

monografías

ALTA CALIDAD EN
INVESTIGACIÓN
JURÍDICA



tirant
lo blanch

+Lectura
GRATIS
en la nube

FERNANDO NIETO MORALES

monoc

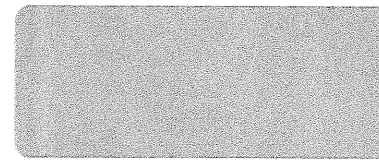
HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO
ABIERTO EN LA CIUDAD DE MÉXICO
¿Qué es, por qué importa y cómo lo conseguimos?

 info

ACCEDA GRATIS a la Lectura en la Nube

- [+] Siga estas instrucciones para poder visualizar el libro en la Nube de la Lectura
- [+] Diríjase a la página web de la editorial <https://www.tirant.com/mex/mispromociones>
- [+] En la web vaya a *Mi cuenta*
- [+] Introduzca su mail y contraseña, si todavía no está registrado debe registrarse
- [+] Tras registrarse vaya a *Mi cuenta* y una vez identificado seleccione *Mis promociones* e inserte el código oculto en esta página para activar la promoción

CÓDIGO PROMOCIONAL



RASQUE PARA VISUALIZAR

La visualización del libro en **NUBE DE LECTURA** excluye los usos bibliotecarios y públicos que puedan poner el archivo electrónico a disposición de una comunidad de lectores. Se permite tan solo un uso individual y privado

No se admitirá la devolución de este libro si el código promocional ha sido manipulado

**HACIA LA CONSTRUCCIÓN
DE UN ESTADO ABIERTO EN LA CIUDAD
DE MÉXICO**

¿Qué es, por qué importa y cómo lo conseguimos?

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

- MARÍA JOSÉ ANÓN ROIG**
Catedrática de Filosofía del Derecho de la Universidad de Valencia
- ANA CAÑIZARES LASO**
Catedrática de Derecho Civil de la Universidad de Málaga
- JORGE A. CERDIO HERRÁN**
Catedrático de Teoría y Filosofía de Derecho. Instituto Tecnológico Autónomo de México
- JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**
Ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y miembro de El Colegio Nacional
- EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT**
Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
- OWEN FISS**
Catedrático emérito de Teoría del Derecho de la Universidad de Yale (EEUU)
- JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ**
Catedrático de Derecho Mercantil de la UNED
- LUIS LÓPEZ GUERRA**
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid
- ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ**
Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Sevilla
- MARTA LORENTE SARIÑENA**
Catedrática de Historia del Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid
- JAVIER DE LUCAS MARTÍN**
Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política de la Universidad de Valencia
- VÍCTOR MORENO CATENA**
Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad Carlos III de Madrid
- FRANCISCO MUÑOZ CONDE**
Catedrático de Derecho Penal de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla
- ANGELIKA NUSSBERGER**
Jueza del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Catedrática de Derecho Internacional de la Universidad de Colonia (Alemania)
- HÉCTOR OLASOLO ALONSO**
Catedrático de Derecho Internacional de la Universidad del Rosario (Colombia) y Presidente del Instituto Ibero-Americano de La Haya (Holanda)
- LUCIANO PAREJO ALFONSO**
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid
- TOMÁS SALA FRANCO**
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Valencia
- IGNACIO SANCHO GARGALLO**
Magistrado de la Sala Primera (Civil) del Tribunal Supremo de España
- TOMÁS S. VIVES ANTÓN**
Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valencia
- RUTH ZIMMERLING**
Catedrática de Ciencia Política de la Universidad de Mainz (Alemania)

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO ABIERTO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

¿Qué es, por qué importa y cómo lo conseguimos?

FERNANDO NIETO MORALES



tirant lo blanch
Ciudad de México, 2019

Procedimiento de selección de originales, ver página web:

www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

Copyright © 2019

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito del autor y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com.

© Fernando Nieto Morales

© TIRANT LO BLANCH
DISTRIBUYE: TIRANT LO BLANCH MÉXICO
Río Tiber, 66, Piso 4
Alcaldía Cuauhtémoc
Delegación Cuauhtémoc
CP 06500 Ciudad de México
Telf: +52 1 55 65502317
infomex@tirant.com
www.tirant.com/mex/
www.tirant.es
ISBN: 978-84-1336-794-1
MAQUETA: Innovatext

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro Procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCTirant.pdf>

Esta obra se terminó de imprimir en enero de 2020 en los talleres de Ultradigital Press, S.A. de C.V. Centeno 195, Col. Valle del Sur, C.P. 09819. Ciudad de México.

Índice

1	INTRODUCCIÓN	9
2.	LA OFERTA DE APERTURA	14
3.	LA DEMANDA DE APERTURA	24
4.	COMBINANDO OFERTA Y DEMANDA: EL ESTADO ABIERTO.....	27
5.	ESTRATEGIAS PARA LA APROPIACIÓN SOCIAL DE LA APERTURA.....	34
	a) Consolidar una oferta que ponga al centro a los ciudadanos	35
	b) Profesionalizar e invertir en la apertura.....	37
	c) Procurar el interés de los líderes políticos y administrativos .	39
	d) Tratar problemas concretos y apelar a audiencias específicas..	41
	e) Implementación progresiva y con horizonte de largo plazo ..	42
6.	CONCLUSIÓN	44
7.	REFERENCIAS	46

1. INTRODUCCIÓN

“Apertura” se ha convertido en una de esas palabras comunes en el debate público. Políticos, funcionarios, expertos y activistas hablan de la “apertura gubernamental”, de los “datos abiertos” y de la importancia del “valor de la apertura”. Al mismo tiempo, alaban las virtudes de “abrir información”, “abrirse al escrutinio público”, “ser abiertos y receptivos ante la sociedad” o de “acercarse a la gente a través de la apertura”. La palabra, ya sea como sustantivo, adjetivo o verbo, pulula en discursos, reportes y propuestas de reforma gubernamental y tal parece que es prioridad de gobiernos con todo tipo de orientación ideológica. Pero, ¿qué exactamente quiere decir que un Estado sea abierto? ¿Cómo se distingue de la transparencia? ¿Por qué una reflexión sobre la apertura nos habría de importar a los ciudadanos? Y, si estamos de acuerdo en que el punto es relevante, ¿cómo avanzamos en la construcción de un Estado abierto en la Ciudad de México? Éstas son las preguntas que guían estas páginas.

Hay que decir, de entrada, que la popularidad del discurso a favor de la apertura es en buena medida resultado de una tendencia global a favor del “gobierno abierto”: un movimiento más o menos reciente que congrega muy distintos esfuerzos en pro de mayor transparencia y participación ciudadana y una mejor rendición de cuentas.¹ Cuando se habla de apertura, en ese sentido, los proponentes usualmente se

¹ Véase, por ejemplo, dos referencias tempranas al concepto de gobierno abierto: primero, el memorando del presidente Obama, “Transparency and open government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies”, 2009, disponible en <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>; y, segundo, OECD, *Modernizing government: The way forward*, OECD Publishing, Paris, 2005.

refieren a un conjunto amplio de iniciativas y acciones que incluye esfuerzos de transparencia como la publicación de documentos e investigaciones oficiales, la creación de repositorios de datos en formatos abiertos, el uso intensivo de tecnologías digitales para transparentar al gobierno y la puesta en marcha de sistemas de información pública. Por otra parte, los ejemplos también incluyen iniciativas de consulta ciudadana y de involucramiento en la formulación, implementación y evaluación de las políticas gubernamentales, así como en la provisión de servicios públicos y hasta en los procedimientos parlamentarios. A lo anterior se añaden mesas de diálogo, sistemas de petición, mecanismos de presupuestación participativa y de democracia directa y varios foros e iniciativas locales y de alcance mundial como la Alianza por el Gobierno Abierto (u OGP, por sus siglas en inglés).²

No es de extrañar que, ante tal profusión de ejemplos, el significado de la apertura y su importancia se vean nublados. Como dice Guillermo Cejudo, el gobierno abierto puede entenderse como etiqueta, principio o práctica y, en todos los casos, supone elementos que no siempre son equivalentes entre sí.³ Según Oscar Oszlak, a pocos años de que la idea de apertura comenzara a popularizarse, muchos autores ofrecieron multitud de conceptualizaciones. Pero, como suele suceder, “cada autor, confiado en la validez de su propia interpretación (...), no hizo más que contribuir a una verdadera *mélange*”.⁴ De hecho, hasta ahora hay relativamente pocos esfuerzos que permitan entender las bases teóricas que son comunes a los diferentes esfuerzos y conceptos de gobierno abierto. Cuando se habla de apertura se tiende a hablar de las acciones –y, sobre todo, de las tecnologías–, pero no necesariamente se explica por qué son importantes o cómo se articulan o derivan de una misma teoría del Estado abierto.⁵

² Véase: <https://www.opengovpartnership.org/>

³ “Gobierno abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica?” en Issa Luna Pla y José Antonio Bojórquez Pereznieta (coords.), *Gobierno abierto y el valor social de la información pública*, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, p.107-124.

⁴ “Gobierno abierto: El rumbo de los conceptos”, en Issa Luna Pla y José Antonio Bojórquez Pereznieta (coords.), *op. cit.*, p.24.

⁵ En este ensayo uso de forma intercambiable y un tanto laxa los conceptos de “Estado” y “gobierno” para significar las instituciones, procesos y organizacio-

Este texto no pretende zanjar el debate teórico sobre la apertura o el gobierno abierto, ni tampoco es una reseña de todos los esfuerzos e iniciativas en México y otros lados. Mi interés es ofrecer algunas reflexiones generales sobre la apertura como atributo de la relación de las personas con su gobierno. En particular, quiero invitar al lector a pensar en las maneras en que se puede lograr mayor apertura en la Ciudad de México y en la importancia que puede tener en una democracia más o menos joven y disfuncional como la nuestra. Este texto no está pensado necesariamente para los expertos, sino que más bien tengo en mente un público amplio de ciudadanos interesados en lograr mejores condiciones de vida para sí, su comunidad y su Ciudad.

Parto del supuesto de que la apertura, como otros conceptos en boga, puede con facilidad convertirse en un concepto amorfo. De hecho, mi argumento comienza reconociendo que a menudo se malentiende la noción de apertura como una acción o una serie de acciones fundamentalmente gubernamentales; es decir, que provienen o que son una concesión del gobierno. En cambio, pienso que la apertura debería entenderse como un atributo de la relación entre Estado y sociedad y que, por ende, no se puede limitar únicamente a las políticas, programas y rutinas administrativas del gobierno.⁶ Para que realmente exista apertura, los ciudadanos debemos apropiarnos del derecho de saber, incidir y controlar lo que sucede dentro de *nuestro* gobierno. Más aún, mi argumento es que la apertura, para ser realmente provechosa, debe ser instrumental en la generación de valor público. Propongo que la apertura es encomiable cuando y en la medida en que permite que los ciudadanos mejoremos nuestra calidad de vida por medio de la materialización de nuestros derechos.

Iré desempacando las distintas partes de este argumento a lo largo de este ensayo. Por ahora, me interesa primeramente hacer algunas precisiones introductorias. Y es que, a pesar de lo que se pueda pensar, la noción de apertura no es realmente nueva, ni necesariamente tiene un significado práctico obvio. Como señala Nora Rabotnikof, la idea de apertura o de aquello que es de uso e interés común, que es accesible para todos y que se contrapone a lo cerrado, es uno de

nales estatales. Por ende, los conceptos de “Estado abierto” y “gobierno abierto” son equivalentes y refieren a la apertura en cualquiera de los poderes públicos.

⁶ Cf. Cejudo (coord.), *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública*, INAI, México, 2019, s. v. Gobierno abierto.

los sentidos originales de “lo público”.⁷ De hecho, la noción parece incitar la idea moderna de publicidad en tanto indica que hay objetos y lugares que no pueden o deben cerrarse a los demás, que son de libre acceso o que deben permanecer sin barreras: “‘Público’, en este caso, es aquello que, al no ser objeto de apropiación particular, se halla abierto, distribuido”.⁸ En este sentido, la apertura implica la ausencia de barreras y, por lo tanto, que estamos ante algo que todos podemos observar y que podemos conocer, influir, cambiar, opinar, etcétera. La apertura conlleva que las cosas sean observables y de interés colectivo (en oposición a las cosas que se mantienen desconocidas y en secreto o que son de interés privado, individual o de unos cuantos).

Puesto en términos más prácticos, la apertura implica al menos dos cosas: (a) que lo que sucede en el Estado es observable y conocido por todos y (b) que todos podemos influir de alguna manera en el funcionamiento del mismo. En consecuencia, se puede limitar el concepto de apertura a dos dimensiones que caracterizan (o habrían de caracterizar) la relación entre los poderes y autoridades públicas y los ciudadanos. Primero, si el vínculo entre Estado y sociedad es abierto, los ciudadanos deberían ser capaces de conocer y entender cómo funcionan las instituciones públicas. Segundo, si hay apertura, los ciudadanos podrían ejercer influencia y control sobre la forma en que funcionan las organizaciones y los servicios públicos. La apertura, por tanto, refiere a estructuras, comportamientos y rutinas observables que aseguran la transparencia y el acceso a la información en manos del Estado (incluyendo la relativa a las razones detrás de las decisiones y a los resultados de las acciones gubernamentales) y que garantizan la participación e involucramiento efectivo de los ciudadanos en las tareas y funcionamiento del gobierno (incluyendo la capacidad de llamar a cuentas a las autoridades).

Es decir, el asunto de la apertura tiene al menos dos aristas necesariamente relacionadas: la transparencia y la participación. La observación de que son dos dimensiones *entrelazadas* es importante.⁹ La

⁷ *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, Instituto de Investigaciones Filosóficas UNAM, México, 2011, p.30.

⁸ *Idem.*

⁹ Cf. Daniel Lathrop y Laurel Ruma, “Preface”, en Lathrop y Ruma (eds.), *Open government: Collaboration, transparency and participation in practice*, O’Reilly, Beijing, 2010, p.xix.

relación entre un gobierno y los ciudadanos puede ser transparente en el sentido de ofrecer mecanismos de acceso a la información o de que las agencias gubernamentales cumplen con sus obligaciones legales de transparencia, pero ello no quiere decir que estemos, de suyo, ante una relación de apertura. De manera similar, un gobierno puede tener o promover mecanismos de consulta o de participación ciudadana en la toma de decisiones, pero ello tampoco implica por sí mismo que exista un gobierno abierto. La transparencia y la participación son condiciones necesarias de la apertura, pero no son suficientes en sí mismas. Es justamente en la combinación de los dos atributos que encontramos la apertura del Estado; esto es, para que una relación entre gobierno y ciudadanos sea abierta, debería caracterizarse por la garantía de acceso a la información al tiempo que existe la garantía efectiva de influencia y participación de los ciudadanos en las decisiones públicas. O, como señalan Daniel Lathrop y Laurel Ruma, el punto de la apertura es que los ciudadanos “no solo tengan acceso a la información, sino que también puedan convertirse en partícipes en alguna forma significativa”.¹⁰

Lo anterior suena a Perogrullo, pero si se considera con detenimiento no es nada obvio. Por ejemplo, un gobierno puede poner a disposición de la sociedad todo tipo de datos y documentos sobre su desempeño, pero si estos no sirven para que un ciudadano pueda hacer una demanda concreta o se presentan, como sucede tan a menudo, envueltos en terminología legal o burocrática compleja o en formatos inaccesibles, no se puede decir que existe apertura. En este caso, la terminología obtusa y los formatos se convierten en obstáculos y, como ya he dicho, la apertura implica, por definición, derrumbar barreras. De la misma manera, si un gobierno celebra consultas públicas que no vienen acompañadas de información útil y asequible para los ciudadanos o no existen mecanismos de información que permitan hacer un seguimiento puntual de los acuerdos, no se puede hablar realmente de apertura en el sentido que aquí uso porque la falta de información es una barrera. En estos ejemplos quizá se pueda hablar de transparencia o de participación a secas, pero mi punto es que no estamos ante una relación abierta.

¹⁰ *Idem.*

El asunto es relevante para el caso mexicano porque nuestro país ha emprendido una ya larga trayectoria de reformas y de construcción de instituciones en torno a la transparencia, el ejercicio del derecho de acceso a la información y, aunque en menor medida, a favor de la participación e involucramiento de los ciudadanos en las funciones del Estado. En las últimas dos décadas, el país se embarcó en la confección de uno de los entramados normativos más innovadores y completos del mundo, construyó organizaciones sin parangón en su momento y vertió muchísimos recursos –humanos, financieros y materiales– en la creación de procesos de transparencia gubernamental y atención a las solicitudes de los ciudadanos. Este tremendo esfuerzo de construcción institucional, como veremos más adelante, ha rendido algunos frutos y se puede demostrar con evidencia en mano que ha habido avances en materia de transparencia tanto a nivel nacional, cuanto en el caso concreto de la Ciudad de México. Sin embargo, dadas las definiciones anteriores, esta trayectoria no implica necesariamente que las relaciones actuales entre el gobierno y los mexicanos se caractericen por la apertura. Acaso se puede decir que nos encontramos en una trayectoria tendiente a la apertura, pero sigue siendo prematuro –y hasta ingenuo– pensar que las relaciones entre los ciudadanos y la autoridad en nuestro país se caracterizan por la garantía de acceso a la información y, al mismo tiempo, por la garantía de participación efectiva. En realidad, y muy a pesar de los avances, la vasta mayoría de los mexicanos sigue enfrentando barreras al ejercicio de su derecho a la información, pocos hacen uso de las herramientas de acceso y menos aún influyen en decisiones como la construcción de infraestructura pública, la provisión de programas sociales o la asignación de dinero público. Además, las cifras que tenemos demuestran un desarrollo desigual de la transparencia y de la participación a lo largo y ancho del país. Pero vamos por partes.

2. LA OFERTA DE APERTURA

La transparencia y la rendición de cuentas se convirtieron –al menos para algunos– en temas clave durante los primeros años del régimen que resultó de la transición, tras la crisis del viejo régimen autoritario priista. La preocupación central era construir instituciones

y programas de gobierno que garantizaran que los ciudadanos pudieran ejercer su derecho a saber y a evaluar el desempeño de las organizaciones y los poderes públicos.¹¹ Como señala María del Carmen Pardo, en principio, “la transparencia debía traducirse en el derecho de la sociedad a conocer la información gubernamental sin más límite que el interés público y los derechos de privacidad de particulares establecidos por una ley que normara ese derecho. La rendición de cuentas debía traducirse en incentivos para participar en la mejora continua de la gestión gubernamental (...)”.¹² El mayor hito de aquel impulso inicial a favor de la transparencia y la rendición de cuentas fue la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de junio de 2002.

Aquella ley fue muy celebrada y por buenas razones. La nueva legislación era una rareza en nuestro paisaje administrativo: hacía obligatoria la disponibilidad de información pública sobre los presupuestos, estructuras, salarios, programas, metas, acciones, compras y adquisiciones del gobierno, al tiempo que creaba reglas, instrumentos y una nueva organización (el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI) cuyo propósito era garantizar el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales en manos del gobierno mexicano. A partir de ese momento, inició un cambio sin precedente. Primero, toda la información del gobierno se consideró pública por defecto y, por ende, abierta. La única restricción era la excepcionalidad; esto es, cuando el gobierno podía argumentar creíblemente que la difusión de información podía razonable y extraordinariamente dañar la seguridad e interés nacionales. Segundo, la nueva legislación expandía el derecho de acceso a todos: cualquier persona podría solicitar información al gobierno sin mediar justificación de uso, ni interés particular. Finalmente, se establecía la protección de los datos personales que, a partir de entonces, no podrían difundirse ni utilizarse para fines distintos a los autorizados por sus titulares.

El espíritu de esos cambios se continuó y profundizó durante los siguientes tres lustros. No quiero usar demasiado espacio en reseñar

¹¹ Jacqueline Peschard, *Transparencia: promesas y desafíos*, UNAM, México, 2017.

¹² *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, El Colegio de México, México, 2009, p.328.

esa historia que, por lo demás, ya ha sido contada muchas veces. Pero en aras de mi argumento, vale la pena señalar algunos momentos estelares.¹³ En 2007, se logró una reforma constitucional al artículo sexto de la Constitución que estableció la garantía de acceso a la información pública en todo el territorio nacional al mandar a la Federación, los estados y al (entonces) Distrito Federal expedir o reformar, según fuera el caso, sus leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia. Luego, en 2010, se promulgó la Ley Federal de Protección de Datos Personales que vino a completar el primer entramado legal a favor de la transparencia y la privacidad de los datos de las personas. Cuatro años más tarde, en febrero de 2014, se logró una nueva reforma al artículo sexto constitucional. En esa ocasión se creó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI, que vino a sustituir al IFAI. La nueva organización contaría con autonomía constitucional, lo que en principio favorece la imparcialidad y una sana distancia con los sujetos obligados. Al año siguiente, en 2015, se promulgó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que, entre otras cosas, daba pie a la consolidación y expansión del marco general de obligaciones de transparencia, a una primigenia política de gobierno abierto y a la creación del Sistema Nacional de Transparencia. Este último congrega a todos los órganos garantes de la República en un esfuerzo conjunto por formular y coordinar la política nacional de transparencia y de protección de datos personales. Más recientemente, en 2017 y 2018, respectivamente, se dieron a conocer los Programas Nacionales de Transparencia y Acceso a la Información (PROTAI) y de Protección de Datos Personales (PRONADATOS). Estos son actualmente los principales instrumentos de planeación y formulación de las políticas de transparencia y protección de datos y marcan un giro hacia la creación de estrategias de alcance nacional.

Más allá de los detalles de cada uno de esos episodios, la trayectoria de reforma ciertamente revela una historia de construcción institucional relativamente exitosa. Las reformas ampliaron las capacidades de las autoridades encargadas de garantizar la transparencia gubernamen-

tal y el derecho de acceso, y también ayudaron a promover la transparencia y la participación como partes de una política intencionada desde el Estado mexicano. Pero quizá más importante, esa trayectoria de reforma decantó en una oferta cada vez mayor de información pública y en la adopción, al menos formalmente, de la transparencia y la participación como valores burocráticos del sector público mexicano. Es decir, las reformas promovieron que las burocracias mexicanas empezaran a generar sistemas, reglas y procedimientos para cumplir con las cada vez más abultadas obligaciones de transparencia y participación.

El entramado normativo y su expresión organizacional y material en organismos y procedimientos ciertamente marcaron un cambio que tendería hacia nuevos espacios para la apertura. Esto fue crucial porque permitió generar reglas y la expectativa administrativa de que la apertura —especialmente la transparencia— era importante y debía tomarse en serio. Se crearon unidades de transparencia en todo el gobierno, se homologaron reglamentos y manuales y se crearon instrumentos para que los ciudadanos pudiesen echar un ojo a la caja negra del Estado. Empero, todo esto no fue gratis y ha habido un costo cada vez mayor derivado de la construcción y mantenimiento de las nuevas instituciones, sobre todo porque el Estado mexicano carecía de rutinas y herramientas para atender las necesidades de la apertura.

Quizá las herramientas más relevantes que se crearon en esos años fueron las obligaciones de transparencia y los sistemas de solicitud de información pública. Las primeras son un catálogo de objetos y datos que los sujetos obligados deben transparentar “de oficio”. Se refieren a cosas como los presupuestos, el directorio de funcionarios, la nómina o la normativa vigente. Es decir, nos hablan del piso mínimo de información que debe hacerse disponible para consulta pública y, en ese sentido, representan una garantía mínima de transparencia. Los sistemas de solicitud de información, por su parte, permiten que cualquier ciudadano requiera información o datos del gobierno. Las solicitudes se transmiten a las autoridades, mismas que deben responder en formatos y tiempos reglamentados y, en caso de controversia, abren paso a recursos de revisión e impugnación ante el INAI o, en el ámbito local, ante los órganos garantes como el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFO). Actualmente esos sistemas se integran en una Plataforma Nacional de Transparencia.

¹³ Para una reseña más completa, véase, por ejemplo, de Peschard, *op. cit.*, 2017; y de Mauricio Merino, “La transparencia como política pública”, en John Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información*, Siglo XXI, México, 2008, pp. 240-262.

En todo caso, el punto que quiero enfatizar es que, aun si son ciertamente importantes, los principales avances institucionales de los últimos tres lustros, incluyendo la creación de instrumentos y plataformas de acceso y transparencia, pertenecen principalmente a lo que se podría llamar “la oferta de apertura”. Me explico. Si es cierto que la apertura se refiere a que aquello que sucede en el Estado es observable y conocido por todos y a que todos podemos influir de alguna manera en el funcionamiento del mismo, también es cierto que la apertura es un atributo de una relación de dos vías entre el Estado y la sociedad. La apertura tiene un lado de oferta y otro de demanda. Por ejemplo, para lograr que el gobierno sea transparente, debe existir oferta de información pública mediante reglas y procesos estatales destinados precisamente a garantizar y expandir la cantidad y calidad de la información pública.¹⁴ Sin embargo, también es importante que exista una demanda de información pública que haga par y aproveche la oferta de información (Figura 1). Esta demanda es relevante por al menos dos tantos. Primero, porque favorece el control sobre la calidad y cantidad de la transparencia y los espacios de participación. Segundo y acaso más importante, porque permite el aprovechamiento público de la apertura.

		Oferta	Demanda
Dimensiones de la apertura	Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de repositorios y sistemas de acceso a la información pública • Rutinas y procedimientos de impugnación • Datos abiertos 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso y uso de información, datos y documentos gubernamentales para fines cívicos, educativos o comerciales • Aprovechamiento sostenido
	Participación	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de espacios y rutinas de consulta y colaboración con ciudadanos • Contraloría social • Mecanismos de democracia directa 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación activa mediante influencia efectiva • Monitoreo sostenido de las actividades y proyectos • Contacto y demanda

Figura 1. La apertura vista desde su oferta y su demanda.

¹⁴ Peschard, *op. cit.*, 2017.

La metáfora de la oferta y demanda también es útil para ilustrar que la lógica con que opera una relación de apertura del lado del Estado (oferta) no necesariamente es idéntica del lado de la sociedad (demanda). La oferta refleja una lógica de producción, en el sentido de que, a medida que la apertura se expande (y, por ende, las reglas, los procedimientos e instituciones de transparencia y participación), el costo y las cargas administrativas de producirla tienden a ser mayores.¹⁵ De ahí que el principio rector del lado de la oferta sea el sentido de responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones con efectividad y eficiencia. Del lado de la demanda prevalece, en cambio, la lógica del aprovechamiento: a medida que la oferta de apertura se expande (dado que existen instituciones que la facilitan o que atienden a las solicitudes de los ciudadanos), se crean incentivos y vías para que la sociedad participe y conozca lo que hace su gobierno. En la medida en que hacerlo le resulta provechoso, es de esperarse que la demanda por transparencia y participación aumente. En este sentido, la demanda implica un principio de utilidad pública que, como ya se puede ver, debe encontrar eco del lado de la oferta para ser funcional.

Trataré con mayor detenimiento este último punto en la siguiente sección. De momento, quiero centrarme en el asunto de la oferta en el caso mexicano. Según los datos de la Métrica de Gobierno Abierto, indudablemente ha habido avances importantes en ambas dimensiones de la apertura en México.¹⁶ De hecho, uno de los principales resultados de la medición de 2019 es que el promedio nacional del Índice de Gobierno Abierto aumentó 13 puntos porcentuales respecto a la medición de 2017. Más aún, los datos revelan que ha habido avances en todo el país. Además, el desempeño de los sujetos obligados en materia de apertura gubernamental empieza a ser más homogéneo (i.e., se empiezan a cerrar brechas entre tipos de organizaciones y entre entidades federativas) y los datos sugieren que el desempeño en materia de apertura no está determinado por el tipo de sujeto obligado. Es decir, nada indica que un municipio, por ser municipio, sea menos abierto, digamos vis-à-vis una dependencia federal. En todo caso, los datos también revelan que, a pesar de

¹⁵ Pamela Herd y Donald P. Moynihan, *Administrative burden. Policymaking by other means*, Russell Sage, Nueva York, 2018.

¹⁶ El informe se puede consultar en: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=5765.

los avances en materia de transparencia y participación, persisten asimetrías en las dimensiones de la apertura y entre organizaciones y gobiernos. El caso de la Ciudad de México es ilustrativo: según la métrica, es la entidad federativa con mejor desempeño global: tan solo 3 puntos porcentuales por debajo de la Federación (que tuvo la mejor puntuación en 2019). Sin embargo, cuando se observan los subíndices de transparencia (que mide cosas como el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, si las solicitudes de información tienen respuesta dentro de los plazos legales o si hay disponibilidad de datos abiertos) y de participación (que mide la existencia de mecanismos de contacto, el seguimiento que se da a las demandas o la celeridad con que éstas se atienden) el desarrollo es más desigual. En el índice de 2019, la Ciudad de México ocupa la primera posición entre las entidades federativas en lo que respecta a la dimensión de transparencia, pero cae al tercero en materia de participación. De hecho, éste es un patrón general: los gobiernos y sujetos obligados tienden a desempeñarse peor en lo que respecta a institucionalizar y hacer efectivos los mecanismos de participación ciudadana que en lo que toca a proteger y garantizar el derecho de acceso a la información.

Hay un patrón adicional en los mismos datos. No solo ha habido un desarrollo desigual de las distintas dimensiones de la apertura; el desarrollo de la transparencia y de la participación no parece ser el mismo desde la perspectiva gubernamental que desde la de los ciudadanos. Esto es particularmente obvio en el caso de la transparencia (figura 2), puesto que mientras existe un énfasis en el cumplimiento de las obligaciones legales no siempre hay una preocupación similar por responder a los problemas concretos de los ciudadanos. Los datos sugieren que, por ejemplo, es más común encontrar gobiernos más preocupados por responder solicitudes en los plazos que establece la legislación que en dar respuestas claras, completas y oportunas. Algo similar ocurre del lado de la participación (figura 3): mientras que existen en algunos casos mecanismos de involucramiento, estos no siempre se activan, ni necesariamente existen garantías de seguimiento y control para los ciudadanos. Para regresar a mi punto, estos patrones se explican porque el desarrollo institucional de la apertura en México ha estado centrado principalmente del lado de la oferta.

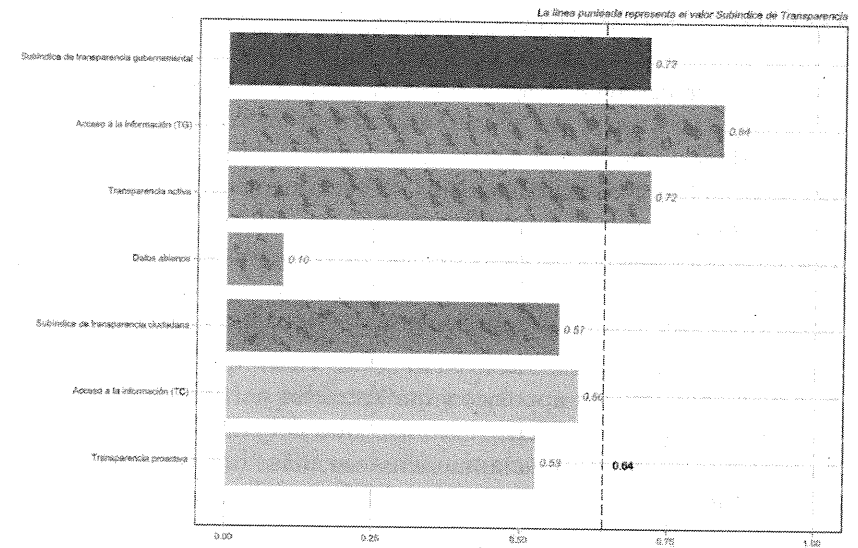


Figura 2. Subíndice de transparencia de la Métrica de Gobierno Abierto 2019

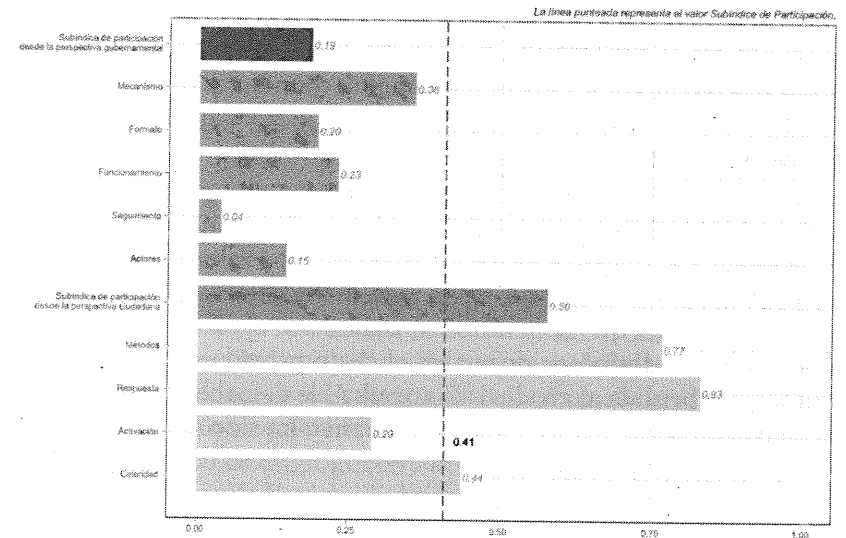


Figura 3. Subíndice de participación de la Métrica de Gobierno Abierto 2019

La oferta de apertura se concentra en generar infraestructuras, producir datos y procedimientos y en articular y expandir la habilidad del Estado para asegurar transparencia y medios de participación a partir de la creación de obligaciones y responsabilidades puntuales (lo que incluye sanciones). La oferta se centra en la creación de políticas y capacidades: por ejemplo, crear y sancionar obligaciones de transparencia, establecer procedimientos de parlamento abierto, construir y mantener sistemas de retroalimentación en servicios públicos o responder a las solicitudes ciudadanas en plazos y formatos regulados y homologados. El punto aquí es que ésta es una lógica de producción basada en la expansión ordenada de la apertura *desde el Estado*.

Regreso a los datos de la Métrica. Si es cierto que existe un desarrollo progresivo de la apertura y que éste está particularmente desarrollado del lado de la oferta, entonces uno debería observar que los mecanismos de transparencia tienden a ser más “burocráticos” o que la información pública no es comprensible para los ciudadanos. En el caso de la participación, habría de suceder algo parecido: el énfasis en la oferta implica que se generan mecanismos u oportunidades de participación, pero no necesariamente que se permite que los ciudadanos incidan real y sostenidamente en las decisiones. Como ya adelantaba, los datos arrojan evidencia a favor de estas ideas: hay mecanismos de transparencia, pero estos están más abocados a cumplir con los plazos, formatos y el argot legal que en responder a necesidades ciudadanas concretas. De manera similar, hay canales de participación, pero con frecuencia no se asegura que ésta sea verdaderamente efectiva.

El énfasis en la oferta genera instituciones que permiten cumplir con responsabilidades concretas que ciertamente son meritorias e importantes, pero que, por sí mismas, no generan valor público. Como dice Mark H. Moore, “no basta que los administradores públicos creen resultados que son valiosos; deben ser capaces de demostrar que los resultados obtenidos valen el costo privado de consumo y la autonomía perdida al producir los resultados deseables. Solo entonces se puede asegurar que algo de valor público ha sido creado”.¹⁷ Crear

¹⁷ Cf. Mark H. Moore, *Creating public value. Strategic management in government*. Harvard Univ. Press, Cambridge, 1995, p.29; también, John Benington y Mark H. Moore, “Public value in complex and changing times”, en su libro, *Public value. Theory and practice*, Palgrave, Nueva York, 2011, pp. 1-30.

un sistema de obligaciones de transparencia o sitios gubernamentales en internet, por ejemplo, son iniciativas importantes, pero falta que se usen y que la información que contienen se “consume” y sirva a necesidades ciudadanas concretas. El énfasis en la oferta ayuda a explicar porque, cuando se habla de apertura en México, se tiende a enfatizar las acciones y políticas del gobierno. Es decir, el desarrollo progresivo de la oferta de apertura implica que ésta tiende a identificarse prioritariamente con las obligaciones y responsabilidades del gobierno.

El punto es relevante porque nos permite caracterizar mejor la trayectoria de reforma institucional en materia de apertura en México. También, permite identificar un déficit sistemático del lado de la demanda que, dicho sea de paso, tiene un reflejo claro en los magros resultados de política pública. Por ejemplo y muy a pesar del desarrollo de sistemas y la gran inversión de casi 20 años en recursos y organizaciones, según la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de 2016, apenas 1 de cada 2 mexicanos ha escuchado hablar de alguna de las leyes de transparencia. De hecho, 68% de los mexicanos no puede recordar el nombre ninguna de las leyes de transparencia. El mismo instrumento nos dice que aproximadamente 59% de la población opina que obtener información gubernamental en México es difícil o muy difícil; tan solo 14.1% ha consultado una página de obligaciones de transparencia y apenas 5.6% ha hecho una solicitud de información pública.¹⁸

Desde luego que no quiero dar a entender con todo lo anterior que la oferta sea poco importante. Por el contrario, es central para lograr un Estado abierto. Pero mi punto es que apenas representa una parte de la ecuación. Sin una demanda que le permita generar valor público, la supuesta apertura se convierte, en realidad, en una respuesta reactiva a los cambios en la normativa o, en el peor de los casos, en mera simulación. Esto dista de un sistema de nueva gobernanza cuyo motor central es la capacidad ciudadana de conocer e influir en el funcionamiento de los poderes públicos: un sistema afincado en “una cultura de ciudadanos cuya característica esencial, por encima de la igualdad política y del acto de elegir gobernantes, es la capacidad de identificar el ‘interés de la ciudad’, el cuidado de los intereses y bienes públicos,

¹⁸ <https://www.inegi.org.mx/programas/enaid/2016/>

con base en leyes y razones, con argumentos a la vista, por todos examinables”.¹⁹ En este sentido y de cara a la construcción de un Estado abierto en la Ciudad de México, es relevante considerar con seriedad la demanda y, sobre todo, la necesidad de generar oportunidades e incentivos para la apropiación social de la apertura.

3. LA DEMANDA DE APERTURA

Decía antes que la lógica de la oferta es de producción, mientras que la de la demanda es de aprovechamiento y utilidad social. Cuando miramos a la apertura desde la oferta se entiende que la información pública y el involucramiento ciudadano son bienes públicos, afines al aire limpio o las calles seguras y que, por tanto, deben garantizarse con efectividad y cuidado de la legalidad y, en tanto costosos, de la eficiencia. En cambio, cuando miramos el problema a través del prisma de la demanda, la apertura se puede entender como un activo valioso que puede generar beneficios políticos, sociales y económicos para sus consumidores. Mientras que la oferta pone en relieve la lógica de la responsabilidad pública del gobierno y las autoridades; la demanda implica una lógica de utilidad y valor público.

Aquí hay que aclarar dos puntos. Primero, quiénes son exactamente a los que me refiero cuando hablo de los “consumidores” de la apertura. Segundo, qué significa eso de la utilidad y valor público de la apertura.

Por lo que toca al primer punto, la demanda de apertura refiere a los ciudadanos entendidos como individuos con derechos. Lo importante de esta observación es que la demanda radica precisamente en poder garantizar derechos, en el sentido de materializarlos o hacerlos efectivos. Sigue que los “consumidores” de la apertura son aquellos que pueden mejorar o asegurar la garantía de sus derechos (civiles, políticos, culturales o sociales) a partir de conocer y de involucrarse en lo que sucede dentro del gobierno. Esta posibilidad cubre un amplio espectro de roles que los ciudadanos adoptan en su interacción

¹⁹ Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobierno y administración pública*, Conaculta – FCE, México, 2013, p.27.

con el Estado: como beneficiarios de programas gubernamentales, votantes en una elección; contribuyentes del erario público, usuarios de infraestructura pública, derechohabientes de un servicio público o incluso como infractores sujetos a una sanción del Estado. En todos estos casos, los ciudadanos tienen derechos e intereses específicos que derivan de la naturaleza de su interacción con el Estado. Por ejemplo, como usuarios de infraestructura como son las avenidas o parques públicos, los ciudadanos tienen derecho a un entorno seguro y accesible. En ese sentido, los usuarios valoran cosas como la accesibilidad de la infraestructura o su limpieza. Como contribuyentes, tienen derecho a saber cómo se tributan sus impuestos y a qué propósitos se destinan, así como a que las reglas y procedimientos de tributación sean claros y conocidos. En este rol, los ciudadanos valoran que el gobierno haga uso eficiente de los recursos y que las obligaciones que se imponen sean razonables y transparentes. Como infractores, los ciudadanos valoran la certeza y la equidad en tanto tienen derecho a un trato justo y un debido proceso.

El supuesto central de la demanda de apertura es que la mancuerna de transparencia y participación es instrumental en que los ciudadanos materialicen sus derechos y afirmen las cosas que valoran: que se conozca el destino de sus impuestos, que se tome en cuenta su opinión respecto a simplificar formularios burocráticos, que se conozca el presupuesto destinado a la infraestructura de su alcaldía o que se les permita controlar cómo se usa el gasto para mejorar el equipamiento de los espacios públicos de su colonia. Como resulta evidente, esta lógica instrumental (esto es, de la apertura como medio para garantizar derechos) es particularmente importante cuando nos referimos a ciudadanos que se encuentran en una posición social, económica o política vulnerable (como es el caso de las personas con discapacidades o que pertenecen a minorías étnicas o a grupos con necesidades especiales). Pero la misma lógica aplica en todos los casos que mencionaba antes. El meollo, como señala Eran Vigoda, es pasar de un modelo de gobierno en que la oferta determina la demanda y que, por ende, solo el Estado y sus funcionarios deciden cómo y cuándo se ofrecen objetos de interés público, a un modelo que supone que los ciudadanos son potencialmente socios proactivos y que la acción gubernamental puede beneficiarse sostenidamente si la sociedad conoce y se involucra en el funcionamiento del Estado y en el manejo

de los asuntos públicos. Esto incluye la provisión de objetos como la seguridad, educación y salud públicas, los programas sociales, la formulación y ejercicio del presupuesto, la impartición de justicia o la construcción y mantenimiento de la infraestructura de la Ciudad.²⁰

El segundo punto que mencionaba arriba se refiere a que, si lo anterior es válido, la demanda de apertura favorece la creación de valor público *desde la sociedad*. En una sociedad democrática, la utilidad o valor de lo que hace o no hace el Estado es definido por el público mismo. Este valor está determinado por las preferencias de los ciudadanos que se expresan, como ya decía, en una variedad de formas y roles y proporciona un criterio aproximado para evaluar la calidad de las instituciones públicas y de las políticas gubernamentales.²¹ En la medida en que las instituciones y políticas se acercan a las preferencias y a las expectativas ciudadanas, éstas crean valor. Así, el “consumo” de la transparencia y participación tienden al aprovechamiento de la información y de los espacios de influencia en la medida en que los ciudadanos se encuentran en una posición más ventajosa para obtener bienes y servicios públicos más cercanos a sus expectativas. De modo que la utilidad de la apertura no solo tiene un valor abstracto (en el sentido de procurar derechos), también tiene un valor concreto en tanto que, desde el mirador de la sociedad, puede ayudar a obtener más y mejores objetos de interés público. Si esto se sostiene, entonces, la apertura favorece la generación de valor público por al menos dos vías. Primero, se crea valor cuando la transparencia y la participación promueven que el uso de la autoridad y los recursos del Estado (presupuestos, leyes, organizaciones, información, etc.) produzcan objetos de valor para los ciudadanos: datos abiertos, mejores calles, parques limpios y seguros, transporte eficiente, tratamientos de salud accesibles, escuelas y hospitales públicos bien equipados, programas públicos de artes y cultura, y un largo etcétera. Esto es lo que Mark H. Moore llamó

²⁰ “From responsiveness to collaboration: Governance, citizens and the next generation of public administration”, *Public Administration Review*, vol.62, no.5, 2002, pp. 527-540.

²¹ Antonio Cordella y Carla Bonina, “A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: a theoretical reflection”, *Government Information Quarterly*, vol.29, no.4, 2012, pp.512-520.

“generar valor público por medio de la producción”.²² Segundo, también se crea valor público cuando la apertura favorece la creación y operación de organizaciones y políticas públicas que cumplen con las expectativas de los ciudadanos; es decir, procesos basados y fundados en leyes, burocracias eficientes, trámites equitativos y libres de corrupción, políticas y programas basados en evidencia y con reglas de operación explícitas, y autoridades que pueden ser llamadas a rendir cuentas. En este caso, la producción de valor público por medio de la apertura se da no tanto en los objetos y servicios que produce el Estado, sino en la forma en que se organiza, funciona y se conduce el mismo.²³ A esta segunda forma podríamos llamarle crear valor público “por medio de organización”.

4. COMBINANDO OFERTA Y DEMANDA: EL ESTADO ABIERTO

Llegados a este punto, podemos poner juntos todos los ingredientes para darle contenido a la idea de un Estado abierto. Decía al principio de estas páginas que la apertura puede entenderse como un atributo de la relación del Estado con los ciudadanos. Así, las dimensiones de la apertura –transparencia y participación– operan en el marco de una relación de dos vías o, como he venido argumentando, de oferta y demanda.

De un lado (la oferta), el Estado se obliga a crear, mantener y mejorar instituciones, procedimientos y medios administrativos que permiten que los ciudadanos accedan a la información pública y que se involucren en los asuntos públicos. Como muestra nuestra historia de construcción institucional, el Estado mexicano ha venido expandiendo esos medios con relativo éxito. En todo caso, la oferta implica que las autoridades “producen” apertura con base en un sentido de responsabilidad afincado, a su vez, en principios como la legalidad o

²² *Op. cit.*, 1995, p.53.

²³ Cf. Teresa M. Harrison, Santiago Guerrero, G. Brian Burke, Meghan Cook, Anthony Creswell, Natalie Helbig, Jana Hrdinová y Theresa Pardo, “Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective”, *Information Polity*, vol.17, 2012, pp.83-97.

la eficiencia. Por el otro lado (la demanda), la sociedad usa la información pública y los espacios de participación e influencia ciudadana para proteger y materializar sus derechos. Por medio de este “consumo”, los ciudadanos promueven la generación de valor público en tanto el Estado, en principio, podría generar objetos y servicios que reflejen mejor las preferencias, expectativas y necesidades de los ciudadanos. Así, el consumo de la apertura cierra un círculo que favorece que el Estado sea más efectivo y que cumpla con sus obligaciones legales, al tiempo que permite que los ciudadanos mejoren su calidad de vida mediante la garantía de sus derechos.

El Estado abierto se entiende, en consecuencia, como la conjunción de oferta y demanda o, si se quiere, de la producción y garantía de información pública y espacios para la participación efectiva, pero también al uso de los mismos por la sociedad y a su aprovechamiento. En ese sentido, entiendo al Estado abierto como un Estado colaborativo y, acaso más importante, como un instrumento para mejorar las condiciones de la organización estatal y de la sociedad a la que sirve.²⁴ Nótese que, puesto así, la apertura de la relación entre el Estado y los ciudadanos puede (y debe) observarse y medirse. La relación abierta implica, como mínimo, del lado de la oferta, una normatividad que garantice la transparencia y la participación, procesos concretos (por ejemplo, de solicitud de información o de consulta ciudadana), organizaciones y recursos adecuados (presupuesto, personal profesional, etc.). Del lado de la demanda, implica que la información pública se use y cumpla con expectativas y necesidades ciudadanas, también requiere que la participación sea efectiva en sus resultados y sostenida en su intensidad. Todos estos son atributos medibles (u operacionalizables, para usar el argot técnico) y, por tanto, verificables en un tiempo y lugar concretos. La idea de que la apertura sea un atributo (o un conjunto de atributos) y no solo un principio abstracto implica, como señala Guillermo Cejudo, que la apertura puede evaluarse en la práctica. Esto es importante porque le da un sentido tangible que trasciende las meras

²⁴ Jing Zhang, Gabriel Puron Cid y J. Ramón Gil García, “Creating public value through open government: Perspectives, experiences and applications”, *Information Policy*, vol.20, 2015, pp. 97-101; Harrison *et al.*, art. cit., 2012, p.3.

declaraciones de intención y los discursos a favor de la apertura o del gobierno abierto.²⁵

Hasta aquí todo bien. Pero el argumento anterior es una versión abstracta y simplificada de un problema práctico muy complejo. Una cosa es decir que la apertura es deseable porque promueve la garantía de derechos. Otra muy distinta es hacer funcionar sistemas de transparencia y programas de participación ciudadana que efectivamente atiendan a las necesidades de la población, que den espacio a las muy diferentes demandas e intereses que existen una sociedad como la de la Ciudad de México o que, de hecho, sean usados y aprovechados por los ciudadanos. Por ejemplo y como ya ilustraba antes, a pesar de tener un sistema de solicitudes de información más o menos robusto en términos burocráticos, 95 de cada 100 mexicanos jamás lo han usado. La idea de la apertura no escapa, pues, a toda una serie de limitaciones y obstáculos prácticos que se deben considerar con cuidado.²⁶ Esto es particularmente importante en un contexto como el nuestro. Muchas de las ideas en boga sobre el gobierno abierto parten del supuesto explícito o implícito de que existen cosas como un Estado de derecho efectivo o burocracias profesionales que, mucho me temo, no siempre son una realidad en el caso mexicano.

En la siguiente sección trataré algunas estrategias y aspectos más prácticos dadas estas restricciones. De momento, me interesa ahondar en la importancia que tiene o puede tener un Estado abierto en una democracia como la nuestra y por qué creo que deberíamos tomarnos muy en serio la tarea de sostener una oferta y alimentar y promover la demanda de apertura.

La idea de apertura tiende a valorarse como un fin en sí mismo. Imagino que esto responde, al menos en parte, a que la apertura, la participación y la transparencia son palabras legitimadas en el discurso público. Por ende, pronunciarlas y adherirse a ellas, al menos en términos retóricos, es apreciado y tiende a reeditar políticamente. Mi punto, empero, es que más allá del valor que pueda tener la palabra misma o los eslóganes de moda, la idea de un Estado abierto –al menos en los términos que he venido exponiendo aquí– guarda potencial

²⁵ Ver, Cejudo (coord.), *op. cit.*, 2019, s. v. Gobierno abierto.

²⁶ Richard Mulgan, *Making open government work*, Palgrave, Londres, 2014.

para ayudarnos a lograr lo que Mauricio Merino llamó “el ejercicio cotidiano de la democracia”:

“A pesar de los avances innegables, hay todavía un amplio trecho entre las prácticas gubernativas en vigor y la ética pública que reclama la vida democrática.

Aprendimos a distribuir la representación bajo principios democráticos, pero no hemos garantizado que el ejercicio de esa representación se traduzca en gestiones igualmente democráticas. Logramos que el voto ciudadano fuera la regla de oro para asignar y distribuir poder, pero todavía no conseguimos que tras el voto se mantuviera intacta la voluntad de los ciudadanos en el ejercicio cotidiano de nuestros gobiernos. La transición significó el paso de un régimen autoritario a un sistema de partidos que no sólo se disputan los turnos para gobernar sino que se contrapesan desde los poderes públicos. Pero no hemos logrado que esa nueva forma de distribución y equilibrio entre poderes y partidos se convierta en el ejercicio cotidiano de la democracia”.²⁷

Pasado más de un lustro desde que se escribió y quizá con mayor razón tras la crisis del régimen de la transición, la reflexión tiene plena vigencia. El sistema político-administrativo mexicano aún no ha desarrollado formas de acción gubernamental realmente democráticas y abiertas en su operación rutinaria. Como dice Luis F. Aguilar: “nuestro sistema político mexicano ha basado su legitimidad no tanto en la elección política en pie de igualdad, conforme a reglas procesales universales, cuanto en los beneficios particulares que las decisiones de gobierno han, vez por vez, dispensado a los diversos grupos demandantes en nombre de la justicia social posrevolucionaria (...). Uno de los efectos imprevistos de este estilo de gobierno ha sido ‘particularizar’ y aun ‘privatizar’ las bases de la legitimidad y del consenso político”.²⁸ Sospecho que estas limitaciones de nuestro sistema político ayudan a explicar, al menos en parte, el desdén que muchos mexicanos sienten actualmente por su democracia. Según el Latinobarómetro (2018), aproximadamente 49% de los mexicanos son indiferentes ante la de-

²⁷ “El IFAI: En busca del ejercicio cotidiano de la democracia”, en Jacqueline Peschard, Juan Ramón de la Fuente et al., *10 años de transparencia en México*, IFAI, México, 2013, p. 89-90.

²⁸ *Op. cit.*, *loc. cit.*

mocracia o preferirían un gobierno autoritario; solo 38% opina que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.²⁹ Según datos del Centro Pew (2017), de 38 países con diferentes niveles de desarrollo, México tiene el porcentaje más bajo de satisfacción con la manera en que la democracia funciona: apenas 6% de los mexicanos la aprueba. Lo que significa que poco más de 9 de cada 10 mexicanos se dicen insatisfechos con nuestra democracia.³⁰

Estas cifras son preocupantes, pero pienso que nos hablan de la importancia de construir instituciones más receptivas y capaces y de acciones y políticas públicas más cercanas a las necesidades y expectativas de las personas. En este contexto, la combinación de la lógica de la responsabilidad pública que implica una oferta expansiva de apertura con una demanda robusta y, por ende, del aprovechamiento y de la creación de valor público, contribuirían a consolidar un espacio público más inclusivo y favorecerían formas más próximas y más democráticas de ejercicio del gobierno. Para decirlo de otro modo: el Estado abierto implica la traducción práctica de una democracia realmente viva –de esa que no solamente se vive en los días de elecciones o que solo consiste en las deliberaciones parlamentarias, sino que se traduce en objetos de valor público como calles limpias, servicios eficientes y el trato imparcial y equitativo de la autoridad hacia los ciudadanos–. Aunque normativo, el punto no es menor. La democracia no solo se refiere a las leyes o a la competencia política, en un sentido más práctico (cotidiano, pues) se refiere al ejercicio de un gobierno que cumple con las expectativas y preferencias de los ciudadanos que gobierna.

La evidencia apoya estas ideas. Por ejemplo, en un estudio comparativo, Stefan Dahlberg y Sören Holmberg encontraron que la satisfacción con la democracia en diferentes países está menos ligada a la calidad del sistema electoral de lo que usualmente se supone.³¹ La relación entre satisfacción y el número efectivo de partidos, el tipo de sistema electoral o la polarización partidista es mínima (estos tres factores explican de 1 a 6% de la varianza observada en datos de 32 paí-

²⁹ <http://www.latinobarometro.org>.

³⁰ <https://www.pewresearch.org/global/2017/10/16/globally-broad-support-for-representative-and-direct-democracy/>

³¹ “Democracy and bureaucracy: How their quality matters for popular satisfaction”, *West European Politics*, vol.37, no.3, 2014, pp. 515-537.

ses). La única variable electoral con una relación positiva claramente distinguible con la satisfacción con la democracia es la congruencia ideológica entre los votantes y las élites partidistas. En cambio, las variables “burocráticas” tienen una clarísima correlación positiva con la satisfacción: la imparcialidad con que el gobierno atiende las demandas ciudadanas, la efectividad gubernamental para resolver problemas concretos, la existencia de un Estado de derecho efectivo y la existencia de una burocracia profesional. En estos casos, la variación explicada va de 32 a 48%. Es decir, en términos de satisfacción con la democracia, es claramente más importante cómo funciona el gobierno a cómo funciona el sistema electoral.

En el caso mexicano y especialmente a nivel estatal, también hay evidencia de que la calidad de la democracia está ligada a factores de efectividad y organización gubernamental. Por ejemplo, Fernanda Somuano y Reynaldo Y. Ortega encuentran que mayor marginación económica (i.e., exclusión de segmentos de la población con los mismos derechos) y un sistema político-administrativo local con alta corrupción y malas prácticas de gobierno se correlacionan significativamente con una democracia de baja calidad en las entidades federativas del país.³²

Ésta no es una observación realmente nueva, ni tampoco es específica al caso mexicano, pero vale la pena repetirla.³³ La legitimidad del sistema democrático depende de dos fuentes: de los insumos del sistema político (la dimensión electoral) y de los productos del sistema (esto es, la dimensión gubernamental). La democracia electoral se refiere a las formas en que se accede a la autoridad pública. En cambio, la democracia gubernativa (cotidiana) se refiere a la forma en que se ejerce esa autoridad. Cuando un Estado desarrolla únicamente una democracia electoral es poco probable que ésta genere apoyos en el largo plazo y, por tanto, la legitimidad necesaria para mantener con vida al régimen

³² “Democracy in the Mexican states”, en Salvador Martí i Puig, Reynaldo Yuenen Ortega, María Fernanda Somuano y Claire Wright, *Democracy in Mexico. Attitudes and perceptions of citizens at national and local level*, ILAS Institute, Londres, 2014, pp. 20-21.

³³ Cf., para el caso mexicano, e. g., Mauricio Merino, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, FCE, México, 2003; para una perspectiva global, Anna Lührmann y Staffan I. Lindberg, “A third wave of autocratization is here: what is new about it?”, *Democratization*, vol.26, no.7, 2019, pp. 1095-1113.

democrático. Para sobrevivir, el Estado democrático necesita ser efectivo. No basta con adoptar al voto como sistema de distribución de poder o establecer un sistema de partidos competitivo; es quizá más importante que el sistema democrático se vea reflejado en la solución de los problemas públicos. En otras palabras, la legitimidad democrática también se construye con calles seguras, programas públicos efectivos, burocracias profesionales, sistemas de seguridad social accesibles o con la garantía de procuración e impartición de justicia.

Desde luego que todos estos productos requieren de varios ingredientes o capacidades como una administración bien pertrechada, reglas y la habilidad del Estado de aplicar y sancionar su cumplimiento. Pero también requieren de cercanía con las personas que otorgan legitimidad al sistema político. De la misma manera que las instituciones electorales no generan legitimidad por sí mismas (o al menos no en el largo plazo), las acciones de gobierno que no generan valor público tampoco son apoyo de la vida democrática.

De ahí que la construcción y mantenimiento de un Estado abierto sea importante en el caso de nuestra democracia y nuestra Ciudad. Por un lado, la oferta de apertura podría ofrecer la información y los espacios de participación para que los ciudadanos se acercasen al Estado e hicieran explícitas sus preferencias. Por el otro, una demanda activa de apertura podría catalizarse no solo en mejores bienes y servicios públicos, sino en una mejor gestión pública y en organizaciones de gobierno más efectivas y legítimas. Como dice Nora Rabotnikof: “En momentos en que la política se identifica con corrupción, secreto e instrumentalización de intereses privados, la convocatoria a la renovación ética no carece de sentido, aunque a veces termine por contribuir, voluntaria o involuntariamente, al desencanto con la política. Pero también cabría recordar que, en algún momento, esa construcción de referentes comunes y generales, esas intervenciones dirigidas a persuadir y a aunar voluntades, esa creación de espacios potencialmente abiertos e incluyentes se identifica precisamente con esa práctica hoy tan desprestigiada”.³⁴ Es decir, apostar por un Esta-

³⁴ “Discutiendo lo público en México”, en Mauricio Merino (coord.), *¿Qué tan público es el espacio público en México?*, FCE – Conaculta – Universidad Veracruzana, México, 2010, pp. 54-55.

do abierto implica declararse por la reconstitución y expansión de la legitimidad democrática y también por instituciones de gobierno más cercanas e incluyentes y que realmente sirvan al propósito para el que están destinadas.

5. ESTRATEGIAS PARA LA APROPIACIÓN SOCIAL DE LA APERTURA

Si hasta aquí le he convencido que construir un Estado abierto puede ser una buena idea, la siguiente cuestión –nada menor– es entender cómo hacemos para lograrlo. Ciertamente el panorama en la Ciudad de México no es ni de lejos desalentador como podría ser en otros lugares. Después de todo, la Ciudad ha tenido una trayectoria de construcción institucional propia muy activa y, además, cuenta con una de las sociedades civiles más amplias, activas y desarrolladas del país.³⁵ Sin embargo, también es cierto que la Ciudad enfrenta retos particulares en lo que toca al transporte y la movilidad, la planeación urbana, la seguridad pública, el control de la corrupción y la gestión del agua y el sostenimiento ambiental, por mencionar solo algunos problemas complejos. Sin necesidad de ahondar en cada uno de esos aspectos, quiero ofrecer un mapa de algunos obstáculos y retos previsibles, así como de intervenciones y estrategias generales que se pueden adoptar a favor de la apertura como aquí la he definido.

Un asidero para empezar a reflexionar es trazar formas de activación de la demanda de apertura y de mantener y consolidar la oferta actual. Como ya he dicho, pienso que la historia de construcción institucional en nuestro país (incluyendo la Ciudad de México) se ha centrado ante todo del lado de la oferta o, para decirlo de otra forma, es deficitaria del lado de la demanda. De ahí que sea importante considerar cómo generar oportunidades, capacidades, incentivos y mecanismos para la apropiación social de la apertura, tanto en lo que se refiere a la apropiación del derecho de acceso a la información pública, cuanto al aprovechamiento sostenido de los sistemas y

³⁵ Cf. Fernanda Somuano, *Sociedad civil organizada y democracia en México*, El Colegio de México, México, 2007.

espacios de participación ciudadana. Por otra parte, se debe pensar en las restricciones del caso. El Estado mexicano, incluyendo muchas entidades federativas, carecen aún de muchas capacidades que se dan por sentado en la literatura sobre apertura y gobierno abierto.³⁶ Por ejemplo, la Ciudad de México no tiene un servicio civil profesional e independiente, muchas políticas públicas tienen una vigencia sexenal y persiste una baja activación y confianza ciudadanas.³⁷ Dadas estas características, creo que vale la pena pensar cinco estrategias generales de apropiación de la apertura en la Ciudad.

a) *Consolidar una oferta que ponga al centro a los ciudadanos*

Uno de los mayores y más inmediatos retos del lado de la oferta es reorientar la infraestructura existente (particularmente en lo que toca al derecho de acceso a la información pública) a un lenguaje y entorno más próximos al ciudadano promedio. Por ejemplo y a pesar de cambios recientes, los sistemas de obligaciones de transparencia siguen regidos primordialmente por una lógica burocrática de cumplimiento de la normatividad. En cambio, una oferta centrada en los ciudadanos habría de dar la vuelta al problema: esto es, pensar primeramente como los ciudadanos para, después, adecuar la infraestructura y las rutinas organizacionales a las restricciones legal-burocráticas. La pregunta de entrada debería ser qué quieren saber los ciudadanos de los poderes públicos de la Ciudad y no cuáles son los rubros obligados de transparencia. En ese sentido, el punto de partida son las necesidades ciudadanas. Un buen ejemplo de esta lógica es la creación de portales ciudadanos (por ejemplo, www.ciudadanos.cdmx.gob.mx), donde la información se organiza con base en las preguntas y orientaciones de los usuarios, antes que la estructura administrativa o el marco normativo. Un paso adicional sería la traducción de la información a lenguajes simples y directos

³⁶ David Gómez Álvarez, “Gobierno abierto: ¿Innovación o reciclaje? Concepto y práctica de una tendencia global”, en Fernando Nieto y Ernesto Velasco (eds.), *Una agenda para la administración pública. Reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo*, El Colegio de México, México, 2018, pp. 197-231.

³⁷ https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Resumen_Ejecutivo_23nov.pdf

que respondan a los problemas y preocupaciones de los ciudadanos. Esto es particularmente importante en rubros de eminente carácter técnico como la presupuestación, las sentencias judiciales o los procesos de adquisición y compras públicas, o en áreas de acción gubernamental que tienen alto impacto social como los servicios básicos, los programas y servicios sociales y la administración tributaria. En la medida de lo posible, la información pública debe evitar la terminología legal-administrativa y los formatos textuales y, en cambio, privilegiar el lenguaje directo, la síntesis y los formatos gráficos. Es decir, los esfuerzos de contacto y apertura de los poderes públicos deben dar oportunidad a los ciudadanos de estar informados y de involucrarse en los procesos de gobierno al mínimo costo, reduciendo el desperdicio de tiempo, y los traslados y cargas administrativas innecesarias. Esto es particularmente relevante si se trata de ciudadanos con necesidades especiales, discapacidades o en alguna condición de vulnerabilidad o marginación.

De forma más general, es importante reorientar los esfuerzos de apertura (leyes, procesos, tecnologías) de tal forma que el acceso a la información pública se haga con oportunidad, fiabilidad y claridad, y que los espacios de participación puedan ser activados regularmente por los ciudadanos (particularmente los que más dependen de los programas y servicios gubernamentales) y que existan garantías creíbles de respuesta, seguimiento y solución en plazos conocidos a las demandas ciudadanas. Esto implica construir o reconstruir rutinas organizacionales dentro de los poderes y organizaciones públicas de la Ciudad para progresivamente hacer de la apertura, precisamente, una rutina. Por ejemplo, los programas públicos pueden prever desde su diseño un componente de participación con objetivos y procedimientos diáfanos, acotados y explícitos; los sujetos obligados pueden abrir portales ciudadanos y de transparencia proactiva que se actualicen en intervalos regulares a partir de la consulta con sus principales usuarios o beneficiarios; se pueden expandir los repositorios de datos abiertos y fomentar su uso social, educativo y hasta comercial; y los sistemas de archivos públicos pueden prever desde su diseño la digitalización de documentos en formatos abiertos. Las posibilidades son muchas, pero el principio rector debe ser el mismo: fomentar la demanda ciudadana de apertura por medio del diseño a conciencia de la oferta.

Para lograrlo, el diseño debe mitigar al menos tres tipos de costos para los ciudadanos.³⁸ Primero, debe reducir los *costos de aprendizaje*; es decir, el tiempo y esfuerzo que los ciudadanos ocupan en conocer qué hacen las organizaciones, si son elegibles para un programa o servicio, si pueden hacer uso de algún dato o si son sujetos de obligaciones legales o sanciones. Los costos de aprendizaje pueden ser decisivos para activar (o desactivar) a los ciudadanos. Por ejemplo, hay evidencia de que tan solo proveer información oportuna sobre un programa público aumenta significativamente la cobertura y alcance del mismo.³⁹ Segundo, se deben reducir los *costos de cumplimiento*: aquellos relacionados con la tramitología, los traslados, el pago de aprovechamientos o los costos de representación legal. Una posibilidad que ya ha sido ampliamente discutida en este caso es el uso de la digitalización. Empero, hay que considerar que las soluciones tecnológicas no necesariamente reducen costos para todos los segmentos poblacionales, ni están disponibles para todo tipo de ciudadanos potencialmente activos. Finalmente, se deben considerar los *costos psicológicos* derivados de la pérdida de autonomía, la frustración de acudir a una oficina pública o de lidiar con el lenguaje técnico, así como el estrés que surge de plazos no conocidos o de cumplir con requisitos aparentemente discrecionales. Una oferta de apertura que pone al centro a los ciudadanos también considera, reduce y mitiga este tipo de costo.

b) Profesionalizar e invertir en la apertura

Asociado al reto de reconfigurar la oferta para encontrarse con la demanda está la necesidad de generar capacidades dentro de los poderes públicos de la Ciudad. Estas capacidades, grosso modo, se pueden clasificar en cuatro grandes rubros: capacidad de regulación, de coordinación, de análisis y de provisión.⁴⁰

³⁸ Cf. Herd y Moynihan, *op. cit.*, 2018, pp. 23-29.

³⁹ Caroline Hoxby y Sarah Turner, "Expanding college opportunities for low-income, high-achieving students", NBDER working paper no.18728, National Bureau of Economic Research, 2012.

⁴⁰ Cf. Martin Lodge y Kai Wegrich, "Introduction: Governance innovation, administrative capacities and policy instruments", en Martin Lodge y Kai Wegrich,

Por lo que toca a la primera, es ciertamente importante que las organizaciones públicas tengan la capacidad de generar reglas para garantizar la transparencia y abrir y dar certeza a la participación; pero también es importante que sean capaces de aplicar sus propias reglas. Es más provechoso generar marcos normativos que sean de aplicación efectiva y sostenible, a reglas que no sean aplicables en la práctica o que demanden costos ciudadanos o administrativos demasiado gravosos. En este sentido, uno de los desafíos que no debe perderse de vista en la expansión de la oferta de apertura es el “desplazamiento de fines”; esto es, cuando la creación y cumplimiento de las reglas se convierte en un fin en sí, incluso en detrimento de los propósitos a los que se supone que las reglas y los marcos normativos sirven. Se debe cuidar que el cumplimiento y aplicación de reglas que permiten la apertura del Estado no se convierta en un acto automático, irreflexivo y, mucho menos, inefectivo.

Respecto a la segunda capacidad, los poderes públicos de la Ciudad deben coordinarse horizontal y verticalmente. Lo primero refiere a la coordinación entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como los órganos autónomos; lo segundo, a la coordinación entre el nivel central de gobierno y las alcaldías. La coordinación supone que las organizaciones públicas disponen de sus recursos y capacidades en maneras ordenadas, evitando redundancias, insuficiencias y desperdicios. Los problemas de coordinación no constituyen en estricto sentido un dilema (dado que las organizaciones no necesariamente tienen intereses incompatibles). Más bien, los problemas de coordinación derivan de la falta de información y, por ende, de la incertidumbre acerca de lo que hacen otras organizaciones. El problema esencial de la coordinación es que los actores gubernamentales no necesariamente saben cuáles recursos serán desplegados por otros y mediante cuáles cursos de acción. De ahí que sea importante que los recursos y esfuerzos de los poderes públicos se congreguen a partir de planes diseñados en conjunto y del intercambio constante de información. La expansión de la oferta de apertura debería darse como parte de una estrategia conjunta del Estado (i.e., de todos los poderes y niveles de

gobierno de la Ciudad). Los esfuerzos aislados tienden a ser dispendiosos y a favorecer las redundancias.

La tercera y cuarta capacidades se refieren al imperativo de que los esfuerzos de apertura se hagan de maneras productivas. Como ya he dicho antes, el punto es producir valor público. De ahí que sea crítico a los esfuerzos de apertura que las organizaciones públicas cuenten con personal profesional en materia de transparencia y participación, así como de recursos (financieros y materiales) adecuados para proveer información y espacios efectivos de involucramiento. No basta con establecer estrategias y objetivos; es importante hacerse de los recursos necesarios para implementarlos y hacerlos sostenibles en el tiempo (y acaso hacerlos cada vez más incluyentes a partir de su expansión). Es importante contar con cuadros de funcionarios capaces, expertos y certificados que puedan identificar áreas de oportunidad para la creación de valor público, diseñen intervenciones de apertura orientadas a maximizar ese valor y sean, además, capaces de evaluar si los resultados han sido alcanzados o si se deben hacer ajustes a la oferta de apertura. No hay que llamarse a engaño: la apertura requiere de inversión pública, particularmente en lo que respecta a las capacidades de las personas. Por tanto, es central que, además de establecer reglas y espacios para la transparencia y la participación, el Estado garantice que los funcionarios involucrados tienen las capacidades de análisis requeridas para entender las necesidades ciudadanas y evaluar los esfuerzos de apertura, al tiempo que también sean capaces de proveer soluciones creíbles a los problemas y necesidades identificadas.

c) Procurar el interés de los líderes políticos y administrativos

Como resulta obvio, otro de los desafíos de la apertura es hacerse para sí de un lugar en la agenda de gobierno. Ese lugar puede lograrse “de arriba hacia abajo”, “de abajo hacia arriba” y a veces por medio de ambas vías.

Para lograr un espacio de arriba hacia abajo es central obtener el interés y compromiso de los líderes políticos y administrativos. En la medida en que estos actores asumen un papel activo en la oferta de apertura, es más probable que se desarrollen capacidades y se reorienten esfuerzos administrativos y políticos para expandir la apertura

gubernamental. El corolario es igualmente importante: si los líderes no apoyan o se oponen a la apertura, es más probable que los esfuerzos de cambio organizacional o que las iniciativas de participación o transparencia sean inefectivas. Un riesgo asociado es la tentación –siempre presente– de simular la apertura para legitimar un liderazgo o un proyecto político. De ahí el papel central que tiene la acción colectiva de los ciudadanos y, sobre todo, de la sociedad civil organizada y de las redes y circuitos ciudadanos (es decir, la presión de abajo hacia arriba).

Como ya han explicado Anna Persson, Bo Rothstein y Jan Teorell, las reformas a favor de la transparencia y contra la corrupción con frecuencia fracasan porque suponen que existen líderes dispuestos a adoptar los principios de estas reformas y a sancionar el incumplimiento.⁴¹ O como escribió Robert Klitgaard respecto a las iniciativas anticorrupción: “Pedir mejores agentes, mejores incentivos, mejor información, más competencia, menos discrecionalidad de los oficiales y menores costos económicos y sociales está muy bien. Pero, ¿quién va a escuchar? ¿Quién va a actuar?”.⁴²

Para generar un impulso sostenido y ambicioso a favor de la apertura es importante generar coaliciones amplias de ciudadanos en múltiples ámbitos: social, académico, empresarial, religioso, cultural, de la sociedad civil organizada, etcétera. La evidencia demuestra que no basta con apelar a las buenas conciencias o cambiar leyes; es necesario transformar el sistema de incentivos a partir de la acción y presión colectivas sostenidas.⁴³ No hay una solución fácil para este problema, pero hay elementos e iniciativas que pueden ser de ayuda. Adherirse a las iniciativas globales y nacionales de gobierno abierto puede generar legitimidad para la expansión de la oferta de apertura. Por ejemplo, la Alianza por el Gobierno Abierto es un mecanismo que genera compromisos puntuales en materia de transparencia, datos abiertos, participación ciudadana o política pública a través de ciclos bienales de análisis, negociación y colaboración entre gobierno y sociedad civil

organizada.⁴⁴ También, publicar métricas y logros de gobierno abierto a nivel local puede contribuir a generar presión y conocimiento por medio de la comparación con otras entidades. Finalmente, socializar el derecho de acceso y el de participación mediante una estrategia de pedagogía orientada específicamente a los electores de las circunscripciones de aquellos líderes clave puede no solo ayudar a generar apoyos y voluntad política, sino que bien puede fomentar una demanda de apertura más robusta.

d) *Tratar problemas concretos y apelar a audiencias específicas*

Las intervenciones e iniciativas de apropiación del lado de la demanda habrían de ser estratégicas en el sentido de apelar a problemas concretos y a audiencias específicas. Dado que la activación de la demanda de apertura es costosa, hay una decisión estratégica asociada a la selección de los “frentes de batalla”. Por ejemplo, en lugar de generar programas generales, se podría apostar a la socialización del derecho de acceso en comunidades y grupos de ciudadanos específicos (con problemas igualmente específicos). El supuesto obvio de esta selectividad es que los problemas que se enfrentan en diferentes partes de la Ciudad o entre diferentes segmentos poblacionales (a) no necesariamente son equivalentes, (b) por tanto requieren de soluciones específicas y (c) también implican el desarrollo de capacidades concretas del lado de la demanda de apertura.

La selectividad en la activación de la demanda tiene dos ventajas. Por un lado, permite generar capacidades de aprovechamiento del lado de la ciudadanía con mucha mayor precisión. Por el otro, permite establecer un vínculo más claro entre la apertura, su aprovechamiento por parte de ciudadanos o una comunidad, y la solución o mitigación de un problema público concreto. Desde luego que lo anterior depende del tipo y definición del problema, así como de las capacidades del Estado para dar cauce a las demandas ciudadanas. Pero en general, la evidencia demuestra que las intervenciones de apertura más exitosas

⁴¹ “Why anticorruption reforms fail—Systemic corruption as a collective action problem”, *Governance*, vol.26, no.3, 2013, pp. 449-471.

⁴² “Subverting corruption”, *Global Crime*, vol.7, no. 3-4, 2006, p. 299.

⁴³ Persson et al., art. cit.

⁴⁴ Cejudo (coord.), *op. cit.*, 2019, s. v. Alianza para el Gobierno Abierto en México. También, Pedro Gerson y Fernando Nieto, “Opening the government? The case of Mexico in the Open Government Partnership”, 2016, disponible en: www.globalintegrity.org/wp-content/uploads/2016/06/Mexico-final.pdf.

son aquellas que tienen propósitos explícitos, claros y acotados y que apelan directamente a una población concreta.⁴⁵

Desde luego que la apertura puede (y debe) aprovecharse por todos los ciudadanos. Pero lo anterior es acaso más importante cuando se trata de activar a grupos que potencialmente tienen más que ganar (en términos de valor público) porque se encuentran en una posición desventajosa de inicio. Pienso en poblaciones que no necesariamente tienen substitutos para bienes y servicios provistos por el Estado o que se encuentran en situación de vulnerabilidad o de marginación como algunos miembros de la comunidad LGBT+, los prisioneros y sus familias, personas de la tercera edad, los pueblos originarios del sureste de la Ciudad o las personas que viven en zonas de alta marginación e inseguridad en el norte y oriente de la zona metropolitana. En estos casos no solo existen necesidades concretas (de salud, seguridad, educación, trabajo, etc.), sino que la promoción de una demanda de apertura más activa y el aprovechamiento de la información pública y de los espacios de participación podría producir resultados de mucho valor.

e) *Implementación progresiva y con horizonte de largo plazo*

En cualquier caso, lo cierto es que la expansión de la oferta y demanda de apertura debe asumirse como un proceso de largo aliento. Esto es así por al menos tres razones. Primero, porque la creación de capacidades está limitada a los recursos disponibles y a procesos de aprendizaje. Segundo, incluso si se logra activar y asegurar una demanda robusta, los ajustes del lado de la oferta dependerán de sortear los costos de expansión. Tercero, la lógica de activación de la demanda depende, al menos en parte, de procesos de construcción de confianza en el Estado y sus instituciones que toman tiempo.

No pienso que todos los esfuerzos de apertura deban por necesidad asumir un horizonte temporal largo. Bien se puede formular e implementar acciones concretas y establecer compromisos puntuales en el corto y mediano plazo. Ésta, de hecho, es la lógica de los ejer-

⁴⁵ Gómez Álvarez, art. cit., *op. cit.*, 2018.

cicios de gobierno abierto que se han venido desarrollando en los últimos años. Mi punto más bien es que de cara a la construcción de un modelo de gobernanza colaborativo es necesario pensar en procesos de largo aliento que vayan más allá de los episodios concretos o que enlacen proyectos específicos con una visión más general sobre la relación de los ciudadanos con su gobierno.

De hecho, hay quien sugiere que para que los ciudadanos aprendan a confiar en iniciativas de apertura no basta con generar capacidades del lado de la demanda como, por ejemplo, enseñar a hacer solicitudes de información pública; también es importante generar un entorno de señales desde el Estado que indiquen creíblemente a los ciudadanos que (a) hay apertura y (b) ésta puede beneficiarles. Es decir, no basta con crear confianza; se debe aminorar la desconfianza. Como ya apuntaba antes, éste es un reto mayúsculo en un entorno como el mexicano donde, por un lado, la gran mayoría de los ciudadanos no conoce ni ha sido usuario de los sistemas de apertura y, por el otro, prevalece una alta desconfianza en las instituciones públicas. De ahí que más allá de la planeación técnica que se pueda hacer de las iniciativas de apertura del lado de la oferta o de la apropiación de la transparencia y de la participación que hagan segmentos de la población es fundamental generar un entorno tendiente a la confianza mutua entre ciudadanos y autoridades.

Me temo que, como en otros puntos, no hay una solución inmediata a este problema. Sin embargo, la evidencia nos indica que existen al menos dos vías para generar confianza ciudadana en la apertura.⁴⁶ Por un lado, se puede generar confianza (y reducir desconfianza) por medio de la profundización de la transparencia y los espacios de participación. Esto incluye la expansión como tal de la oferta de información pública, y la garantía de que la información pública es oportuna, completa y veraz, y de que los espacios de participación incluyen mecanismos que permiten a los ciudadanos participar en igualdad de condiciones y con la certeza de que los acuerdos y peticiones serán atendidos por las autoridades. Por otro lado, se puede generar confianza mediante la “experiencia ciudadana de la apertura”; es decir, la constatación ciudadana de que el uso de la transparencia y de la

⁴⁶ Donald F. Kettl, *Can governments earn our trust?*, Polity, Cambridge, 2017.

participación puede generar valor público a partir de la solución de problemas concretos. Acaso la mejor manera de generar expectativas positivas y de abonar en la credibilidad de la apertura es demostrar a los ciudadanos que tienen algo que ganar en su interacción con el Estado y que existen instrumentos a su disposición que pueden ayudarles a mejorar su calidad de vida. De ahí la importancia de promover y comunicar las iniciativas de gobierno abierto, generar esquemas colaborativos con la sociedad civil y la academia para generar propuestas de apertura y de hacer mediciones regulares que permitan aprehender los resultados e impactos de la apertura del Estado. A menos que se conozcan los esfuerzos y las herramientas y que se demuestre su potencial beneficio, es poco probable que se logre generar un impulso sostenible del lado de la demanda.

6. CONCLUSIÓN

En este ensayo he tratado de dar respuesta a una serie de preguntas en torno a la apertura del Estado. En particular, me interesaba ofrecer una idea general no solo de las dimensiones y componentes del Estado abierto, sino también de su potencial como instrumento en la generación de valor público. Mi punto central es que la apertura nos habría de importar (a ciudadanos y autoridades) porque puede generar valor público mediante la garantía de derechos y la solución de problemas específicos. Sin embargo, para que esto funcione, en principio, es importante abandonar la noción de que la apertura es meramente una obligación burocrática o legal del Estado. Mi propuesta, en cambio, es concebir a la apertura (o al Estado abierto) como la conjunción de una oferta y una demanda. De un lado, la oferta implica la procuración con eficacia y eficiencia de información pública de calidad y de espacios para la participación ciudadana efectiva. Del otro, la demanda implica el aprovechamiento ciudadano de la transparencia y la participación. Esto es, que la mancuerna de información pública y espacios de participación sea instrumental en que los ciudadanos materialicen sus derechos y afirmen las cosas que valoran en su interacción con el Estado. La apertura es, así, un atributo de una relación de dos vías y no solo una política establecida desde el Estado. El colofón es que la apertura, al menos en la versión que aquí presento, requiere de autoridades

interesadas, pero también de ciudadanos dispuestos a conocer cómo funciona el Estado y a involucrarse en su funcionamiento.

El meollo es que justo en la combinación de oferta y demanda es que se conjugan dos formas complementarias y mutuamente productivas de entender la apertura. Si la lógica de la oferta de apertura es la producción y la expansión de la transparencia y participación, de lado de la demanda la lógica es de aprovechamiento. De ahí que la oferta ponga en relieve la lógica de la responsabilidad pública del gobierno y de las autoridades, y la demanda la lógica de la utilidad y valor público de la apertura. Como ya argumenté, este encuentro genera un círculo virtuoso: a medida que los ciudadanos aprenden a aprovechar la apertura, es más probable que demanden más y mejor Estado abierto. Esto, a su vez, habría de producir incentivos y oportunidades para que, del lado de la oferta, se expandan los espacios de participación y la cantidad y calidad de la información pública. Lograr este tipo de sinergia, sin embargo, no es sencillo, requiere de estrategia y, sobre todo, de inversión.

En este texto propongo algunas estrategias que, en principio y solo como grandes trazos, podrían acercarnos a la construcción de un Estado abierto. En cualquier caso y más allá de la formulación de iniciativas y estrategias concretas, estoy convencido de que el mayor reto a enfrentar es la falta de confianza que permea muchas de las interacciones entre Estado y ciudadanos, particularmente en un entorno de debilidad institucional como el mexicano. La apertura puede ser un instrumento para aminorar este problema, pero no es ninguna panacea y, como nos recuerda Donald Kettl, los gobiernos “pueden crear más transparencia, pero no pueden esperar que los ciudadanos confíen por el mero hecho de verla”.⁴⁷ Es decir, para que la apertura sea creíble, ésta debe producir valor mediante cosas concretas que le importan a la gente: calles seguras, transporte eficiente y seguro, aire limpio y hospitales con capacidad adecuada. Valorar la apertura por la apertura misma y alabar sus virtudes puede atraer simpatías y algunos réditos políticos. Pero si no avanzamos en la construcción de un Estado abierto que realmente produzca valor público, en mi opinión, perdemos de vista el verdadero potencial de la apertura.

⁴⁷ Op. cit., 2017, p.118.

7. REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. F., *Gobierno y administración pública*, Conaculta – FCE, México, 2013.
- Benington, J., y Mark H. Moore, *Public value. Theory and practice*, Palgrave, Nueva York, 2011.
- Cejudo, G. (coord.), *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública*, INAI, México, 2019.
- Cejudo, G., “Gobierno abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica?” en I. Luna Pla y J.A. Bojórquez Pereznieta (coords.), *Gobierno abierto y el valor social de la información pública*, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, p. 97-112.
- Cordella, A., y C. Bonina, “A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: a theoretical reflection”, *Government Information Quarterly*, vol.29, no.4, 2012, pp.512-520.
- Dahlberg, S., y S. Holmberg, “Democracy and bureaucracy: How their quality matters for popular satisfaction”, *West European Politics*, vol.37, no.3, 2014, pp. 515-537.
- Gerson, P., y F. Nieto, “Opening the government? The case of Mexico in the Open Government Partnership”, 2016, disponible en www.globalintegrity.org/wp-content/uploads/2016/06/Mexico-final.pdf.
- Gómez Álvarez, D., “Gobierno abierto: ¿Innovación o reciclaje? Concepto y práctica de una tendencia global”, en F. Nieto y E. Velasco (eds.), *Una agenda para la administración pública. Reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo*, El Colegio de México, México, 2018, pp. 197-231.
- Harrison, T. M., S. Guerrero, G. B. Burke, M. Cook, A. Creswell, N. Helbig, J. Hrdinová y T. Pardo, “Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective”, *Information Polity*, vol.17, 2012, pp. 83-97.
- Herd, P., y D. P. Moynihan, *Administrative burden. Policymaking by other means*, Russell Sage, Nueva York, 2018.
- Hoxby, C., y S. Turner, “Expanding college opportunities for low-income, high-achieving students”, NBDER working paper no.18728, National Bureau of Economic Research, 2012.
- INEGI, *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAI) 2016*, disponible en www.inegi.org.mx/programas/enaid/2016/
- Kettl, D. F., *Can governments earn our trust?*, Polity, Cambridge, 2017.

- Klitgaard, R., “Subverting corruption”, *Global Crime*, vol.7, no.3-4, 2006, pp. 299-307.
- Latinobarómetro 2018, disponible en <http://www.latinobarometro.org>
- Lathrop, D., y L. Ruma, “Preface”, en D. Lathrop y L. Ruma (eds.), *Open government: Collaboration, transparency and participation in practice*, O’Reilly, Beijing, 2010.
- Lodge, M., y K. Wegrich, “Introduction: Governance innovation, administrative capacities and policy instruments”, en M. Lodge y K. Wegrich, *The problem-solving capacity of the modern State. Governance challenges and administrative capacities*, Oxford Univ. Press, Oxford, 2014, pp. 1-24.
- Lührmann, A., y S. I. Lindberg, “A third wave of autocratization is here: what is new about it?”, *Democratization*, vol.26, no.7, 2019, pp. 1095-1113.
- Martí i Puig, S., R. Y. Ortega, F. Somuano y C. Wright, *Democracy in Mexico. Attitudes and perceptions of citizens at national and local level*, ILAS Institute, Londres, 2014.
- Merino, M., “El IFAI: En busca del ejercicio cotidiano de la democracia”, en J. Peschard, J. R. de la Fuente *et al.*, *10 años de transparencia en México*, IFAI, México, 2013, pp. 73-94.
- “La transparencia como política pública”, en John Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, Siglo XXI, México, 2008, pp. 240-262.
- *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, FCE, México, 2003
- Moore, M. H., *Creating public value. Strategic management in government*. Harvard Univ. Press, Cambridge, 1995.
- Mulgan, R., *Making open government work*, Palgrave, Londres, 2014.
- Obama, B., “Transparency and open government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies”, 2009, disponible en <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>
- OECD, *Modernizing government: The way forward*, OECD Publishing, Paris, 2005.
- Oszlak, O. “Gobierno abierto: El rumbo de los conceptos”, en Issa Luna Pla y José Antonio Bojórquez Pereznieta (coords.), *Gobierno abierto y el valor social de la información pública*, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, pp. 23-48.
- Pardo, M. C., *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, El Colegio de México, México, 2009.

- Persson, A., B. Rothstein y J. Teorell, "Why anticorruption reforms fail—Systemic corruption as a collective action problem", *Governance*, vol.26, no.3, 2013, pp.449-471.
- Peschard, J., *Transparencia: promesas y desafíos*, UNAM, México, 2017.
- Rabotnikof, N., "Discutiendo lo público en México", en M. Merino (coord.), *¿Qué tan público es el espacio público en México?*, FCE – Conaculta – Universidad Veracruzana, México, 2010, pp. 25-56.
- *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, Instituto de Investigaciones Filosóficas UNAM, México, 2011.
- Sommano, F., *Sociedad civil organizada y democracia en México*, El Colegio de México, México, 2007.
- Vigoda, E., "From responsiveness to collaboration: Governance, citizens and the next generation of public administration", *Public Administration Review*, vol. 62, no. 5, 2002, pp. 527-540.
- Wikie, R., K. Simmons, B. Stokes y J. Fetterolf, "Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy", Pew Research Center, Washington, D.C., 2017. Disponible en <https://www.pewresearch.org/global/2017/10/16/globally-broad-support-for-representative-and-direct-democracy/>
- Zhang, J., G. Puron Cid y J. R. Gil García, "Creating public value through open government: Perspectives, experiences and applications", *Information Polity*, vol. 20, 2015, pp. 97-101.

Tirant Online México, la base de datos jurídica de la editorial más prestigiosa.



www.tirantonline.com.mx

Suscríbete a nuestro servicio de base de datos jurídica y tendrás acceso a todos los documentos de Legislación, Doctrina, Jurisprudencia, Formularios, Esquemas, Consultas o Voces, y a muchas herramientas útiles para el jurista:

- * Biblioteca Virtual
- * Tirant Derechos Humanos
- * Tirant TV
- * Personalización
- * Foros y Consultoría
- * Revistas Jurídicas
- * Gestión de despachos
- * Novedades
- * Tirant Online España
- * Petición de formularios

(55) 65502317/18

www.tirantonline.com.mx

atencion.tolmex@tirantonline.com.mx