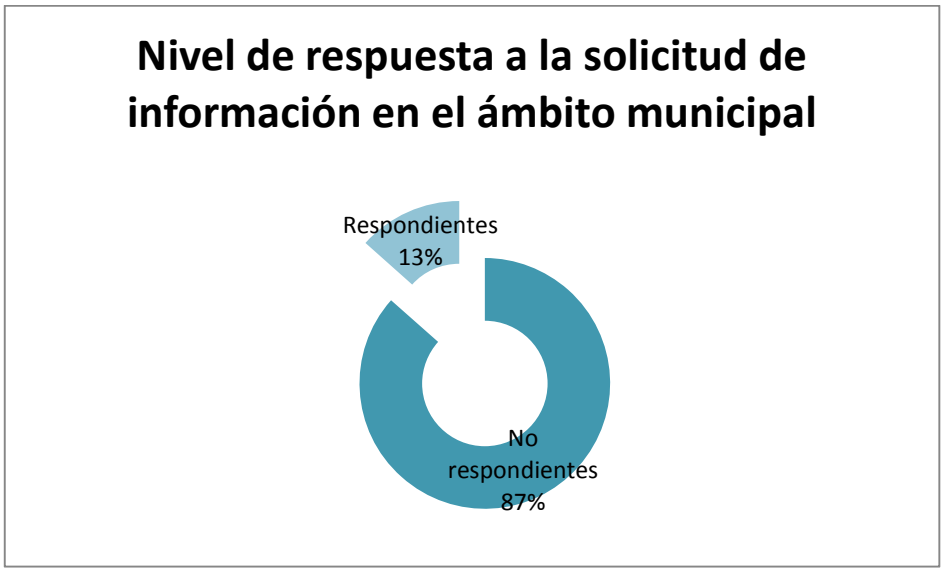
Una primera lectura respecto de estos datos, merced de un análisis posterior más profundo, tendría que apuntar hacia la carencia de una cultura de transparencia y de servicio público al interior del aparato administrativo del Ejecutivo.

Otra cuestión que se sugiere y que tiene que ver con la diferencia entre la calificación que otorgan un poder y otro, es cómo el asunto de los pesos y contrapesos juega un papel rector cuando se trata de generar un discurso que tiene que ver con la apertura, el hecho de que el poder legislativo puntúe con una diferencia de 30 puntos en relación con los otros dos poderes, tiene que ver con una actitud crítica natural con la que este poder se posiciona frente a los otros. Y que en términos también muy evidentes muestran cómo las dependencias del Ejecutivo y del Poder Judicial se encuentran predispuestas a elaborar una crítica mucho más reservada cuando se trata de evaluar el ejercicio público.

En lo que se refiere a los organismos autónomos, se debe considerar que el grueso de los encuestados pertenecen al órgano garante del derecho de acceso a la información pública en el estado: CEGAIP, y que en promedio adjetivan a la administración pública con una media de 63 puntos. Es digno de subrayarse que las calificaciones presentan valores extremos entre los encuestados, presentándose los puntajes más altos (consideran que la administración pública es abierta) entre los funcionarios que están actualmente en el cargo y los más bajos (consideran que la administración pública es menos abierta) entre aquellos que han dejado de estarlo; además se debe recalcar que casi la mitad de los encuestados en este organismo (42.8 %) lo hizo de manera anónima, esto por instrucciones de su comisionada presidente, quien respondió al cuestionario en estos mismos términos.

En el caso de los ayuntamientos, de las 58 entidades municipales en el estado, solamente 9 atendieron a la solicitud (ver gráfico 3), las cuales calificaron en promedio la apertura gubernativa con 71 puntos, lo que podría traducirse, primero, como una inclinación a no exponer a la gestión pública estatal y segundo y al igual que en el caso del Poder Ejecutivo, a una profunda falta de cultura de servicio público y transparencia, al interior de la unidad municipal.

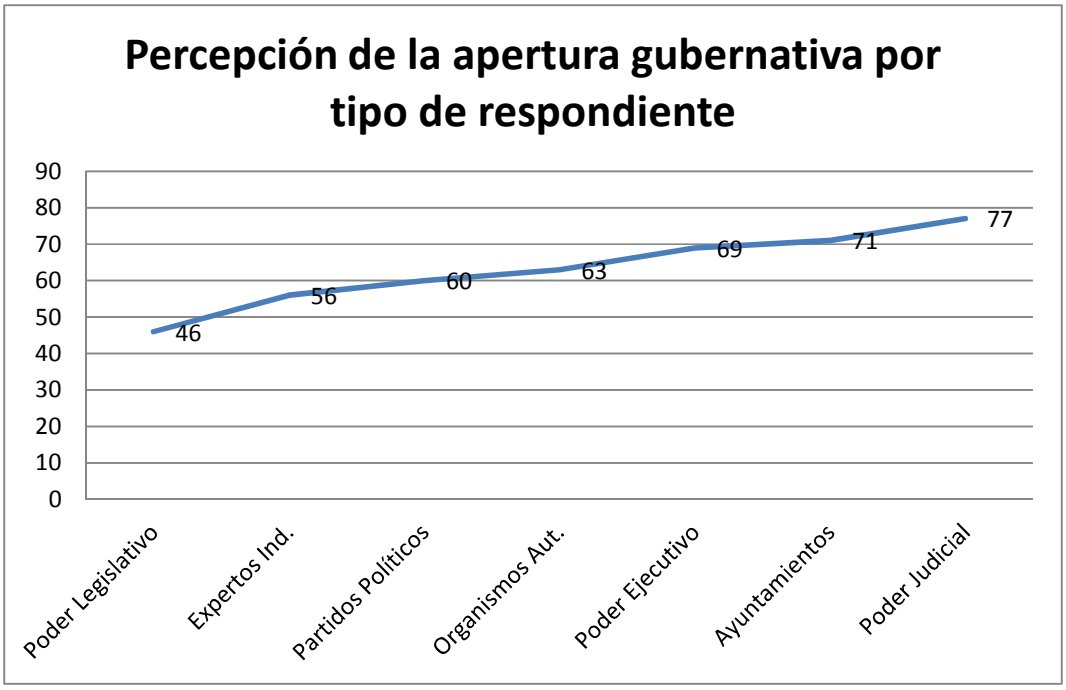
Gráfica 3. Cultura de transparencia y servicio público por unidad municipal



Fuente: Elaboración propia.

El panorama general de la percepción del índice de apertura gubernativa por grupo o tipo de respondiente se presenta en el gráfico 4, aquí podemos observar cómo las calificaciones más bajas, es decir aquellas que consideran a la administración pública como menos abierta, las establecen el grupo de expertos y el poder legislativo, con 56 y 46 puntos respectivamente, y las más altas o aquellas que estiman a la administración como más abierta, corresponden al poder judicial con 77 puntos y a los ayuntamientos con 71 puntos.

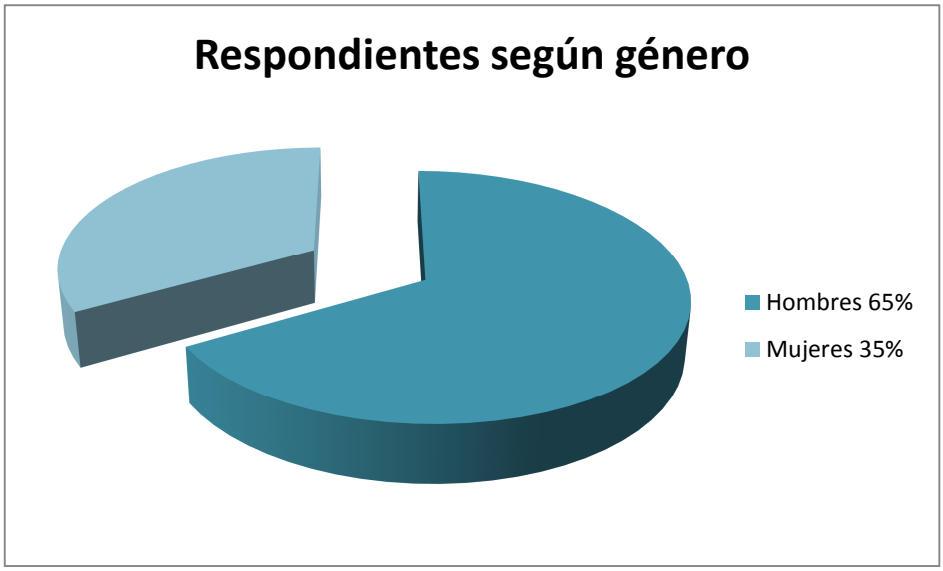
Gráfica 4. Índice general por grupos



Fuente: Elaboración propia.

Para finalizar con estos apuntes, es importante mencionar la relación gobierno abierto / equidad de género (Ver gráfico 5). Del total de encuestados solamente el 35% son mujeres, esto evidencia, en primera instancia la falta de espacios reservados para mujeres al interior de la administración pública y el desequilibrio que esto representa en la implementación de políticas públicas deseadas de carácter universal.

Gráfica 5. Género y gobierno abierto



Fuente: Elaboración propia.

4.3 Apertura gubernativa en la práctica, un análisis a partir de la percepción de la administración pública estatal

Habiendo establecido los puntos anteriores, estamos en condiciones de exponer el análisis mediante el cual buscamos alcanzar los objetivos que esta investigación se propuso inicialmente, para hacerlo, y con fines expositivos, dividimos este apartado en cuatro secciones, a lo largo de las cuales se pretende contestar a cada una de las preguntas de investigación.

La consideración de la construcción de un índice general en el que cada una de las dimensiones que lo integra es una suerte de peldaño o parte que hace funcionar un engranaje más complicado, nos conduce a plantear la descripción de los resultados,

iniciando por lo que se estima el primer paso para valorar la apertura gubernativa de un gobierno, así las cosas, comenzamos este apartado señalando que aquello que nos dice el gobierno, es decir aquello que está dispuesto a exponer de manera proactiva, representa según los datos obtenidos, el punto más bajo de la curva.

Una vez establecido esto, y antes de proseguir, conviene recordar cómo se ha conformado el índice de apertura gubernativa, ello para poder tener una idea precisa de las variables objeto de análisis de este capítulo. Por lo que a continuación se presenta un esquema en el que se muestran las cuatro dimensiones que integran el Índice general de apertura gubernativa.

Figura 2. Variables explicativas para la construcción del índice de apertura gubernativa

Fuente: Elaboración propia.

4.3.1 Leyes publicadas e información provista por el gobierno

La existencia de un marco normativo que contemple la tutela estatal de la garantía del derecho de acceso a la información, es sin género de dudas, determinante en el proceso de construcción de un gobierno democrático y abierto. Por ello, establecer lo que el gobierno nos dice, lo que hace público por cuenta propia, es una señal valiosa, para establecer las bases sobre las que puede comenzar a describirse la medida de la apertura de cualquier gobierno.

Fundada en esta afirmación, la primera variable por medio de la cual intentaremos describir el fenómeno de apertura gubernativa en la administración estatal, es la que se refiere a las *leyes publicadas y a la información provista por el gobierno;* Misma que incluye indicadores[68]acerca de la información que el gobierno provee de manera proactiva, su oportunidad y costo, así como la información que tiene que ver con los derechos de la ciudadanía, leyes, regulaciones y trámites administrativos.

Establecido lo anterior, también es necesario decir, que en un sentido más amplio, la finalidad de esta sección es *explorar el estado actual acerca de la accesibilidad de las leyes y datos del gobierno sin necesidad de que exista una solicitud de información de por medio.*

Iniciamos pues la exposición de los resultados, lo hacemos diciendo, que respecto de las otras tres variables que conforman el índice, esta primera variable: *leyes publicadas e información provista por el gobierno*, presenta la calificación más baja de todas, con un promedio de 55 puntos. Como puede verse, el punto más vulnerable respecto de la apertura

gubernativa en la administración estatal, es aquel que se refiere a lo que el gobierno hace público de manera proactiva, lo que difunde y pone a disposición de la ciudadanía para que esta pueda conocer con oportunidad y antes de que sean aprobados proyectos de ley y cuando han sido aprobadas o modificadas decisiones judiciales.

Asimismo, y de acuerdo con los datos arrojados por la investigación, la difusión de leyes en un lenguaje sencillo y accesible para todos los segmentos de la población, es el aspecto peor evaluado, seguido por la calificación otorgada al costo razonable cuando se realizan trámites administrativos, así como a la facilidad de hacerlo por medios alternativos, como hacerlo en línea.

Si se observan con más calma, nos damos cuenta que estos dos indicadores, tienen poco que ver con la acepción moderna de la idea de gobierno abierto, es decir con las nuevas adhesiones al concepto, las más novedosas, por ejemplo la colaboración y la co-producción en la provisión de bienes públicos, éstos indicadores nos revelan cómo los aspectos más sencillos o primarios hacia una apertura gubernativa son pobremente evaluados, de tal suerte, podemos afirmar, que muy difícilmente pueden presentarse niveles o fórmulas más complejas de apertura, cuando las exigencias más básicas no han sido cubiertas.

Así, una exigua difusión de leyes en un lenguaje sencillo, pero sobre todo accesible a todos los estratos de la población, sobre todo cuando se pone en términos de dialectos o lenguas indígenas[69], puede interpretarse como un presagio acerca del estado actual de la apertura gubernativa, la cual, aseguramos, no puede edificarse sobre exclusiones, ni sobre prácticas burocráticas que se siguen considerando costosas y obsoletas.

[68] Los indicadores son aquellos elementos extraídos de la realidad que permiten cuantificar ciertas características medibles que posteriormente servirán para la conformación de índices relativos de acuerdo con los valores adquiridos (Villanueva, 2006; 17).

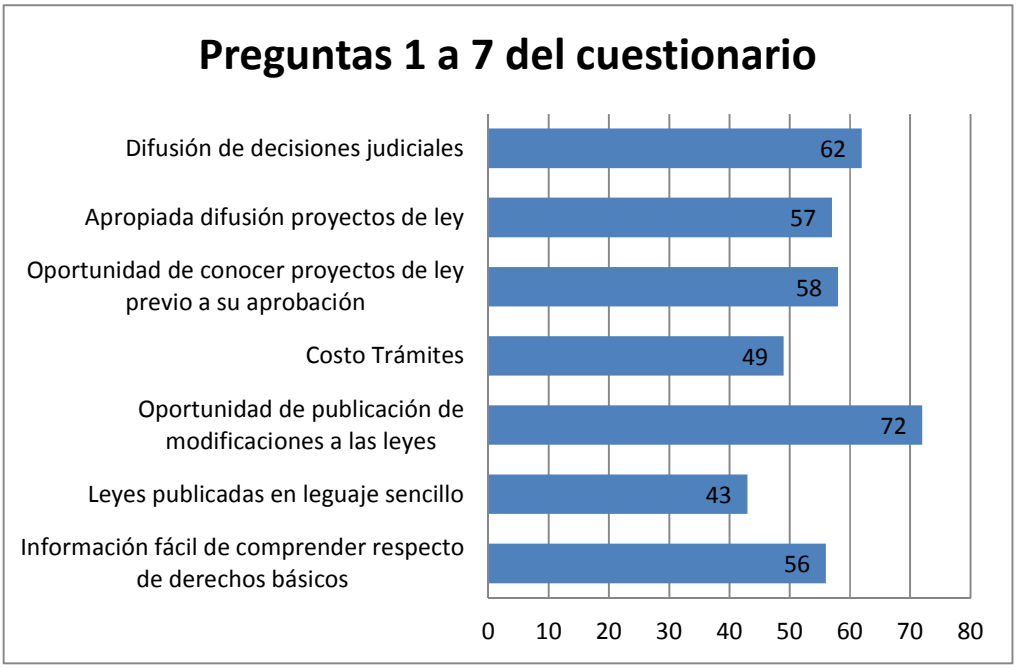
En la misma línea, los indicadores que siguen, tienen que ver con la correcta difusión de la información referente a los derechos básicos de la población, así como la pertinencia de la publicación y divulgación de los proyectos de ley antes de que estos sean aprobados. Con una puntuación que en promedio no alcanza los 59 puntos, estos indicadores muestran una perspectiva bastante clara acerca de las debilidades del camino hacia un gobierno abierto. Mientras que un gobierno abierto, no es sino una especialización del modelo de gobernanza, cuando un gobierno no es capaz de proveer a sus ciudadanos de información relevante acerca de las disposiciones legislativas o proyectos de ley que entrarán a votación, no puede existir ningún tipo de diálogo, toda vez que el gobierno mantiene el monopolio del flujo de información, contradiciendo así su voluntad de apertura. Si bien no puede pretenderse un modelo de gobernanza en el que la voluntad política de un gobierno sea por si sola capaz de generar tal cantidad de información, en la que la mayoría de la ciudadanía esté al tanto de lo que pasa en su gestión, y requiere necesariamente de una ciudadanía interesada en lo público; en esta primera etapa, de lo que se trata es de establecer qué tanto está dispuesto el gobierno a decir, de manera autónoma y unilateral, como una medida de la voluntad política por transparentar su ejercicio y por motivar mediante este flujo de información la participación y el interés ciudadano.

[69](En San Luis Potosí, hay 248 196 personas mayores de 5 años que hablan alguna lengua indígena, lo que representa 10% de la población de la entidad. La lengua indígena más hablada es el Náhuatl con 141,326 parlantes. INEGI, 2010)

Por último, comentamos que los indicadores que obtuvieron una calificación más alta de esta variable, tienen que ver con la percepción que los agentes consultados tienen acerca de la difusión de las decisiones judiciales, una vez que estás tienen carácter definitivo, bien se trate de nuevas disposiciones o bien respecto de modificaciones a una regulación existente, pues respecto de dichas variables existe una percepción que mayoritariamente considera como positivo que las decisiones judiciales se publiquen a tiempo y que consideran que así ocurre en la práctica cotidiana, no obstante ello, consideramos que dicho indicador debe tomarse con cuidado, pues junto a ello muchos de esos mismos agentes consideraron que el lenguaje empleado en la difusión de leyes es excluyente, que este es discriminatorio (aspecto que hemos discutido renglones arriba), y que además la ciudadanía no tiene oportunidad de influir en el proceso previo a su formalización, razones por las que nuestra lectura global de grado de apertura debe efectuarse considerando el total de elementos obtenidos.

Enseguida mostramos los resultados gráficos que corresponden a los indicadores individuales compusieron la primera dimensión del índice general de apertura gubernativa, los cuales, como ya hemos mencionado, muestran las respuestas al cuestionario aplicado al grupo de expertos, y que en suma nos permitieron formular las observaciones arriba expuestas.

Gráfica 6. Leyes publicadas e información provista por el gobierno



Fuente: Elaboración propia.

4.3.2 Derecho de acceso a la información

Un derecho fundamental es un ámbito de libertad que la constitución reconoce a las personas frente al estado[70]. El conjunto de estos espacios individuales, la delimitación de sus fronteras, y la manera de aproximarse a ellas, se encuentran en la base del debate de toda filosofía política y social. Su confirmación al interior de los sistemas políticos es determinante cuando se habla de procesos democratizadores, y en un contexto más

[70] (Ayllón, Sergio, 2009; 17)

inmediato representan los instrumentos institucionalizados de los que se vale cualquier tipo de régimen democrático para persistir.

El derecho de acceso a la información en México, está tutelado por el artículo sexto constitucional, las reformas y adiciones que este artículo ha sufrido, son reflejo del devenir histórico-político del país, explorar el vacío que pudiera existir entre su existencia jurídica y su ejercicio efectivo y práctico, es determinante para establecer una medida de la apertura gubernativa en el estado.

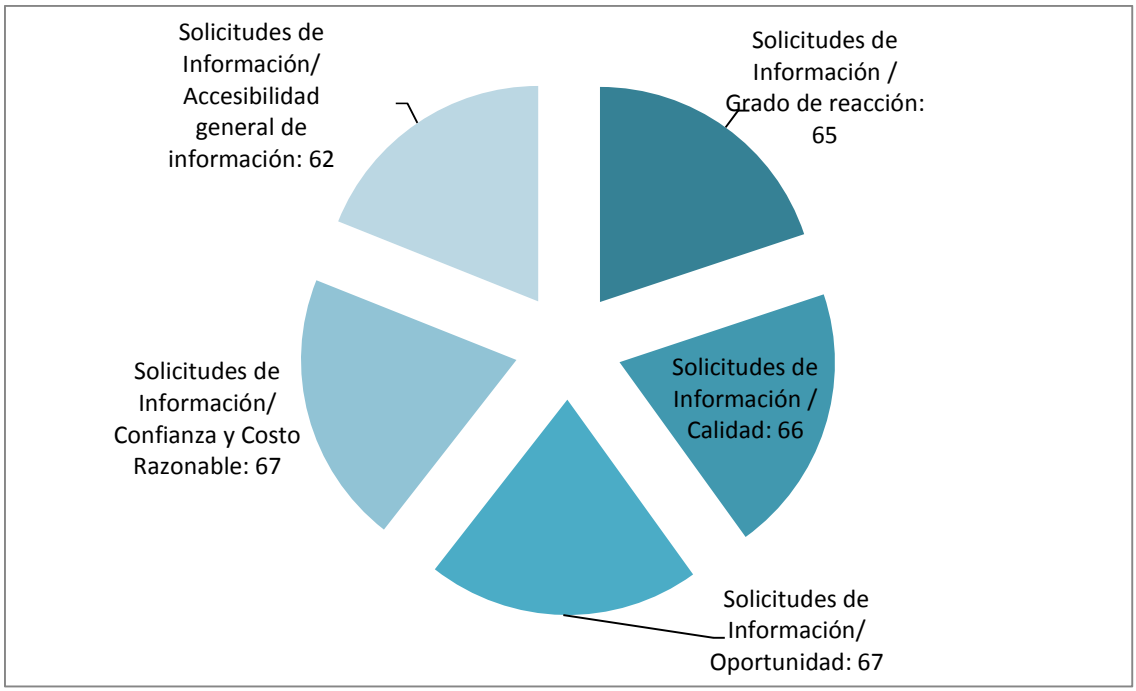
Por otra parte, la inmensa mayoría de los estudios de investigación que buscan medir apertura gubernativa, lo hacen teniendo como hoja de ruta, el derecho de acceso a la información, esto es así, por la relativa facilidad con la que es posible articular comparaciones entre los distintos marcos regulatorios, y las disposiciones jurídicas.

Una vez subrayada la importancia de este derecho fundamental y derivado de ello, la siguiente sección procederá a enunciar y explicar la segunda variable que conforma el índice de apertura gubernativa: el derecho de acceso a la información.

Esta segunda variable, mediante la cual pretendemos explicar la extensión de la apertura gubernativa en la administración pública del estado, se compone de 5 dimensiones (Ver gráfico 7) que en conjunto brindan un panorama general acerca de la efectividad de respuesta de las entidades de gobierno, cuando existe una solicitud formal de información y que, por ende, valoran también la eficacia de la actuación del órgano garante.

Para los propósitos de esta investigación, la finalidad de este apartado es la de *describir la percepción acerca de la efectividad de respuesta de las entidades de gobierno y la actuación del órgano garante de derecho de acceso a la información, cuando existe una solicitud de información formal*, lo que nos permitirá estructurar de manera más completa el crisol al que aspira ser éste índice del modelo de gobierno abierto.

Gráfica 7. Derecho de acceso a la información: dimensiones



Fuente: Elaboración propia.

En este contexto y operando de la forma en que lo hicimos en la sección anterior, procedemos a la descomposición de la variable en cada uno de sus indicadores individuales (Ver gráfico 8), ello para ser capaces de generar una descripción, lo más fina posible, acerca del comportamiento de cada uno de ellos en lo particular, así como su papel en la conformación de la variable en general.

Según los datos arrojados por el trabajo de campo la percepción general, considera que la accesibilidad a los datos de “altos funcionarios” es el punto más bajo de la curva, y el más alto, o el mejor evaluado, es el que dice que la accesibilidad de información acerca del

uso del presupuesto de una de las dependencias del Ejecutivo, (en este caso, la secretaría de educación) presenta un grado aceptable de uso.

El rango entre estos dos indicadores es de 28 puntos, lo que nos permite comenzar esta exposición diciendo que existe una percepción general acerca del derecho de acceso a la información que ratifica su conocimiento, es decir, que existe la noción de que es obligación del estado tutelarlo, que la mayoría de la ciudadanía está consciente de ello, pero que conforme la información requerida comienza a pertenecer a ámbitos de mayor influencia o a escalar posiciones al interior del aparato gubernativo, esta va siendo más escasa, más difícil de obtener, y de menor calidad. Lo anterior no significa que la información sea imposible de obtener, sino que, como ya apuntamos, conforme se va escalando en ámbitos de influencia o poder, se tendrán que ocupar más recursos para obtenerla, y en este sentido, también se requerirá de una mayor voluntad ciudadana para que, por medio del ejercicio responsable de este derecho, esta circunstancia pueda modificarse y redundar finalmente en una nueva cultura política y cívica orientada a la apertura.

Siguiendo con la descripción, tenemos que el segundo indicador peor evaluado en términos de accesibilidad, cuando interviene un mecanismo formal que acciona el derecho de acceso a la información, es el de la accesibilidad a la información concerniente a las fuentes de financiamiento de las campañas electorales, esto a pesar de que la ley estatal concibe a los partidos y organizaciones políticas como sujetos obligados[71]. Debemos detenernos en este punto para señalar que, al momento de redactar esta tesis aún no se realizaba el proceso de armonización de la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la

[71] Artículo XIV, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí.

Información con Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública[72]. Antes de dicha armonización y durante el propio mes de mayo de 2016, según Fundar, la Ley de Transparencia del Estado tenía una calificación reprobatoria de 5.9 y se encontraba entre las 16 leyes reprobadas y con peores calificaciones del país, ello pro no contar con los estándares de la reforma constitucional en materia de transparencia de 2007, y por no haberse logrado en ese momento que el Congreso local hubiera cumplido con los plazos ni con lo establecido en la Ley General, [73] incluyendo las disposiciones para los sitios web y la plataforma nacional de transparencia,[74] esto al 4 de mayo de 2016, y tan solo un día antes de que venciera el plazo para armonizar la ley estatal con la ley federal, en la que el estado contaba únicamente con una iniciativa de ley en proceso de discusión en el pleno del Congreso local[75]. Aún peor, el órgano garante del derecho en el estado, según el Índice Nacional de Órganos Garantes del Derecho de Acceso a la Información (INOGDAI), creado por las organizaciones civiles, *Article 19* y México Infórmate, "San Luis Potosí, es la entidad en dónde el órgano garante de derecho de acceso a la información, tiene peores prácticas" alcanzando una calificación de 20 puntos de 100[76]. En transparencia y rendición de cuentas, uno de los tres rubros a evaluar por éste índice, ni siquiera alcanzo a estar en el *ranking*, ya que solo obtuvo 16 puntos porcentuales y tuvo que ser dado de baja.

Así las cosas, es evidente que a pesar de que la ley establezca que los partidos políticos están obligados a entregar información, esto rara vez ocurre de manera completa, proactiva y a través de sus sitios web, si a esto le sumamos la débil actuación del órgano garante,

[72] D.O.F. 4 de mayo de 2015.
[73] IDAIM, 2015.
[74] De acuerdo con el artículo 50 de la LGTAIP, los organismos garantes de todas las entidades deben conformar una Plataforma Nacional, integrado por lo menos, por un sistema de solicitudes de acceso a la información, otro de gestión de medios de impugnación y de portales de obligaciones de transparencia y de comunicación entre órganos garantes y sujetos obligados.
[75] Según datos provistos por Colectivo para la Transparencia.

tenemos uno de los principales modos de opacidad de los entes obligados. La de por si baja consideración que en general se tiene de estas organizaciones, presenta una imagen bastante útil acerca de los claro oscuros en el camino hacia la implantación del gobierno abierto, en lo que respecta a los vínculos de representación entre ciudadanía y gobierno al interior del sistema político y de los incentivos hacia la participación ciudadana formalmente organizada.

El siguiente indicador con la puntuación más baja, es el que se refiere a la provisión de copias de proyectos de construcción, previo al inicio de obra. Con tan solo 54 puntos en promedio; entendemos que la percepción general acerca de la injerencia que pudiera tener la ciudadanía previo a la implementación de cualquier política pública o acción de gobierno es muy tenue, y que consecuentemente en éste tipo de acciones en las que intervienen diversos grupos con poderes de facto o actores que pudieran tener intereses debido a la naturaleza del proyecto, casi nunca se puede contar con la información oportuna al respecto.

Si bien existen mecanismos como el Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado COPLADE, cuyo objetivo es precisamente el involucramiento ciudadano en el proceso de hechura de política pública, todo ello dentro del marco y desde la perspectiva de la gobernanza, su funcionamiento está lejos de operar como un instrumento efectivo y eficiente de participación, comprometiendo con ello, en última instancia, un desarrollo social y económico equitativo en el estado.

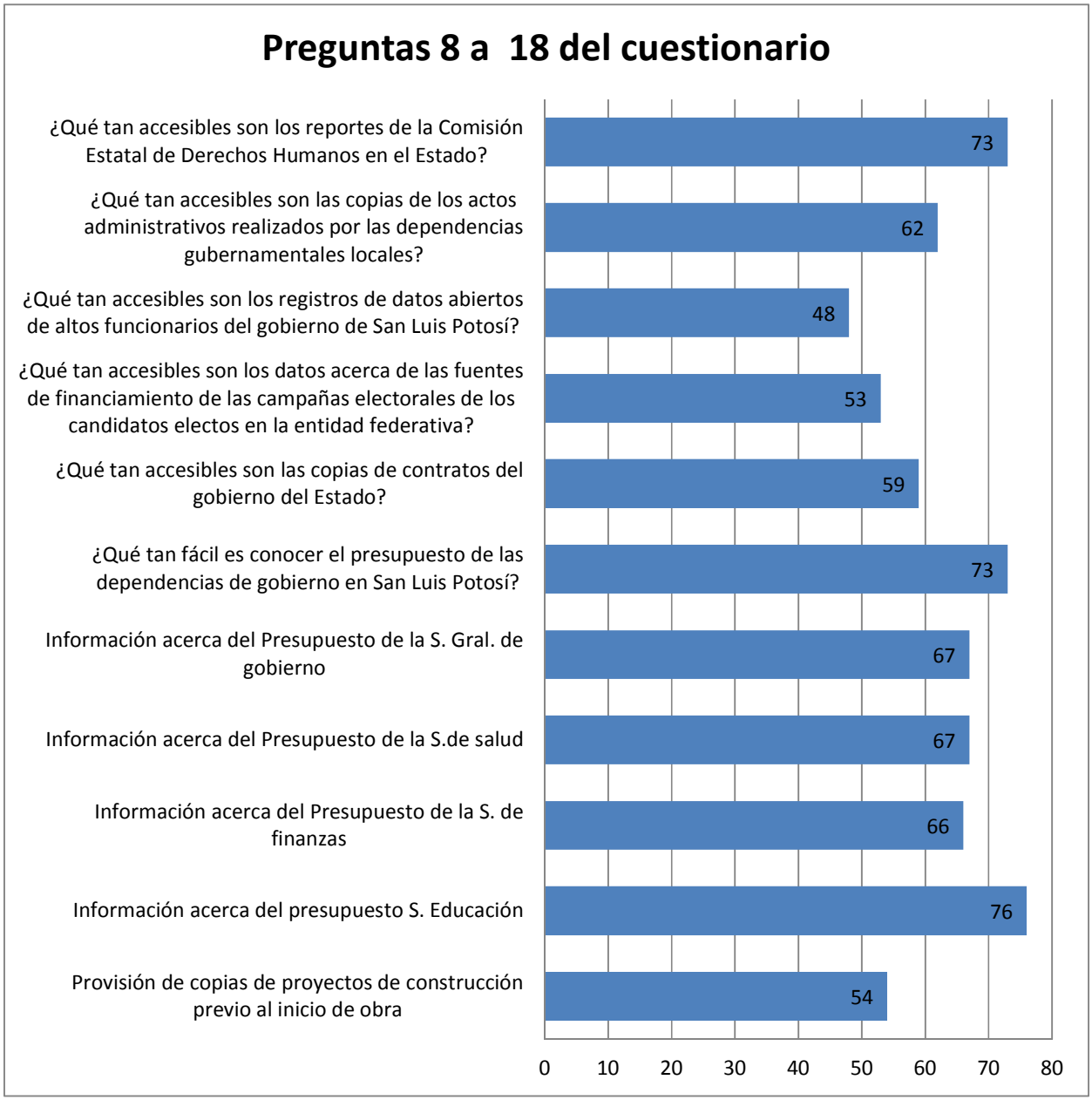
[76] INOGDAI, 2016.

Por lo que toca al indicador que se refiere a las copias de los actos administrativos de las dependencias, encontramos que una baja calificación en este rubro podría deberse no solo a la falta de una cultura organizacional orientada hacia la transparencia, sino también a la falta de una estructura organizativa adecuada, en la que la generación de información, su archivo y publicidad, sea congruente con la complejidad e ingeniería de la organización y con la manera con la que el resto de las dependencias lo hace, para que en suma pudiera tener equivalencias con la filosofía *open data-linked data.* Que no es otra cosa que información socialmente útil, disponible para todos en lenguaje sencillo y fácil de vincular.

Finalmente debemos hablar de los indicadores que obtuvieron la mejor puntuación, éstos tienen que ver con solicitudes de información acerca de los presupuestos de las siguientes dependencias del Ejecutivo: Secretaría de Finanzas, Secretaría de Salud y Secretaría General de Gobierno. Es preciso mencionar que estos indicadores individuales, solo hacen referencia a la provisión de información acerca de cómo es utilizado el presupuesto de la dependencia, cuestión que puede tornarse poco precisa y consecuentemente poco relevante para sus fines ulteriores, que no son otros que dotar a la ciudadanía de información valiosa que le permita llamar a rendición de cuentas a sus agentes y con ello oponerse al fenómeno de la corrupción.

A continuación, y como hemos indicado renglones arriba, mostramos los indicadores individuales que componen la segunda variable que integra el índice de apertura gubernativa y que corresponden a las respuestas ofrecidas por el grupo de estudio relacionadas con la condición en la que se encuentra el derecho de acceso a la información en el Estado.

Gráfica 8. Derecho de acceso a la información



Fuente: Elaboración propia.

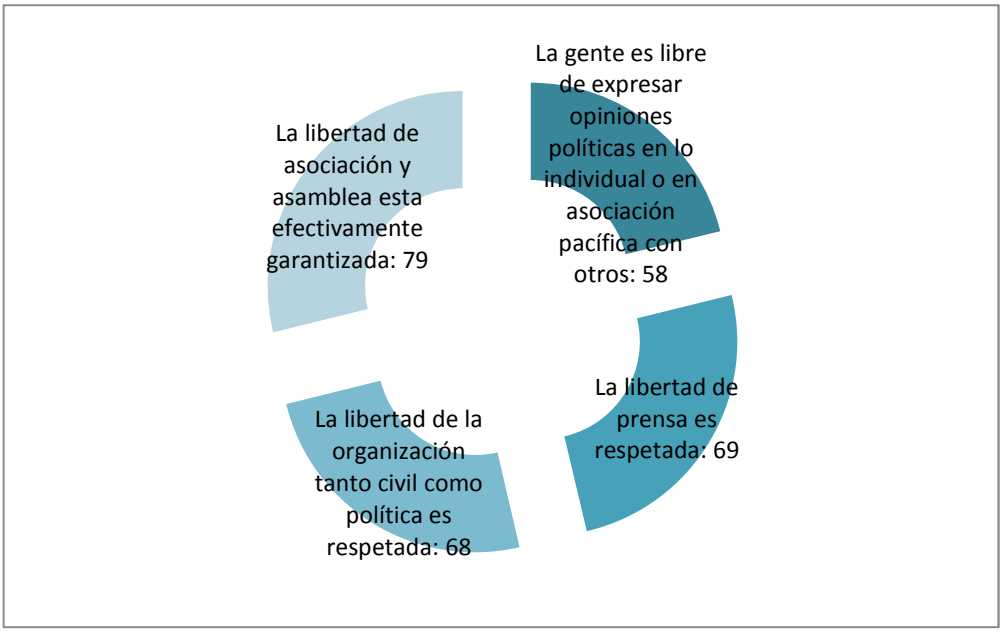
4.3.3 Libertad de expresión y participación cívica

La finalidad de las líneas que siguen consiste *en exponer la percepción actual acerca de la naturaleza del estado del ejercicio de los derechos fundamentales de libertad de expresión, opinión y prensa, así como trazar la condición en la que se percibe se encuentra el derecho de asociación, tanto civil como política.*

"El nexo entre opinión pública y democracia es primordial: la primera es el fundamento sustancial de la segunda, esta presupone tres condiciones: libertad de pensamiento, libertad de expresión y policentrismo" (Sartori, 2014, 76-82). Según Sartori, además de la existencia de estos derechos y condiciones al interior del sistema jurídico, es necesario que "no haya miedo", por ello cuando se habla de regímenes abiertos es fundamental establecer las condiciones en la que se encuentran estos derechos en la práctica, la atmósfera bajo la que se profesan, la calidad de su ejercicio y la cantidad y la calidad de información que conforma dicha opinión pública.

Iniciamos así la exposición de la tercera dimensión de la idea de gobierno abierto: la participación cívica, cuestión que intentaremos describir para el caso del estado de San Luis Potosí. Participación cívica entendida como el conjunto de libertades de hacer, fundadas en el conocimiento y la información suficiente. De esta forma, presentamos a continuación, el gráfico con las dimensiones que integran la variable de participación cívica.

Gráfica 9. Participación cívica



Fuente: Elaboración propia.

Conciliar argumentos en torno al estado de las libertades de expresión, en el estado y en el país es hoy, una tarea difícil. Difícil, porque a pesar de que figuras como la que arriba exponemos en dónde las calificaciones de percepciones de tendencias positivas parecen apuntar hacia una atmosfera de libertades de expresión y consecuentemente de libertad de asociación[77], existen entidades en dónde resulta cada vez más peligroso ejercerlas[78]. Difícil, porque si bien una narrativa histórica acerca del despliegue del derecho de expresión en México, tendría que tener como hilo conductor el papel que la libertad de prensa ha

[77] La libertad de expresión encuentra su natural continuación en la libertad de organizarse para propagar lo que tenemos que decir. Los partidos políticos, cuya matriz está en los clubes de opinión y difusión de las opiniones del siglo XVIII, constituyen la primera ilustración concreta de como la libertad de expresión se convierte en "organizaciones de la opinión" (Sartori, 2010; 83).

[78] Según el reporte anual de *Freedom House*, México continua siendo uno de los lugares más peligrosos del mundo para los periodistas y comunicadores y su condición es de No Libre. (*Freedom House,* 2014).

desempeñado como recurso contra el régimen establecido, como espacio de reunión de intelectuales, «la crítica es inseparable del quehacer intelectual»[79]y de generación de ideas; La calidad de la información y de las ideas que hoy circula, es pobre, y aquella que no lo es, resulta escasa y por lo general accesible a sectores reducidos de la población.

Me permito abrir un paréntesis en ésta parte: la denominada generación de 1915, escribe Daniel Cossío Villegas, se lanzaba a la calle a enseñar a leer, "Carlos Pellicer, iba todos los domingos a las vecindades de los barrios pobres, a enseñar a hombres, mujeres y niños a leer, después les leía una buena prosa, versos, demostración inequívoca de los que se podía hacer con una lengua que se conocía y se amaba[80]"… lo que intento decir, es que la libertad de expresión trae aparejadas más cosas de las que podrían percibirse, así sea a simple vista, y que todas ellas tocan en algún punto con la educación; la educación como elemento sustancial para la construcción de un país mejor, como tema ineludible de los procesos democratizadores, sin ella, hablar de gobierno abierto, resulta un ejercicio estéril, lo primero es lo primero. Si los asuntos acerca de la educación (y consecuentemente de la disminución de las desigualdades) no se atienden primero, la transformación de la relación ciudadano – gobierno a la que aspira llegar a ser el gobierno abierto, difícilmente podrá llevarse a cabo.

Dicho esto, continuamos con la revisión de la tercera variable que compone el índice de gobierno abierto: la participación cívica, vista a través de sus indicadores individuales.

El aspecto mejor evaluado de la participación cívica en el estado, es el derecho de libre asociación política, con una calificación de 88 puntos, la percepción en el estado acerca de

Existen entidades como Veracruz, en dónde entre el 2011 y el 2016, han habido al menos 19 periodistas asesinados (El financiero).

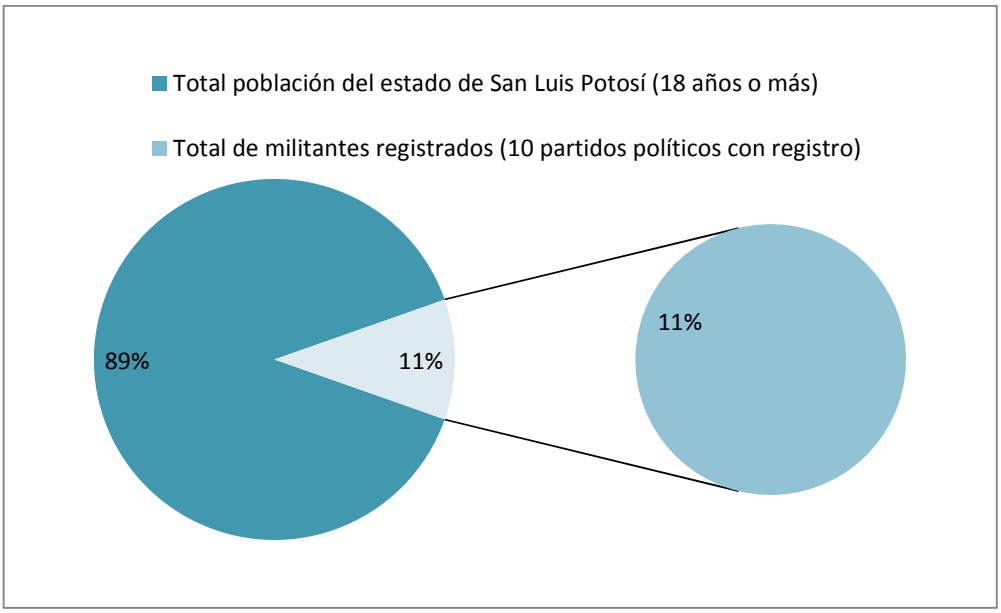
[79](Paz, Octavio, 2014; 8)

[80] (Cossío, 2014; 8)

la capacidad de los ciudadanos de adherirse a la organización política que deseen es del todo positiva. No obstante, si comparamos el número total de militantes políticos registrados (Ver gráfico 10) y lo pesamos con el total de la población arriba de 18 años[81], (edad que se toma como parámetro para ejercer de manera efectiva el principal derecho político de participación: el sufragio) podemos observar como la proporción es muy pequeña, lo que muestra como la propensión a involucrarse en lo público, sobre todo cuando se trata de hacerlo a través de las organizaciones creadas *ex profeso* para ello, es muy débil, y como podría inferirse, para el caso que nos ocupa, no tiene tanto que ver con la libertad de poder hacerlo o no, sino con un desinterés hacia lo público y lo que se percibe como una profunda desafección ciudadana hacia este tipo de organizaciones, y huelga decir, de las organizaciones hacía la ciudadanía.

[81]INEGI, 2015.

Gráfica 10. Participación política, vista a través de la militancia en los partidos políticos



Fuente: Elaboración propia, con datos del Instituto Nacional Electoral (INE) y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

De vuelta al análisis de los indicadores individuales que forman la dimensión de participación cívica, encontramos que la libertad de asociación, bien sea con fines políticos o civiles, es el siguiente aspecto mejor evaluado, con una marcación de 77 puntos, este indicador incluye además, la opción de firmar peticiones, asunto que representa un importante mecanismo de participación ciudadana.

En este orden de ideas, es pertinente decir que el derecho de asociación en México, se encuentra garantizado desde la constitución de 1857, que el texto constitucional de 1917, lo ratifica[82], y que con ello el talante liberal de los constituyentes y este pasado legislativo del

[82] (Arellano-Ríos, Alberto, Hurtado, Javier, 2011; 56)

cual somos herederos, ha contribuido al arraigo de prácticas de asociación con y sin fines políticos, que han contribuido hoy de manera importante a las acciones sociales de impulso a la transparencia, y consecuentemente de gobierno abierto. De ahí que aspectos como la asociación política y civil en el país y en el estado cuenten con credenciales fuertes que permiten hacer este tipo de estimaciones.

El siguiente indicador, nos permite avanzar en la apreciación de otro aspecto sustancial del ejercicio de la libertad de expresión y cuya comparecencia se reconoce sustancial para la participación cívica contemporánea, se trata del libre acceso a contenidos en línea.

El gobierno abierto es una idea "paraguas" que contiene conceptos que tienen que ver con la apertura, la transparencia, la participación y la colaboración ciudadana; Como ya hemos expuesto en este escrito, a lo largo de su proceso de configuración, la idea ha tomado distintos aspectos que la han inclinado a otorgarle importancia a alguna de sus dimensiones, o bien a las herramientas o técnicas de las que se puede valer, o de las que se reconoce, puede valerse para persistir. Entre ellas las tecnologías de la información han jugado un papel preponderante, si bien, en este trabajo de investigación hemos decidido aproximarnos a la noción desde otro punto de vista; es innegable que la nueva cultura digital, su forma de operar y sus implicaciones políticas no pueden ni deben ignorarse. No obstante, es importante decir que desde el marco de referencia de este escrito, la revolución tecnológica no es la piedra de toque de la apertura gubernativa, pues esto equivaldría a poner como vértice un asunto que consideramos más como una herramienta, que como un iniciador.

Habiendo aclarado este punto, debemos decir, que el hecho de que exista una percepción positiva acerca de la libertad de acceso a los contenidos en línea (74 puntos), es sin duda uno de los aspectos más benévolos de la medida de la apertura gubernativa en el estado, conscientes de que esta situación, no ocurre así en otros lugares del mundo, en dónde los controles estatales al respecto de la libertad en la red son autoritarios y censores, incluso en el país, la calificación de las organizaciones internacionales, lo siguen catalogando como uno de acceso a internet parcialmente libre[83]. Queremos ser muy claros en este punto, sin libertad en cualquiera de sus expresiones, no se puede hablar ni de democracia, ni de sociedades abiertas, el espacio virtual, es uno en el que concurren los ciudadanos para discurrir en lo público, sobre los asuntos públicos; sin la garantía de la libertad de acceso a lo aquí publicado, ni las tecnologías de la información pueden fungir como vehículos de movilización social, ni servir como catalizador de la noción de gobierno abierto.

Para concluir con esta parte y de acuerdo a la naturaleza similar de los siguientes indicadores, hemos decidido reunir en un solo grupo los siguientes cuatro marcadores individuales, que representan la percepción acerca del estado de la libertad de expresión, bien sea por medio de manifestaciones pacíficas, a través de los medios de comunicación, los partidos políticos o las organizaciones de la sociedad civil.

En promedio estos indicadores tienen una puntuación de 67, como podemos ver, de acuerdo a la información obtenida, la puntuación no es alentadora; en general se registra una tendencia a considerar que, a pesar de que existen los medios para emitir opiniones de cualquier naturaleza, también existe una percepción acerca de los efectos negativos que esto pudiera tener, sobre todo cuando se trata de los medios de comunicación y su postura

[83] *Freedom House*, apunta como acontecimientos clave, los asesinatos a periodistas, los despidos ligados a los reportajes de La casa Blanca y a la Ley Telecom. (2016)

respecto de la oficial. El tema da para generar más de una investigación, sin embargo, y al no ser éste el tema central de este trabajo, bástenos decir, que al igual de lo que ocurre en el país, San Luis Potosí es reflejo de un escenario de retroceso de la libertad de expresión y de la extensión de sus enemigos comunes: los rasgos autoritarios de los gobiernos, la presencia de poderes fácticos al interior del sistema político y la falta de cohesión social.

Finalmente, debemos hablar acerca del indicador más pobremente evaluado de esta variable, que es el relativo a la posibilidad de ser agredido por la policía en el desarrollo de una manifestación pacífica. Consideramos que la baja calificación otorgada a este indicador, tiene origen en una suerte de ánimo colectivo, resultado de una serie de acontecimientos violentos que han venido sucediendo en el país. Es de resaltar que este indicador es el más bajo de todos los que integran las variables: 48 puntos. Así pues, se puede afirmar, que la percepción general acerca del uso de la fuerza pública por parte del estado y sus instituciones, pasan por un proceso de desgaste frente a la opinión pública, cuyo origen se encuentra en las prácticas corruptas de los gobiernos en el país, con reminiscencias de violencia de estado.

Para conferir validez a las reflexiones recién expuestas y atendiendo al mismo procedimiento para cada variable que compone el índice general de apertura gubernativa, a continuación se presentan los resultados correspondientes a los indicadores individuales que integran la tercera dimensión: Participación Cívica.

Gráfica 11. Participación cívica

Fuente: Elaboración propia.

4.3.4 Grado de reacción y mecanismos de queja

La cuarta y última dimensión por medio de la cual se busca explicar la condición de la apertura gubernativa en el estado de San Luis Potosí, se encargará de *precisar el grado de respuesta gubernamental a las preocupaciones ciudadanas respecto de la puesta en marcha de decisiones de política que les atañen de forma directa,* así como también de *describir la efectividad de los mecanismos de queja, que permiten a los ciudadanos contar con recursos suficientes para proteger sus derechos.* Esta dimensión se encuentra compuesta por dos indicadores individuales, el primero de ellos, se refiere al grado de sensibilidad que se percibe, muestra el gobierno frente a la opinión ciudadana, aspecto del que nos ocuparemos a continuación. El segundo tiene que ver con la percepción de la ciudadanía de la capacidad que tiene para acudir a segundas instancias u otras autoridades jurisdiccionales cuando le es negada una solicitud de derecho de acceso a la información, en un sentido más amplio, de lo que se trata es de medir la capacidad ciudadana por hacer valer sus derechos fundamentales y en qué medida ésta es capaz de buscar alternativas que no se agotan en determinado orden o poder en el gobierno.

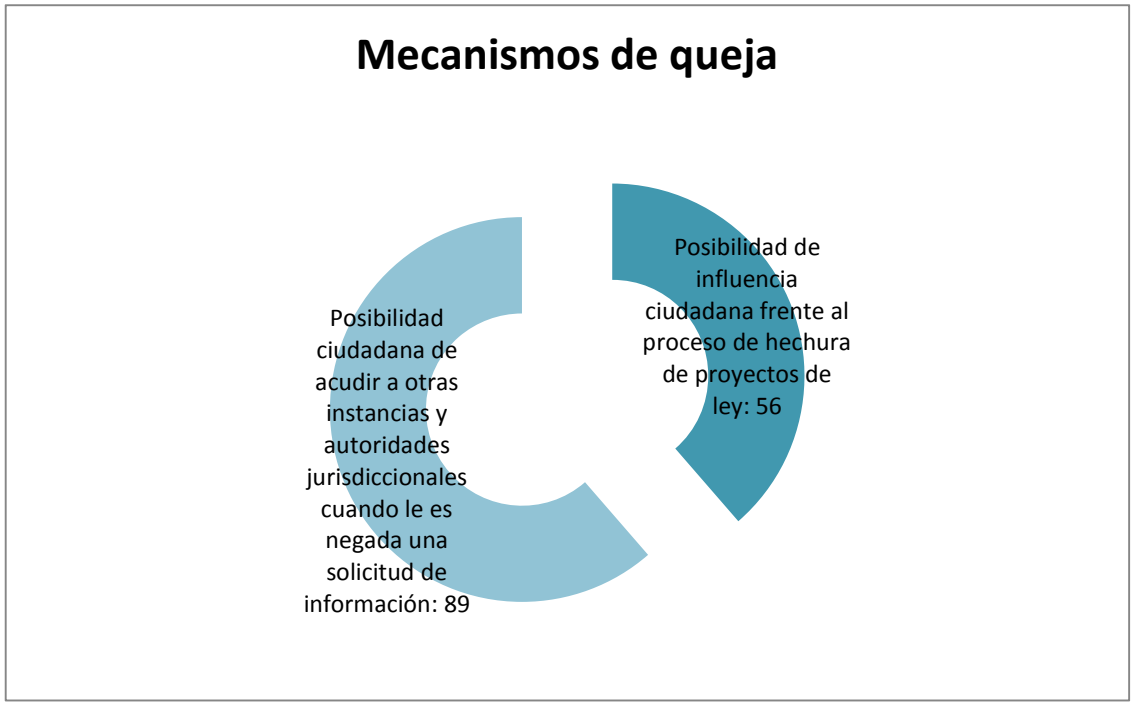
En la construcción de esta conversación cotidiana a la que aspira ser el modelo de gobierno abierto, la determinación del grado de respuesta por parte del aparato de gobierno, juega, desde luego, un papel fundamental; este trabajo de investigación parte de una hipótesis que sostiene que la administración pública de San Luis Potosí está en el camino de implementar un modelo de gobierno abierto, pero que se enfrenta a inercias culturales que dificultan una apertura más amplia y consolidada que han impedido su plena adopción; la problemática es multifactorial, y encuentra arraigo en el pasado de un gobierno

autoritario, cuya herencia sigue determinando muchas de las prácticas patrimonialistas en los ámbitos político, social y económico del país.

No obstante, la adopción de políticas públicas de la naturaleza de la de gobierno abierto, la adhesión a organizaciones como la AGA, y el impulso a la transparencia por medio de la creación de la legislación pertinente y sus reformas, son vistas como una importante voluntad política por inscribir al país en procesos democratizadores capaces de detonar el desarrollo social y económico, que ha logrado dar continuidad a los procesos de transición democrática en el país.

En esta tesitura, la determinación del grado de sensibilidad mostrado por el gobierno respecto de las preocupaciones ciudadanas, expresado por la oportunidad que tienen los ciudadanos de presentar objeciones o comentarios, previo al inicio de un proyecto de ley, representa una forma válida e importante para completar esta descripción del momento en el que se encuentra la apertura gubernativa estatal (Ver gráfico 12).

Gráfica 12. Gobernanza y estado de derecho



Fuente: Elaboración propia.

La noción de que las preocupaciones ciudadanas no encuentran resonancia en los funcionarios y autoridades que constituyen el aparato de gobierno, es el origen de la idea de gobierno abierto, es la convicción de que un gobierno necesita legitimarse, y que para hacerlo el intercambio de bienes públicos y posiciones de gobierno debe estar en equilibrio. De esta manera, y de acuerdo a las pretensiones de este estudio, podemos comenzar a perfilar los aspectos que requieren mayor atención y cuya determinación intenta abonar en el conocimiento del gobierno abierto en el ámbito sub nacional, específicamente en el estado de San Luis Potosí. El primer indicador de esta última variable, tiene calificación

reprobatoria, con 56 puntos, la visión general acerca de la respuesta gubernativa frente a las preocupaciones ciudadanas es muy pobre.

Esta reducida visión pública acerca de la capacidad ciudadana de influir en la toma de decisiones, es una de las deficiencias más significativas en la implementación de políticas de gobierno abierto, representan su negación, relegando el discurso del gobierno abierto a la esfera de la retórica oficial.

El segundo indicador que integra esta variable es el relativo a la posibilidad de acudir a instancias superiores del orden judicial, cuando es denegada una solicitud formal de información, la finalidad de este marcador no es otra sino especificar la percepción que se tiene de los mecanismos de queja, es decir la capacidad ciudadana de desafiar las decisiones del gobierno ante otra instancia o juez.[84]En contraste con su par, este indicador muestra una de las apreciaciones más altas en el estudio, con una calificación de 89, podría argumentarse que esta apreciación exitosa es atribuible a las continuas reformas a las que ha sido sujeta la legislación en materia de transparencia y a la articulación de un marco legal robusto, que permiten afirmar, que la garantía del derecho de acceso a la información en México, se encuentra en un proceso de construcción firme, prueba de ello son los esfuerzos que se han hecho desde la ciudadanía[85], y desde el ámbito federal, para la adopción de leyes de esta naturaleza, que finalmente han redundado en el sostenimiento de un imaginario colectivo acerca de sus derechos frente a lo que el estado le dice y comparte, y acerca de los mecanismos de queja que puede accionar para hacerlos valer.

[84] (Resumen Ejecutivo, WJP, 2015; 22)

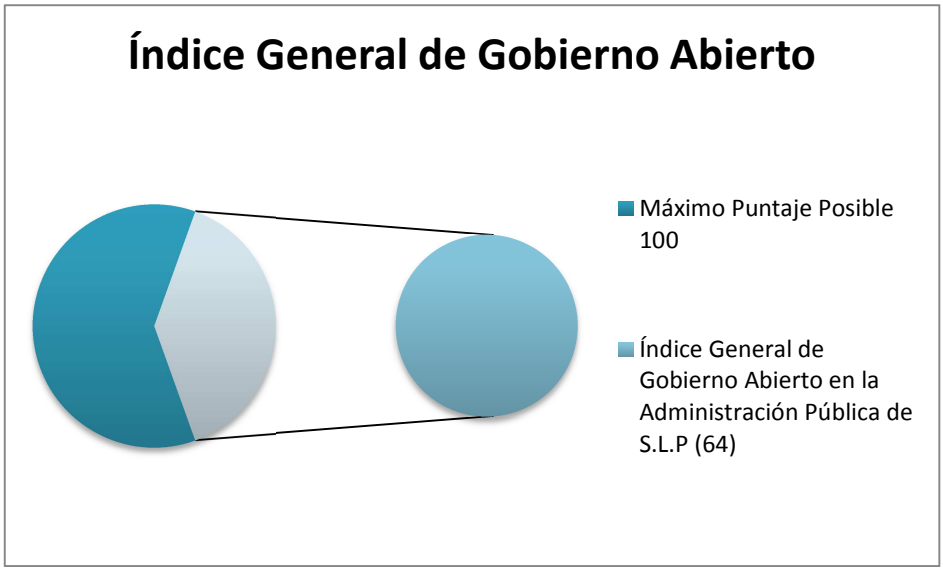
[85] Merece la pena recordar que la primera ley de transparencia en 2002, es resultado de la acción social de un grupo de ciudadanos, reconocido como “Grupo Oaxaca”, que logró posicionar en la agenda pública el tema de la transparencia y la rendición de cuentas.

Como hemos podido observar el desarrollo entre los indicadores que componen esta última variable es pronunciadamente desigual, podría incluso argüirse que esta desigualdad es la constante en la descripción general de gobierno abierto en el estado, asunto sobre el que profundizaremos en la parte final de este trabajo.

4.4 Consideraciones finales

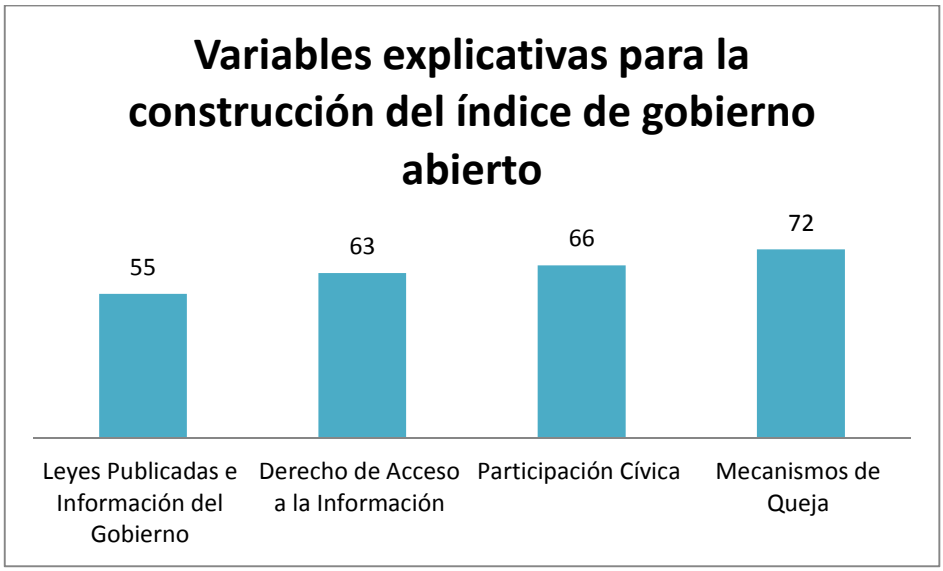
Como se precisó al inicio de este escrito, el objetivo principal de esta investigación era medir *la apertura gubernativa en la administración pública del Estado de San Luis Potosí.* A lo largo del último capítulo, se presentó el índice general de apertura gubernativa, lo hicimos mostrando los resultados del índice general al lado de sus dimensiones, mismas que fueron analizadas a través de sus indicadores individuales, esto nos permitió contestar a cada una de las preguntas de investigación que nos planteamos al inicio de este escrito y que, dicho sea de paso, corresponden a los objetivos específicos de este trabajo, que por tanto, damos por alcanzados. Antes de finalizar este capítulo y a modo de recapitulación, mostramos el gráfico 13 que presenta el resultado del índice general, seguido de la gráfica 14 en la que se muestran las variables que lo conforman con su calificación individual. Finalmente presentamos unos últimos apuntes acerca de este estudio con los cuales pretendemos cerrar éste capítulo y dar por concluido el objetivo principal de esta investigación.

Gráfica 13. Índice general



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 14. Variables explicativas

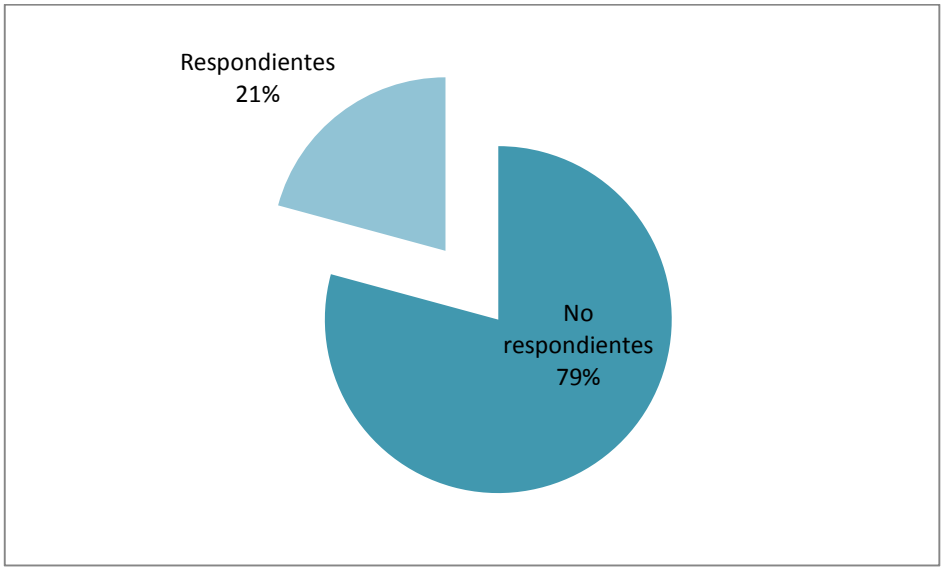


Fuente: Elaboración propia.

La determinación de un índice de apertura gubernativa, no es otra cosa que un esfuerzo por describir el momento en el que se encuentra la administración pública estatal respecto de la adopción de políticas públicas de gobierno abierto. El impulso que desde el ámbito federal y en un marco más amplio la tendencia global hacia la adopción de iniciativas de esta naturaleza, han propiciado la generación de una serie de acciones en el orden sub nacional que son reflejo de ellas, la finalidad de este estudio fue la de determinar en qué grado han sido incorporadas a las prácticas gubernativas cotidianas, ello para poder exponer una fotografía que sea punto de partida y después de referencia, respecto de la adopción de la política nacional de gobierno abierto. Como pudimos observar, con una calificación de 64, podemos decir que la **hipótesis** de este trabajo se sostiene, al afirmar que el gobierno estatal está en el camino de implementar un modelo de gobierno abierto, cuyo impulso básico proviene de una exigencia democrática globalizada, ampliamente deseada, pero que se enfrenta a inercias culturales y malas prácticas gubernativas, que dificultan una apertura más amplia y consolidada. En específico, y como pudimos estudiar a lo largo de este capítulo, los aspectos peor evaluados siguen teniendo que ver con la discriminación de la que son objeto las minorías, la obsolescencia con la que se perciben las prácticas administrativas de las dependencias, el acceso a datos abiertos de los denominados “altos funcionarios” del gobierno, la atmósfera general de inseguridad en el país, que da cuenta de la pobre percepción que se tiene de las instituciones que conforman la fuerza pública y por último de la idea general acerca de la tenue injerencia en el proceso de hechura de política pública con la que cuenta la ciudadanía.

No todos estos aspectos se cuentan entre las filas de la moderna acepción de gobierno abierto, la mayoría, son aspectos básicos de inclusión y eficiencia pública que no han podido ser resueltos y que siguen comprometiendo los desarrollos sociales y económicos del estado, muestra de ello es la pobre cultura cívica mostrada en general por los funcionarios públicos (Ver gráfico 15).

Gráfica 15. Cultura de transparencia y servicio público en la administración pública del estado de San Luis Potosí



Fuente: Elaboración propia.

Asunto al que ya hemos hecho referencia en el desarrollo de este capítulo, la intención de mostrar esta figura, es el confirmar, que las cojeras de la apertura gubernativa, mucho tienen que ver con la cultura organizacional de las dependencias de carácter público y con el papel de los funcionarios, el cual, es determinante en la instrumentación de prácticas abiertas, y que tiene como contrapartida para su supervivencia, la falta de una ciudadanía

efectiva ejercida por la sociedad civil, podemos decir con Paz[86], que es una de las razones principales de la lentitud con que se han ido implantando en nuestro suelo no las instituciones sino las *prácticas* democráticas.

Conclusiones

El primer capítulo se ocupó de montar un escenario teórico que nos permitió contextualizar la idea de gobierno abierto, entender su proceso de formación, sus antecedentes, evolución, sus implicaciones históricas y los vínculos que guarda con el mundo y sus contextos actuales y mediatos. La provisión de estos referentes ideológicos nos sirvió también para definir puntualmente de qué se trataba la idea, la manera en que habríamos de aproximarnos a ella y las pautas metodológicas que debíamos emplear para hacerlo.

Los capítulos segundo y tercero se encargaron de establecer las bases conceptuales de la idea de gobierno abierto; El capítulo segundo habló de transparencia, lo hizo teniendo como hilo conductor la idea de poder político, los *arcana imperii* o secretos de estado, y la idea de rendición de cuentas vista como la conclusión a la que deberían llegar el ejercicio de prácticas transparentes al interior de los aparatos burocráticos.

A lo largo del tercer capítulo se expusieron las dos dimensiones que completan la idea de gobierno abierto: participación y colaboración. La finalidad de estos capítulos fue la de dotar de información suficiente que propusiera al lector compartir la integralidad de la idea de gobierno abierto. De esta manera estos primeros artículos, sirvieron como marco de referencia para poder pasar al cuarto y último capítulo, durante el cual se expusieron los

[86] (Paz, Octavio, 2014; 80, con cursivas en el original)

resultados obtenidos en el trabajo de campo; en el desarrollo de éste y a través de cada uno de los objetivos de investigación dimos respuesta a las preguntas que se plantearon al inicio de este estudio, de esta forma se dio también por concluido el objetivo principal de este trabajo, que era precisamente establecer la medida de la apertura gubernativa en la administración pública estatal, misma que se fundó por medio de un índice general, el cual fuimos analizando a través de sus indicadores individuales. Así mismo y de acuerdo a esta información nos fue posible valorar la hipótesis de investigación, con dicha valoración se dio por finalizado el capítulo cuarto.

La consigna de la demanda por una mayor participación política, parece seguir dirigiendo las acciones sociales en el país, herederas del movimiento de 1968 y la consecuente reforma política de 1977, las exigencias por la modernización de los modelos burocráticos pesados y arcaicos han propiciado la adopción de nuevas técnicas para gestionar la cosa pública. En este acercamiento, muy parecido al contagio y a la imitación de modelos occidentalizados y globalizados, la nueva gerencia pública da paso a la moderna idea de gobierno abierto. Su implementación viene acompañada de abundantes viejas promesas por desarrollos sociales más igualitarios. En el momento político mexicano actual, en el que la alternancia en el poder, ha demostrado no ser la respuesta para alcanzar formas políticas socialmente más justas, esperamos las consecuencias que la adopción de este tipo de acciones pueda llegar a tener, lo que se percibe como un manojo de buenas intenciones debieran ser, sin embargo, consecuencia de ese desarrollo social y económico igualitario y no adscripciones a modelos políticos que tal vez tengan poco que ver con la realidad que vive el país.

No obstante, vemos en su implementación una cierta voluntad política que podría repercutir de manera positiva en la manera de hacer gobierno. La condición sustancial tendrá que ver con el involucramiento ciudadano, con su interés en lo público, con la información que pueda hacerse llegar y la manera en que ello se vea reflejado en una discusión contributiva y valiosa de los temas relevantes para todos.

Bibliografía

Libros y ensayos

Adsera, Alicia et Al. (2003) "Are you being served? Political Accountability and Quality of Government", Journal of Law, Economics and Organization, 19 (2).

Aguilar Rivera, José Antonio. (2008) *Transparencia y democracia: claves para un concierto.* Cuadernos de Transparencia No 10*, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).*

Hofmann, Andrés, Ramírez Alujas, Álvaro y Bojórquez Pérez Nieto, José Antonio (2012) La promesa del gobierno abierto, ITAIP/ INFODF.

Arellano Gault, David. (2008). Transparencia desde un análisis organizativo: Los Límites del nuevo institucionalismo económico y las fallas de la transparencia". Revista del CLAD Reforma y Democracia. 40 (1). 1-15.

Arellano-Ríos, Alberto y Hurtado, Javier, (2011) El derecho de asociación y reunión en México: una revisión constitucional, Revista Estudios Socio-Jurídicos [en línea] 13 (Enero-Junio) Disponible en:<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73318918003>ISSN 0124-0579

Arendt, Hannah, (2006) Sobre la revolución, Alianza Editorial.

Arendt, Hannah. (2009) La Condición Humana, Capitulo II; La esfera pública y la privada. Paidós.

Barber, Benjamin, (2013) Democracia fuerte, un marco conceptual: Política de la participación. Alianza Editorial, en Del Águila et al. La democracia en sus textos, Alianza Editorial.

Behn, Robert D, (2003) Rethinking Democratic Accountability, Washington, D. C., Brookings Institution.

Berlin, Isaiah. (2010) Dos Conceptos de Libertad, Alianza Editorial.

Bloch Marc, (1982) Introducción a la Historia, Fondo de Cultura Económica.

Bobbio Norberto, (2000) Derecha e Izquierda, Punto de lectura.

Bobbio, Norberto, (2013) La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político, México, Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, Norberto, (2014) Liberalismo y Democracia, Fondo de cultura económica.

Bobbio, Norberto. (2014) Estado, Gobierno y Sociedad, Por una teoría general de la política. Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, Norberto, (2014) El futuro de la democracia, FCE., Buenos Aires.

Calderón y Lorenzo. (2010) Open Government, Gobierno Abierto, Algón Editores.

Campuzano Paniagua, Gabriel. (2003). La Necesidad de la Transparencia en la Administración Pública Mexicana, Revista de Administración Pública, 38(1).

Carbonell, Miguel (2011) Transparencia, ética pública y combate a la corrupción. Una mirada constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Coronel, S. Sheila, (2012) Measuring Openness: A survey of transparency ratings and the prospects for a global index.

Cosío Díaz, José Ramón. (2008). Transparencia y Estado de Derecho. En John M. Ackerman (Coord.). Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho. (100-116). Siglo XXI.

Cosío Villegas, Daniel. (2014) El intelectual mexicano y la política. Planeta.

Darbshire, Helen. (2010). Proactive Transparency: The Future of the Right to Information? A Review of Standards, Challenges, and Opportunities. Washington DC, The World Bank, Access To Information Program Working Paper)

Diez textos básicos de Ciencia Política, (2014) Ariel.

Fuentes, Guillermo, y Güemes Ma. Cecilia et al. (2009). Modernizar y democratizar la Administración Pública, una mirada desde la realidad de Latinoamérica, Revista Enfoques, 7(11)55-84.

García Gutián, Elena (2013) Teoría de la democracia, vol. 1: El discurso liberal> democracia y representación. Alianza Editorial, Madrid, en Del Águila et al. La democracia en sus textos, Alianza Editorial.

Garcé, Adolfo. (2015) El Institucionalismo Discursivo como Oportunidad. La Ciencia Política Latinoamericana y el Estado del Arte en la Literatura Sobre el Poder Político de las Ideas. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60335405007.

González Padilla, Roy. (2010) Conceptos, usos y lenguajes de la política. La era de la "transparencia": Cambio político o giro conceptual?

Guerrero, Eduardo. (2005). Libros Autores e Ideas para abrir una discusión. En Mauricio Merino (Coord.), Transparencia: libros, autores e ideas. (26-35). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) e Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

Guerrero, Juan Pablo. (2005). Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto. En Mauricio Merino (Coord.), Transparencia: libros, autores e ideas. (46-51). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) e Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

Habermas, Jürgen, (2013) Derechos humanos y soberanía popular. Las versiones liberal y republicana. Alianza Editorial, Madrid, en Del Águila et al. La democracia en sus textos, Alianza Editorial.

Hobsbawm, Eric. (2014) Historia del siglo XX, Crítica. (2014)

Klein, Oliver (2012) El movimiento de los Indignados: desde España hasta Estados Unidos. Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32523131010.

López Ayllón, Sergio y Arellano Gault, David. (2007) Estudio en Materia de Transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio. (2010). "La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos" en. La estructura de la rendición de cuentas en México, coordinado por Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, Universidad Nacional

Autónoma de México (UNAM) y Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). pp. 1-28.

López Ayllón, Sergio. (2009) El acceso a la información como un derecho fundamental, La reforma al artículo 6 de la constitución mexicana. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

Mainwaring, Scott. (2003) "Introduction: Democratic Accountability in Latin America", Nueva York, Oxford University Press.

Manin, Bernard. (1998) Los principios del gobierno representativo. Alianza Editorial.

Manjarrez, Jorge. (2001) La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México; 1997-2001, UNAM, tesis doctoral, ciencia política.

Merino, Mauricio. (2008) "La Transparencia como política pública" Ackerman, coord. Más allá del acceso a la información. Siglo XXI. Pp. 240-262.

Merino, Mauricio. (2005) "Introducción", en Merino, Mauricio (Coord.). *Transparencia: libros, autores e ideas. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)* y *Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)*

Merino, Mauricio. (2006). "Muchas políticas y un solo derecho" en Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario., ed. Por Sergio López Ayllón, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) e Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).pp.127-156.

Monsiváis, Alejandro. (2005). Políticas de Transparencia: Ciudadanía y rendición de cuentas. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

O´Donell, Guillermo. (1998) "Horizontal Accountability in New Democracies" Journal of Democracy, 9 (3).

Oszlak, Oscar. (2013) Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. RedGEALC.

Pasquino, Gianfranco. (2014) Nuevo curso de ciencia política, Fondo de Cultura Económica.

Paz, Octavio y Sherer Julio. (2014) Encuentro: Octavio paz y Julio Sherer, Fondo de Cultura Económica.

Peschard et al. (2013) Diez años de transparencia en México, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

Peschard, Jacqueline. (2006) Transparencia y partidos políticos, Cuadernos de Transparencia No. 8, *Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).*

Peters, B. Guy. (2000) Institutional Theory: Problems and Prospects. Institute for Advanced Studies.

Popper, R. Karl. (1994) La sociedad abierta y sus enemigos. Paidós.

Powell, Walter y Di Maggio, Paul. (1991) El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional. Fondo de Cultura Económica.

Priego Moreno, Alberto. (2011) La primavera árabe: ¿Una cuarta ola de democratización? Revista UNISCI, Universidad Pontificia Comillas. Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76718800004> ISSN 2386-9453

Putnam, Robert, (2000) Bowling Alone, Simon and Schuster Paperbacks.

Ramírez -Alujas, Álvaro. (2010) Innovación en la gestión Pública y Open Government (Gobierno abierto) Una nueva vieja idea. Revista Buen Gobierno.

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

Ramírez-Alujas Álvaro. (2011) Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública, Revista Enfoques. Vol. IX, No. 15. Pp. 99-125.

Ríos Cázares, Alejandra y Cejudo, Guillermo. (2010). "La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México" en La estructura de la rendición de cuentas en México, ed. Por Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, Universidad Nacional

Autónoma de México (*UNAM) y Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) pp. 115-203.*

Rivero, Ángel. (2013) El discurso republicano, Alianza Editorial, Madrid, en Del Águila et al. La democracia en sus textos, Alianza Editorial.

Rodríguez, Jesús. (2006) Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

Sabine, George. (2013) Historia de la Teoría Política, Fondo de Cultura Económica.

Salazar Ugarte, P. (Ed.). (2007). El Poder de la Transparencia. Nueve Derrotas a la opacidad. Universidad Nacional Autónoma de México (*UNAM) e Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).*

Sartori, Giovanni. (2014) Elementos de Teoría Política, Alianza Editorial.

Sartori, Giovanni, (2013) Teoría de la democracia, vol. 1: El debate contemporáneo. Alianza Editorial, Madrid, en Del Águila et al. La democracia en sus textos, Alianza Editorial.

Sartori, Giovanni. (2014) ¿Qué es la democracia?, Taurus.

Schedler, Andreas. (2004) *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia No. 3. *Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).*

Steinmo, Sven. (2001) Institutionalism. University of Colorado in International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences.

Tarrow, Sidney. (1997) El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política, Alianza Editorial.

Tilly, Charles. (1995) Los movimientos sociales como agrupaciones históricamente específicas de actuaciones políticas. Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).

Ugalde, Luis Carlos. (2002) Rendición de cuentas y democracia. El caso de México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

Universidad Externado de Colombia, (2014) Guía de buenas prácticas en gobierno abierto. Digiprint Editores.

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) e Instituto *Federal de Acceso a la Información (IFAI).*

Uvalle, Ricardo. (2008) Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 50(203).

Vergara, Rodolfo. (2005) La Transparencia como problema. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

Villanueva, Ernesto. (2004) Temas Selectos de derecho a la información". Universidad Nacional Autónoma de México (*UNAM).*

Villanueva, Ernesto. (2005), Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia. En Mauricio Merino (Coord.), Transparencia: Libros, autores e ideas. (57-64). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) e Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)

Villanueva, Ernesto (2006) Derecho de acceso a la información en el mundo. Porrúa.

Woldenberg K. José, Una segunda generación de reformas la Gobernabilidad. Comentarios a la ponencia: México: ¿Sistema presidencial o parlamentario? De Jorge Carpizo.

Artículos Periodísticos.

Cheikh Fall, "África y las redes sociales: las nuevas formas de participación ciudadana". Diario El País. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2016/02/18/planeta_futuro/1455818026_253153.html.

Gil Calvo, Enrique. (2011) "La cuarta ola democratizadora". Diario El País. Disponible en: http://elpais.com/diario/2011/03/11/opinion/1299798004_850215.html.

Vallespín, Fernando, (2010) "Cuando las palabras pierden su significado". Diario El País. Disponible en: http://elpais.com/diario/2010/04/16/espana/1271368808_850215.html.

Montalvo, Tania, (2016) "La mitad de los estados están reprobados en transparencia". Animal Político. Disponible en:http://www.animalpolitico.com/2015/05/el-50-de-los-estados-estan-reprobados-en-transparencia/

"Estados se quedan sin tiempo para armonizar sus leyes de transparencia" Redacción Animal Político, 2016. Disponible en: http://www.animalpolitico.com/2016/05/estados-se-quedan-sin-tiempo-para-armonizar-sus-leyes-de-transparencia/

Montalvo, Tania, (2016) "Órganos estatales de transparencia, reprueban en garantizar acceso a la información" Disponible en: http://www.animalpolitico.com/2014/01/los-organos-estatales-de-transparencia-reprueban-en-garantizar-el-acceso-la-informacion/

Arroyo, G. Ana, (2016) "INFOEMX y la transparencia como un derecho de élite" Animal Político. Disponible en: http://www.animalpolitico.com/blogueros-inteligencia-publica/2016/05/26/infomex-y-la-transparencia-como-un-derecho-de-elite/

Villa, Itzel, (2016) "Veracruz, segundo lugar nacional en agresión a periodistas: Artículo 19". El financiero. Disponible en: http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/veracruz-segundo-lugar-nacional-en-agresion-a-periodistas-articulo-19.html

Sitios de internet

Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. www.encup.gob.mx

Amipci. Asociación Mexicana de internet. https://www.amipci.org.mx/es/

Díaz Iturbide, Diego coord. (2007). Métrica de la transparencia en México, México IFAI-COMAIP (http://www,ifai.org.mx/TemasTransparencia/metrica)

INAI, Instituto Nacional De Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/ifai.aspx

"Memorandum on Transparency and Open Government" (OGD), Executive Office of the president of the United States of America, Washington DC: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_fy2009/m09-12.pdf

Open Government Partnership. www.opengovpartnership.org

Alianza para el Gobierno Abierto. www.gobabiertomx.org

World Justice Project. www.worldjusticeproject.org

Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí. www.cegaipslp.org.mx

Fundación CTIC. http://datos.fundacionctic.org/

Gobierno Abierto San Luis Potosí. www.gobiernoabiertoslp.mx

Declaración Conjunta para la Implementación de Acciones para un Gobierno abierto en San Luis Potosí. disponible en: http://gobiernoabiertoslp.mx/wp-content/uploads/2015/12/DeclaracionConjuntaGA.pdf

IDAIM, Índice de Derecho de Acceso a la Información Pública. *http://idaim.org.mx/documentos*

Freedom House. Disponible en: *https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/mexico-espa-ol*

*Instituto Nacional Electoral. Disponible en:*http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/I_El_padron_afiliados_militantes_partidos_politicos_nacionales/

Partido Conciencia Popular. Disponible en: *http://www.concienciapopular.com.mx/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=184*

Partido Acción Nacional. Disponible en: *http://www.panslp.org/wp-content/uploads/2015/10/LN-SAN-LUIS-POTOSI-CORTE-13-12-15.pdf*

Anexos

Cuestionario[87]

Leyes publicadas e información provista por el gobierno.

1. En la práctica, el gobierno local provee información fácil de comprender acerca de los derechos de la ciudadanía (derechos penales, derechos laborales básicos, asuntos de salud pública)

a) Casi Siempre *b)En la Mayoría de los Casos* *c) En Algunos Casos*

2. En la práctica, el gobierno hace un esfuerzo para hacer accesibles las leyes en las lenguas habladas por segmentos importantes de la población (lenguas indígenas, dialectos)

a) Casi Siempre *b)En la Mayoría de los Casos* *c) En Algunos Casos*

3. En la práctica, las modificaciones a las regulaciones legales son publicadas oportunamente

a) Casi Siempre *b)En la Mayoría de los Casos* *c) En Algunos Casos*

4. En la práctica, los trámites administrativos pueden realizarse a bajo costo, por ejemplo por mail o en línea

a) Casi Siempre *b)En la Mayoría de los Casos* *c) En Algunos Casos*

5. En la práctica, los proyectos de ley a ser discutidos por el cuerpo legislativo están disponibles para la ciudadanía antes de ser aprobados.

[87] Este cuestionario se elabora a partir de las variables usadas por *World Justice Project* para crear su Índice de Gobierno Abierto. Las adecuaciones respecto de las variables aquí utilizadas responden principalmente al tipo de sujetos a los que se aplicaron los reactivos y a un esfuerzo por adecuar la consulta a la realidad local.

a) Casi Siempre b)En la Mayoría de los Casos c) En Algunos Casos

6. En la práctica, los procedimientos legislativos (ej. Los proyectos de ley presentados ante la legislatura para su consideración o aprobación) son difundidos a la ciudadanía por los medios de comunicación (radio, tv, plataformas de internet)

a) Casi Siempre b)En la Mayoría de los Casos c) En Algunos Casos

7. En la práctica, las decisiones judiciales son publicadas cada determinado tiempo.

a) Casi Siempre b)En la Mayoría de los Casos c) En Algunos Casos

Derecho a la información

8. Si los ciudadanos piden una copia de algún proyecto de construcción de obra gubernamental, con anterioridad al inicio de la misma. ¿Qué tan probable es que la autoridad correspondiente, provea dicha copia.

a)Muy Probable b)Probable c)Poco Probable d)Muy Improbable

9. Asuma que pide tener acceso a la información poseída por el secretario de educación acerca de cómo es utilizado el presupuesto de la dependencia. ¿Qué tan probable es que se otorgue dicha información?

a)Muy Probable b)Probable c)Poco Probable d)Muy Improbable

10. Asuma que pide tener acceso a la información poseída por el secretario de finanzas acerca de cómo es utilizado el presupuesto de la dependencia. ¿Qué tan probable es que la información provista sea pertinente y completa?

a)Muy Probable *b)Probable* *c)Poco Probable* *d)Muy Improbable*

11. Asuma que pide tener acceso a la información poseída por el secretario de salud acerca de cómo es utilizado el presupuesto de la dependencia. ¿Qué tan probable es que la dependencia de gobierno otorgue dicha información en un período razonable de tiempo?

a)Muy Probable *b)Probable* *c)Poco Probable* *d)Muy Improbable*

12. Asuma que pide tener acceso a la información poseída por el secretario general de gobierno acerca de cómo es utilizado el presupuesto de la dependencia. ¿Qué tan probable es que la dependencia de gobierno otorgue dicha información a un costo razonable? (en caso de solicitar copias certificadas por ejemplo)

a)Muy Probable *b)Probable* *c)Poco Probable* *d)Muy Improbable*

13. ¿Qué tan factible es conocer el presupuesto de las dependencias de gobierno en San Luis Potosí?

a)Muy Factible *b)Factible* *c)Poco Factible*

14. ¿Qué tan accesible son las copias de contratos del gobierno en el estado?

a)Muy Accesibles *b)Ligeramente Accesibles* *c) Nada Accesibles*

15. ¿Qué tan accesibles son los datos acerca de las fuentes de financiamiento de las campañas electorales de los candidatos electos en la entidad federativa?

a)Muy Accesibles *b)Ligeramente Accesibles* *c) Nada Accesibles*

16. ¿Qué tan accesibles son los registros de datos abiertos de altos funcionarios del gobierno en San Luis Potosí?

a)Muy Accesibles *b)Ligeramente Accesibles* *c) Nada Accesibles*

17. ¿Qué tan accesibles son las copias de los actos administrativos realizados por las dependencias gubernamentales locales?

a)Muy Accesibles *b)Ligeramente Accesibles* *c) Nada Accesibles*

18. ¿Qué tan accesibles son los reportes de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en el Estado?

a)Muy Accesibles *b)Ligeramente Accesibles* *c) Nada Accesibles*

Participación Ciudadana

19. ¿Qué tan probable es que un ciudadano potosino sea agredido por la policía, sin justificación, por participar en una manifestación pública?

a)Muy Probable *b)Probable* *c)Poco Probable* *d)Muy Improbable*

20. En la práctica, la ciudadanía potosina puede participar libremente en manifestaciones públicas pacíficas, sin temor a represalias.

a)Fuertemente de Acuerdo *b)De Acuerdo* *c)En Desacuerdo*

d)Fuertemente Desacuerdo

21. En la práctica los medios de comunicación (TV, Radio, Periódico) locales pueden exponer libremente su opinión, aunque ésta sea contraria a la postura oficial, sin temor a represalias.

a)Fuertemente de Acuerdo *b)De Acuerdo* *c)En Desacuerdo*

d)Fuertemente Desacuerdo

22. En la práctica, en el Estado de San Luis Potosí, el gobierno no impide a sus ciudadanos el acceso a contenidos publicados en línea.

a)Fuertemente de Acuerdo *b)De Acuerdo* *c)En Desacuerdo*

d)Fuertemente Desacuerdo

23. En la práctica, las organizaciones de la sociedad civil en la entidad pueden expresar libremente opiniones contrarias a las políticas y acciones del gobierno sin el temor a represalias.

a)Fuertemente de Acuerdo *b)De Acuerdo* *c)En Desacuerdo*

d)Fuertemente Desacuerdo

24. En la práctica, los partidos locales de oposición pueden expresar libremente opiniones en contra de las políticas del gobierno sin temor a represalias.

a)Fuertemente de Acuerdo *b)De Acuerdo* *c)En Desacuerdo*

d)Fuertemente Desacuerdo

25. En la práctica, los ciudadanos potosinos pueden reunirse libremente para discutir acerca de un tema político o social en particular o firmar peticiones.

a)Fuertemente de Acuerdo *b)De Acuerdo* *c)En Desacuerdo*

d)Fuertemente Desacuerdo

26. En la práctica, en San Luis la gente puede unirse libremente a la organización política que ellos deseen.

a)Fuertemente de Acuerdo *b)De Acuerdo* *c)En Desacuerdo*

d)Fuertemente Desacuerdo

Grado de reacción y Mecanismos de queja.

27. En la práctica, que tan probable es que los ciudadanos tengan la oportunidad de presentar sus objeciones o comentarios ante los funcionarios y autoridades pertinentes previo al inicio de un proyecto de ley.

a)Muy Probable *b)Probable* *c)Poco Probable* *d)Muy Improbable*

28. En qué medida concuerda usted con las siguientes aseveraciones: Por ley, si una dependencia de gobierno niega a un ciudadano una solicitud de información, los ciudadanos tienen el derecho de inconformarse ante esta decisión ante otra instancia de gobierno o, en su caso, autoridad jurisdiccional. *a)Fuertemente de Acuerdo* *b)De Acuerdo* *c)En Desacuerdo* *d)Fuertemente Desacuerdo*