



Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

[director@revistabuengobierno.org](mailto:director@revistabuengobierno.org)

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Valenzuela Mendoza, Rafael Enrique

La transparencia colaborativa: una herramienta para un gobierno abierto

Buen Gobierno, núm. 18, enero-junio, 2015, pp. 66-82

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660539004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# La transparencia colaborativa:

una herramienta para un gobierno abierto

*Por Rafael Enrique Valenzuela Mendoza*

## RESUMEN

El artículo tiene como propósito caracterizar la colaboración como base de una generación de transparencia que promueve un modelo de gestión pública más abierto e inteligente, con atributos que aluden a una transparencia de datos útiles, publicación de información estratégica y creación de conocimiento abierto a los ciudadanos. En el contexto actual de reforma constitucional en México, la transparencia se ha convertido en el reto más apremiante del gobierno abierto. La reflexión acerca de los diversos tipos de transparencia, conducen a exponer en el artículo, que las obligaciones en transparencia aprobadas por el legislativo serán insuficientes, si no atiende aspectos vinculados a la dimensión organizacional del gobierno abierto. Entre las diversas propuestas realizadas, destaca la que propone avanzar en un modelo de madurez hacia la transformación de las unidades de transparencia y unidades de enlace, en unidades de colaboración administrativa basadas en tres funciones sustantivas: informar, transparentar, comunicar y crear valor.

**Palabras clave:** Gobierno abierto, Transparencia, Gestión Inteligente, Valor Público, Administración Pública

*This paper propose to characterize the collaboration as a basis for transparency generation that promoted a more open and intelligent public management model, with attributes that refer to a transparency of useful data, publication of strategic information and knowledge open creation to citizens. In the current context of constitutional reform in Mexico, transparency has become the most pressing challenge of open government. The reflection about the various types of transparency, leading to show in the article, that transparency obligations approved by the legislature will be insufficient if not addressed issues related to the organizational dimension of open government. Among the various proposals made, highlights the proposed a maturity model for the transformation of transparency units and access of information units, into cooperation administrative units, based on three basic functions: give useful information, be transparent, communicate and create value.*

**Keywords:** Open Government, Transparency, Intelligence Public Management, Public Value, Public Administration

## INTRODUCCIÓN

El propósito del artículo es analizar la transparencia como instrumento eficiente para crear condiciones colaborativas, con efectos en la formación de un modelo de gestión pública más inteligente y abierto, que atienda los servicios públicos con base en buenos resultados, en particular los servicios más apremiantes para la ciudadanía. El foco de atención está centrado en parte en el debate sobre la transparencia, en tanto mandato constitucional de gobierno, que postula el principio de máxima publicidad, de informar y justificar lo que se decide, y como decide, facilitando al ciudadano el acceso a ciertos datos e informes, de forma libre y ordenada. La transparencia se ha convertido en el reto más apremiante del gobierno abierto, derivado de los cambios constitucionales de 2014 y la creación de una Ley General de Transparencia en 2015.

La primera pregunta que queremos hacernos es: ¿Cómo fortalecer la transparencia que exige un gobierno abierto? El actual modelo de gestión en transparencia y acceso a la información requiere migrar hacia un modelo más inteligente, en el que se reconozca que el gobierno se inserta en un esquema de Estado Abierto, lo que implica asumir una función productora de datos e información, que

antes existía solo en agencias gubernamentales en la toma de decisiones políticas, que por lo regular, estaban basadas en la secrecía (*arcana imperii*), que caracterizó el indiscriminado uso del concepto razón de Estado (Robledo, 2015).

La función productora de información implica apertura de los datos e información que mejor provean a la ciudadanía del ideal de creación de conocimiento abierto. Por su naturaleza política, los gobiernos y las administraciones públicas tienden a cerrar las ventanas ante situaciones, en la que está palpable el riesgo de mostrar lo poco ordenado de la casa. No es un asunto de voluntades, sino de una institucionalidad que aun no crea capacidades organizativas suficientes para producir información pública desde el servicio público.

Durante el primer semestre de 2015, México atraviesa momentos de reforma política en materia de transparencia y acceso a la información pública, que pueden significar ponerlo a la vanguardia, o quizá, retroceder ante lo ganado en la reforma constitucional de febrero de 2014 (Salas, 2015). Abrir las ventanas del gobierno es un asunto de la mayor complejidad, si se asume que la dimensión organizacional del gobierno abierto es un asunto olvidado en diversos niveles e instancias de orden público.

Esta coyuntura sugiere retomar el estudio sobre gobierno abierto a nivel local, en el cual Mariñez y Valenzuela (2013) alertaban de la importancia de conciliar el marco institucional de transparencia y acceso de la información pública, con el uso y regulación en materia de archivos. Las leyes secundarias que exige aprobar la reforma constitucional de 2014, continúan en el debate legislativo en comisiones del Senado de la República y destacan por un intento de armonizar la publicación de información mediante estándares comunes en todo el país y su traducción en memoria histórica, esto es el archivo.

No obstante, la propuesta de Ley General de Transparencia se queda corta en atender las capacidades organizacionales suficientes para avanzar en su implementación. La métrica del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) 2014, muestra resultados que confirman que entre 2010 y 2014, no hay variaciones significativas en las cinco dimensiones analizadas. Mientras la transparencia se conciba como un fin, y no como el medio idóneo para transitar hacia un modelo de gestión pública más abierto, inteligente y estratégico, se dejará por fuera todo el potencial que la transparencia colaborativa tiene como instrumento de cambio hacia una administración pública basada en un gobierno abierto.

## **1. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: EL DERECHO A SABER ES UN DERECHO HUMANO**

Dos reformas fundamentales aluden a la transparencia y el acceso a la información pública. La primera (2011) es indirecta y refiere al principio pro persona en la aplicación de normas, que deviene de la reforma al artículo primero constitucional en materia de derechos humanos. El derecho a saber; el acceso a la información pública, exige ser interpretado a la luz de la libertad de expresión y como un derecho inherente a la persona. La segunda reforma (2014) indica que el principio de máxima publicidad, dejó de tratarse de un principio que operaba en el ámbito del Poder Ejecutivo,

ello indica la idea de una transición de un gobierno hacia un Estado Abierto, donde los poderes legislativos, judiciales de la federación y las entidades federativas, organismos autónomos, fideicomisos, y diversos entes que utilicen recursos públicos, deben transparentar el ejercicio de los recursos que financiamos los contribuyentes.

La transparencia es atributo del gobierno moderno y condición sin la cual la apertura no es factible. Tampoco es posible rendir, ni exigir cuentas desde la sociedad, sino hacemos propia la transparencia en otros ámbitos. Fung y Weill (2010) describen la importancia de una transparencia en varias dimensiones: en lo social, lo privado y lo gubernamental, no solo en éste último ámbito. Lo anterior sugiere un efecto transformador de la transparencia de un gobierno abierto, influencia que ha llevado a otros conceptos como *accountability* (rendición de cuentas), participación ciudadana, comunicación política, gestión de la información, entre otros, a destacar la importancia de la sociedad abierta es este paradigma del siglo XXI. Si el gobierno muestra transparencia marginal, no será posible lograr un gobierno abierto, como tampoco lo será sin una sociedad abierta.

La fórmula de una gobernanza abierta a la colaboración será exitosa, si se logra la articulación virtuosa de Estado, Sociedad y Mercado (ESM), mediante vasos comunicantes creados en procesos de interacción, negociación, fomento de valores éticos y políticos, arreglos por los cuales se logra la acción colectiva (Valenzuela, 2013). En esta línea, las reformas políticas en materia de transparencia y acceso a la información, dejaron de interesar solamente a los políticos vinculados a la decisión legislativa, sino que también involucra múltiples interesados como Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), empresarios, partidos políticos, emprendedores y otros más. Una sociedad abierta (Popper, 2010), no es totalmente sinónimo de una sociedad transparente (Vattimo, 1989). La primera pretende destacar que los gobiernos no se conciben gobernando súbditos, sino ciudadanos, con capacidad racional de intervenir, influenciar e innovar en el curso de acción de los asuntos públicos. Una acción racional y razonable que postula una apertura de la sociedad de cara a los problemas que enfrenta, dentro de un contexto donde la identidad de quienes participan se vuelve difusa en la medida en que se incrementa la participación ciudadana mediante las Tecnologías de la Información y la Comunicación TICs. Por otra parte, una sociedad transparente es un ideal que pretende comprender una realidad objetiva. Con la masificación de los medios de comunicación, todo dato e información e incluso las tecnologías, resultan no ser del todo neutrales, porque atienden a momentos específicos y de oportunidad política. La inclusión y diversidad de ser y hacer en la sociedad, implica una sociedad transparente, como una luz que brilla en zonas oscuras, pero no como un sol que encandile y evite conocer más allá del reflejo. Una sociedad transparente es camino, un medio, para lograr la apertura del gobierno, y no es la finalidad en sí misma.

El ideal de la apertura se traducirá en práctica, así se evitan reformas regresivas o que lesionen los avances consolidados en el derecho a saber. Si bien no es factible abrir todo el gobierno, también lo es que la transparencia no debe ser la excepción. Es fundamental mantener avances, pero también identificar cuales obstáculos se vienen presentando en la práctica de la transparencia.



## 2. LA COEXISTENCIA DE DIVERSOS TIPOS DE TRANSPARENCIA

Un gobierno democrático en la era posmoderna, atribuye a los gobiernos características que antaño resultarían impensables. Hoy día, los gobiernos están sujetos a un entramado legal y constitucional que regula su potestad, en virtud de la memoria histórica de abusos en el ejercicio del poder. El eterno problema de la corrupción (Pliscoff, 2012) tiene como resultado una serie de reformas que acotan el accionar del Estado, entendido éste último como “organización de poder” que reviste múltiples atribuciones, enmarcadas en reglas que definen su ámbito de acción sobre la base de un sistema de procedimientos (Uvalle, 2011: 22).

El conjunto de restricciones formales e informales, moldean las condiciones de viabilidad de tales reglas para contener los abusos del poder y los actores de la corrupción. La transparencia es vista como antídoto para resolver tales problemas, y se concibe como uno de los valores más preciados en las reformas de segunda generación, que aluden a cambios institucionales (Cunill, 2006; Uvalle, 2011). En consecuencia, “al menos, dos instituciones definen los límites constitucionales bajo los cuales se ejerce el poder en un gobierno abierto: principios de máxima transparencia e inclusión ciudadana en la administración pública, está en manos de la ciudadanía, hacerlas efectivas” (Valenzuela, 2013: 5).

Por medio de la transparencia, el Estado se acerca a los ciudadanos desde el momento que tienen el derecho de exigir que los gobiernos justifiquen e informen de sus decisiones (Uvalle, 2011). De este modo, toma fuerza la visión de una concepción de gobierno democrático, en que la metáfora de David Easton (2001) disminuye su capacidad explicativa, para dar cabida a una concepción en la que el “Estado no es una caja negra inaccesible a los ciudadanos, sino un sistema abierto de dirección y gestión que responde a lo público y en consecuencia, es congruente con los valores de la democracia moderna...” (Uvalle, 2011: 25).

Como un valor de la democracia, la transparencia “es una condición necesaria para que el imperio de la ley y la rendición de cuentas sean una realidad” (Peschard, 2008: 11), toda vez que permite conocer si las decisiones, acciones y políticas están en el marco institucional trazado para ello y si las políticas públicas responden a las demandas de los ciudadanos. No obstante, la lógica bajo la cual operan los gobiernos abiertos exige ir más allá de la transparencia.

Un gobierno abierto tiene como piso mínimo la transparencia. Como su eje articulador, la transparencia legal no es suficiente, implica ir más allá de la concebida como resultado de la primera y segunda generación de reformas en México. Disponer como ciudadanos de una variedad de fuentes de información, es una institución central de la poliarquía (Dahl, 1992). Por ello, la transparencia se rige por el principio con la idea de generar efectos positivos, en la aplicación del principio de máxima publicidad y gratuidad de la información. Tal precepto parte de la premisa que la información no es patrimonio del servidor público o el político, sino de la ciudadanía.

El segundo piso de un gobierno abierto, está identificado “con el grado en que los ciudadanos pueden monitorear e influir en los procesos gubernamentales, a través del acceso a la información pública y en las arenas donde se toma la decisión” (Meijer, Curtin, y Hillebrandt, 2012). De esta forma, podemos inferir la relevancia de la transparencia y el acceso a la información pública, y su vinculación con la participación ciudadana. En el marco de un gobierno abierto, la participación ciu-

dadana es específica e implícitamente obliga conocer la gestión pública y desarrollar capacidades colaborativas gobierno- sociedad.

El tercer piso del gobierno abierto es la colaboración. Bajo la lógica colaborativa, un gobierno abierto apuesta por la inteligencia colectiva y la innovación con valor público. Cuando se avanza en la madurez del gobierno abierto, se manifiesta una nueva modalidad de transparencia, basada en la comunicación y que apuesta por el uso creciente de las Tics aplicadas a transparentar la acción de gobierno y de la sociedad. En el tercer piso es donde la transparencia adquiere sentido de evolución en un gobierno abierto, en la que el uso de la información tiene como finalidad resolver problemas públicos e incidir colectivamente con base en evidencia sostenida por datos, información y conocimiento.

La transparencia colaborativa consiste en ir más allá de los estándares previstos en la ley, para hacer más asequible, estratégica y útil la información. Se define como el uso de plataformas interoperables que comunican decisiones, fomentan la participación ciudadana y crea un modelo de organización, donde la gestión es más inteligente y abierta a múltiples actores. El gobierno abierto asume la importancia de fomentar los distintos tipos de transparencia, e incluso es deseable que la ley sea acorde a los requerimientos de un gobierno abierto. La idea de la colaboración exige modificar sustancialmente la forma de operar de los gobiernos, no solo buscando la transparencia, sino la colaboración. La iniciativa de Ley General de Transparencia (2015) en México, que se discute en comisión legislativa del Senado, otorga a las Unidades de Transparencia

...la atribución para que, en caso de que alguna de las unidades administrativas de los sujetos obligados se negaran a colaborar con ellas, puedan dar aviso a su superior jerárquico; de tal suerte que, si el superior persiste en la negativa de colaboración, la Unidad de Transparencia dará aviso al Órgano Interno de Control, protegiendo en todo momento el derecho de acceso a la información de los particulares (Iniciativa de la Ley General de Transparencia, 2015: 32).

La coexistencia de diversos tipos de transparencia y su implementación es inevitable, lo que conduce a buscar la viabilidad adecuada a los casos concretos. Hoffman (2012) indica que existen al menos cuatro tipos de transparencia, además de la transparencia colaborativa. Son la transparencia reactiva (1), activa (2), focalizada (3) y proactiva (4). La primera alude a la petición de información que realizan las personas físicas y morales a instituciones públicas, pudiendo hacerlo de manera anónima. La segunda, que refiere a información mínima obligatoria que por disposición de la ley debe publicarse sin mediar petición para ello. La tercera, que consiste en publicar información socialmente útil sin que medie petición alguna (Fung, Graham y Weil, 2007: 39). La cuarta tiene como objetivo identificar la información que reiteradamente se solicita, para publicarla y reducir el número de peticiones de acceso a la información.

Otra clasificación es la elaborada en base a los atributos de la transparencia, la cual “refiere entonces a la disponibilidad y aumento del flujo de información oportuna, clara, relevante, de alta calidad y confiable relacionada” (Mariñez y Valenzuela, 2013: 60). Siguiendo la tesis de Jonathan Fox, respecto a que no toda transparencia es un marco de reglas que cumplen el propósito para el que fueron creadas, Mariñez y Valenzuela (2013) distinguen dos tipos de transparencia: una que denominan



opaca, y que se manifiesta en gobiernos democráticos sin plataforma de gobierno abierto, y otra, la transparencia clara, que si cuenta con plataforma de gobierno abierto (Maríñez y Valenzuela, 2013: 66).

La transparencia es un concepto multifacético, que a menudo va de la mano con la rendición de cuentas o incluso con la anticorrupción, la imparcialidad y el imperio de la ley (Bauhr y Grimes: 2012: 4). En ocasiones tiende a confundirse con el acceso a la información pública. Si este derecho está consolidado, sin duda existe transparencia. Pero en sentido inverso, la transparencia no necesariamente implica garantizar el acceso a la información pública, toda vez que pueden llegar a formularse excepciones o producir información poco exacta, lo que en ocasiones va en contra de la transparencia misma. Ejemplo de lo anterior es la producción de datos “smog”, puede opacar la información útil y minar la transparencia. Otro caso es la formulación de excepciones que favorecen la opacidad a grado tal de convertirse en la regla.

### **3. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA ERA DIGITAL**

En lo que respecta al acceso de información pública, su relevancia estará condicionado a si la información es útil a la ciudadanía que la solicita (Cunill, 2006: 29). Por tanto, la relación transparencia y ejercicio del derecho de acceder a la información pública, tienen una brecha amplia por reducir. La relación en torno a los dos conceptos se asume como indirecta, toda vez que las condiciones de calidad de la información, oportunidad y claridad, son elementales para incentivar el ejercicio del derecho establecido en el marco reglamentario, legal o constitucional.

El ejercicio del derecho de información está directamente vinculado al nivel de participación cívica. Sin ésta última, no es posible concebir el ejercicio de un derecho, perdiendo efectividad el acceso diseñado en la organización pública, y la transparencia estaría en camino de perder valor en un régimen democrático. En consecuencia, el ejercicio del derecho de información motiva que las decisiones en la vida de las personas, sean informadas, y en el marco de una era de internet, se favorezca la inclusión social, económica y política. No se le puede pedir al ciudadano que participe en los asuntos públicos, si previamente no se le informa, de ahí la relevancia de este derecho en democracia.

Habría que alertar el tránsito entre el ejercicio del derecho de acceso a la información y una mayor inclusión ciudadana, no es en automático, ni es ruta exenta de dificultades. Una manera de referirse a la inclusión es por la vía de la Tics. De entrada habría que distinguir entre internet y el ciberespacio, que es justamente donde se están introduciendo cambios en la vida de las personas.

El internet es una forma de comunicación fácil y rápida para acceder a la información, mientras que el ciberespacio, es un mundo virtual capaz de desdoblar nuestra personalidad, que facilita conocer lo que otros realizan en un campo específico mediante la interacción, lo que va más allá de facilitar una sencilla comunicación (Camps, 2010: 162). En principio las nuevas tecnologías de la información, favorecen y crean nuevas formas de amplitud e inmediatez de la información. Dos problemas se derivan del acceso a la información pública en la era de la tecnología:

El primero tiene relación con lo que Victoria Camps (2010) denomina “la fractura digital”, que consiste en la baja cobertura y acceso a internet de la mayoría de la población, lo que tiende a generar exclusión y menos posibilidades de acceder a la información pública por esta vía. El otro problema deriva de la “inmediatez de la información”, implica que no toda la información inmediata resulta veraz. En una sociedad de tipo consumista, en la que los valores de solidaridad y ética social parecen estar mermados, aumenta la posibilidad de recibir de forma inmediata, cierta información inexacta que termina por diseminarse en forma viral, y que conduce a tomar decisiones alejadas de la realidad. El ciberespacio tiene un efecto real en la vida de las personas, no necesariamente positivo, toda vez que un número indeterminado navega anónimamente, además los usuarios no residen en ningún lugar localizable.

En el marco de un Estado de derecho, esto viene a vulnerar el derecho de terceros, dejando al Estado sin posibilidad de regular ilícitos y proteger los derechos a la privacidad de otros. Aparece un tercer problema, que Camps (2010) y Peters (2013) coinciden en señalar, está relacionado con la afectación a los derechos de propiedad intelectual y la seguridad nacional, que son la base económica de toda sociedad.

De esta forma, las tecnologías muestran efectos positivos y negativos, para transitar de los derechos de acceso a la información como medio para la inclusión y participación ciudadana. De igual forma, el vínculo entre transparencia y acceso a la información pública, presenta efectos positivos y negativos que abordan diversos enfoques teóricos, como el modelo agente principal, el enfoque basado en derechos, el modelo neo institucionalista económico, entre otros.

#### 4. LA TRANSPARENCIA Y ALGUNOS ENFOQUES

Para entender las especificidades de los aparatos administrativos contemporáneos, en aras de avanzar hacia mejores estrategias de diseño e implementación de la transparencia como política de gobierno abierto, es necesario borrar el estereotipo de guerra entre “buenos y malos”, o entre seres “naturalmente” opacos y transparentes (Arellano, 2008). El argumento pretende mostrar que no solo se trata de los burócratas que se niegan a informar y de una ciudadanía ávida de conocer, sino que el problema en realidad representa una falla sistémica de la transparencia.

Diversos estudios en transparencia y acceso a la información pública, conciben a la primera en términos de oferta y al segundo en términos de demanda. Este esquema, se ha basado en la teoría neo institucionalista económico, da por sentado el supuesto racional de la oferta y demanda, que designa como oferente al gobierno y demandante al ciudadano. La teoría refiere que el mecanismo (precio), relacionado a un bien público (información), juega un papel regulador que busca equilibrios en el mercado informacional. Este esquema predominante, basado en la oferta y demanda, deviene de ciertas debilidades puesto que supone que al fortalecer la oferta conlleva una ciudadanía más demandante de información, pero los obstáculos fijan ciertas barreras todavía por superar.

Una propuesta alterna problematiza la transparencia y el acceso a la información, de forma que separa ese binomio. La transparencia resulta una contracara de la rendición de cuentas y se define en términos de una obligación de los gobiernos, irrenunciable y que establece el marco en el

cual el gobierno habrá de informar, explicar y justificar. Estos tres verbos, corresponden a la definición de rendición de cuentas o *accountability* (Valenzuela, 2012). Este último concepto anglosajón, al igual que otros conceptos políticos extraídos del idioma inglés, no tiene un equivalente exacto al ser traducido al castellano. En ocasiones se le traduce como control, fiscalización, o como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas, la cual se define como “la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro lado, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violentado sus deberes públicos (*enforcement*)” (Schedler, 2008).

Esta definición destaca los tres supuestos fundamentales que sustentan la rendición de cuentas: información, justificación y sanción. El primero, involucra el derecho del ciudadano a recibir información, y la correlativa obligación de la autoridad de divulgar todos los datos necesarios. El segundo supuesto concierne al derecho a recibir una explicación de una decisión tomada por la autoridad, y su correlativa obligación de la autoridad de justificar y argumentar la decisión tomada en el ejercicio del poder público.

Normalmente cuando se exige información a las autoridades, y llega a otorgarse, sucede que es de manera poco precisa. Al igual sucede cuando el ciudadano solicita la argumentación de cierta decisión, la explicación resulta no ser del todo confiable por lo regular. Todo ello implica poner en marcha una estructura de incentivos que favorezca el respeto pleno de los derechos del ciudadano y el cumplimiento cabal de las obligaciones de la autoridad. Ciertamente se trata de una relación Gobierno- ciudadanía que exige la generación de datos y una formulación argumentativa, que se provea mediante la instrumentación de un esquema de incentivos selectivos (Olson, 2002). Así, se configura la sanción como el tercer supuesto de la rendición de cuentas.

Por otra parte, el acceso a la información pública alude a un derecho ciudadano que debe garantizar su uso, bajo el menor número de restricciones posibles, dentro de un contexto de legalidad, exigibilidad y anteponiendo su cumplimiento, frente a otros valores que vulneren este derecho. La importancia de separar el binomio transparencia y acceso a la información, resulta favorable para identificar las condiciones que fortalecen, o vulneran, la obligación del gobierno de transparentar recursos, explicar decisiones y justificar cursos de acción.

En el acceso a la información pública, resulta clave establecer una estructura de incentivos, que evite que el derecho corra el riesgo de caer en desuso, y tener efectos negativos ante la falta de exigibilidad del ciudadano frente a la función pública, lo que de suceder, existiría una afectación en términos del derecho positivo de los ciudadanos. Bajo un esquema de oferta de transparencia y demanda de información, se configura una relación gobierno-ciudadano, que sería análoga a la relación productor- consumidor. El aumento en la oferta supondría una disminución de la demanda, lo que pone en evidencia un debate que se muestra complejo, respecto a si mayor demanda de información es un indicador positivo o negativo.

Bajo un esquema donde se fomenta la transparencia, el indicador económico de aumento en la demanda (acceso a la información) es un factor negativo, al suponer que basta con que el gobierno maximice el cumplimiento de la obligación de transparentar su acción y la hechura de la decisión en los asuntos públicos. La promesa de la transparencia, tiene que incidir en una disminución

de la demanda, por lo que si aumentan las solicitudes de acceso a la información pública, resultaría ser un indicador negativo.

En una segunda perspectiva, el aumento de peticiones de acceso a la información pública, que deviene de una ciudadanía activa con un acceso pleno a la información pública, resultaría en exigencias de aumento en los niveles de transparencia, pero también redundaría en mejores condiciones de colaboración de la sociedad civil con el gobierno. Visto así, el indicador de solicitudes crecientes de acceso a la información, sería un indicador positivo.

Al centrar el análisis sólo en el problema de la transparencia, es decir, de forma separada del acceso a la información no como binomio, se facilita un acercamiento distinto. Por tanto, aspectos como la cantidad de información liberada, el uso y la utilidad del sitio web, los estándares de información publicada, el marco institucional y ético, obligan al servidor público a potenciar las capacidades administrativas y organizativas para hacer frente a la obligación de transparentar la función pública.

## 5. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO PROBLEMA

Al analizar el problema del acceso a la información pública, importa el uso que respecto a ese derecho realiza el ciudadano, y evitar que caiga en desuso. Los gobiernos enfrentan capacidades limitadas, lo que supondría que existe mucha más información sin liberar, nueva información que aún no trasciende a la esfera social. La promoción del derecho de acceso, el uso del derecho, las capacidades instaladas en la ciudadanía para ejercerlo, la capacidad sancionadora del Estado al violentar el derecho de acceso a la información, son algunos indicadores de suma valía e importancia en el análisis.

La transparencia y acceso a la información, se regulan en los países de diverso modo y grado. Por lo regular, se alude a un precepto constitucional que sustenta la base del conjunto de reglas sobre las cuales define el juego, en términos de North (2006), y por ello se observa que las acciones tendientes a fortalecer la transparencia y acceso a la información, están en la arena de lo normativo-institucional y en lo organizacional, donde los conceptos de incertidumbre y capacidades institucionales tienen un rol relevante. Desafortunadamente, la dimensión organizacional ha sido poco explorada y asume que existen capacidades y cultura organizacional suficientes para llevar a buen puerto el gobierno abierto.

Un desafío de la transparencia es evitar la formación del “lado oscuro de la transparencia”, Fung y Weil (2010) indican que surge cuando la transparencia no se somete a una estructura completa de rendición de cuentas que vaya más allá de informar en el sector gobierno. Los autores argumentan que no se trata solo de abrir el gobierno, sino transparentar también a las organizaciones y empresas de la sociedad civil. En suma, el gran desafío en el gobierno abierto, es también abrir la sociedad a una colaboración basada en la confianza, donde la transparencia juega rol fundamental como cemento de la relación gobierno, sociedad y economía.

Por tanto, la gestión pública inteligente, abierta y estratégica de la información resulta relevante, puesto que día a día se producen cantidades de información que no son liberadas en el corto o mediano plazo, y cuando se liberan informes o documentos, se hace bajo sospecha de fallas o ses-

gos en el procesamiento de la información. Bajo este contexto, la producción, el tratamiento y el uso de datos, constituyen un elemento central en la transparencia.

El ciclo de la transparencia se cierra en el uso de la información, lo que deviene de un adecuado acceso y la generación de fuentes confiables de datos y documentos. Los datos abiertos son la cara más conocida del gobierno abierto. No obstante, es fundamental rescatar una visión política de la transparencia, que reconoce que los componentes de negociación, incentivos y conflicto, resultan atributos pertinentes en el análisis, puesto que una política pública que aspira a fortalecer la transparencia, acentúa la deliberación abierta de asuntos públicos en la esfera de gobierno, o bien, en el espacio público no estatal.

## **6. UNA VISIÓN COLABORATIVA DE LA TRANSPARENCIA**

Si los gobiernos fallan en proveer información que debiera ser pública, y que resulta esencial para lograr la misión de las instituciones públicas y privadas, la colaboración deja de atenderse como una opción viable, y por tanto, es un imperativo irrenunciable (Donahue y Zechauser, 2011: 104). Bajo un contexto caracterizado por la desconfianza en la relación gobierno, sociedad y empresa, la fragilidad de las instituciones puede traducirse en un incentivo para la colaboración en ciertos contextos. Se afirmó líneas arriba que abordar la transparencia en un gobierno abierto, implica la colaboración como propósito central. La transparencia colaborativa gira entonces en torno de lograr mejores niveles de confianza, fortalecer las instituciones, dar forma a espacios públicos de diálogo e interacción entre gobierno y sociedad. La multiplicidad de actores, dentro de un espacio público no estatal, donde el gobierno dejó de ser actor único, se destaca como actor central en una extensa red de relaciones con actores sociales y privados.

En su narrativa, el gobierno muestra todos los avances en materia de transparencia y acceso a la información, pero frente a la eventual aprobación de una Ley General de Transparencia, sin considerar el decálogo presentado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI), refleja ciertas inercias y tradiciones organizativas que afectan los rendimientos crecientes de una gestión pública más transparente y abierta. Ello denota ciertas resistencias a un cambio en términos de apertura, de ahí la importancia de la participación cívica como segundo componente alineado al acceso a la información pública. Para promover una administración pública más inclusiva, los órganos garantes de la información y la transparencia han realizado importantes cambios institucionales y organizativos, con la intención de lograr una mayor legitimidad en términos de la hechura de la decisión gubernamental.

La participación ciudadana es una condición esencial para lograr la inclusión en la administración pública, aunque se trata de un concepto demasiado “blando” que adquiere múltiples formas, que hacen difícil definirlo en virtud de lo disímulo que resulta su significado. La participación cívica de un gobierno abierto resulta clave en el ejercicio del derecho de acceso a la información, en tanto refiere a un perfil de ciudadanía que se mueve de forma individual, en grupo o colectivamente, a proponer soluciones o problemas que deban ser llevados a la agenda gubernamental para formar parte del proceso decisorio, que junto con el gobierno, la ciudadanía se aboca a resolver. Se trata de una participación ciudadana, que será inclusiva solo si el ciudadano está informado.

Para lograrlo, la tecnología resulta un catalizador de la apertura y acceso a la información, pero sigue siendo limitada y presenta altos riesgos que pudieran socavar las instituciones y la privacidad de las personas. La fractura digital, la inseguridad informática, afectación a derechos de terceros y otros elementos anotados líneas arriba, son algunos de los retos centrales en materia tecnológica que enfrenta un gobierno abierto para impulsar la participación decidida de la ciudadanía. Nemirovski (2010) argumenta que “no es lo mismo una relación abierta entre los ciudadanos y sus mandatarios, que una sostenida en moldes ortodoxos y tradicionales”, en los que la ciudadanía se muestra activa para exigir cuentas a los gobernantes. En consecuencia, la administración pública debe cambiar sus estructuras y funcionamiento por modelos más dialógicos y basados en un nuevo servicio público, que se caracterice por ser más incluyente con la ciudadanía.

Sartori (2007) destaca que la participación niega ser parte de un hecho o una acción, es decir, entiende negada la participación como el simple acontecimiento de estar involucrado. La participación es automovimiento y, por tanto, lo contrario del heteromovimiento (por otra voluntad), es decir, lo opuesto a la movilización” (2007: 150-166). Por ello indica que la participación se observa en grupos pequeños, activos e intensos, agregaría organizados.

Karl Popper (2010: 191) afirma que “los hombres todavía forman grupos concretos y mantienen entre sí contactos sociales concretos de toda clase, tratando de satisfacer sus necesidades sociales emocionales del mejor modo posible”. Siguiendo al autor, la sociedad sin apertura se caracteriza “por la creencia en los tabús mágicos, en tanto que la sociedad abierta es tal, que los hombres han aprendido ya a mostrarse considerablemente críticos con respecto a estos tabús, basando sus decisiones en la autoridad de su propia inteligencia” (Popper, 2010: 497). El reto principal de una sociedad abierta está en “proseguir hacia lo desconocido, lo incierto y lo inestable, sirviéndonos de la razón de que podamos disponer, para procurarnos la seguridad y libertad a que aspiramos” (Popper, 2010: 216).

Una ciudadanía pro activa es la clave para formar una sociedad más abierta y hacer visible los asuntos que permanecen ocultos, al otorgarle la calidad de problemas en una “agenda sistémica” (Parsons, 2007: 158, siguiendo a Cobb y Elder, 1972). Ésta agenda, está formada por los asuntos que los ciudadanos consideran merecen atención del gobierno, por lo que los ciudadanos empujarían a subir a una agenda gubernamental, diversos problemas y soluciones. Para ello, se reitera, el ciudadano debe estar informado y tener garantizado su derecho humano de acceso a la información pública.

Para edificar una visión colaborativa de la transparencia, exige ciudadanía activa y que participe en definir los problemas públicos. La transparencia, se constituye en este momento como un asunto en la agenda de México, una ventana de oportunidad que podría significar un avance o un retroceso, según prevalezca el cabildeo o lobby político, sobre el dictamen de ley en la Comisión legislativa del Senado de la República. La iniciativa de la Ley General de Transparencia está detenida hasta en tanto no se analicen las 80 modificaciones solicitadas a la iniciativa de ley, por el Consejo Jurídico de la Presidencia de la República.



## REFLEXIONES FINALES

Como epílogo se formulan algunas reflexiones que giran en torno de la transparencia y sus efectos en el marco de un gobierno abierto basado en una gestión pública inteligente:

- a) La transparencia es eje articulador del gobierno abierto y la rendición de cuentas. En cada uno, la transparencia juega un rol distinto, de la mayor relevancia. La discusión en el Senado de la República de la iniciativa de Ley General de Transparencia, sugiere el momento político en el cual se definirán avances o retrocesos, en gobierno abierto y rendición de cuentas.
- b) La transparencia colaborativa implica una nueva generación de reformas que institucionalicen un gobierno abierto. Una transparencia colaborativa, es herramienta, estrategia, meta y práctica cotidiana, que implica que los servidores públicos disponen de un capital de confianza enraizado en instituciones y en una gestión pública más inteligente y abierta. Implica, por tanto, una lógica colaborativa, sin negar las lógicas de control bajo la cual opera la rendición de cuentas.
- c) Sin transparencia, difícilmente habrá acceso a la información pública. La transparencia es factor clave que puede restringir el derecho humano de conocer y saber. Si el marco normativo de la transparencia establece excepciones que limitan el acceso a la información pública, los órganos garantes se observarían limitados para hacer valer un derecho humano, que debe existir en todo país que se precie democrático. Un derecho consolidado de acceso a la información pública, sugiere la existencia de una transparencia claramente consolidada, no necesariamente a la inversa.
- d) Al asumir el Estado la función productora de información y datos, el gobierno se acerca más a un Estado Abierto. Esto implica la formación de un nuevo modelo de gestión pública, que desarrolla estrategias inteligentes de uso, coproducción y comunicación de datos, información y conocimiento. Esto convierte a la innovación en insumo esencial de un Estado Abierto que reconoce una sociedad que se transforma. La innovación es por tanto, componente esencial de una transparencia colaborativa.
- e) Bajo un modelo de gestión pública inteligente, abierto y estratégico, el Estado requerirá avanzar en un modelo de madurez hacia unidades de colaboración administrativa, con funciones más amplias a las asumidas por las unidades de transparencia. Tales fun-

### Rafael Enrique Valenzuela Mendoza

Es Doctor en Política Pública por la EGAP, Gobierno y Política Pública, del Tecnológico de Monterrey. Actualmente es Profesor Investigador Titular B, del Instituto de Ciencias Sociales y Administración, de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. En 2014 asesoró diversos proyectos en materia de gobierno abierto e ingresó al Sistema Nacional de Investigadores en la categoría de Candidato. 2013 realizó una estancia de investigación doctoral en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y ese mismo año, coordinó el grupo de investigación que presentó en el CLAD, el panel "Problematicando las condiciones necesarias para construir una administración pública inclusiva: Algunas reflexiones", En coautoría con el Dr. Freddy Mariñez Navarro, publicó el libro Gobierno Abierto ¿Más innovaciones? ¿Más gobierno? ¿Más sociedad? Propuestas para gobiernos locales, Editorial M.A. Porrúa y EGAP. En 2012 obtuvo el primer lugar en el XIII Certamen de Ensayo Político, organizado por la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, con su trabajo intitulado "De la periferia al centro. Análisis de un Gobierno Abierto como vía para la consolidación de la democracia en México". En el CLAD 2012 coordinó el grupo de investigación que presentó el panel "Más allá de la transparencia y la rendición de cuentas: Retos y desafíos bajo un enfoque de Gobierno Abierto", integrado por profesores del Tecnológico de Monterrey (México) y la Universidad de Costa Rica. Es autor de publicaciones en revistas indizadas, arbitradas y de divulgación en el tema de gobierno abierto, federalismo y calidad de la gestión pública. Profesor investigador del Instituto de Ciencias Sociales y Administración, de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México.

ciones serían la producción de información, transparencia, comunicación, creación de valor y conocimiento público, en el uso de la información y los datos abiertos.

- f) Lograr una administración pública inclusiva mediante el derecho a saber. Las tecnologías de la información y la comunicación han tenido un impacto más positivo que negativo en desarrollo humano, pero sin la formación de ciudadanía, se verá limitado el uso del derecho de acceder a la información pública. Por tanto, la inclusión en la administración implica Tics, acceso a la información pública y ciudadanía que lo ejerza.
- g) La transparencia debe acompañarse de un sistema basado en premios y castigos. Para el buen desempeño de la transparencia, es clave el asunto de los incentivos y dependerá del tipo de transparencia que se adopte. Para evitar los voluntarismos en la transparencia colaborativa, la capacidad sancionadora de los órganos garantes es fundamental y no solo es una atribución que adorna reformas políticas, sino condición necesaria en la creación de incentivos en pro de la transparencia en el ejercicio gubernamental.

## REFERENCIAS

- <sup>1</sup> El decálogo presentado por el IFAI al Senado de la República, indica diez puntos esenciales que deben permanecer en la iniciativa de la Ley General de Transparencia: 1) Mantener la excepción a la reserva de información cuando se trata de lesionar los derechos humanos, 2) Precisar los conceptos de causal de reserva de seguridad nacional, estabilidad financiera, económica o monetaria, 3) Prever plazos para procedencia de medio impugnación que podría ejercer el Consejero Jurídico de la Presidencia, 4) Omitir sanciones a los organismos garantes por el ejercicio de sus atribuciones, 5) Evitar cualquier distinción de fideicomisos o fondo como sujeto obligado por la ley, 6) Establecer que los sujetos deban realizar la prueba de daño para reservar la información, 7) Que la Ley general de Transparencia prevalezca sobre otros ordenamiento al clasificar la información, 8) Que el Sistema Nacional de Transparencia solo se forme por los órganos garantes de los estado y el IFAI, 9) Mantener el procedimiento de denuncia ante el incumplimiento de obligaciones de transparencia y 10) Mantener la obligación de publicar los nombres de los beneficiarios por condonación o cancelación de un crédito fiscal.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, David (2008) “Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las fallas de transparencia”. En Revista *Reforma y Democracia*, número 40, Ed. CLAD, Caracas, Venezuela.
- Bauhr, Monika y Grimes, Marcia (2012) *What is Transparency Government? The Quality of Government*. Institute Gothenburg; Sweeden.
- Camps, Victoria (2010) “El ejercicio cívico de la libertad de expresión” en Victoria Camps (ed). *Democracia sin ciudadanos. La construcción de ciudadanía en las democracias liberales*. Ed. Trotta: Madrid, España.
- Cunill, Nuria (2006) “La transparencia en la gestión pública. ¿Cómo construirle viabilidad?”. En Estado, Gobierno y Gestión Pública, Revista Chile de Administración Pública, pp.22-44, Santiago de Chile, Chile.
- Dahl, Robert. (1992) *La democracia y sus críticos*. Ed. Paidós, Barcelona, España.
- Donahue, John y Zeckhauser, Richard (2011) *Collaborative Governance. Private roles for public goals in Turbulent Times*. Princeton University, Princeton, New Jersey.
- Easton, David (2001) “Categorías para el análisis sistémico de la política”, en *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Ed. Ariel pp. 221-230, Barcelona, España.
- Fung, Archon y Weil, David (2010) “Open Government and Open Society” en Daniel Lathrop y Laurel Ruma. *Open Government. Transparency, Collaboration and Participation in Practice*. O’Reilly Media Inc. pp. 105-112, Sebastopol, CA.
- Fung, Archon, Mary Graham y David Weil (2007) *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. Cambridge University Press, USA.
- Hofmann, Andrés (2012) “La transparencia gubernamental: del estancamiento en que se encuentra y de cómo vitalizarla”. En *XVII Congreso Internacional del CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 30 oct. - 2 nov. 2012, Cartagena de Indias, Colombia.
- Mariñez, Freddy y Valenzuela, Rafael E. (2013) *Gobierno Abierto: ¿Más Innovaciones ¿Más Gobierno? ¿Más Sociedad ¿En Qué Consiste? Propuestas para los Gobiernos Locales*. M.A. Porrúa, México, DF.
- Meijer, A., Curtin, D., y Hillebrandt, M. (2012). “Open government: connecting vision and voice”. En *International Review of Administrative Sciences*. Ed. SAGE pp.10-29, Londres, Inglaterra.
- Nemirovcsi, Osvaldo (2010) “Cambio cultural” en Calderón y Lorenzo (Coords.), *Open Government: Gobierno Abierto*. Ed. Algón, pp. 87-102, Andalucía, España.
- North, Douglas (2006) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Olson, Mancur (2002) *The Logic of Collective Action. Public goods and the theory of groups*. Ed. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

- Parsons, Wayne (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO y Miño y Dávila, Buenos Aires, Argentina.
- Peschard, Jacqueline (2008) *Transparencia y Partidos Políticos*. IFAI, México, DF.
- Peters, Guy B. (2013) “Una reflexión introductoria: ¿Qué es lo grandioso del Gobierno Abierto?” en Mariñez, Freddy y Valenzuela, Rafael E. *Gobierno Abierto: ¿Más Innovaciones ¿Más Gobierno? ¿Más Sociedad ¿En Qué Consiste? Propuestas para los Gobiernos Locales*. M.A. Porrúa, México, DF.
- Pliscoff, Cristian (2012) “Dilemas teóricos post nueva gestión pública como parte de una revisión de la administración pública para América Latina: reflexiones a partir del eterno problema de la corrupción” en *XVII Congreso Internacional del CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. 30 oct. - 2 nov. 2012, Cartagena de Indias, Colombia.
- Popper, Karl (2010). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Ed. Paidós, Barcelona, España.
- Robledo, Zoé (2015) “Transparencia: otros temas” en el diario *Reforma*. México DF. Marzo.
- Sartori, Giovanni (2007) *Teoría de la democracia. Tomo 1. El debate contemporáneo*. Alianza Universidad, Madrid, España.
- Salas, Joel (2015) “Derecho a la información en México: ¿regresión o progresión?” en el diario *La Jornada*. México DF.
- Schedler, Andreas (2008). *¿Que es la rendición de cuentas?* IFAI: México, D.F.
- Senado de la República (2015) Ley General de Transparencia. Iniciativa de ley, México.
- Uvalle, Ricardo (2011) *Rumbos de la Transparencia en México*. Ed. UNAM, México DF
- Valenzuela, Rafael (2012) “De la periferia al centro. Análisis de un Gobierno Abierto como vía para la consolidación de la democracia en México” en CEE (Ed.) *XIII certamen de ensayo político*, Comisión Estatal Electoral, pp. 13-35, Monterrey, México.
- Valenzuela, Rafael (2013) “Del control a la colaboración, el eslabón perdido en un Gobierno Abierto” en boletín institucional *Gestión y Políticas Públicas*. No. 27, abril, pp. 4-5, Lima, Perú.
- Vattimo, Gianni (1989) *La Sociedad Transparente*. Ed. Paidós, Milán.