



Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y  
Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios

# Información y Protección de Datos

Revista Especializada del Instituto de Transparencia,  
Acceso a la Información Pública y Protección de Datos  
Personales del Estado de México y Municipios

Número 4  
Gobierno Abierto



# *Información y Protección de Datos*

*Revista Especializada del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios*



# Directorio

Mtra. Zulema Martínez Sánchez

*Comisionada Presidenta*

Dra. Eva Abaid Yapur

*Comisionada*

Mtro. José Guadalupe

Luna Hernández

*Comisionado*

Mtro. Javier Martínez Cruz

*Comisionado*

Mtro. Luis Gustavo

Parra Noriega

*Comisionado*

***Información y Protección de Datos***

***Revista Especializada del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios***

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios

Pino Suárez S/N, actualmente Carretera Toluca-Ixtapan No. 111, Col. La Michoacana, Metepec, Estado de México, C.P. 52166  
Teléfono (722) 2 26 19 80

Centro de Atención Telefónica: 800 821 04 41

**[www.infoem.org.mx](http://www.infoem.org.mx)**

Número 4, julio de 2020

Diseño editorial y cuidado de la edición: UC

Hecho en México

Las opiniones vertidas en los artículos incluidos en esta revista son responsabilidad exclusiva de cada uno de los autores

# Contenido

<b>Presentación</b>	9
<b>Mtra. Rosa María Cruz Lesbros</b> <i>Presidenta del Comité Coordinador y del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción</i>	
<b>Gobierno Abierto y protección de datos para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía</b> <i>Mtro. Luis Gustavo Parra Noriega</i>	13
<b>Los Consejos Consultivos de los Organismos Garantes como mecanismos institucionales de participación y colaboración ciudadana</b> <i>Dra. María Solange Maqueo Ramírez</i>	31
<b>Importancia del gobierno abierto en tiempos de COVID-19</b> <i>Mtra. Rosario Leonor Quiroz Carrillo</i>	47
<b>El derecho a la protección de datos personales en contexto del gobierno abierto ante la emergencia sanitaria por COVID-19</b> <i>Mtro. Jonathan Mendoza Iserte y Dr. Roberto Orozco Martínez</i>	63
<b>Liderazgo auténtico y gobierno abierto para la era post COVID-19</b> <i>Lic. José Antonio García Morales</i>	85
<b>Construyendo Gobierno Abierto después de la Pandemia</b> <i>Dr. Rodrigo Sandoval Almazán</i>	107
<b>Claves para el éxito de las políticas de gobierno abierto</b> <i>Lic. María Esperanza Zambrano Gómez</i>	133
<b>Sobre los autores</b>	147





# *Presentación*

La relación que se establece entre gobierno sociedad deriva de las funciones del Estado, que tiene como principios el satisfacer las necesidades sociales, ejercer un estado de gobernabilidad y manejar las finanzas públicas. En esta relación deben construirse y fortalecerse los compromisos de gobierno que generen la confianza en la sociedad.

La reforma constitucional de verano de 2011 estableció en el primer artículo de la Carta Magna las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos que pueden analizarse desde una perspectiva de obligaciones comunes (llamadas genéricas) como son las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; pero también, desde una perspectiva de deberes específicos a cargo del Estado, como el deber de prevenir, investigar, sancionar la vulneración de los derechos humanos y, en su caso, reparar el daño que el Estado haya causado por la falta de vigilancia de los mismos.

El Estado tiene obligaciones antes, durante y después de cualquier conducta que constituya una violación a los derechos humanos, y esta puede darse en dos niveles: el vertical (Estado-particular), y el horizontal (entre particulares). Ambas dimensiones obligan al Estado a adoptar medidas tanto de protección como de prevención; es decir, lo obligan a llevar a cabo acciones afirmativas que impidan que algún derecho sea vulnerado.

Un aspecto relevante de las obligaciones del Estado reside, paradójicamente, en el papel de los particulares ante la exigencia de los derechos humanos en particular en el artículo 6, la reforma constitucional del 2007 colocó como derecho humano, el acceso a la información. Este fue un primer paso que abre sin cortapisas toda información que el Estado genere o detente; sin embargo, el acceso a la

información y *per se* no es suficiente; se requiere que esta información pueda ser utilizada tanto para aportar como para exigir cuentas, fiscalizar la acción del gobierno e incluso intervenir en esta gestión. Es entonces cuando surge el concepto de Gobierno Abierto como una nueva forma de gobernanza ante prácticas de una sociedad que exige un Estado democrático.

Hay quienes sostienen que las políticas de Gobierno Abierto hacen más difícil el abuso de poder y la corrupción, ya que se sostiene en cuatro conceptos: (i) la transparencia exige una rendición de cuentas, mejorando la disponibilidad de la información sobre el actuar gubernamental; (ii) la participación ciudadana promueve un gobierno más eficiente; (iii) un principio colaborativo incorpora a la ciudadanía en las acciones de gobierno en temas de interés común; y (iv) favorece la utilización de tecnologías de la información y comunicación que permiten la apertura de datos de manera accesible y en tiempo real.

Un esquema de gobierno abierto permite entablar una constante comunicación entre gobernantes y gobernados, derivado de ello el gobierno podrá responder a las demandas ciudadanas, escuchando lo que las y los ciudadanos dicen y solicitan. Además de ello, favorece la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente.

¿Quién más que la ciudadanía, que espera que los gobernantes cumplan con su función de estado, sobre todo en el tema de la satisfacción de las necesidades sociales, es quien puede, e incluso debe, influir en las actividades del gobierno y de la administración pública para el cumplimiento que el mandato social les exige?

Es por ello que esta nueva visión de gobierno abierto sostiene que todas las actividades del gobierno ya sean desde la administración pública, parlamento o sistema de justicia, deben ser y estar abiertas a todos los niveles posibles para el escrutinio y vigilancia cercana y permanente de la ciudadanía. Es entonces que las políticas de gobierno abierto hacen más difícil el abuso de poder y, por lo tanto, representan una estrategia eficaz en la lucha contra la corrupción.

Gobierno Abierto, porqué y sobre todo para qué. Ante ello se presentan las siguientes interrogantes: ¿Se trata de una búsqueda de legitimidad en el Gobierno?; ¿Existe una real voluntad de desarrollar una buena gobernanza? ¿Es simplemente una justificación del ejercicio del poder? ¿Puede ser una estrategia para recuperar la confianza ciudadana? ¿Representa un mecanismo de combate a la corrupción?

Esta revista incluye siete ensayos sobre estas interrogantes que abordan desde cómo debe caracterizarse el Gobierno Abierto enfatizando el aprovechamiento de las tecnologías de información con el objetivo de fortalecer el desarrollo y lograr el empoderamiento ciudadano donde se explica que la vinculación de los datos abiertos gubernamentales en la gestión pública ofrece oportunidades para mejorar los servicios, reducir costos, lo que puede potencialmente promover la innovación y una mayor participación. Asimismo, se expone la pertinencia de los consejos consultivos como un pequeño fragmento del enorme entramado que se requiere para generar una efectiva política de participación y colaboración ciudadana en el contexto del gobierno abierto.

En tiempos de COVID-19 se refiere que un Gobierno Abierto es aquél que está dispuesto a que se califiquen sus acciones para atender la emergencia por parte de la ciudadanía y aquel Gobierno que empodera a sus ciudadanos mediante la publicación de información de interés en la emergencia sanitaria y económica. Se expone también que, el estado de emergencia sanitaria no implica, desde ningún punto de vista, la implementación de un estado de excepción y suspensión de derechos fundamentales, motivo por el cual, se reitera, que la normatividad en materia de protección de datos personales en posesión de los particulares y de sujetos obligados se encuentra vigente y es de plena aplicación.

La pandemia derivada por la enfermedad de COVID-19 ha puesto a prueba a todos los países del mundo y exige un nuevo tipo de liderazgo auténtico y cercano, y su compatibilidad con el gobierno abierto como modelo de gestión que se basa en la transparencia y en la colaboración para entender la realidad desde múltiples visiones, para cocrear soluciones a problemas públicos, generando corresponsabilidad y convergencia de esfuerzos.

Se plantea, en otro ensayo de esta publicación, que el Gobierno Abierto, como modelo de gestión, es una gran oportunidad para enfrentar esta crisis con transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, todo lo anterior potenciado por la tecnología y la inteligencia colectiva.

El último ensayo nos plantea que la construcción del Gobierno Abierto forma parte de un proceso más amplio de transformación digital de las sociedades. La pandemia producida por el COVID-19 ha acelerado también la utilización de las tecnologías de información y comunicación, al mismo tiempo ha abierto la caja de pandora al aumentar el flujo de datos privados y datos personales dentro de la Internet y refiere que la transparencia, la participación ciudadana, el buen gobierno y la integridad pública son cuestiones presentes en el debate político y social de hoy día que incorporan al ciudadano en sus actividades, priorizando de esta manera sus necesidades y de tal manera que la acción gubernamental gane eficiencia y competitividad.

Es así, que reconozco al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, por este esfuerzo editorial de llegar a esta cuarta entrega de *Información y Protección de Datos*, abriendo siempre el diálogo, el análisis y la reflexión para abordar temas de la coyuntura actual.

**Mtra. Rosa María Cruz Lesbros**

*Presidenta del Comité de Participación Ciudadana  
y del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción*

# *Gobierno Abierto y protección de datos para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía*

**Mtro. Luis Gustavo Parra Noriega**

*Comisionado del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios*

## *Resumen*

Actualmente, los gobiernos atraviesan de forma global por transformaciones importantes, particularmente a través de los espacios digitales y de participación ciudadana para la toma de decisiones; estas modificaciones de conducta y los medios por los cuales las personas interactúan, se encuentran totalmente vinculadas con la información que pueden poseer porque se encuentra al alcance de un *click*, misma situación que los mantiene proporcionando información propia, incluso datos personales, ello sin duda puede potencialmente utilizarse para mejorar la calidad de vida y el desarrollo, además de llegar a la solución de los problemas que nos aquejan comúnmente, mediante de ejercicios colaborativos. Entonces, la vinculación de datos abiertos y las tecnologías de la información se convierten en la oportunidad idónea para promover los principios de Gobierno Abierto, puesto que implica una mejora en los servicios que ofrece el Estado y bienestar a la ciudadanía, es decir, valor público.

**Palabras clave:** Gobierno Abierto; Datos Abiertos; Tecnologías de la Información; Participación Ciudadana.

# Introducción

Es necesario que partamos de una premisa fundamental, que el eje prioritario de todo sistema de gobierno es y siempre será el ciudadano, es por ello que el andamiaje con relación al Gobierno Abierto se ciñe en torno a éste, incentivándolo a generar compromisos y confianza con sus gobernantes.

Por ello, con la implementación de los principios de transparencia, participación y colaboración, que forman parte de la conceptualización de Gobierno Abierto, con un componente adicional como son las Tecnologías de la Información (TIC's), contribuyen a la mejora de servicios y a fortalecer los vínculos con las instituciones gubernamentales.

A causa de la llamada era digital, donde las nuevas tecnologías tienen un papel importante, el derecho humano de acceso a la información se ha materializado con mayor fluidez.

Todo el amplio espectro tecnológico existente, sin dejar de lado el Internet, posibilita ejercer este derecho de acceso, donde se han roto paradigmas en la forma en la que nos comunicamos e interactuamos en todos los ámbitos, sin excluir al gobierno, promoviendo el acercamiento con el ciudadano e impulsando el compromiso de atención mediante la apertura de datos.

Muchos países han implementado políticas de “Open Government” que intentan responder a estos cambios conductuales y a las nuevas exigencias de una sociedad digital y que utiliza las TIC’s para hacer valer sus derechos, no sólo los derechos fundamentales, sino todos aquellos que se potencian con el uso de la tecnología, como los relacionados con la participación política y ciudadana y que se enlazan, asimismo, con la concepción primaria del derecho a la información (Arellano, 2015: 34-59) que ha sido pieza fundamental para promover la apertura de los datos gubernamentales desde una perspectiva multidimensional.

En efecto, estructurar las respectivas estrategias y contar con las herramientas indispensables para relacionar y compartir datos mediante su transformación en un lenguaje entendible tanto por las máquinas como por los humanos, se abre una gran oportunidad para observar problemáticas como los potenciales beneficios mediante la vinculación de los datos abiertos gubernamentales y los principios de Gobierno Abierto.

Sin embargo, para materializarlo es indispensable tomar en consideración diversos aspectos éticos y de cultura organizacional desde la nueva gestión pública y la gobernanza, sin omitir las debidas regulaciones en los marcos legales en la materia.

## **Gobierno abierto y datos abiertos**

De conformidad con la Guía Práctica para abrir gobiernos, del Instituto Ortega y Gasset, este modelo se está convirtiendo de vital interés para la doctrina y ésta, a su vez, recorre los principios rectores y las legislaciones de los gobiernos de todo el mundo (Ortega y Gasset, :5), por ende, se considera que las iniciativas que traten sobre gobierno abierto deben apremiar la maximización del valor público, en virtud de que es un modelo de cogobierno y procura mayor equilibrio entre gobernantes y gobernados.

Por otro lado, es oportuno comentar para contextualizar, que los datos abiertos son los datos de fácil acceso para cualquier propósito; pueden ser usados, modificados y compartidos (Open Knowledge Foundation, 2010; Purón-Cid y Gil-García, 2013). Es decir, comienzan a ser abiertos a partir de estar disponibles en cualquier formato y ser potencialmente útiles, permitiendo innovar o mejorar la eficiencia y eficacia gubernamentales.

Los datos abiertos cuentan con principios rectores como lo son su disponibilidad, acceso, reutilización y participación (Dietrich, 2012). De ahí que los datos abiertos se caracterizan por: a) ser datos aprovechables y accesibles sin costo alguno o con un costo mínimo solo por reproducción; b) ser libres de restricciones legales (copyright, patentes u otras) o técnicas; c) ser fácilmente transferibles a las computadoras desde Internet, así como leídos por estas; d) contener los permisos de reuso y redistribución que facilitan la interrelación



con otros datos; y e) ser universales para ser usados, manipulados, diseminados o reusados por cualquier persona u organización en cualquier lugar. (Dietrich, 2012; Miller, 2012; Open Knowledge Foundation, 2010)

Aunado al derecho de conexión o de acceso a internet (como derecho humano emergente), podemos acceder a datos abiertos que pueden ser de cualquier tipo, con el objeto de rescatar el valor comercial y social, e impulsar la participación y el compromiso de los usuarios para involucrarse en la toma de decisiones. No obstante, existen muchas asimetrías en el acercamiento, desarrollo e implementación de las bondades y potencialidades que ofrece el Gobierno Abierto y la apertura de datos en distintos países, mismas que surgen de forma multifactorial.

En el caso de México, nuestro país ha asumido compromisos para lograr este objetivo centrado en la ciudadanía, mediante un Plan de Acción, mismo que deviene de la Alianza para el Gobierno Abierto donde es parte, fomentando la participación activa de todos los sectores para analizar y discutir políticas públicas (Vercelli, 2012: 345). Todo esto, claro está, sin olvidar el componente tecnológico del asunto (Vercelli, 2012: 360).

Gracias al trabajo normativo, se ha podido ir construyendo en nuestro Estado este noble propósito, como antecedente tenemos el reconocimiento mediante reformas constitucionales el derecho de acceso a las TIC's y a la banda ancha en 2013; además de ello, en el apartado B del artículo 6º queda establecido que el Estado

también “garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal”.<sup>1</sup>

Derivado de estas reformas, se crea la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que regula diversos aspectos en la materia, como el derecho individual al acceso a la información de las instituciones y organismos del Estado, y más reciente encontramos a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, donde podemos observar que integra elementos relacionados con Gobierno Abierto sin detallar a profundidad el concepto o sus alcances.

En su artículo 3º, esta Ley General define que los datos abiertos son digitales, pues se puede acceder a ellos en línea para ser «usados, reutilizados y redistribuidos» por cualquier persona. Los datos abiertos como se sabe, se caracterizan por ser accesibles, integrales, gratuitos, no discriminatorios, oportunos, permanentes, primarios, ser legibles por máquinas, estar en formatos abiertos y ser de libre uso.<sup>2</sup>

En el artículo 13 de esta última Ley referida, se considera que la figura de Gobierno Abierto para la generación y publicación de información debe garantizar que la misma sea accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna y atender a las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona.

<sup>1</sup> Véase, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_060320.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf)

<sup>2</sup> Véase, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

Un punto muy importante es el mandato a los sujetos obligados para que la información que publiquen tenga un «lenguaje sencillo para cualquier persona y se procurará, en la medida de lo posible, su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas».

También en el artículo 59, dentro del capítulo III del título cuarto de esta ley general, se contiene de manera específica el tema de Gobierno Abierto, cuyo fomento y realización efectiva es una obligación de todos los organismos garantes en coordinación con los sujetos obligados y la sociedad civil para conseguir poner en marcha políticas y métodos de apertura gubernamental.

Para tener una mejor identificación de los problemas y mayor comprensión de las situaciones para la toma de decisiones, es necesario analizar la relación de los datos abiertos (*open data*), los grandes volúmenes de datos (*big data*) y los datos gubernamentales (*data government*), ya que son una oportunidad para mejorar y promover el desarrollo (Berners-Lee, 2009; Hogge, 2010), estimular la innovación, eficacia en los servicios, además de tener una armonización con los principios del Gobierno Abierto, la transparencia y rendición de cuentas.

Cuando existe el libre acceso a datos gubernamentales como las estadísticas, reportes, información geográfica, entre otros, se genera un gran valor social y comercial al permitir el conocimiento de datos específicos útiles, además de impulsar la transparencia, pero lo más importante, se puede promover la participación y el compromiso de diferentes actores involucrados en el proceso de gobernanza y en la toma de decisiones (Open Knowledge Foundation, 2010; Quintanilla y Gil-García, 2013).

Los datos abiertos son un gran recurso que se debe explotar, ya que tienen el potencial de transformar a los grupos sociales interesados y a los gobiernos (Dietrich, 2012), podrían permitir crear conocimiento y promover nuevos servicios y aplicaciones (Bauer y Kaltenböck, 2012; Kalampokis, Tambouris y Tarabanis, 2011; Tauberer y GovTrack.us, 2009), por lo que su interoperabilidad se convierte en clave para vincularlos y las interrelaciones entre ellos pueden potenciar su uso para lograr una mayor información y con ella el empoderamiento que los interesados buscan en un gobierno abierto.

Por lo tanto, el Gobierno Abierto debe caracterizarse, por utilizar y aprovechar las tecnologías de información con el objetivo de fortalecer el desarrollo y lograr el empoderamiento ciudadano. Sin embargo, y a pesar de los múltiples beneficios, es cierto que también existen nuevos y relevantes desafíos, además de diversas complejidades en torno a la seguridad y protección de datos en términos de nuevas aplicaciones, herramientas o plataformas que dan lugar a nuevas formas de gobierno: como el llamado gobierno electrónico, las ciudades inteligentes o el Gobierno 3.0 (Gil-García, 2012).

Si no existen políticas públicas que favorezcan impulsen la utilización de los datos abiertos y principios de gobierno abierto no habrá desarrollo en la sociedad para que se adecue a los avances tecnológicos, por lo que seguiríamos estancados y no se generaría un valor real para la población. El valor público, de acuerdo con Moore, supone que las organizaciones administrativas deben tomar decisiones de carácter político y elegir el mejor curso de acción para cristalizarlas (Moore, 2005).

Los datos abiertos podrían hacer más fuerte el vínculo entre las acciones, políticas gubernamentales y los múltiples tipos de valor público que se crean con esas acciones (Harrison ...[et al], 2012; Harrison ...[et al], 2011; Kelly ...[et al], 2002). El valor público es el producto de los beneficios producidos por el gobierno.

## **Nuevo paradigma tecnológico**

Queda claro que el impulso de la tecnología ha facilitado y abierto nuevos horizontes, en virtud de la creación de servicios y aplicaciones que están a disposición de cualquier persona. Desde hace varias décadas se ha abordado lo relativo a los servicios móviles, ciudades inteligentes, con la combinación de personas, tecnología y creatividad se hace más sostenible y eficiente a cualquier ciudad del mundo, dotándolas de gran valor y generando inclusión de los ciudadanos en la vida pública, transparencia en el quehacer gubernamental, la mejora en la distribución de distintos recursos, entre otras bondades.

Lo anterior, se puede ejemplificar con los servicios móviles de quinta generación (5G) los cuales son un avance importante toda vez que se caracteriza por su alta velocidad de conexión, se contempla una variedad de aplicaciones, servicios y avances en tecnologías asociadas como la realidad virtual, casas y ciudades inteligentes, la conducción y movilidad autónoma o la tecnología que utiliza el cómputo en la nube, por mencionar algunas.

En el caso de las ciudades inteligentes o *Smartcities*, se aplican tecnologías de información y comunicación para la gestión y prestación de sus diferentes servicios, permite una percepción de mejora en su calidad, eficiencia, accesibilidad, transparencia, además un desarrollo económico, social y medioambiental más avanzado, donde la iniciativa privada ha sumado y complementado esfuerzos con la administración pública.

Estas ciudades permiten integrar prácticas y esquemas más abiertos para conformar políticas públicas que contemplan acciones inclusivas y responsables, donde el eje toral es la innovación de la sociedad y la garantía de sus derechos, donde variables como la red 5G tendría un importante rol para estas ciudades, ya que se daría un mayor impacto en la movilidad, conectividad y calidad de vida de los individuos; sin embargo, se deben analizar con cautela los riesgos que esto tendría para la seguridad y la privacidad de los habitantes.

El desarrollo de las ciudades inteligentes va aparejado de la recolección y la transferencia de grandes cantidades de datos personales, toda vez que están diseñadas para que se dé una comunicación M2M/IoT; es decir, entre las máquinas junto con el internet de las cosas para comunicarse entre sí, también se utilizan en estas ciudades y con el uso de la red más potente, los llamados dispositivos *wearables*, vehículos autónomos, a partir de una interconectividad generalizada.

Se tiene la convicción de que el reto para que se establezca este paradigma social, no solo es tecnológico sino legal, es decir se requiere una regulación de privacidad de una forma más práctica e inteligente,

que contemple y permita el desarrollo de los nuevos modelos de negocios, tecnologías e innovación teniendo en cuenta el contexto de la red 5G y su implementación en las ciudades inteligentes, con el objetivo de empoderar a las personas, generar confianza y seguridad sobre la utilización de sus datos personales, a partir del principio de legitimación que permita el tratamiento por diversos títulos, incluido el interés legítimo de las personas.

Si se logra la armonización del uso de tecnología con la protección de datos, se logrará una mayor calidad de vida, trayendo un cúmulo de beneficios como inversiones innovadoras, generación de riqueza, una economía digital con tecnología asequible, movilidad inteligente, medio ambiente sustentable, entre otros.

Por ejemplo, esta quinta generación de comunicaciones móviles, ya se ha implementado en Europa a principios del año pasado, y la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD)<sup>3</sup> ha trabajado y publicado una nota técnica recientemente, donde se analizan las nuevas posibilidades y beneficios, identificando los riesgos en la privacidad al manejar esta tecnología y que se asocian con la geolocalización, el perfilado o la toma de decisiones automatizadas sobre las personas, y por último, la AEPD generó importantes recomendaciones para reflexionar acerca de las normativas y estándares relativos al tratamiento y conservación de datos de tráfico por los operadores de telecomunicaciones.

<sup>3</sup> Véase, *Agencia Española de Protección de Datos*, disponible en <https://www.aepd.es/es>

Aun así, no hay que descartar los riesgos que derivan de toda esta tecnología aplicada a las ciudades inteligentes e ir poniendo remedios, sobre todo el uso de la privacidad por diseño y por defecto será una de las constantes que se tengan que exigir, las mismas evaluaciones de impacto para pensar previamente los riesgos por la generación de dispositivos, aplicaciones o plataformas para brindar servicios al ciudadano, todo lo anterior pensando en la mayor disponibilidad y almacenamiento de datos de los usuarios, desde aspectos de geolocalización, pasando por el uso intensivo de datos biométricos que generan riesgos a la privacidad de los usuarios, asociados al hecho que estas tecnologías masificarán exponencialmente la utilización de dispositivos “IoT”, los que son fácilmente susceptibles de sufrir vulneraciones de datos o robo de información, entre otros.

Es importante que nuestro país esté atento a la llegada impostergable de la 5G, y se establezca una postura firme de las autoridades competentes con el apoyo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) para generar las recomendaciones pertinentes para estar mejor preparados, tomando medidas normativas y técnicas para una buena instrumentación e implementación de esta tecnología.



# Conclusiones

El elemento fundamental para que los diversos actores sociales se conecten con la generación de conocimiento, mediante las tecnologías de la información y exista una permanente vinculación, es la existencia de los datos abiertos. Un producto estrella de estos son los gobiernos, lo anterior al generar apertura e información pública que puede ayudar a ser más eficientes a los gobiernos y fomentar la innovación bajo un contexto de transparencia, participación, colaboración, y especialmente de rendición de cuentas.

La vinculación de los datos abiertos gubernamentales en la gestión pública ofrece oportunidades para mejorar los servicios, reducir costos, lo que puede potencialmente promover la innovación y una mayor participación, pero se requiere voluntad de las partes, así como cambios en la cultura organizacional del gobierno.

Se debe valorar la importancia de los datos abiertos, principalmente en el ámbito gubernamental, considerando a los tres poderes públicos y a los órganos autónomos, pero de manera sobresaliente incluir de forma a la ciudadanía y medir los resultados que se tengan en este sentido; porque las tecnologías seguirán desarrollándose y van aumentando el uso de base de datos.

Lograr que sean abiertos y accesibles es de suma importancia, así mismo lograr la vinculación y presentación en formatos entendibles y útiles a los actores sociales, incluidos el gobierno y ciudadanía es lo que realmente podrá generar valor público, que tendría el potencial de mejorar la calidad de vida de la sociedad.

Es importante fortalecer nuestro sistema democrático, mediante un ecosistema armónico que fomente la generación de los datos abiertos y el funcionamiento del gobierno abierto, tomando en consideración los nuevos comportamientos digitales por parte de la ciudadanía y con ello generar confianza en las instituciones.

Finalmente, se deben contemplar estrategias de seguridad y protección de datos personales de forma preventiva, consciente y efectiva, para generar un avance significativo en la privacidad por defecto y por diseño para adaptarse a la revolución del mundo interconectado, concientizar la realidad del Internet de las cosas y hacer funcionales los esquemas participativos a través del uso de las tecnologías, puesto que autoridades y ciudadanos tenemos en nuestras manos hacer de los medios digitales el espacio idóneo para fortalecer los lazos de colaboración, siempre con respeto y protección de los datos personales.

## **Fuentes de consulta**

Arellano, W., (2015), «*Gobierno abierto y privacidad: la problemática del Big Data y el Cómputo en la nube*», en *Revista Académica Virtualis*, 5, 10, pp. 34-59.

Bauer, Florian y Kaltenböck, Martin (2012), *Linked Open Data: the Essentials. A Quick Start Guide for Decision Makers*, Vienna, Edition mono/ monochrom.

Berners-Lee, Tim, (2009), “*Putting Government Data Online*”, World Wide Web Consortium, disponible en <http://www.w3.org/DesignIssues/GovData.html>

Dietrich, Daniel (2012), *Open Data Handbook Documentation: Release 1.0.0*, Open Knowledge Foundation, disponible en <http://opendatahandbook.org>.

Gil-García, J. Ramón (2012), *Enacting Electronic Government Success an Integrative Study of Government-Wide Websites, Organizational Capabilities, and Institutions*, New York, Springer.

Guía Práctica para Abrir Gobiernos. Manual de “Open Government” para gobernantes y gobernados del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, a través de su Escuela de Política y Alto Gobierno. GOBERNA América Latina, p. 5.

Harrison, Teresa, (2011), “Delivering Public Value through Open Government”, Albany, University at Albany. Center for Technology in Government, disponible en [https://www.ctg.albany.edu/publications/issuebriefs/opengov\\_pubvalue](https://www.ctg.albany.edu/publications/issuebriefs/opengov_pubvalue), 15-11-2015.

Harrison, Teresa, (2012), “Open Government and E-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective”, en *Information Polity*, Vol. 17 N° 2, pp. 83-97.

Hogge, Becky (2010), *Open Data Study*, Cambridge, Transparency and Accountability Initiative.

Kalampokis, Evangelos; Tambouris, Efthimios; y Tarabanis, Konstantinos (2011), “A Classification Scheme for Open Government Data: towards Linking Decentralized Data”, en *International Journal of Web Engineering and Technology*, Vol. 6 N° 3, pp. 266-285.

Kelly, Gavin; Mulgan, Geoff; y Muers, Stephen (2002), “Creating Public Value: an Analytical Framework for Public Service Reform”, Cabinet Office. Strategy Unit, disponible en [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100416132449/http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/public\\_value2.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100416132449/http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/public_value2.pdf).

Miller, Peter (2012), “What is Open Data?”, Open Knowledge Foundation, disponible en <http://okfn.org/opendata>, 30-07-2013.

Moore, Mark (2005), “Creating Public Value through Private/Public Partnerships”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 18 al 21 de octubre, Santiago, Chile, disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0052203.pdf>.

Open Knowledge Foundation (2010), “The Open Data Handbook”, Open Knowledge Foundation, disponible en <http://opendatahandbook.org/>.

Purón-Cid, Gabriel y Gil-García, J. Ramón (2013), “Análisis de políticas públicas y tecnologías de información: oportunidades y retos para América Latina y el Caribe”, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 55, pp. 109-140.

Quintanilla, Gabriela y GilGarcía, J. Ramón (2013), *Gobierno abierto en América Latina: modelo ideal, planes de acción y resultados preliminares*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 4. ed., disponible en [http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/gob\\_abiertolat.pdf](http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/gob_abiertolat.pdf).

Tauberer, Joshua y GovTrack. us (2009), *Open Government Data Standards and Setting Expectations*, disponible en [http://razor.occams.info/pubdocs/2009-02-28\\_TCamp\\_Data\\_Standards.pdf](http://razor.occams.info/pubdocs/2009-02-28_TCamp_Data_Standards.pdf).

Vercelli, A., «*La construcción de gobiernos abiertos a los ciudadanos. Análisis sobre la gestión de datos, informaciones públicas y obras intelectuales en la era digital*», en W. Arellano (coord.), *La Sociedad de la Información en Iberoamérica. Estudio multidisciplinar*, Infotec, México 2012, p. 345.

# *Los Consejos Consultivos de los Organismos Garantes como mecanismos institucionales de participación y colaboración ciudadana*

**Dra. María Solange Maqueo Ramírez**

*Directora de la División de Estudios Jurídicos del CIDE; y  
Presidenta del Consejo Consultivo del Inai*

## *Resumen*

Este artículo aborda la figura de los consejos consultivos previstos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública como mecanismos institucionalizados de participación y colaboración ciudadana que coadyuvan al fortalecimiento del gobierno abierto. Se identifican sus fortalezas, así como los retos que afrontan para consolidar su influencia social y su representatividad.

*Palabras clave:* Gobierno Abierto; Consejo Consultivo; Transparencia; Participación Ciudadana.

## Introducción

El análisis de los consejos consultivos como organismos colegiados de participación ciudadana suele situarse a partir del enfoque propio de los procesos de democratización y los avances en los mecanismos de las democracias participativas (Hevia *et al*, 2011: 65). No obstante, en este artículo se sostiene que también es viable su posicionamiento desde el estudio de la gobernanza y las políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto, toda vez que los consejos consultivos coadyuvan al fortalecimiento de uno de los ejes que caracterizan estas políticas, consistente en la apertura gubernamental, a través de la participación ciudadana en el debate público y en la toma de decisiones colectivas que atiendan las necesidades sociales. Ello, a pesar de que el propio análisis de los consejos consultivos como instituciones deliberativas ciudadanas es anterior a las iniciativas de *open government* que se insertan en las políticas de transparencia y rendición de cuentas en su sentido moderno.

Particularmente, los consejos consultivos de los órganos autónomos garantes de la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de datos personales, se constituyen dentro de la ola ciudadana y de voluntad política que impulsó la apertura gubernamental y la rendición de cuentas, a partir de la reforma constitucional del 2014 en materia de transparencia y la creación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. De ahí que la creación de estos consejos consultivos participe de las ideas que inspiraron el propio reconocimiento normativo de las políticas de transparencia y gobierno abierto.



No obstante, es necesario reconocer que los consejos consultivos son solo un pequeño fragmento del enorme entramado que se requiere para generar una efectiva política de participación y colaboración ciudadana en el contexto del gobierno abierto. La representatividad social y la construcción de una cultura cívica dependen efectivamente de esa diversificación de mecanismos. Una verdadera política de gobierno abierto no puede depender exclusivamente de la existencia de canales facilitados por el Estado (Oszlak, 2013: 19) o construidos a partir de su reconocimiento explícito en las normas jurídicas. Además, no debemos soslayar el papel relevante de las tecnologías de la información y comunicación como herramientas que potencian las capacidades de interacción entre el gobierno y la sociedad. Todo lo cual no obsta para analizar la figura de los consejos consultivos, identificar sus fortalezas y los retos que actualmente afrontan, como parte de ese gran entramado.

Para esos efectos, en este artículo se abordará, en un primer apartado, la participación y la colaboración ciudadana como ejes del gobierno abierto. Posteriormente, se analizarán los consejos consultivos de los órganos autónomos garantes desde la perspectiva de su diseño normativo, con especial énfasis en el perfil de los consejeros, los procesos de designación y sus facultades. Finalmente, en un último apartado se identificarán tanto las oportunidades que brinda la institucionalización de los consejos consultivos como algunos de los retos que actualmente afrontan.

Si bien en este artículo solo se tratan los consejos consultivos de los órganos autónomos garantes a los que hace referencia el artículo 6 constitucional, algunas de sus conclusiones son trasladables a la conformación y funcionamiento de otros comités o consejos ciudadanos con características similares.

## **1. La participación y colaboración ciudadana como ejes del gobierno abierto**

Han pasado más de diez años desde que el término “gobierno abierto” llamó la atención a nivel internacional, a partir de la directiva emitida por el entonces presidente de los Estados Unidos de América, Barak Obama, en el año 2009. La popularidad del término y el alcance de esta política gubernamental (o filosofía de gobierno, como la llaman algunos) adquirió una mayor fuerza a nivel global al hacerse eco a través de la creación de la Alianza para un Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*).

Es así, en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, durante su 66º periodo ordinario de sesiones en el año 2011, que se crea esta Alianza con el objetivo de “propiciar compromisos concretos desde los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en el debate y en la decisión de los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos”. (CEPAL, 2020)

Si bien no existe un concepto uniforme de “Gobierno Abierto”, dada la necesidad de flexibilizar sus alcances en atención a las características y problemáticas propias de cada país, las ideas de impulsar la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos, que se encuentran en los propios cimientos de la iniciativa de *open government*, aunado al relevante papel de las tecnologías de la comunicación e información como herramientas que promueven la transparencia en la gestión pública, el dialogo directo y la interacción entre gobierno y sociedad,<sup>4</sup> han generado consensos en reconocer que la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración se constituyen en ejes rectores que modelan el Gobierno Abierto.

Por una parte, la política de transparencia y el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública promueven la integridad pública y la rendición de cuentas (Naser y Ramírez Alujas, 2014: 13). Además, su adecuada implementación supone en sí misma la apertura de los asuntos públicos y de la gestión gubernamental de manera proactiva, así como la publicidad de información relevante, útil, verificable, completa y en formatos abiertos que permitan su reutilización y redistribución.

<sup>4</sup> Véase. El papel que se le concede al uso de las herramientas tecnológicas en el contexto de la política de gobierno implica “[...] pasar de un modelo “analógico”, hermético y autorreferente de gobierno y gestión pública, a un modelo “digital”, abierto, distribuido e incluyente, que no se afianza en la visión tradicional del monopolio exclusivo (y en muchos casos excluyente) para dar respuesta a las cada vez más complejas demandas y necesidades sociales desde la institucionalidad pública, sino que justamente aprovecha la aparición de nuevos, variados y múltiples espacios de interacción con otros actores (de la sociedad civil, ONG y del sector privado), facilitado por el avance tecnológico, [...]” (Naser y Ramírez-Alujas, 2014: 14).

Por su parte, la participación ciudadana bajo el esquema del gobierno abierto va más allá de los esquemas formales de las democracias directas o indirectas, tales como el ejercicio de los derechos políticos para la elección representantes, o la participación en las consultas ciudadanas, los plebiscitos o los referéndums. Supone la creación de espacios que permitan el diálogo, la deliberación y la incidencia en la toma de las decisiones colectivas. A todo lo cual se añade la colaboración ciudadana a través de la coproducción y la co-construcción de políticas y servicios públicos (Oszlak, 2013: 20). De esta forma, la ciudadanía pasa de ser mera espectadora a adquirir un rol activo, crítico y constructivo en el quehacer del gobierno. “La premisa básica es que en el gobierno abierto se decide de forma participativa.” (Scrollini, 2016: 3).

Entonces, si bien cada uno de estos ejes rectores implica en cierto sentido una forma de participación por parte de la sociedad (Oszlak, 2013: 19), ha sido a través del reconocimiento normativo de la política de transparencia y del derecho de acceso a la información pública que, en México, se ha formalizado esta idea de gobierno abierto. Ello explica que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y con ella los ordenamientos jurídicos armonizados en las entidades federativas, incorporen diversas disposiciones dedicadas a institucionalizar la política de gobierno abierto y de sus ejes rectores.

Al respecto, el artículo 42, fracción XX de la LGTAIP, establece que los organismos garantes tendrán dentro de sus atribuciones fomentar “los principios de gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica”. Además, en su artículo 59, ubicado en el capítulo III titulado “Del Gobierno Abierto” señala que estos organismos garantes

“en el ámbito de sus atribuciones coadyuvarán, con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental”.

La previsión normativa de la política de gobierno abierto en México a través de la LGTAIP, resulta significativa también en el plano fáctico si consideramos, además, que su proceso de creación se constituyó en un claro paradigma de la participación ciudadana en los procesos legislativos y de parlamento abierto. En su redacción participaron conjuntamente representantes de la academia, de las organizaciones de la sociedad civil y de las propias autoridades competentes en la materia. Así, esta ley no sólo recogió las aspiraciones de esta nueva forma de entender el gobierno y de la construcción de una ciudadanía corresponsable de la política pública, sino que su propia elaboración se constituyó en un claro ejemplo de su puesta en práctica.

## **2. Los consejos consultivos de los organismos garantes**

La reforma constitucional en materia de transparencia, publicada el 7 de febrero de 2014, a través de la cual se impulsó decididamente el fortalecimiento institucional de los órganos garantes, así como los principios y procedimientos en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, también trajo consigo la institucionalización de los consejos consultivos como mecanismos de participación ciudadana.

En el caso del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el artículo 6 de la Norma Fundamental establece que éste estará integrado por 10 consejeros, mismos deberán ser elegidos por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. En los demás casos, es a través de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados que se prevén las bases normativas para la conformación de los consejos consultivos de los organismos garantes estatales.

En cualquier caso, estas leyes de carácter general establecen el marco normativo común para la configuración de los consejos consultivos de todos los organismos garantes, tanto del nacional como de sus homólogos en las entidades federativas, dejando un espacio para que tanto en el orden federal como en el estatal se desarrolle legislativamente su respectiva integración, periodicidad y funcionamiento. Ello implica el establecimiento de pisos comunes para los consejos consultivos de los organismos garantes a partir de la legislación general, pero sin desconocer la posibilidad de particularizarlos a través de la legislación federal y estatal.

Por lo que se refiere a la integración de los consejos consultivos de los organismos garantes cabe advertir no sólo su carácter honorífico y colegiado, sino también el imperativo legal de que en ellos se garantice “la igualdad de género y la inclusión de personas con experiencia en la materia de [las leyes de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales...] y en derechos humanos, provenientes de organizaciones de la sociedad civil y la

academia” (artículo 47 de la LGTAIP). En ese sentido, este precepto denota la vocación ciudadana de estos consejos consultivos, a fin de constituirse en vehículos de comunicación e interacción directa entre diversos miembros de la sociedad civil y los organismos garantes. Así, se constituyen en verdaderas instancias colegiadas “donde actores gubernamentales y no gubernamentales deliberan en el espacio público sobre diversos campos de políticas sectoriales” (Hevia *et al*, 2011: 67).

En cuanto a su periodo de designación, en términos del artículo 47 de la LGTAIP, cabe decir que los consejeros honoríficos no pueden durar en su encargo más de siete años. Se trata, pues, de un plazo máximo en la duración que pudiera estar acotado a través de la legislación federal o estatal. En el caso del Consejo Consultivo del INAI la duración de los consejeros, hecha excepción de sus primeros integrantes cuya salida se previó de manera escalonada en periodos más cortos de tiempo, es de siete años. Sin duda, este lapso de tiempo para un cargo honorífico con facultades específicas implica un enorme compromiso de quienes participen en el mismo.

Finalmente, por lo que hace a sus facultades, el artículo 48 de la LGTAIP establece que los consejos consultivos de los organismos garantes pueden opinar sobre temas relevantes directamente relacionados con la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de datos personales; sobre aspectos técnicos para la mejora continua en el ejercicio de las funciones sustantivas de los organismos garantes; sobre la adopción de criterios generales en materia sustantiva y sobre los programas anuales de trabajo y los anteproyectos de presupuesto.

Ciertamente sus opiniones no tienen carácter vinculante, sin embargo, en cualquier caso, tendrán que ser escuchadas y atendidas por parte de los organismos garantes. Este es precisamente el efecto que se busca a través de su institucionalización de los consejos en la ley, esto es, la razón de ser de la norma.

Asimismo, de conformidad con la fracción VII del citado artículo 48, los consejos consultivos tienen facultades para “analizar y proponer la ejecución de programas, proyectos y acciones relacionadas con la materia de transparencia y acceso a la información y su accesibilidad”, así como en materia de protección de datos personales en virtud de las facultades que le otorga la ley general en la materia. Esta facultad deja en claro que estos consejos consultivos buscan incidir en las decisiones de los organismos garantes no solo a partir de las opiniones sobre su labor, sino también a través de propuestas concretas que guíen el diseño e implementación de políticas públicas dentro del ámbito de su competencia.

Dado todo lo anterior, se observa que la previsión normativa de los consejos consultivos de los organismos garantes busca, entre otras cosas, involucrar a personas distintas del aparato gubernamental en el debate público, “formar una ciudadanía responsable y participativa, que conozca y ejerza sus derechos y obligaciones; que además colabore activamente en el diseño de políticas públicas” (Lima y Moreno, 2016: 178).

Es así que los consejos consultivos de los organismos garantes, creados dentro de la ola que inspira las ideas de gobierno abierto, transparencia proactiva y rendición de cuentas, se constituyen en una herramienta institucionalizada para influir en las decisiones de gobierno a partir de



la coparticipación en la toma de decisiones relevantes para el interés público. En definitiva, su adopción trata de generar mecanismos que coadyuven a la transformación de las relaciones entre ciudadanos y autoridades, esto es, en el paso histórico “del mostrador a la mesa redonda” (Naser y Ramírez Alujas, 2014: 11).

### 3. Oportunidades y retos

A partir del análisis de la constitución y las facultades de los consejos consultivos de los organismos garantes, es posible advertir las oportunidades que presenta la institucionalización de estos órganos ciudadanos.

En términos generales, representan la conformación de canales de comunicación en doble vía entre el Estado y la sociedad que, por una parte, obligan a los organismos garantes a informar y escuchar opiniones desde la ciudadanía, y por la otra, dotan de un sentido de formalidad y reconocimiento a quienes voluntariamente deciden participar desde la academia o la sociedad civil. Ello, acentúa su función como instrumento de empoderamiento ciudadano. Además, su previsión al más alto nivel normativo promueve el interés de los ciudadanos por involucrarse en la gestión de la *res publica*. Prueba de ello son las facultades que se le conceden para opinar sobre los programas de trabajo y el ejercicio presupuestario de los propios organismos garantes.

Asimismo, dado el carácter colegiado de estos consejos consultivos, su configuración abre las puertas al pluralismo ideológico y a la diversificación de perfiles, con el único elemento común de tener experiencia e interés en las materias propias de los organismos garantes, y en general, los derechos humanos.

No obstante, la constitución de los consejos consultivos de los organismos garantes y su adecuado funcionamiento también presenta importantes retos. Uno de ellos, compartido por otros órganos ciudadanos institucionalizados por el Estado, consiste en la llamada “paradoja de la participación ciudadana”, misma que radica en la disyuntiva que se presenta para los consejos “entre servir para corporativizar aún más las decisiones públicas o [...] promover su democratización e incluso, contribuir a su calidad (Cunill, 2008: 124). La consecución de este último objetivo no sólo depende del régimen y las fuerzas políticas que lo impulsen, sino también de sus diseños institucionales (Cunill, 2008: 125).

A partir de estas ideas es factible identificar la necesidad de generar mecanismos institucionales que trasciendan la voluntad política de quienes integran tanto los consejos consultivos como los organismos garantes. No es suficiente prever la creación de aquéllos y dotarlos de facultades en ley, pues la forma en que operen y el alcance de su participación dependerá tanto del acceso que efectivamente tengan a la información relevante para el ejercicio de sus funciones, como a la generación de canales de comunicación constantes y cercanos que permitan su involucramiento en la toma de decisiones colectivas.

Es necesario, así, que los consejos consultivos no se limiten a emitir opiniones, sea a petición de parte o de oficio, sobre asuntos ya definidos y acordados por los organismos garantes, sino que también ocupen espacios que les permitan participar de manera *ex ante* en el diseño y planeación de las políticas que guiarán las decisiones a futuro. Pero para que ello sea posible es necesario que existan canales de comunicación que permitan verdaderos ejercicios deliberativos y la plena apertura en la información.

De igual forma, para el adecuado funcionamiento de los consejos consultivos y el cumplimiento de la función de participación y colaboración ciudadana a la que están llamados, es necesario que cuenten con una conformación plural con perfiles idóneos. Lo anterior no sólo deviene de las fuerzas políticas que participan en su designación, sino también de la existencia de ciudadanos comprometidos que deseen postularse para ocupar un cargo honorífico, a fin de impulsar las políticas públicas y los derechos que corresponden al ámbito de competencia de los organismos garantes. A lo cual cabe añadir el problema de inclusión de la participación ciudadana en los consejos consultivos, toda vez que “las desigualdades socioeconómicas se reproducen a nivel político y que la participación tiene costos.” (Cunill, 2008: 125 y 126). Así, los costos de oportunidad que plantea la participación en los consejos consultivos pueden llegar a constituirse en importantes barreras para la pluralidad de perfiles y de voces ciudadanas. Ello conlleva la necesidad de revisar el diseño de los consejos consultivos a fin de reducir en la medida de lo posible dichos costos (por ejemplo, en el número de años para los cuales se les designa o los requisitos para sesionar que permitan hacer de la tecnología su aliada).

Finalmente, otro de los problemas que actualmente afrontan los consejos consultivos consiste en la ausencia de criterios que permitan conocer los efectos reales que tienen sus intervenciones. Para tales efectos, es necesario contar con mecanismos institucionales que permitan definir cuál es su impacto y dar seguimiento a la atención que reciben sus opiniones por parte de los organismos garantes. Si bien la transparencia y el acceso a la información del trabajo de los consejos consultivos sirven para mitigar parte de este problema, aún se requiere la generación de información específica que dé cuenta de ello.

## Conclusiones

La consagración de los consejos consultivos de los organismos garantes en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública resulta consistente con las más altas aspiraciones sociales en materia de transparencia y gobierno abierto. Si bien, éstos presentan características que fortalecen los ejes de participación y colaboración ciudadana a partir de la iniciativa de *open government*, es necesario generar mecanismos que permitan robustecer su papel en los procesos deliberativos más allá de las voluntades políticas; impulsar su carácter plural e inclusivo, y; finalmente, dar seguimiento a los efectos e impacto de sus intervenciones.

## Fuentes de consulta

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2020), *De Gobierno Abierto a Estado Abierto*. Disponible en: <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/AGA> (Consulta realizada el 11 de mayo de 2020).

Cunill Grau, Nuria (2008), “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada”, en Rodolfo Mariani (Coord.), *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, Lima, Perú, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pp. 113-138.

Hevia, Felipe, Vergara-Lope, Samana y Ávila, Homero (2011), “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 38, julio-diciembre, pp. 65-88.

Lima, Jorge Luis y Moreno, Cecilia (2016), “Capítulo V. Del Consejo Consultivo de los Organismos Garantes”, en Jorge Islas (Coord.), *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Comentada*, México, Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (INAI).

Naser, Alejandra y Ramírez-Alujas, Álvaro (2014), *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, 2014.

Oszlak, Óscar (2013), “Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”, *Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno*, núm. 5, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC, septiembre, pp. 1-33.

Scrollini, Fabrizio (2016), “Gobierno abierto: más allá de la etiqueta”, *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 8 – 11 noviembre, pp. 1-10.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917 (última reforma publicada el 6 de marzo de 2020).

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015.

# *Importancia del gobierno abierto en tiempos de COVID-19*

**Mtra. Rosario Leonor Quiroz Carrillo**

*Integrante del Comité de Participación Ciudadana  
del Estado de México*

## *Resumen*

Un gobierno abierto en tiempos de COVID-19 es aquél que está dispuesto a que se califiquen sus acciones para atender la emergencia por parte de la ciudadanía; aquél que empodera a sus ciudadanos mediante la publicación, en formato de datos abiertos, de la información sobre el control epidemiológico y gasto gubernamental (incluyendo el ejercicio del presupuesto en acciones y programas de emergencia, así como compras públicas y erogación del recurso obtenido por créditos). Esta información puesta al escrutinio público se requiere de manera oportuna pues es en tiempos de crisis cuando gobierno y ciudadanía deben colaborar con mayor intensidad para combatir la situación de emergencia sanitaria, económica y social mediante la cocreación, como un elemento indispensable de la fiscalización bajo un principio de democracia.

**Palabras clave:** Gobierno Abierto; COVID-19; Ciudadanía; Emergencia Sanitaria.

# Introducción

Un gobierno abierto es un gobierno transparente que abre a la ciudadanía sus acciones para que sean conocidas y observadas, además de poner a su disposición fuentes de datos con el fin de otorgar control social a las acciones de gobierno.

¿Qué gobiernos se abren? Los que no tienen nada que esconder y quieren empoderar a sus ciudadanos mediante la publicación y reutilización de la información gubernamental para trabajar en conjunto y cocrear.

Debemos identificar que un gobierno abierto no es un gobierno que publica datos técnicos, complejos de encontrar y entender, que usa redes sociales y graba videos de sus autoridades o da conferencias de prensa para comunicar sus planes, programas y decisiones públicas. Eso no es gobierno abierto. Un gobierno abierto es un gobierno que rinde cuentas, transparenta sus acciones y está dispuesto a ser calificado por la ciudadanía. Así, podemos concluir que un gobierno abierto es un elemento indispensable de la fiscalización bajo un principio de democracia.

Además de rendir cuentas a través de los datos publicados, el gobierno que se abre tiene como objetivo involucrar a la ciudadanía en la cocreación de su gobierno, incluyendo la recepción de mejoras y denuncias, lo cual fortalece la transparencia, la rendición de cuentas, el combate a la corrupción y por supuesto la vida democrática de un país.



La opinión y análisis ciudadanos sobre las acciones de gobierno fortalece al propio gobierno que se abre, pues además de informar, tiene oportunidad de saber de manera directa (y no desde un escritorio o marcos teóricos), los puntos de dolor de la ciudadanía, así como la forma de coadyuvar sociedad y gobierno para matizarlos o eliminarlos.

La transparencia y el acceso a la información que caracteriza a un gobierno abierto debe cumplir con un mínimo de requisitos como publicar información completa, oportuna, accesible, gratuita, clara y sencilla (con lenguaje ciudadano), actualizada, con datos abiertos al análisis y en formatos que la ciudadanía pueda localizar, comprender y usar fácilmente, así como en formatos que faciliten su reutilización; salvaguardando la confidencialidad y reserva de la información clasificada por la ley como tal.

El cumplimiento de tales requisitos en un Gobierno Abierto es en sí mismo una gran aportación para la generación de valor social y económico, pero también un puente que fortalece el diálogo y la conexión entre los ciudadanos y su gobierno, lo cual constituye una herramienta invaluable y efectiva para combatir la corrupción y fomentar la participación ciudadana en decisiones de gobierno, lo que además impacta positivamente tanto la calidad de dichas decisiones como su legitimidad.

Un gobierno abierto se beneficia de la experiencia y conocimiento de sus propios ciudadanos, además de estar sujeto a la evaluación continua. Todo ello empodera al ciudadano y de ser un simple espectador de políticas públicas y decisiones gubernamentales, se convierte en creador y colaborador.

La cocreación ciudadanía y gobierno implica forzosamente ciudadanos responsables, objetivos y comprometidos, lo cual mejora indudablemente las capacidades del Estado y de los sectores privado y social a la vez, pues en lugar de actuar cada uno en silos, aprenden y aprehenden a resolver de manera conjunta las necesidades de la ciudadanía de forma oportuna y eficiente.

Para que una estrategia de Gobierno Abierto exista se requiere la voluntad del Estado pero para que funcione y sea útil debe existir ciudadanía responsable que se involucre y colabore. De nada sirve la puesta a disposición de los datos gubernamentales bajo formato de datos abiertos, si los ciudadanos no los reutilizan y generan con ellos nuevo valor social y económico; además de fiscalizarlos y analizarlos para involucrarse activamente en el diseño, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Ya hemos dicho que, para que un gobierno abierto funcione, se requiere de Estado y sociedad actuando con la misma intensidad y que no basta que la ciudadanía exija pues igual de importante es la voluntad del Estado para abrirse como la de la sociedad para involucrarse. En este punto, debemos con toda madurez reconocer que a la fecha seguimos sin contar con una participación en calidad y cantidad aceptable de ciudadanos propositivos, fiscalizadores, objetivos y responsables. La causa son diversos factores: por desconfianza, porque no le ven aún el valor que les aporta, por desconocimiento, por desidia o bien porque es más fácil colocarse en el papel de crítico que de propuesta, trabajo y colaboración. Es por lo que, como ciudadanos responsables, si queremos hablar de gobierno abierto, debemos centrar nuestras críticas también

en lo que nosotros estamos dejando de hacer, de proponer, impulsar o trabajar pues solo desde una ciudadanía responsable y autocrítica, se logran resultados de valor real ante un gobierno que decide abrirse.

El empoderamiento ciudadano, el uso de tecnologías para facilitar la gobernanza y el combate a la corrupción, así como el escrutinio ciudadano sobre los resultados es un conjunto de insumos para transparentar las decisiones de gobierno. Al respecto, la Declaración de Gobierno Abierto<sup>5</sup> del *Open Government Partnership*, emitida en septiembre de 2011 y adoptada por México en el mismo año, prevé como requisito de los Estados que se adhieren (nacionales y locales) “Aceptar la responsabilidad de aprovechar este momento para fortalecer nuestros compromisos de promover la transparencia, combatir la corrupción, empoderar a los ciudadanos y aprovechar el poder de las nuevas tecnologías para hacer que el gobierno sea más efectivo y responsable”.<sup>6</sup>

En el caso de México, es importante destacar que la única entidad federativa adherida es Jalisco y tiene como punto de contacto a su Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales, teniendo en su Plan de Acción actual (2019-2021)<sup>7</sup> los siguientes compromisos:

<sup>5</sup> Véase, OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP (2011), *Declaración de Gobierno Abierto*, disponible en <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>

<sup>6</sup> Véase, OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP (2019), *Plan de Acción de México 2019-2011*, disponible en [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/12/Mexico\\_Action-Plan\\_2019-2021.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/12/Mexico_Action-Plan_2019-2021.pdf)

<sup>7</sup> Véase, OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP (2019), *Plan de Acción de Jalisco*, disponible en [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Jalisco\\_Action-Plan\\_2019-2021.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Jalisco_Action-Plan_2019-2021.pdf)

1. Portal de retroalimentación ciudadana sobre proyectos de leyes.
2. Transparencia y responsabilidad de los programas sociales.
3. Nuevo modelo para la selección de jueces.
4. Plataforma para informar sobre la prestación de servicios públicos.
5. Cocreación de un portal de datos abiertos para la lucha contra la corrupción.

El Plan de Acción Estatal de Jalisco se convierte en una mejor práctica para que otras entidades federativas lo adopten. Estoy cierta que el Estado de México sería punta de lanza en la adhesión a este tipo de estrategias internacionales, pues tiene todo para lograrlo, además de contar con un punto de contacto de la mejor calidad y profesionalización, como lo es el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (Infoem).

Es momento ahora de resaltar un ejercicio de la mayor importancia en materia de Gobierno Abierto que se ha realizado debido a la pandemia COVID-19, no sin antes mencionar que, en tiempos de crisis es cuando gobierno y ciudadanía deben colaborar con mayor intensidad para provocar mayores impactos positivos en las acciones que se generan para combatir la situación de emergencia en todas sus aristas, incluyendo por supuesto la sanitaria, la social y la económica.

El ejercicio que se pretende resaltar es el de los “Micrositios COVID-19” impulsado en marzo pasado por Transparencia Mexicana<sup>8</sup> y Tojil,<sup>9</sup> mediante el cual evalúan la información publicada por las entidades federativas en tres grandes rubros:

- a) *Salud pública.* La información sobre el control de la epidemia (medidas sanitarias para la población, estadística sobre contagios, decesos, recuperaciones y casos sospechosos);
- b) *Planes, programas y acciones de gobierno.* Para enfrentar la epidemia y sus consecuencias económicas y sociales; y,
- c) *Recursos económicos y financieros.* Que se destinarán a la atención de la emergencia sanitaria con el desglose del ejercicio del gasto público.

Tal información tiene como requisito estar en un solo sitio de internet para facilitar a los ciudadanos su localización no importando qué autoridad la emita, además de que dicha información debe tener una actualización constante para que la información sanitaria y la fiscalización de los recursos sea oportuna.

<sup>8</sup> Véase, TRANSPARENCIA MEXICANA, capítulo México de Transparencia Internacional. [www.tm.org.mx](http://www.tm.org.mx) @integridadmx @anticorruption

<sup>9</sup> Véase, TOJIL, ESTRATEGIA CONTRA LA IMPUNIDAD. [www.tojil.org](http://www.tojil.org) @TojilAJ

El mecanismo diseñado por ambas organizaciones tiene el objetivo de prevenir la opacidad y corrupción en las acciones destinadas a enfrentar el COVID-19, realizando un monitoreo permanente a los Micrositios, el cual reportan en comunicados semanales,<sup>10</sup> así como en la cuenta de Twitter denominada “Susana Vigilancia” @sanavigilancia.

Bajo estas herramientas de comunicación social ambas organizaciones de la sociedad civil exponen ante los ciudadanos la información sanitaria además de la información sobre el ejercicio de los recursos públicos anunciados por los gobiernos de las 32 entidades federativas del país. Esta iniciativa pone énfasis en la transparencia de las contrataciones de bienes y servicios relacionadas con la emergencia y revisa también la forma en la que los gobiernos informan sobre los fondos destinados a la reactivación económica desde su origen hasta su destino final.

En el reporte del 29 de abril, se destaca que los gobiernos federal y estatal anunciaron apoyos y programas por seiscientos treinta y seis mil millones de pesos, monto veinte veces mayor al total destinado a la reconstrucción tras los terremotos de 2017.<sup>11</sup> Ante la magnitud de recursos que deben destinarse para atender la epidemia, se vuelve indispensable para la sociedad seguir la ruta del dinero para vigilar su adecuada aplicación.

<sup>10</sup> Véase, TRANSPARENCIA MEXICANA Y TOJIL (2020), México. Comunicados sobre los reportes semanales, disponible en

- 7 abril 2020: <https://www.tm.org.mx/transparenciaestatalcovid19/>
- 16 abril 2020: <https://www.tm.org.mx/paginasoficialesdurantecovid19/>
- 21 abril 2020: <https://www.tm.org.mx/informacionestatalsobrecovid19/>
- 30 abril 2020: <https://www.tm.org.mx/reactivacioneconomicsobrecovid19-entrega1/>
- 5 mayo 2020: <https://www.tm.org.mx/susanavigilanciapublicacioncontrataciones/>
- 13 mayo 2020: <https://www.tm.org.mx/fiscalizacioncovid19/>

<sup>11</sup> Véase, TRANSPARENCIA MEXICANA Y TOJIL (2020), 30 abril 2020, México, *Seguimiento a recursos anunciados para la reactivación económica tras COVID-19*, disponible en <https://www.tm.org.mx/reactivacioneconomicsobrecovid19-entrega1/>

Únicamente 15 estados de la República y el Gobierno Federal publican en sus páginas web oficiales los recursos y montos destinados a enfrentar la pandemia. Se trata de Chihuahua, Ciudad de México, Estado de México, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas y el Gobierno Federal. Es de llamar la atención que menos de la mitad de las entidades federativas informen sobre los montos que se destinarán a este propósito.

Merece la pena señalar que no todos los estados respondieron con la prontitud deseada al llamado ciudadano liderado por estas dos organizaciones. A 100 días de la pandemia, hay diez entidades federativas que no publican información sobre planes, programas o acciones para enfrentar la emergencia sanitaria y sus efectos: Baja California, Campeche, Chiapas, Durango, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.<sup>12</sup>

Destaca Sonora entre todos los estados que han publicado información presupuestaria en microsítios por ser la única entidad federativa que además de publicar el desglose del gasto público en acciones, programas y compras públicas para atender la pandemia, está realizando auditorías en tiempo real, lo cual ayuda a evitar con mayor oportunidad desvíos e irregularidades.

Los microsítios COVID-19 son un claro ejemplo de la información puesta a disposición de los ciudadanos mediante el uso de las tecnologías de información como el Internet y mapas virtuales actualizados día con día, lo que se convierte no sólo en una herramienta de transparencia y rendición de cuentas, sino también de prevención y atención a la emergencia sanitaria.

<sup>12</sup> VÉASE- TRANSPARENCIA MEXICANA Y TOJIL, 29 JUNIO 2020. *A 100 días de #SusanaVigilancia: ¿Qué riesgos siguen latentes en COVID-19?*, disponible en <https://www.tm.org.mx/susanavigilancia-balance100dias-covid19/>

En cuanto al análisis del micrositio del Estado de México, es importante reconocer que nuestra entidad fue de las primeras que se unieron al ejercicio y hubo colaboración pronta del gobierno en cuanto el Comité de Participación Ciudadana del Estado de México<sup>13</sup> acercó la información a las autoridades sobre esta iniciativa ciudadana.

Destaca el micrositio del Estado de México por publicar la información del gasto público por cada dependencia o entidad con un nivel de detalle tal que permite conocer al ciudadano el producto o servicio adquirido, número de contrato, monto, fecha, identificación de proveedor por Registro Federal de Contribuyentes y nombre si es persona física o denominación si es persona moral, si ya se acreditó la entrega del producto o servicio y el estado en el que se encuentra la inspección. Además de este desglose de información, destaca su disponibilidad en forma amigable al ciudadano, pero también es de celebrarse su puesta a disposición en formato de datos abiertos, lo cual permite su reutilización y explotación ciudadana para la generación de otros productos de información como auditorías o investigación, por ejemplo. En este ejercicio de Gobierno Abierto también destaca la actualización semanal de la información.

Este ejercicio de Gobierno Abierto debe conocerse por la ciudadanía no sólo por ser una buena práctica sino para que mientras dure la pandemia, el micrositio sea consultado por cada vez más mexiquenses para contar con datos oportunos, en lenguaje y formato accesible y de manera desagregada, impactando así positivamente en el ejercicio de nuestro derecho a la información y a la salud, al mismo tiempo de combatir la corrupción pues también se debe seguir el gasto público a través de dicho sitio.

<sup>13</sup> Más información del Comité de Participación Ciudadana del Estado de México, *disponible en* <https://cpcedomex.org.mx/>



Es de resaltar que el Estado de México publica videos con las medidas preventivas en lenguas originarias mexiquenses y lenguaje de señas; así como una guía sencilla y contactos de apoyo para atender violencia doméstica y de género. Asimismo, es sencillo localizar en el micrositio el centro de salud de atención COVID-19 más cercano y las líneas de atención federal y estatal.

El micrositio cuenta con un nivel de desagregación de información epidemiológica importante pues permite conocer en el orden municipal los casos positivos en hombres y mujeres, sospechosos, dados de alta, defunciones; clasificación de municipios por situación de la epidemia, el comparativo del Estado de México con la situación nacional y la distribución de casos en municipios vecinos.

Por lo anterior, queda en evidencia que el impacto de la tecnología para transparentar información prioritaria en tiempos de pandemia se vuelve indispensable para prevenir y atender contagios, lo que se refleja en el cuidado de la salud de las personas.

En comparación con otros microsítios, el del Estado de México sí publica el compendio completo de los instrumentos legales emitidos por el Gobierno del Estado para sustentar sus decisiones, planes, programas y acciones, lo cual abona en la viabilidad de su ejecución y seguimiento ciudadano a su cumplimiento.

El micrositio mexiquense está en perfeccionamiento continuo y es deseable y previsible que incorpore en breve auditorías en tiempo real sobre el gasto público, en específico el ejercido durante la pandemia en los programas y acciones anunciados, al igual que la información de contrataciones públicas realizadas para atender la pandemia.

En cuanto a la identificación de contratista, es de reconocerse la buena práctica de la Ciudad de México y el Estado de México pues en su micrositio incluye, además de la razón social del proveedor, su Registro Federal de Contribuyentes, lo cual es ideal para efectos de transparencia.

Ante la situación de crisis que nos impone una emergencia sanitaria, debemos aceptar que ningún gobierno puede solo, sino que se requiere de procesos de cocreación entre los sectores público, privado y social para contar con un proceso gradual de recuperación en el menor tiempo posible. Lo anterior sólo se logra con la puesta a disposición de la información pública sobre la pandemia para que sector privado, sociedad civil y ciudadanos asuman un rol proactivo y reutilicen tal información para contribuir a salvar vidas tanto informándose como generando acciones colaborativas con el gobierno; así como atendiendo las medidas para salvaguardar la salud de las personas.

La información sobre el COVID-19 debe llegar a todos los sectores afectados y la población debe poder recibir de manera sencilla la información que le ayude a tomar las mejores decisiones personales, familiares, laborales, sociales y económicas; incluyendo en estas últimas la información oportuna sobre los apoyos y programas sociales a los que puede acceder.

Otro de los retos de este ejercicio es la responsabilidad y obligación de las autoridades y entes privados de salvaguardar los datos personales de los contagiados y sus familias. En este caso práctico de Gobierno Abierto, la confidencialidad de los datos personales debe ser cuidada con la misma responsabilidad que la puesta a disposición de la información pública.

Como hemos analizado, los microsítios COVID-19 no sólo ponen a disposición información sobre hospitales, población más afectada y disponibilidad de recursos, sino que están destinados también a ser una herramienta de transparencia y combate a la corrupción al hacer accesible a la ciudadanía la consulta del presupuesto detallado desde su origen hasta su destino final. En este sentido, el micrositio del Estado de México prevé, dentro de su información clave, los montos destinados a sus programas y acciones, desglose de contrataciones públicas; así como la puesta a disposición de la liga directa al Sistema de Atención Mexiquense para hacer denuncias ciudadanas o empresariales cuando algún servidor público intente clausurar un negocio, a pesar de estar operando en el marco de las normas emitidas durante la pandemia.

Asimismo, incluye información sobre el Instituto de Verificación para que los ciudadanos puedan comprobar la identidad de los verificadores mediante el sistema de “Verificadores Autorizados” en donde se pueden consultar las credenciales de los verificadores. También se incluye la liga al sistema de las “Visitas Autorizadas” por el Instituto de Verificación, lo cual sin duda son herramientas valiosas para combatir la extorsión y facilitar la denuncia.

El Infoem cuenta con un espacio dentro del micrositio mexiquense. A través del espacio denominado “Transparencia COVID-19”, el Instituto brinda información sobre las solicitudes de acceso a la información recibidas por el tema COVID-19 desde el 27 de febrero y destaca las obligaciones que tienen las instituciones y prestadores de servicios de salud pública y privada en el tratamiento de datos personales, con el fin de advertir que deben actuar con total apego a los principios de calidad, responsabilidad, finalidad y proporcionalidad, solamente recabando aquellos datos que sean necesarios para brindar la atención médica y no utilizarlos para propósito distinto.

En materia de archivos, el Infoem anuncia que adopta la Declaratoria “Convirtiendo la amenaza COVID-10 en una oportunidad para un mayor apoyo al patrimonio documental” emitida por la UNESCO y destaca que *“se debe garantizar el acceso a la información y documentar toda decisión, las acciones que se están tomando y los planes para ofrecer una perspectiva histórica sobre la forma en que los gobiernos han abordado la pandemia, lo que será fundamental para superar este tipo de crisis en el futuro”*.

## ¿Qué nos falta?

Como este micrositio COVID-19 fue creado en el Estado de México y en todas las demás entidades federativas con la mayor celeridad para incluir de manera urgente en un mismo sitio toda la información sanitaria de la pandemia, es natural que sigan en un proceso de mejora continua, razón por la que se culmina el presente artículo con la recomendación al Estado de México de que en su siguiente versión, se incluya la publicación de montos de deuda pública (en caso de existir) e información de auditorías en tiempo real.

En el informe del 29 de junio,<sup>14</sup> Transparencia Mexicana y Tojil dieron a conocer que solo Jalisco y Guanajuato publican información sobre la deuda adquirida por el estado para financiar la recuperación

<sup>14</sup> Disponible en [https://mcusercontent.com/61dfdb1c3176a38518ac0dc4d/files/852bda3c-fb01-4ad8-9501-a5c8d43dfc61/Comunicado\\_de\\_prensa\\_contrataciones\\_COVID\\_5.05.20\\_1\\_.pdf](https://mcusercontent.com/61dfdb1c3176a38518ac0dc4d/files/852bda3c-fb01-4ad8-9501-a5c8d43dfc61/Comunicado_de_prensa_contrataciones_COVID_5.05.20_1_.pdf)

económica. Asimismo, reportan que los créditos a empresas y productores no son transparentes en la mayor parte del país y que en sólo en nueve estados es posible estimar los recursos financieros totales que se entregarán en forma de créditos, en donde destaca el Estado de México junto con Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Puebla, Sonora y Zacatecas.

Entre las entidades que publican información sobre sus contrataciones públicas, es de señalar que, si bien Nuevo León la contiene en su micrositio, lo hace a través de documentos cerrados (formato PDF) lo que dificulta su análisis y reutilización. A la vez, es de destacarse que el Estado de México, la Ciudad de México, Jalisco, Sinaloa y Sonora publican la información sobre sus contratos a través de hojas de cálculo como Excel, lo que facilita un análisis minucioso y su reutilización.

Estas mejores prácticas de publicación del ejercicio del gasto público en tiempos de COVID-19 realizada en formato de datos abiertos y en un solo sitio de Internet, deben permear a las 32 entidades federativas y al gobierno federal pues en una emergencia sanitaria en donde los mexicanos luchamos contra la muerte es cuando un Gobierno Abierto que demuestra con hechos transparencia, rendición de cuentas y fiscalización, está mejor preparado y tiene más herramientas para lograr que los apoyos y suministros necesarios lleguen de manera oportuna al mejor precio y calidad a las personas y actividades que lo requieren.

Transparencia Mexicana y Tojil: *“En una pandemia, la fiscalización del gasto público, y especialmente la fiscalización en tiempo real es una actividad esencial para asegurar que los suministros lleguen a los hospitales, se evite la compra de bienes y servicios con sobrepagos o se desvíen recursos públicos escasos con fines político-electoral”*.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> TRANSPARENCIA MEXICANA Y TOJIL, 13 MAYO 2020. Solo uno de los 33 órganos de fiscalización superior del país ha iniciado auditorías especiales por COVID-19: #SusanaVigilancia, disponible en <https://www.tm.org.mx/fiscalizacioncovid19/>

# *El derecho a la protección de datos personales en contexto del gobierno abierto ante la emergencia sanitaria por COVID-19*

**Mtro. Jonathan Mendoza Iserte**

*Secretario de Protección de Datos Personales del Inai*

**Dr. Roberto Orozco Martínez**

*Director de Coordinación y Seguimiento de la Secretaría de Protección de Datos Personales del Inai*

## *Resumen*

A partir de la declaración de pandemia por el brote del virus SARS-CoV2 (COVID-19), las autoridades mexicanas implementaron acciones extraordinarias para mitigar la propagación del virus y sus consecuencias. De tal forma, las instituciones y prestadores de servicios de salud de carácter público, privado y social continúan efectuando el tratamiento de datos personales, y aun en el contexto de la emergencia sanitaria, continúa vigente y aplicable la normatividad en la materia, tanto en el sector público como privado; sin perjuicio, de las disposiciones en materia de salud con enfoque de gobierno abierto y las políticas de transparencia proactiva para hacer del conocimiento público información estadística y datos abiertos, lo cual no implica una afectación al derecho fundamental a la protección de datos personales.

**Palabras clave:** Tratamiento de datos personales sensibles; Emergencia sanitaria; Gobierno Abierto.

# Introducción

En la localidad de Wuhan, de la provincia Hubei, en la República Popular China fue notificada, por primera ocasión, el 31 de diciembre de 2019 la enfermedad por el denominado virus SARS-CoV2 (COVID-19) y derivado de su nivel de contagio y propagación por diferentes regiones del mundo la Organización Mundial de la Salud declaró el brote como una pandemia el 11 de marzo de 2020.

En ese sentido, mediante el “Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 2020, el Consejo de Salubridad General reconoció la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, estableciendo medidas prioritarias de preparación, prevención y control ante dicha epidemia, las cuales serían diseñadas, coordinadas, y supervisadas por la Secretaría de Salud, e implementadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los Poderes Legislativo y Judicial, las instituciones del Sistema Nacional de Salud, los gobiernos de las Entidades Federativas y diversas organizaciones de los sectores social y privado.

Sin embargo, el número de contagios continuó incrementándose exponencialmente, motivo por el cual el Consejo de Salubridad General publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo



por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), estableciendo que la Secretaría de Salud Federal determinaría las acciones que resultaran necesarias para atender la referida emergencia; situación que aconteció con la publicación del diverso “Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2” en el mismo medio oficial el 31 de marzo del año en curso.

Como parte de esas acciones extraordinarias adoptadas con la finalidad de mitigar la dispersión y transmisión del virus SARS-CoV2 en la comunidad, así como disminuir la carga de enfermedad, sus complicaciones y la muerte por COVID-19 en la población residente en el territorio nacional, se determinó la suspensión inmediata del 30 de marzo al 30 de abril de las actividades no esenciales, precisando que sólo podrían continuar en funcionamiento, entre otras, las actividades directamente necesarias para atender la emergencia sanitaria (servicios médicos y de atención en todo el Sistema Nacional de Salud, farmacias, insumos y equipo médico); las involucradas en la seguridad pública y protección ciudadana, procuración e impartición de justicia; la actividad legislativa; las de los sectores fundamentales de la economía (financieros, recaudación tributaria, industria de alimentos, distribución y venta de energéticos); la operación de programas sociales del gobierno; así como las necesarias para la conservación, mantenimiento y reparación de la infraestructura crítica que asegura la producción y distribución de servicios indispensables (agua potable, energía eléctrica, gas, transporte público).

De igual forma, el 21 de abril de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo por el que se modifica el similar por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, publicado el 31 de marzo de 2020”, por virtud del cual la Secretaría de Salud Federal extendió hasta el 30 de mayo del año en curso la suspensión inmediata de actividades no esenciales, principalmente.

Sobre el particular, se estima indispensable destacar el hecho de que las actividades inherentes a la atención y mitigación de la emergencia sanitaria derivada del virus SARS-CoV2, implican invariablemente el tratamiento de datos personales, incluyendo el estado de salud de las personas, por parte de las instituciones y prestadores de servicios de salud, ya sean de carácter público, privado o social.

En tal virtud, resulta importante expresar algunas consideraciones y reflexiones a partir del hecho de que, aún en el contexto de la multicitada emergencia sanitaria, la legislación en materia de protección del derecho fundamental a la protección de datos personales en posesión de sujetos regulados y obligados continúa vigente y aplicable.

## **Desarrollo**

En ese orden de ideas, conviene señalar que el marco normativo que reconoce y regula el derecho a la protección de datos personales en México, se encuentra clasificado en dos grandes sectores: el público y el privado. Lo anterior, atiende a la naturaleza jurídica del responsable del tratamiento de la información de carácter personal.

La Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 2017, y la normatividad que de ella deriva, resulta aplicable a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, en el ámbito federal, estatal y municipal.

Mientras que la diversa Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 2010, abarca a las personas físicas o morales de carácter privado, con excepción de las sociedades de información crediticia en los supuestos de la legislación que las regula, así como las personas que lleven a cabo la recolección y almacenamiento de datos personales, que sea para uso exclusivamente personal, y sin fines de divulgación o utilización comercial.

Ahora bien, debe precisarse que el “tratamiento” comprende toda operación o conjunto de operaciones relacionadas con la obtención, uso (cualquier acción de acceso, manejo, aprovechamiento, transferencia o disposición), divulgación o almacenamiento de datos personales, por cualquier medio; en la inteligencia de que “dato personal” es cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable, a quien se le denomina “titular”; por su parte, los “responsables” serán aquellos que ostentan un poder de decisión sobre el tratamiento de los datos personales.

Entre los datos personales que pueden ser tratados en el contexto de la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) se encuentran desde el nombre, domicilio, número de seguridad social,

fecha y lugar de nacimiento, hasta características antropométricas como peso y talla, el historial clínico, antecedentes patológicos, diagnósticos y tratamientos médicos, los cuales revisten una importancia total, toda vez que pueden dar cuenta del estado de salud presente y futuro de su titular.

En ese sentido, dentro del marco normativo en la materia, se prevé una categoría que tiene una especial relevancia y un régimen de protección especial, denominada “datos personales sensibles”, los cuales son aquéllos que afecten a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste, entre los que se contemplan los que puedan revelar el estado de salud de su titular.

Por tal motivo, como se precisó anteriormente, ante la emergencia sanitaria por la que atraviesa nuestro país, los responsables deben tener claro que tanto la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados como la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y la normatividad que de ellas deriva continúa en vigencia y es de plena aplicación al tratamiento de datos personales de los titulares, ya que las medidas extraordinarias establecidas por el Gobierno Federal únicamente implican, entre otras disposiciones, la suspensión inmediata de actividades no esenciales, lo cual no resulta aplicable a los servicios médicos.

De tal forma, los sujetos obligados, así como las personas físicas y morales de carácter privado, por ejemplo, las instituciones y prestadores de servicios de atención médica, deben seguir considerando las acciones, políticas y procedimientos para el cumplimiento de los

principios de licitud, consentimiento, información, finalidad, lealtad, calidad, responsabilidad y responsabilidad; los deberes de seguridad y confidencialidad; así como los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (también el derecho de portabilidad en el sector público), en los sectores público y privado.

Sobre el particular, y tomando en cuenta que entre los datos personales susceptibles de tratamiento se encuentra el estado de salud, el cual reviste el carácter de sensible, se estima pertinente puntualizar que los responsables se encuentran obligados a recabar el consentimiento expreso y por escrito de los titulares para tal efecto, entendiendo por “consentimiento” la manifestación de voluntad mediante la cual se efectúa el tratamiento de los datos personales.

Dicha manifestación de voluntad, además, debe ser libre, es decir, sin que medie error, mala fe, violencia o dolo; específica, esto es, referida a finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas que justifiquen el tratamiento; e informada, cuando el titular tiene conocimiento del aviso de privacidad previo al tratamiento a que serán sometidos sus datos personales.

Adicionalmente, tratándose de datos personales sensibles, el consentimiento debe otorgarse de manera expresa y por escrito, lo cual implica que el titular lo externe a través de su firma autógrafa, huella dactilar, firma electrónica, o cualquier mecanismo de autenticación que al efecto se establezca y permita identificarlo.

Sin embargo, también debe tomarse en cuenta la existencia de hipótesis previstas en la legislación a partir de las cuales los responsables no será necesario recabar el consentimiento para efectuar el tratamiento de datos personales, a saber:

En el sector privado	En el sector público
1. Esté previsto en una Ley.	1. Cuando una ley así lo disponga, debiendo dichos supuestos ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y, en ningún caso, podrán contravenirla.
2. Los datos figuren en fuentes de acceso público.	2. Cuando las transferencias que se realicen entre responsables, sean sobre datos personales que se utilicen para el ejercicio de facultades propias, compatibles o análogas con la finalidad que motivó el tratamiento de los datos personales.
3. Los datos personales se sometan a un procedimiento previo de disociación.	3. Cuando exista una orden judicial, resolución o mandato fundado y motivado de autoridad competente.
4. Tenga el propósito de cumplir obligaciones derivadas de una relación jurídica entre el titular y el responsable.	4. Para el reconocimiento o defensa de derechos del titular ante autoridad competente.
5. Exista una situación de emergencia que potencialmente pueda dañar a un individuo en su persona o en sus bienes.	5. Cuando los datos personales se requieran para ejercer un derecho o cumplir obligaciones derivadas de una relación jurídica entre el titular y el responsable.

<p>6. Sean indispensables para la atención médica, la prevención, diagnóstico, la prestación de asistencia sanitaria, tratamientos médicos o la gestión de servicios sanitarios, mientras el titular no esté en condiciones de otorgar el consentimiento, en los términos que establece la Ley General de Salud y demás disposiciones jurídicas aplicables y que dicho tratamiento de datos se realice por una persona sujeta al secreto profesional u obligación equivalente.</p>	<p>6. Cuando exista una situación de emergencia que potencialmente pueda dañar a un individuo en su persona o en sus bienes.</p>
<p>7. Se dicte resolución de autoridad competente.</p>	<p>7. Cuando los datos personales sean necesarios para efectuar un tratamiento para la prevención, diagnóstico, la prestación de asistencia sanitaria.</p>
	<p>8. Cuando los datos personales figuren en fuentes de acceso público.</p>
	<p>9. Cuando los datos personales se sometan a un procedimiento previo de disociación.</p>
	<p>10. Cuando el titular de los datos personales sea una persona reportada como desaparecida en los términos de la ley en la materia.</p>

Por otra parte, entre las demás obligaciones que los responsables deben cumplir, destaca el contar con un “aviso de privacidad”, el cual es el documento físico, electrónico o en cualquier otro formato que es puesto a disposición del titular, para cumplir con el principio de información, de acuerdo con el cual se deberá comunicar a los titulares, la existencia y características principales del tratamiento al que serán sometidos sus datos personales, como la información que se recaba de ellos y con qué fines.

Al respecto, como parte de los elementos mínimos que deben cumplir los avisos de privacidad de los responsables en los sectores público y privado, se encuentra el señalamiento expreso y la identificación de los datos personales sensibles que sean objeto de tratamiento, por ejemplo, el estado de salud, presente y futuro.

Con base en lo expuesto hasta este punto, resulta claro que los responsables deben procurar y velar por el cumplimiento de la normatividad en materia de protección de datos personales y garantizar, en la medida de lo posible, el efectivo ejercicio del derecho fundamental de los titulares, estableciendo medidas y mecanismos para estar en posibilidad de demostrar el debido tratamiento, salvo los supuestos de excepción, siendo que en todos los casos será necesario que cuenten con los elementos probatorios suficientes para acreditar la situación en la que se encuentren, ya que de acuerdo con la legislación aplicable, la carga de la prueba recae en los responsables.

Lo anterior, sin perjuicio de las particularidades, recomendaciones y salvedades que se deriven de las disposiciones de carácter sanitario que emitan las autoridades competentes en seguimiento a la emergencia sanitaria con motivo del virus SARS-CoV2 (COVID-19).



Por lo tanto, tomando en cuenta las medidas de distanciamiento social y la disminución en las actividades de los sectores público, privado y social derivado de la situación de emergencia sanitaria, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales no pretendió dejar de garantizar los derechos fundamentales que tutela, sino que, por el contrario, determinó mantener en funcionamiento aquellas actividades necesarias, ineludibles o prioritarias con las que pudiera salvaguardar los derechos de acceso a la información y a la protección de datos personales.

Entre dichas actividades, se estableció una mesa técnica de trabajo con la Secretaría de Salud, con un enfoque de transparencia proactiva, a efecto de fortalecer la difusión de información oficial que ofrezca a la ciudadanía herramientas para afrontar la contingencia sanitaria de la mejor manera, es decir, para poner a disposición, de manera accesible, la información fundamental relacionada con la emergencia sanitaria, la cual, vale la pena comentar, resulta un acontecimiento inédito en los Estados Unidos Mexicanos, por cuanto hace a su dimensión, alcance y consecuencias.

En materia de protección de datos personales, la mesa técnica de referencia tuvo como propósito sugerir acciones adicionales a incorporar en el micrositio <https://coronavirus.gob.mx/>, del Gobierno Federal para desarrollar esfuerzos conjuntos que permiten identificar puntos específicos de infección con el uso de las tecnologías de la información y comunicación y, así, prevenir la propagación del contagio, en estricto apego a la normatividad en materia de protección de datos personales y con el acompañamiento del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

De tal forma, en el micrositio indicado en el párrafo que antecede, la Secretaría de Salud del Gobierno Federal adoptó un esquema de transparencia proactiva en el cual se brinda información que va desde recomendaciones para la población en general y para personal de salud, cursos sobre COVID-19, sección para niños, adultos mayores y acciones en perspectiva de género, hasta apartados de “Información accesible” y “Datos abiertos”, en los que es posible obtener respuestas a preguntas frecuentes sobre que es el COVID-19 y sus principales síntomas, así como una base de datos con información del Sistema de Vigilancia Epidemiológica de Enfermedades Respiratoria Viral, que informan las 475 unidades monitoras de enfermedad respiratoria viral (USMER) en todo el país de todo el sector salud.

Dicha base de datos, contiene información preliminar sujeta a validación por la Secretaría de Salud a través de la Dirección General de Epidemiología, que corresponde únicamente a los datos que se obtienen del estudio epidemiológico de caso sospechoso de enfermedad respiratoria viral al momento que se identifica en las unidades médicas del Sector Salud, sin incluir datos personales ni la evolución durante la estancia de los titulares en las unidades médicas, a excepción de las actualizaciones a su egreso por parte de las unidades de vigilancia epidemiológica hospitalaria o de jurisdicciones sanitarias en el caso de defunciones.

En relación con lo anterior, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales brindó respuesta a una consulta formulada por la Secretaría de Salud del Gobierno de México en relación con el “Estudio Epidemiológico de caso sospechoso de enfermedad respiratoria viral” a partir del cual

se alimenta la base de datos de mérito, en la cual, fundamentalmente, se destacó la obligación de cumplir con los principios de finalidad y consentimiento respecto de los datos personales recabados en dicho formato, los cuales incluso revisten el carácter de sensibles por estar vinculados al estado de salud.

No obstante, se sugirió como alternativa la probable actualizarse una hipótesis de excepción al tratarse de la publicación de datos disociados, es decir, que los datos personales recabados en el formato en cuestión se sometan a un procedimiento por virtud del cual no puedan vincularse con su titular, ni permitir su identificación.

Así ocurre con la información contenida en la base de datos que es posible descargar del micrositio de la Secretaría de Salud sobre COVID-19, evitando divulgar información personal como nombres, apellidos, fechas de nacimiento, Clave Única de Registro de Población y domicilio, con lo cual se salvaguarda el derecho fundamental a la protección de datos personales de los titulares y se promueve el diverso derecho de acceso a la información pública bajo un esquema de datos abiertos y una política de transparencia proactiva.

## Conclusiones

En consecuencia, es claro el escenario particular que se encuentra atravesando hoy en día nuestro país en materia de salud pública, no obstante, el estado de emergencia sanitaria no implica, desde ningún punto de vista, la implementación de un estado de excepción y suspensión de derechos fundamentales, motivo por el cual, se reitera, que la normatividad en materia de protección de datos personales en posesión de los particulares y de sujetos obligados se encuentra vigente y es de plena aplicación.

Tan es así que mediante comunicado INAI/118/20, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, organismo constitucional autónomo encargado de garantizar los derechos fundamentales de acceso a la información y protección de datos personales, hizo del conocimiento de la población que, ante la emergencia sanitaria, continuaría atendiendo denuncias en caso de que alguna persona tuviera conocimiento del indebido tratamiento de datos personales por parte de instancias públicas o privadas para el diagnóstico, atención y seguimiento de COVID-19, a través de los medios electrónicos establecidos para tal efecto.

Sin embargo, lo anterior no es óbice para dar puntual seguimiento a todas y cada una de las disposiciones y acciones extraordinarias que continúe implementando las autoridades competentes para el combate y mitigación de los efectos del virus SARS-CoV2 (COVID-19), mismas que deberán acatarse hasta el levantamiento de la emergencia sanitaria y el paulatino regreso a las actividades regulares de la población.

Cabe hacer mención que, en aras de garantizar el derecho a la protección de datos personales, así como el de acceso a la información y en un ejercicio de gobierno abierto y transparencia proactiva, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales desarrolló el micrositio “Datos Personales Seguros COVID-19” disponible en la dirección electrónica <https://micrositios.inai.org.mx/covid-19/>, con el objetivo de brindar información clara y precisa a los titulares sobre el derecho a la protección de sus datos personales que, en su caso, serán tratados en instituciones públicas o privadas a fin de otorgarles el diagnóstico, atención y seguimiento sobre Coronavirus, COVID-19, así como proporcionar recomendaciones para los responsables y encargados del Sector Público y Privado, sobre el adecuado tratamiento de datos personales que deberán realizar en las diversas actividades requeridas para la atención de casos de COVID-19, de forma que se cumpla con los principios, deberes y obligaciones que el marco legal en materia de protección de datos personales establece.

En ese sentido, el Gobierno Abierto debe ser entendido como un enfoque de políticas públicas orientado a la atención y la solución de problemas, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, buscando propiciar un ambiente de rendición de cuentas e innovación social.

Como parte de este Gobierno Abierto existen las políticas de transparencia proactiva que son las actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información, más allá de la que por disposiciones de la normatividad en materia de

transparencia, deben difundir los sujetos obligados, y que fomenta la generación de conocimiento público útil enfocado en las necesidades de determinados sectores de la sociedad.

En ese orden de ideas, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, como parte de su política de transparencia proactiva ha puesto a disposición de la población en general diversa información pública de utilidad sobre la pandemia de COVID-19:

- Estadísticas de solicitudes de acceso a la información.
- Información solicitada con más frecuencia por la población.
- Datos abiertos.

Sobre el particular, destaca que en el apartado denominado “Datos abiertos” es posible encontrar un enlace para descargar una base de datos con información sobre las solicitudes de acceso a la información que se han presentado a partir del 2 de abril de 2020 con motivo de la emergencia sanitaria, así como su estado procesal y, en algunos casos, la respuesta brindada por los sujetos obligados o los vínculos electrónicos para su consulta; lo cual se ha considerado como información de acceso público.

En distintas latitudes del mundo también han sido desarrolladas diversas aplicaciones y herramientas informáticas a efecto de rastrear y tratar de mantener las estadísticas de propagación e infección de COVID-19 bajo control.

Por ejemplo, en Corea del Sur, las autoridades crearon una aplicación para *smartphones* denominada “Self-Quarantine Safety Protection”, para tener un mayor control sobre la expansión del coronavirus y realizar un seguimiento por dispositivo vía satélite GPS (Global Positioning System, por sus siglas en inglés). En Singapur, se lanzó una aplicación para teléfonos móviles identificada como “TraceTogether”, la cual puede identificar a todos los contactos cercanos de cada individuo y avisarles si un familiar, un amigo o conocido contrajo el virus. Incluso, en China se ha implementado la aplicación “HealthCheck”, que se instala en dispositivos mediante sistemas de mensajería como “WeChat” o “Alipay”, y genera un código según la libertad de movimiento permitida a cada ciudadano, misma que ha mostrado ser tan eficaz que la Organización Mundial de la Salud la está utilizando como inspiración a fin de desarrollar un software propio llamado “MyHealth” (Ramonet, 2020).

En Italia, algunos proveedores de telecomunicaciones han compartido datos sensibles de sus clientes de manera anonimizada para la prevención de la epidemia con el Grupo de Trabajo formado en el Ministerio de Ciencia e Innovación; y en Israel, el Gobierno ha decidido utilizar “tecnologías antiterroristas de vigilancia digital” para rastrear a los pacientes diagnosticados con el coronavirus (Ramonet, 2020).

Finalmente, en atención a la necesidad y utilidad de actualizar la información sobre casos de COVID-19, así como el interés público existente entre la población para conocer la mayor cantidad de datos abiertos sobre el tema y su evolución en nuestro país y en el mundo, es importante recomendar a todos los responsables y encargados del tratamiento que valoren y determinen la manera más adecuada

para garantizar el derecho a la protección de los datos personales de los titulares, sin dejar de atender o incumplir las disposiciones en materia de salud, velando siempre porque exista proporcionalidad en los datos personales tratados y, en su caso, transferidos; así como por la implementación de medidas de seguridad de carácter físico, administrativo y técnico, para salvaguardar la disponibilidad, confidencialidad e integridad de la información y proteger los referidos datos personales contra daño, pérdida, alteración, destrucción o el uso, acceso o tratamiento no autorizado, toda vez que el virus SARS-CoV2 (COVID-19) es la primera pandemia que se combate a través del uso de las tecnologías de la información y comunicación.



## Fuentes de consulta

Diario Oficial de la Federación (2020), *ACUERDO por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia*, Consejo de Salubridad General, Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos, disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590161&fecha=23/03/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590161&fecha=23/03/2020), 30 de abril de 2020.

Diario Oficial de la Federación (2020), *Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)*, Consejo de Salubridad General, Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos, disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590745&fecha=30/03/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590745&fecha=30/03/2020), 30 de abril de 2020.

Diario Oficial de la Federación (2020), *Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2*, Secretaría de Salud, Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos, disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020), 30 de abril de 2020.

Diario Oficial de la Federación (2020), *ACUERDO por el que se modifica el similar por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, publicado el 31 de marzo de 2020*, Secretaría de Salud, Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos, disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5592067&fecha=21/04/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592067&fecha=21/04/2020), 30 de abril de 2020.

Diario Oficial de la Federación (2017), *DECRETO por el que se expide la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados*, Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos, disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5469949&fecha=26/01/2017](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5469949&fecha=26/01/2017), 30 de abril de 2020.

Diario Oficial de la Federación (2010), *DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y se reforman los artículos 3, fracciones II y VII, y 33, así como la denominación del Capítulo II, del Título Segundo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos, disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5150631&fecha=05/07/2010](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5150631&fecha=05/07/2010), 30 de abril de 2020.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2020), *Micrositio Datos Personales Seguros COVID-19*, Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos, disponible en <https://micrositios.inai.org.mx/covid-19/>, 30 de abril de 2020.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2020), *Comunicado INAI/118/20 INAI ATENDERÁ DENUNCIAS VÍA CORREO ELECTRÓNICO POR USO INDEBIDO DE DATOS PERSONALES DURANTE DIAGNÓSTICO Y ATENCIÓN POR COVID-19*, Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos, disponible en <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-118-20.pdf>, 30 de abril de 2020.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2020), *micrositio Gobierno Abierto y Transparencia*, Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos, disponible en <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/>, 30 de abril de 2020.

Organización Mundial de la Salud (2020), *Brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19)*, Ginebra, Suiza, disponible en <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019>, 30 de abril de 2020.

Ramonet, Ignacio (2020), *La pandemia y el sistema-mundo*, NODAL Noticias de América Latina y el Caribe, La Habana, Cuba, disponible en <https://www.nodal.am/2020/04/la-pandemia-y-el-sistema-mundo-por-ignacio-ramonet/>, 05 de mayo de 2020.

Secretaría de Salud (2020), *micrositio Coronavirus.gob.mx*, Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos, disponible en <https://coronavirus.gob.mx/>, 05 de mayo de 2020.

# *Liderazgo auténtico y gobierno abierto para la era post COVID-19*

**Lic. José Antonio García Morales**

*Coordinador regional de apoyo a países de Norteamérica,  
Centroamérica y El Caribe de Open Government Partnership*

“Seamos el cambio que buscamos en el mundo”  
– Mahatma Gandhi

## *Resumen*

La pandemia por COVID-19 ha puesto a prueba a todos los países del mundo. Ante la gran diversidad de respuestas por parte de los gobiernos y las sociedades, destacan los resultados logrados por algunos países y sus líderes, en especial aquellos que han logrado contener la pandemia -y sus efectos- con enfoques más defensivos, adversos al riesgo, previsores y protectores, y que logran conectar con sus respectivas sociedades al inspirarles confianza y seguridad con empatía, recibiendo como respuesta un aumento en su aprobación pública. Este texto apuesta por un nuevo tipo

de liderazgo auténtico y cercano, y su compatibilidad con el gobierno abierto como modelo de gestión que se basa en la transparencia y en la colaboración para entender la realidad desde múltiples visiones, para cocrear soluciones a problemas públicos, generando corresponsabilidad y convergencia de esfuerzos. Ambos serán fundamentales -si no es que indispensables- para construir sociedades más igualitarias, justas y dignas en el mundo post COVID-19.

**Palabras clave:** Democracia; Confianza; Liderazgo; Gobierno Abierto: COVID-19.

Hoy vivimos en una *nueva realidad*. Quizá la historia moderna hable de un antes y un después de la pandemia por COVID-19, un desafío global sin precedentes que pronuncia y hace más notoria la falta de efectividad y de confianza en los Estados para brindar respuestas concretas y efectivas ante la crisis. Asimismo, esta crisis acrecienta las desigualdades e injusticias sociales –ya de por sí lacerantes– que caracterizan a nuestro sistema y amenazan la gobernabilidad democrática. Lo anterior exacerba las causas y consecuencias de nuestras más profundas heridas sociales: la pobreza, el racismo, la discriminación, la violencia contra las mujeres y grupos minoritarios, el cambio climático, entre muchos otras grandes problemáticas que se interconectan. En este contexto los países y sus gobiernos están mostrando una amplia gama de respuestas para enfrentar lo que es quizá la más grande de las pruebas en tiempos recientes. Esto permite

realizar comparaciones y estudiar más a fondo distintos sistemas políticos, modelos democráticos, procesos de toma de decisiones y liderazgos, así como cuáles son los factores más relevantes para explicar el éxito -o fracaso- de los países al enfrentar la crisis.

Como escribió recientemente Amartya Sen, si nos enfrentamos a un desafío social de la magnitud de la pandemia por COVID-19, necesitamos gobernanza abierta y participativa para informar y alertar la discusión pública, no respuestas autocráticas y verticales. Necesitamos escuchar atentamente cuáles son los problemas y cómo afectan a los distintos sectores de la población para saber cómo responder. En una democracia esperamos que los gobiernos respondan ya sea porque se preocupan -y ocupan- por el bienestar de su población, el cual es su obligación, o ante el rechazo e indignación que su inacción y/o negligencia genera (Sen, 2020). Esta sensibilidad para reaccionar y responder, depende en gran medida del tipo de liderazgos que tengan los gobiernos y de sus modelos de gestión, como los espacios y metodologías de gobierno abierto, que promueven el diálogo y la cocreación.

El historiador y filósofo contemporáneo, Yuval Noah Harari, afirma que hoy no solo enfrentamos una crisis por el COVID-19, sino por la falta de confianza en los gobiernos, en la ciencia, entre personas y países. Lo anterior se debe en parte a actores políticos irresponsables que han sembrado desunión y desconfianza en la población, y a la falta de liderazgos que inspiren y coordinen respuestas globales. Dada la mutación y evolución de los virus y el carácter global de las pandemias, Harari incluso considera que lo más importante es que la

gente comprenda que el esparcimiento de la pandemia en cualquier país pone en riesgo a toda la humanidad, y que por ello es vital la confianza y la solidaridad global (Harari, 2020). Y es por ello que el liderazgo y su papel como generador de confianza entre personas, partes y gobiernos es fundamental en esta nueva época.

Francis Fukuyama coincide con Harari en dos elementos centrales en la respuesta ante COVID-19, liderazgo y confianza. Él considera que el principal criterio para entender la gestión de la crisis por parte de los gobiernos no será el tipo de régimen -democrático o autoritario-, sino la capacidad del Estado para responder a la crisis y sobre todo, la confianza en el gobierno como factor principal para la delegación y aceptación de la toma de decisiones. Según Fukuyama, la confianza en el gobierno se construye sobre dos cimientos. El primero es que la sociedad debe creer que el gobierno tiene la suficiente experiencia, conocimiento técnico, capacidad -a través su burocracia- e imparcialidad para tomar las mejores decisiones, ya que éstas determinarán los resultados finales. El segundo es la confianza directa en el más alto mando de un país, en muchos casos la figura presidencial o primer/a ministro/a (Fukuyama, 2020).

En este segundo caso, la falta de consciencia de algunos mandatarios para tomarse con absoluta seriedad la pandemia, ocasionó que muchas personas negaran la crisis, que las medidas de respuesta y mitigación fueran débiles -o inexistentes durante un buen lapso-, que los gobiernos perdieran el tiempo para reaccionar y prepararse para enfrentar la crisis sanitaria, y que la población no adoptara medidas preventivas contundentes.



Finalmente esto también está ocasionando que gobiernos cedan ante presiones y tentaciones políticas para reabrir las economías antes de tiempo, a pesar del inminente riesgo a la salud de la población (Fukuyama, 2020). Sobre este punto destaca lo dicho por Naomi Klein durante una conversación virtual con Angela Davis, “el capitalismo es el desastre porque esta crisis está generada por él. Si nos alejamos para ver la imagen completa lo que veremos es que nuestro sistema económico, se basa en la voluntad de sacrificar la vida en el interés del beneficio [...]”. De ahí que refiriera que la organización, producto de los buenos liderazgos y espacios de diálogo y concertación es un punto clave para enfrentar la crisis.

Como contraejemplo de lo anterior, la canciller alemana Angela Merkel a inicios de marzo, en su primera comparecencia extraordinaria sobre COVID-19, mandó dos poderosos mensajes que reflejan su tipo de liderazgo: primero, que iba a basarse en la ciencia y a usar toda la información a su alcance para enfrentar la realidad, y ser honesta y transparente con su población. Segundo, que iba a utilizar su poder y mandato para proteger la salud y la vida de las personas por encima de la economía. “La población no es inmune y no existe tratamiento, por lo que entre el 60% y 70% de la gente se infectará [...] no vamos a estar preguntándonos cada día cómo va el déficit. Esta es una situación especial y haremos lo que sea necesario [...] haremos lo que haga falta para atravesar esta situación y, al final, estudiaremos cómo afecta a nuestro presupuesto”, aclaró Merkel (El País, 2020).

Lo anterior es solo un ejemplo de que las distintas reacciones de los gobiernos ante la pandemia han sido la prueba por excelencia de su capacidad, recursos y liderazgo. Todos los países parten de lugares

diferentes, con poblaciones, historia, cultura, recursos simbólicos y materiales muy diversos. Sin embargo, como en pocos momentos de la historia -quizá el único, podemos observar cómo ha cambiado la aprobación de las y los gobernantes en relación con la respuesta -y su percepción- ante la pandemia.

Durante los meses de marzo y abril de este año, la organización Directorio Legislativo hizo un monitoreo de la aprobación presidencial en 12 países de Latinoamérica, tratando de brindar elementos comparativos sobre la reacción de los países ante las medidas de aislamiento, el manejo de las crisis de salud y económica. Uno de los casos más notables es el aumento en la aprobación del presidente de Argentina (aproximadamente 80% de aprobación), atribuido a su respuesta rápida y efectiva ante la pandemia. Junto con el presidente de Colombia y Guatemala, son quienes más capitalizaron -al menos en el corto plazo-. Por otra parte, los presidentes de México y Brasil son quienes han sufrido una disminución, entre otras causas, por su manejo de la crisis. Lo anterior es solo una referencia y una muestra de que los estilos y principios que se ponen en práctica para gobernar, así como la personalidad de quienes ejercen posiciones de liderazgo, son parte fundamental de la respuesta y recuperación ante el COVID-19. Hoy, en tiempo real, las ciencias sociales están estudiando este fenómeno y las personas lo están percibiendo. El resultado de tales estudios permitirá contar con importantes insumos para evaluar y, de ser el caso, ajustar las políticas gubernamentales frente a las situaciones de crisis.

Por otra parte, hay otro fenómeno que ha sido materia de discusión y análisis: el desempeño favorable en la gestión de la crisis que las mujeres al frente de gobiernos han tenido, como en el caso de Merkel.

Otro de estos casos destacados es el de Claudia López, la alcaldesa de Bogotá, Colombia, quien durante la gestión de la crisis aumentó su aprobación en 22 puntos, subiendo de 67 a 89% (Semana, 2020). Quizá el caso más destacado es el de Nueva Zelanda y su Primera Ministra Jacinda Ardern, donde una encuesta de aprobación al gobierno arrojó que el 84% de las personas encuestadas aprueba la gestión del gobierno ante la pandemia y el 88% confía en el gobierno para tomar las mejores decisiones en relación con COVID-19, siendo el promedio de los países del G7 del 59% (Manhire, 2020).

Para Andrei Alexander Lux, catedrático en liderazgo y comportamiento organizacional de la Universidad Edith Cowan, en Australia, el aspecto clave del liderazgo y la popularidad de la primera ministra neozelandesa es su autenticidad y su empatía (Lux, 2020). De acuerdo con Lux, el liderazgo auténtico se caracteriza por lo siguiente: 1) Las y los líderes se conocen a sí mismos, sus fortalezas y debilidades; 2) siguen un compás moral y actúan de acuerdo con sus valores; 3) son conscientes de sus sesgos y buscan contar con múltiples puntos de vista; 4) son abiertos y honestos. “Cuando vemos liderazgo auténtico, sabemos instintivamente que lo preferimos”, concluye (Lux, 2020).

En una entrevista que realizó Uri Friedman a Helen Clark, quien fuera la primera mujer electa como primera ministra de Nueva Zelanda y gobernó tres períodos consecutivos (1999-2008), y quien actualmente es embajadora de OGP, ésta le comentó que la gente siente que Ardern “no les predica; sino que ella está de su lado”, y que “incluso podrían pensar, bueno, no entiendo bien por qué [el gobierno] hizo eso, pero sé que ella nos cuida. Existe un alto nivel de confianza en ella por esa empatía.” (Friedman, 2020). A eso se añade que el gobierno de Ardern

tomó acciones inmediatas y contundentes con un cierre temprano del país en comparación con otros, con la prohibición de viajes desde China en febrero, cuando todavía no habían registrado ni un solo caso de coronavirus, y prohibición de entrada a las personas no residentes a mediados de marzo (Friedman, 2020).

Sobre los liderazgos de mujeres, Amanda Taub plantea que sus respuestas efectivas ante la pandemia pudieran explicarse también porque en sus respectivos países tienen valores y sistemas políticos más abiertos e inclusivos, donde acceden a las posiciones de toma de decisiones hombres y mujeres por igual. Sin embargo, también argumenta que la diversidad de fuentes de información y líderes con la humildad de escuchar voces externas -que bien pueden ser voces críticas, son fundamentales para enfrentar exitosamente la pandemia, y lo ejemplifica con el caso de Alemania, que bajo el liderazgo de Angela Merkel ha tenido éxito enfrentando la pandemia comparado con otros países de Europa occidental. Adicionalmente, con un enfoque de género y contrastando con el liderazgo arquetípico de la masculinidad tradicional que busca mostrarse impetuoso, fuerte e invulnerable, Taub destaca las ventajas de liderazgos más defensivos, adversos al riesgo, previsores y protectores. Señala que este estilo de liderazgo será cada vez más necesario ante los desafíos actuales y los que vendrán -como las catástrofes que ocasionará el cambio climático, y que esto posiblemente nos haga redefinir cómo imaginamos el liderazgo fuerte y efectivo. (Taub, 2020).

Como argumenta Emma Seppala en su artículo “Los beneficios de mostrarse vulnerable”, los esfuerzos por parecer perfecto, fuerte o inteligente para ganar el respeto de las y los demás, paradójicamente,

resulta en lo opuesto, pues las personas tienen la capacidad casi instintiva o automática, de percibir y sentir las expresiones de otras, entre ellas, los comportamientos falsos. Por el contrario, cuando las personas líderes muestran autenticidad y la vulnerabilidad, que son demostraciones de confianza, sus equipos y quienes las observan les perciben como seres humanos, se sienten más cómodos, cercanos, y abiertos a colaborar o aconsejarle. (Seppala, 2017).

Otra característica del liderazgo efectivo es la actitud de servicio. Sam Walker en su libro *“The Captain Class”*, tras analizar las características de las y los líderes de los 17 equipos deportivos más dominantes en la historia de los deportes, concluyó que tenían siete cualidades principales, entre las que figura hacer trabajos no tan apreciados en las sombras, sin protagonismos. A esta cualidad le llamó también el arte invisible de liderar en segundo plano, o *“acarrear agua”*. Destaca que *“una de las más grandes paradojas de la gerencia es que la gente que busca posiciones de liderazgo con más vehemencia son generalmente las personas equivocadas para el trabajo. Les motiva el prestigio que brinda la posición en vez del deseo de promover metas y los valores de la organización”* (Walker, 2017:141), y que *“la forma más fácil de liderar, resulta que es servir.”* (p. 153).

Estas características y tendencias de liderazgo auténtico son perfectamente compatibles con el gobierno abierto, pues es un modelo de gestión que se basa en la transparencia y en la colaboración para entender la realidad desde múltiples visiones, y cocrear soluciones a problemas públicos, generando corresponsabilidad y convergencia de esfuerzos. Esto requiere confianza y un liderazgo compartido que se enfoque en la solución colaborativa y no en antagonismos ni

protagonismos. Con este modelo de gestión las personas servidoras públicas, tomadoras de decisiones y responsables de la implementación de las políticas, se reúnen en condiciones de igualdad y respeto con personas representantes de organizaciones de la sociedad civil, para dialogar y llegar a acuerdos. Todo en un ambiente que propicia el diálogo, la horizontalidad, la innovación y la rendición de cuentas.

La comunidad de práctica de gobierno abierto, es decir quienes trabajan cotidianamente para llevar a las democracias más allá de las urnas electorales hacia esquemas de mayor participación e involucramiento ciudadano, en el que puede y debe asumir esta coyuntura como una oportunidad para construir sociedades más resilientes, igualitarias, justas y dignas.

Como sugiere Sam van der Staak, una manera en la que las personas expertas en materia de democracia pueden volverse relevantes en los procesos de toma de decisiones políticas, es analizando y aprovechando las nuevas lecciones aprendidas durante la crisis (Van der Staak, 2020). Sin duda una de las principales lecciones para una nueva gobernanza democrática post COVID-19 emana de los distintos estilos de liderazgo, estrategias y políticas adoptadas por los diferentes países del mundo y al interior de estos. Aplicando estas ideas en la amplia comunidad de práctica de apertura, es momento de repensar el tipo de liderazgos que necesitan nuestras sociedades en temas tan variados como política ambiental, feminismos, migración, seguridad, educación, acceso al agua, por mencionar algunos temas centrales en la agenda de gobierno abierto, y analizar cómo vincular a estas nuevas personas líderes con esta agenda y sus espacios de trabajo. Por otro lado, también es momento de empoderar a las y los reformadores que ya ejercen liderazgo en esta comunidad de gobierno abierto para aumentar su incidencia política en sus distintos campos de enfoque.

En el modelo de gestión de gobierno abierto y los procesos que impulsa OGP, los roles de liderazgo no sólo se dan al más alto nivel ni son exclusivos de las y los primeros mandatarios, sino que se surgen y se fomentan de manera orgánica entre agentes de cambio que buscan resolver problemas públicos en colaboración con otros reformistas dentro y fuera del gobierno. Es por ello que el modelo de gestión denominado Gobierno Abierto permite operativizar el tipo de liderazgos más efectivos y mejor ponderados para responder no solo a la actual crisis, sino a los problemas públicos en general. Estos liderazgos, más allá de las ganancias individuales, buscan impulsar proyectos comunes, -soluciones cocreadas por muchas partes relevantes-, favorecen el diálogo y la concertación sobre las decisiones unilaterales, así como la colaboración sobre el protagonismo.

En cuanto a su pertinencia en la coyuntura actual, el gobierno abierto puede también funcionar como un antídoto para el “pensamiento de grupo” (*Groupthink* en inglés), un fenómeno que ocurre cuando un grupo de personas tiende a buscar consenso y uniformar sus opiniones, para evitar el conflicto y privilegiar la unidad, negando el pensamiento crítico y originando decisiones disfuncionales o no óptimas. Esta dinámica se manifiesta y es particularmente dañina en momentos de crisis como la que vivimos hoy, cuando el grupo encargado de diseñar las estrategias empieza a trabajar junto por mucho tiempo. Es por ello que para romper con este fenómeno se han diseñado protocolos específicos, como la creación de roles, entre ellos, el del “abogado del diablo”, que se dedica a cuestionar y objetar las decisiones, plantear dudas razonables, revisar los datos, problematizar los argumentos, encontrar sus debilidades, señalar errores, y someter a la prueba del ácido el trabajo del grupo. Otras estrategias útiles son tener diversidad

de visiones y personalidades dentro del equipo (perfiles analíticos, creativos, etc.); fomentar el debate y la disidencia; involucrar a actores externos e independientes, o de personas afectadas por las decisiones, para que critiquen y den retroalimentación, entre otras. (Quickbase, 2015). Y esto es lo que sucede comúnmente en las democracias liberales y lo que se busca encauzar con un espíritu colaborativo en los espacios de gobierno abierto.

## **El papel de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) en la promoción de enfoques de apertura ante COVID-19**

El gobierno abierto nos permite replantear la relación de poder entre las personas que integran el gobierno y quienes representan a distintos sectores de la sociedad civil, presentándoles en el mismo nivel y fomentando las condiciones para el diálogo empático y de confianza que permite crear una nueva relación de colaboración, en este caso, para cocrear soluciones innovadoras a problemas públicos, tomando ventaja de la inteligencia colectiva. Para expresar lo anterior, Rudi Borrmann, Director adjunto de OGP Local, utiliza la frase “tu capacidad es tu comunidad”. En particular, la metodología de cocreación de OGP busca que las conversaciones que se facilitan en esta plataforma entre el gobierno y la sociedad civil sean lo más inclusivas posibles, y que los planes de acción y sus compromisos sean el vehículo para lograr cambios específicos y reformas que ayuden a resolver los problemas públicos priorizados por la pluralidad de voces consultadas y los sectores representados en los foros multiactor.



Desde que la crisis por la pandemia de COVID-19 comenzó, OGP ha buscado responder siguiendo a sus dos sencillos, pero poderosos principios: 1) confiar en que el camino de la apertura, la rendición de cuentas y la participación ciudadana son el camino a seguir; y 2) privilegiar e impulsar las necesidades, enfoques y liderazgos de las/os campeones de apertura a nivel nacional o local. El año entrante OGP celebrará su décimo aniversario. Durante estos casi 10 años quienes integran esta plataforma han cocreado cientos de planes de acción y más de 4 mil compromisos para resolver problemas con enfoques con apertura gubernamental sobre temas tan variados como medio ambiente, género, salud, compras públicas y ahora, para atender los desafíos impuestos por la pandemia.

Con esto en mente, hace unas semanas OGP lanzó una nueva estrategia para tiempos de crisis y una campaña para colaborar con los esfuerzos de combate al COVID-19, Respuesta Abierta y Recuperación Abierta. Sobre esta campaña, el CEO de OGP, Sanjay Pradhan, escribió que para responder a la pandemia, “la confianza mutua entre el gobierno y la ciudadanía puede ser la clave del éxito para la respuesta y la recuperación” (Pradhan, 2020), y por ello, tanto un nuevo tipo de liderazgo como un modelo de apertura son necesarios.

Respuesta Abierta se refiere a la incorporación de principios de apertura a la respuesta inmediata a la pandemia, para frenar el contagio, ampliar los tratamientos y la atención médica, y crear redes de seguridad y cuidado para los grupos vulnerables. Esto va desde garantizar la publicación oportuna y precisa de información a establecer mecanismos que permitan que las compras de emergencia sean públicas y abiertas. Un ejemplo de Respuesta Abierta son los

tableros que proveen información en tiempo real sobre contagios y defunciones, muchos de ellos georeferenciados en países como Uruguay y Canadá. Otro ejemplo es la plataforma FrenaLaCurva, que actualmente se usa en Chile, México, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Brasil, Uruguay, Argentina, Perú, entre otros, y ha permitido comunitariamente, mediante un sistema de georeferenciación, construir un mapa de ayuda comunitaria en tiempos de crisis.

La pandemia generará una gran recesión económica que obligará a los gobiernos a adoptar medidas emergentes de rescate e impulsará el gasto gubernamental. El segundo elemento de la campaña se centra en Recuperación Abierta que busca promover la incorporación de los principios de apertura en la implementación de estímulos económicos, en el fortalecimiento de los sistemas de salud, y en las transferencias de subsidios y programas sociales. Por ejemplo, en Paraguay, la Fundación Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), a solicitud del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, estableció un mecanismo para canalizar recursos financieros provenientes de donaciones del sector privado, destinados a fortalecer la respuesta nacional a la emergencia por COVID-19, y se publicó una herramienta de rendición de cuentas y datos abiertos de las donaciones recibidas y las adquisiciones realizadas de insumos y/o servicios.

Por último, hay un elemento que será crucial para la comunidad de gobierno abierto. En toda la región se han establecido límites a la libertad de expresión, asamblea y limitaciones al derecho de acceso a la información. También se han desarrollado mecanismos de vigilancia y rastreo con importantes implicaciones para derechos fundamentales

como la protección de datos personales. De acuerdo con Nicolás Wright, otro de los grandes temas de análisis y discusión para la democracia post COVID-19 será el control democrático de la creciente y necesaria vigilancia del Estado. Dado que la salud pública y la respuesta ante la pandemia dependen fuertemente de la vigilancia a las personas, y dado que muchos gobiernos han incrementado notablemente su poder de vigilancia mediante el uso de tecnologías, los países democráticos deberán analizar cómo controlar democráticamente y potenciar esta capacidad, al mismo tiempo, para proteger los derechos humanos de sus poblaciones (Wright, 2020). Reforma Abierta se refiere a la reforma de las instituciones y al nuevo empoderamiento de la ciudadanía mediante la democratización de la vigilancia estatal y la restauración de las libertades y el espacio cívico.

Como parte de esta campaña, OGP realizó una recopilación colaborativa (*crowdsourcing*) de enfoques de gobierno abierto para COVID-19 provenientes de gobiernos, sociedad civil, sector privado y ciudadanía en general, para lograr un mapeo amplio de lo que las sociedades están haciendo para responder a la pandemia con un enfoque de apertura. En el repositorio público de esta recopilación se encuentran más de 340 registros provenientes de 73 países. En cuanto a su enfoque por etapa de respuesta, el 96% tiene que ver con Respuesta Abierta y únicamente el 3% de estas acciones están orientadas a la fase de Recuperación abierta. Finalmente, sólo el 1% tienen que ver con Reforma abierta. La mayoría de las actividades se centró en la divulgación proactiva de información por parte de los gobiernos, seguida por la tecnología cívica de la sociedad civil para crear espacios de coordinación y colaboración.

También como parte de esta campaña, el martes 12 de mayo OGP realizó un diálogo regional latinoamericano que reunió a aproximadamente 400 integrantes de la comunidad de práctica para discutir sobre estrategias para articularnos mejor como comunidad de gobierno abierto y pensar qué nos hace falta para tener mayor impacto e incidencia pública. Entre los resultados de este diálogo, la comunidad de gobierno abierto de Latinoamérica está interesada en:

- a) mecanismos claros para usar la plataforma de gobierno abierto para establecer diálogo, articular demandas, generar propuestas concretas de acciones;
- b) contención a cualquier retroceso en materia de acceso a la información, rendición de cuentas o participación ciudadana;
- c) priorizar la atención a grupos vulnerables durante la pandemia;
- d) colaborar en construir el apoyo político necesario para impulsar las agendas de cambio, desde organizaciones internacionales y organismos multilaterales.

Un gran número de llamados a la acción reflejó las preocupaciones y demandas plasmadas en el Comunicado sobre la respuesta COVID-19 de miembros de la sociedad civil del Comité Directivo de OGP, donde abordan la crisis por COVID-19 y sus riesgos para abrir un gobierno. Esta carta es un llamado a la acción a gobiernos, donantes y organizaciones internacionales, y ha sido suscrita por casi 400 organizaciones y personas.

Adicionalmente, la comunidad expresó su interés por conocer e intercambiar mejores prácticas en materia de apertura. También como parte de la campaña Respuesta Abierta, Recuperación abierta, se publicó la Guía de gobierno abierto y el coronavirus, que está basada en los ejemplos de colaboración colectiva y en la experiencia de la

amplia gama de socios temáticos de OGP. Esta guía está organizada por diferentes áreas de políticas que son prioridades para la comunidad de gobierno abierto: espacio cívico, apertura fiscal, inclusión y género, desinformación y protección de la libertad de expresión, derecho a la información, datos abiertos, contrataciones públicas, protección a la privacidad, justicia, ayuda internacional, redes de seguridad social, protección de denunciantes e integridad científica, entre otros.

Para concluir, en este contexto, el gobierno abierto como modelo de gestión es una gran oportunidad para enfrentar la crisis con transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, todo lo anterior potenciado por la tecnología y la inteligencia colectiva, generando un entorno de integridad y confianza para aprovechar las fortalezas de cada sociedad. OGP es la comunidad de gobiernos y sociedad civil más grande en el mundo que trabaja bajo estos principios. Esto implica que podemos compartir los aprendizajes de nuestra comunidad con todos sus miembros e impulsar nuevos liderazgos, para poder enfrentar los problemas de maneras más inteligentes. La intención principal es usar esta comunidad y desplegar todo su potencial para enfrentar el desafío de la pandemia y sacar a nuestros pueblos de esta gran crisis. Si bien antes de esta crisis la confianza en las democracias estaba en sus niveles históricos más bajos, hoy tenemos la oportunidad histórica de replantear las reglas de la participación ciudadana bajo un nuevo esquema de liderazgo, con empatía y colaboración, que favorezca la confianza y la unidad, y que nos permita salvar vidas y construir sociedades más igualitarias, justas y dignas en el mundo post COVID-19.

## Fuentes de consulta

Carbajosa, Ana (2020), Merkel cree que entre el 60% y el 70% de la población resultará contagiada por coronavirus si no se toman medidas, El País, disponible en: <https://elpais.com/sociedad/2020-03-11/merkel-creo-que-entre-el-60-y-el-70-de-la-poblacion-resultara-contagiada-por-coronavirus-si-no-se-toman-medidas.html>, 11 de marzo de 2020.

Directorio Legislativo (2020), Imagen e influencia presidencial en América Latina en tiempos de COVID-19, disponible en: <https://directoriolegislativo.org/blog/2020/05/15/imagen-e-influencia-presidencial-en-america-latina-en-tiempos-de-covid-19/>, 15 de mayo de 2020.

Friedman, Uri (2020), New Zealand's Prime Minister May Be the Most Effective Leader on the Planet, The Atlantic, disponible en: <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2020/04/jacinda-ardern-new-zealand-leadership-coronavirus/610237/>, 19 de abril de 2020.

Lux, Andrei Alexander (2020), Open, Honest and Effective: What Makes Jacinda Ardern an Authentic Leader, The Conversation, disponible en: <https://theconversation.com/open-honest-and-effective-what-makes-jacinda-ardern-an-authentic-leader-132513>, 26 de mayo de 2020.

Fukuyama, Francis (2020), *The Thing That Determines a Country's Resistance to the Coronavirus*, *The Atlantic*, disponible en: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/thing-determines-how-well-countries-respond-coronavirus/609025/>, 30 de marzo de 2020.

Harari, Yuval Noah (2020), *In the Battle Against Coronavirus, Humanity Lacks Leadership*, *Time*, disponible en: <https://time.com/5803225/yuval-noah-harari-coronavirus-humanity-leadership/>, 15 de marzo de 2020.

Manhire, Toby (2020), *Almost 90% of New Zealanders back Ardern government on Covid-19 – poll*, *The Spinoff*, disponible en: <https://thespinoff.co.nz/politics/08-04-2020/almost-90-of-new-zealanders-back-ardern-government-on-covid-19-poll/>, 8 de abril de 2020.

Miembros de la sociedad civil del Comité Directivo de Open Government Partnership (2020), *Comunicado sobre la respuesta COVID-19 de miembros de la sociedad civil del Comité Directivo de OGP*, disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/news/statement-on-the-covid-19-response-from-civil-society-members-of-ogp-steering-committee/>, 27 de abril de 2020.

Open Government Partnership (2020), Guía para el gobierno abierto y el Coronavirus. Respuesta Abierta, Recuperación Abierta, disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/a-guide-to-open-government-and-the-coronavirus/>, 28 de abril de 2020.

Open Government Partnership (2020), Lanzamiento de plan de OGP 2020-22 en tiempos de crisis, disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/a-guide-to-open-government-and-the-coronavirus/>, 30 de marzo de 2020.

Open Government Partnership (2020), Recopilación de enfoques de gobierno abierto para COVID-19. Respuesta Abierta, Recuperación Abierta, disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/collecting-open-government-approaches-to-covid-19/>, 28 de abril de 2020.

Pradhan, Sanjay (2020), Respuesta abierta, recuperación abierta. La confianza como el antídoto a COVID-19, disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/stories/open-response-open-recovery/>, 21 de abril de 2020.

Quickbase (2015), 6 Ways to Avoid GroupThink, disponible en: <https://www.quickbase.com/blog/6-ways-to-avoid-groupthink>, 16 de octubre de 2015.



Semana (2020), Iván Duque: la aprobación a su gestión sube 29 puntos, disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/duque-aumenta-la-aprobacion-a-su-gestion/666979>, 29 de abril de 2020.

Sen, Amartya (2020), Overcoming a Pandemic May Look Like Fighting a War, But the Real Need is Far from That, The Indian Express, disponible en: <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/coronavirus-india-lockdown-amartya-sen-economy-migrants-6352132/>, 13 de abril de 2020.

Seppala, Emma (2017), “Los beneficios de mostrarse vulnerable, Inteligencia emocional”, en *El auténtico liderazgo*, Harvard Business Review Press, Estados Unidos, pp. 79-94.

Taub, Amanda (2020), Why Are Women-Led Nations Doing Better With Covid-19?, New York Times, disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/05/15/world/coronavirus-women-leaders.html>, 15 de mayo de 2020.

Walker, Sam (2017), “Carrying Water. The Invisible Art of Leading From the Back”, *The Captain Class*, Estados Unidos, Random House, pp. 133-153.

Van der Staak, Sam (2020), Democracy experts should seek a central role in shaping the post-coronavirus order, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), disponible en: <https://www.idea.int/news-media/news/democracy-experts-should-seek-central-role-shaping-post-coronavirus-order>, 18 de mayo de 2020.

Wright, Nicolas (2020), Coronavirus and the Future of Surveillance: Democracies Must Offer an Alternative to Authoritarian Solutions, Foreign Affairs, disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-04-06/coronavirus-and-future-surveillance>, 6 de abril de 2020.

# *Construyendo Gobierno Abierto después de la Pandemia*

**Dr. Rodrigo Sandoval Almazán**

*Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México*

## *Resumen*

El concepto gobierno abierto (GA) ha tenido una amplia difusión en el mundo desde el 2009. Sin embargo, pocos países han logrado concretar proyectos y prácticas eficientes que los conduzcan a lograr un estado abierto. México no es la excepción; comenzó con prácticas de transparencia y actualmente ha enfocado sus esfuerzos hacia el gobierno abierto. El objetivo de este artículo es doble. Por un lado busca delimitar el concepto de GA para evitar ambigüedades y confusiones antes de su construcción. Por otro lado, propone un modelo de ecosistema para implementar GA desde los datos abiertos gubernamentales (DAG) propuesto por Dawes *et.al* (2016) que apoye en las discusiones actuales así como en la construcción de planes y políticas públicas en este campo.

**Palabras clave:** Gobierno Abierto; Datos Abiertos; Ecosistemas, Transparencia; Datos Gubernamentales.

# Introducción

La pandemia producida por la enfermedad COVID-19 es un parteaguas en la historia del mundo actual. Todas las perspectivas políticas, económicas y sociales se han transformado a partir del abrupto desajuste que produjo este fenómeno global. El gobierno abierto (GA) no escapa a esta tendencia.

Los proyectos que se pensaban implementar para abrir los gobiernos han cambiado. La razón es muy simple: la pandemia demostró que no tenemos gobiernos abiertos, en muchos casos ni siquiera datos abiertos y menos aún transparencia de datos. La opacidad con la que se han manipulado los datos gubernamentales provenientes de la pandemia (infectados, decesos, diagnósticos, curvas, camas de hospitales, médicos, respiradores, etc.) demuestra fehacientemente que los ciudadanos estamos muy lejos de tener el control de los datos y la información gubernamental. Aún no hemos logrado construir la infraestructura legal ni los mecanismos necesarios para crear sistemas de datos abiertos que en los momentos de crisis son determinantes para promover la confianza gubernamental y tomar las decisiones más difíciles con absoluta claridad.

Sin embargo, los hechos demuestran que construir Gobiernos Abiertos (GAs) después de la pandemia parece una tarea compleja por varias razones. La primera de ellas es que prevalece una gran confusión acerca del concepto GA.

En muchos países la idea del GA se ha convertido en un pretexto para impulsar la transparencia de la información gubernamental y en el mejor de los casos alcanzar una mayor rendición de cuentas. No obstante, la idea central del gobierno abierto ha sido interpretada de diversas maneras creando confusión y ambigüedad. Hay quienes lo interpretan para justificar los presupuestos invertidos en edificios, nóminas, leyes y compras de equipo de cómputo para cuidar los datos personales (Vera-Martínez, 2018). Otros la interpretan como una manera de justificar la intermediación entre la información gubernamental y los ciudadanos. (Sánchez-González, 2017).

De tal suerte que la difusa idea del gobierno abierto se convierte en la distracción perfecta para mantener la opacidad, ocultar datos gubernamentales comprometedores y crear una cortina de hierro que oculte actos de corrupción e intereses políticos y económicos en contra de esta noble aspiración.

En México se está transitando desde una transparencia artificial (Sandoval, 2018) hacia la construcción de un gobierno abierto ambiguo y poco claro que responda más a los intereses partidistas e ideológicos para mantenerse en el poder que alcanzar su verdadero objetivo: un estado abierto.

La segunda razón es que la fuente primaria del GA son los datos abiertos y estos se encuentran en el peor de los escenarios posibles: la manipulación política. Los datos gubernamentales, se encuentran más escondidos que nunca, por lo tanto no pueden contrastarse con la realidad ni mucho menos ser validados, autenticados y confirmados. Hay una crisis de datos gubernamentales por que no existen los mecanismos legales para protegerlos de las malas prácticas.

La tercera razón es que no existe en la actualidad una forma correcta de implementar las prácticas de GA en la administración pública. Muchos gobiernos en el mundo adoptaron prácticas de GA de acuerdo con sus intereses y expectativas; en muchos casos para legitimarse políticamente pero muy pocos como una manera eficiente de mejorar su gestión pública y por lo tanto su desempeño gubernamental.

Hay estados que han adoptado programas de GA, otros diseñaron políticas públicas para “abrir” sus datos, los más avanzados plantearon el camino de construir ecosistemas de datos que les ayudaran a generar todo un sistema de información que permitiera la interacción con los ciudadanos y los funcionarios gubernamentales fomentando la colaboración, la cooperación y finalmente la transparencia.

Sin embargo, aún no se ha medido el éxito o fracaso de ninguno de estos caminos (Porumbescu, *et. Al*; 2020), sobre todo porque dependen de los entramados legales de sus países, la burocracia gubernamental, cultura política y/o administrativa así como de la irremediable voluntad política del gobernante en turno.

La última razón es el reto más de difícil: el presupuesto destinado a implementar políticas de gobierno abierto. Dado que el interés por las ideas de gobernanza política se centran más en la obra pública que en la rendición de cuentas, muchos políticos y gobernantes ven al GA como una política complementaria de su prestigio y de sus acciones. No como el centro de la vida política que permita construir credibilidad, confianza y finalmente legitimidad de las acciones gubernamentales.

Además, los retos económicos producto de la pandemia pueden ser de tal envergadura que exista poca maniobra para explorar prácticas de gobierno abierto dada las necesidades reactivación económica.

Sin embargo, justo por esto último la publicación de los datos gubernamentales está demostrado que es fuente de generación de riqueza ya que impulsa la innovación y la competencia (Ruvalcaba-Gómez, 2019; Quintanilla y Gil-García, 2018; Dawes, *et. Al* 2016). Adicionalmente, impulsar prácticas de datos abiertos gubernamentales (DAG) permitirá reducir la corrupción al transparentar procesos, licitaciones, etc.; alentar la competencia económica entre los proveedores gubernamentales –incluyendo los intermediarios de datos– alentar la rendición de cuentas automática de los tomadores de decisiones.

El objetivo de este texto es apoyar a lograr dichos objetivos. Para ello, lo he dividido en cuatro grandes apartados incluyendo esta introducción. Un segundo apartado busca aclarar el concepto de gobierno abierto (GA) ofreciendo ideas más concretas y realizables para su implementación. El tercer apartado considerando la necesidad de impulsar un camino que permita el desarrollo del GA, describe el modelo de planeación propuesto por Dawes y colegas (2016) y lo adapta para el caso mexicano, sin pretender que sea el único ni el mejor, sino simplemente aportar una primer que impulse una discusión más sistemática para llevarlo a cabo y finalmente, el último apartado donde se describen las conclusiones.

## 1. Gobierno Abierto (GA): retos y limitaciones de un concepto

Para entender el Gobierno Abierto (GA) debemos partir del origen de la confusión. No tanto de los antecedentes que se remontan al siglo XVI (Sandoval-Almazán 2013), ni tampoco a sus fuentes como el acceso abierto y la garantía de información gubernamental (Sandoval-Almazán, 2017). La confusión se origina con Barack Obama (2009). Dermott (2010) llevo a cabo el primer análisis del tema un año después de que el presidente norteamericano lanzara su directiva en el 2009, conceptualiza el GA como: “La iniciativa de gobierno abierto establecería un sistema de transparencia, participación pública y colaboración”. En este sentido, se interpreta la idea de Obama como una sistematización –u organización– de la participación, colaboración y la transparencia.

A pesar de que lleva más de una década, la idea de GA está en construcción constante, Criado (2018) hizo un análisis sobre este campo de investigación entre 2011 y 2015 a nivel mundial y encontró que el mayor desarrollo se encuentra en los países anglosajones en temáticas como datos abiertos, *e-gobierno* y co-producción.

En Europa, los investigadores Meijer, Curtin y Hillebrand (2012) lo interpretan como la visión (es decir, la transparencia) y la voz (es decir, la participación), donde la primera se refiere al “acceso abierto a la información gubernamental” y la segunda significa “acceso abierto a los ámbitos de toma de decisiones” Karamagioli y sus colegas (2014), lo definen de la siguiente forma:



“El gobierno abierto se describe como una etiqueta global para un sistema de gobierno más transparente, accesible y sensible, donde la información se mueve libremente hacia y desde el gobierno, a través de una multitud de canales. En este sistema, el intercambio de información es la norma entre sector público y recursos significativos, la capacitación y los procedimientos administrativos se destinan a la difusión efectiva de los conocimientos y los servicios“. Como se puede apreciar, la idea inicial de Barack Obama se transformó en un sistema de gobierno, con el que concuerdan los norteamericanos, Dermott (2011) —y los europeos— Karamigioli et. Al (2014), dado que el objetivo es que ocurra una interacción al interior del sector público y hacia el exterior con los ciudadanos.

Sin embargo, en América Latina la interpretación del gobierno abierto se ha deformado hasta convertirse en una herramienta que justifique políticas públicas, gestión pública e incluso el impulso a la democracia. La Carta Iberoamericana del Gobierno Abierto publicada en el 2016 por el CLAD lo refiere así:

“[...] se entenderá el gobierno abierto como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo” (pág. 5).

Otro ejemplo que sigue esta línea de interpretación es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) que en su documento Modelo Teórico del Gobierno Abierto: “entiende este concepto como: un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, buscando propiciar un ambiente de rendición de cuentas e innovación social” (pág. 11).

En ambos conceptos hay una interpretación radicalmente distinta a la europea y norteamericana, porque lo interpreta como una forma de gestión pública para impulsar la rendición de cuentas. Lo cual no es su finalidad desde su origen, dado que lo importante era garantizar la participación ciudadana en las decisiones gubernamentales y con los datos gubernamentales. De forma indirecta ocurriría la rendición de cuentas que tanto esperan los gobiernos latinoamericanos.

La evidencia apunta también en esta dirección. Ruvalcaba-Gómez y colegas (2019) analizaron servidores públicos de gobierno abierto en México y España a nivel municipal y encontraron que solo los españoles conocían el concepto y estaban familiarizados con él. En cambio, los municipios mexicanos confundían el concepto con el de transparencia.

Una de las mayores limitaciones de la conceptualización actual del GA es conciliar estas dos visiones: una más amplia e integral que incluya un sistema y la otra que agrupe los términos de transparencia, colaboración y participación para construir una infraestructura legal y física que permita ejercer mejores prácticas de esta tendencia mundial.

Una segunda limitación es cómo se interpreta el concepto participación ciudadana. Para algunos gobiernos esto es de vital importancia para legitimar sus acciones de gobierno abierto; para otros gobiernos esto no es importante. En un estudio reciente que evaluó los portales estatales de transparencia en México entre el 2015 al 2018 encontró que el componente de participación ciudadana era el que menos puntaje obtenía cada año, por lo que los estados le daban menor importancia a desarrollar herramientas u opciones que alentaran a los ciudadanos a participar (Sandoval-Almazán, 2019).

Tanto la interpretación europea como anglosajona del GA privilegia el acceso ciudadano a los datos para intercambiar información, fomentar la colaboración e impulsar la interacción con la ciudadanía. La interpretación latinoamericana lo entiende como un complemento, en lugar de una finalidad a alcanzar.

Una de las limitaciones más importantes del concepto de GA es con los datos abiertos. Aunque el memorándum de Obama propone los pilares: transparencia, participación, colaboración; no indica cuál será el proceso para impulsar esta interacción entre los pilares y la información gubernamental. La respuesta implícita es a través de los datos. Sin embargo, esta falta de precisión ha creado la confusión en el sentido de que es lo mismo Gobierno Abierto (GA) que Datos Abiertos Gubernamentales (DAG).

Los datos abiertos se han definido a partir de sus características: completos, primario, oportuno, accesible, procesables automáticamente, no discriminatorios, no propietarios y de licencia libre. (Open Government Working Group, 2013) Por lo tanto son parte fundamental para cualquier proyecto de gobierno abierto, pero no son gobierno abierto.

Muchos programas, proyectos e iniciativas de GA pasan necesariamente por los DAG, es tal su importancia que pueden confundirse pero requieren procedimientos, regulaciones, políticas públicas distintas. El GA es un proyecto más amplio y general para impulsar apertura de datos, la transparencia –de procesos y decisiones– y fomentar la participación y la colaboración de todos los interesados en el gobierno.

La cuarta limitación conceptual es la interpretación del uso de la tecnología. En el siglo XVI la barrera para poder ejercer el gobierno abierto fue el desarrollo tecnológico. Los datos gubernamentales se hacían públicos a través de periódicos o murales pegados en las plazas públicas.

Hoy el veloz avance de las tecnologías de información y comunicación (TIC's) permiten compartir los datos a millones de personas a un clic de distancia. Para la concepción anglosajona el flujo de datos es posible a través de un sistema. Para los latinoamericanos lo entendemos como parte de la gestión pública y en apoyo a la toma de decisiones.

Las TIC's son una herramienta para conseguir un fin de legitimar o de gastar dinero público. Una orientación diferente sería poner los datos abiertos gubernamentales (DAG) como parte medular del sistema y generar la participación, colaboración, intercambio, protección y uso a partir de ello.

Esta nueva concepción se le ha llamado Gobernanza Pública Inteligente (Criado, 2016) la cual tiene como encomienda crear valor público a través del uso de las TIC's en conjunto con otros sectores de la sociedad; tiene como características las siguientes:

- *Filosofía de referencia.* Teoría política democrática. Open government. Economía colaborativa.
- *Idea fuerza.* Creación de valor público a través de la colaboración con la ciudadanía.
- *Tipo de Estado y administración pública.* Estado abierto y delgado/lean state/administración abierta, transparente y colaborativa.
- *Papel del gobierno.* Construir redes / crear valor público.
- *Modelo de interacción social.* Comunidad (RED, DIFERENCIA CON GOBERNANZA).
- *Diseño organizativo.* Administración pública en red y como plataforma/halocracia.
- *Directivos públicos.* Innovadores expertos en detectar nichos de creación de valor público y cocreación con la ciudadanía.
- *Instrumentos para solucionar los problemas públicos.* Herramientas de la web 2.0 (app, redes sociales, plataformas colaborativas, etc.), big data y laboratorios de innovación.
- *Papel de la ciudadanía.* ciudadano coproductor.
- *Rol de las TIC's.* TIC's para la innovación pública colaborativa y creación de valor público.

Esta idea de gobernanza pública inteligente permite superar la limitación de participación y de tecnología, además de ubicar la discusión hacia una meta común que es construir las condiciones

para que esto ocurra a través de distintos actores e instituciones. En suma, estas cuatro limitaciones sobre el concepto, la finalidad del GA, la confusión con los datos abiertos, la interpretación de la participación ciudadana y la interpretación del uso de la tecnología muestran las delimitaciones donde ubicar el concepto de gobierno abierto y su campo de acción mucho más integrador y articulador entre regulaciones, políticas públicas y actores gubernamentales y de la sociedad civil.

## **2. Un camino para implementar GA en México**

Siguiendo la idea de que los datos abiertos son la esencia del gobierno abierto, cualquier plataforma, sistema o estrategia de implementación del GA debe incluir en su centro el flujo de datos gubernamentales abiertos. La investigación de Dawes y colegas (2016) han identificado cinco aproximaciones para implementar programas de datos abiertos que se han llevado a cabo en distintos países. La primera aproximación es la que está orientada a compartir datos, su mejor ejemplo es la fundación Sunlight, cuyo objetivo obvio es generar certificados de datos, monitoreo, etc.

La segunda aproximación está orientada a programas específicos, como la desarrollada por la ONU (UNDESA), las etapas de desarrollo por Sayogo et. Al (2014) y la de utilidad de los datos y salvaguardia propuesta por Dawes (2010).

Una tercera aproximación está definida por los usuarios. Los ejemplos serían el tablero europeo PSI, los datos abiertos de open data 500 y la idea de modelos de negocios (business modelo) desarrollada por varios autores como Ferro & Osella (2013).

La cuarta aproximación para ordenar datos abiertos gubernamentales (DAG) es generar catálogos de datos o bien tableros de control - ScoreCard- desarrollado por el Open Data Barometer y el esquema de datos abiertos de la OCDE (Ubaldi, 2013)

Finalmente, la última aproximación es la que proponen redes o ecosistemas de datos para impulsar el gobierno abierto (Quintanilla y Gil-García, 2018). Varios investigadores han propuesto diversos modelos de ello, por ejemplo Capriglione *et. Al* (2012) propone un modelo con cuatro etapas:

1. Incrementar la transparencia de datos
2. Mejorar la participación del GA
3. Mejorar la colaboración en el GA
4. Alcanzar una interacción ubicua con el ciudadano

Zuiderwijk y Janssen (2014) proponen otro modelo más enfocado a las políticas públicas de los datos que incluye factores como el entorno y contexto, el contenido de las políticas públicas, los indicadores de rendimiento y valores públicos.

Harrison y sus colegas (2012) proponen un ecosistema que conjunte el gobierno electrónico, los datos abiertos y la creación de valor público. A partir de tres elementos: (1) Las políticas y prácticas gubernamentales; (2) Innovadores: tecnología, gobierno y negocios; (3) Usuarios: sociedad civil y negocios.

Otra aproximación que no consideró Dawes *et.al* (2012) es justamente a partir de los tres pilares del GA: acceso, transparencia y participación. Grimmelikhuijsen, S. G., & Feeney, M. K. (2017) hicieron un estudio para determinar qué tanto dichos pilares podrían ayudar al GA. Ellos encontraron que una cultura innovadora puede ayudar positivamente a desarrollar altos niveles de transparencia. Mientras que la capacidad permitía adoptar mejor la participación. Su conclusión es que no hay una solución única, porque cada dimensión está sujeta a distintas variaciones. De tal suerte, que si desarrollamos uno de ellos o varios no tendremos necesariamente el éxito que deseamos.

Otro intento ha sido el de Helbig y otros, (2012) quienes aplicaron estas ideas para crear una perspectiva de “política de la información” construyendo un modelo de sistema dinámico que enfatiza los procesos y relaciones que se desarrollan a lo largo del tiempo. Ellos destacan que la publicación y el uso de los DAG se ven limitados por las capacidades del gobierno y de los usuarios, las prácticas dentro del gobierno, la política y las interacciones y relaciones entre el gobierno, los recursos de datos, los usuarios de datos, los ciudadanos y otros interesados. A la misma conclusión llegó Figueras (2019) cuando investigó el caso de México encontrando resistencias burocráticas, desconocimiento y desinterés en el gobierno abierto.



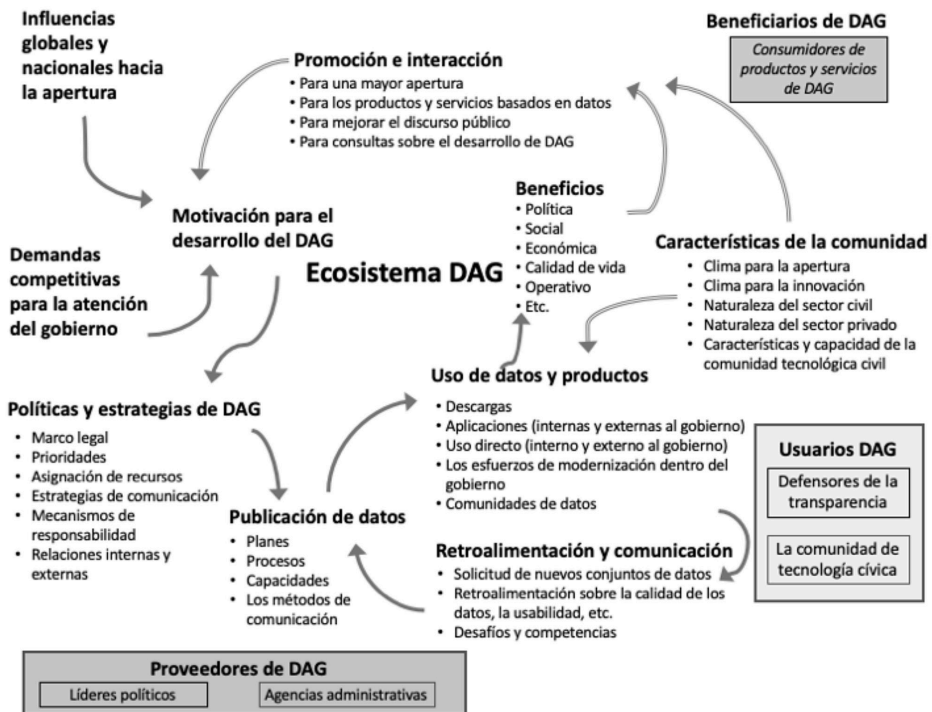
En este sentido, es que los ecosistemas al ser el resultado de componentes interconectados muchas veces dicha “conexión” no ocurren o lo hace de forma deficiente y por ello no funcionan estos sistemas. De igual forma, las aproximaciones por programas sólo dejan aislados los esfuerzos de gobierno abierto sin ninguna repercusión en la apertura de datos o en la rendición de cuentas. Por ello, es que la propuesta del modelo de Dawes et. Al (2016) busca romper con las limitaciones anteriores, ya que si bien parte del hecho de ser un ecosistema, se considera de carácter dinámico y se puede adaptar o mejorar de acuerdo las necesidades de cada estado, región o municipio.

## **2.1. Hacia un Ecosistema de Datos Abiertos Gubernamentales (DAG)**

El modelo se construye a partir de tres grupos fundamentales: 1) los dirigentes gubernamentales y las organizaciones responsables de los programas de GA, incluidos los funcionarios elegidos, los administradores cuya función principal es promover e impulsar los programas de DAG. 2) los usuarios directos de DAG que comprenden los defensores de la transparencia, los analistas expertos de datos y los miembros de la comunidad de tecnología cívica que desarrollan aplicaciones pro-bono y comerciales con DAGs, y 3) los beneficiarios del uso de DAG, que comprenden tanto a los individuos como a las organizaciones de la sociedad en general que adoptan, compran y utilizan los productos y servicios que el GA ha hecho posibles (*Ver Figura 1*).

Estos grupos en el modelo se ubican cerca de los procesos donde son más destacados, aunque que cada uno de ellos desempeña múltiples funciones y podría también participar activamente en otros procesos. Por ejemplo, los organismos administrativos son principalmente productores y editores de datos, pero también pueden ser usuarios de datos.

Figura 1. Ecosistema Datos Abiertos Gubernamentales



Fuente: Dawes (2017). Modelo ecosistémico de programas de Datos Abiertos Gubernamentales (DAG)

Comenzando en la parte superior izquierda del modelo, el primer componente identifica una amplia gama de tendencias nacionales y globales que influyen en el desarrollo del programa de DAG en cualquier gobierno en particular. Las normas institucionales asociadas con DAG están influenciadas por tendencias como el desarrollo de la sociedad de la información y la competencia económica, así como por las demandas internas de transparencia y apertura que imponen expectativas y proporcionan modelos para que los gobiernos individuales adopten políticas y prácticas de OGD.

Sin embargo, en la medida que la adopción y aplicación de políticas tiene lugar dentro de un gobierno abierto dependerá de la cultura y el sistema político locales, así como de las capacidades y relaciones internas existentes.

De manera simultánea el gobierno debe hacer frente a las demandas de atención que compiten entre sí (como los programas de educación o de salud pública) y que afectarán a su voluntad, capacidad y prioridad para llevar a cabo las actividades de DAG. Las políticas y estrategias resultantes generalmente especifican qué datos se publicarán y cómo.

*La publicación de DAG* es una mezcla de necesidades operacionales, recursos y actividades para preparar y publicar datos para uso público. Los requisitos para la publicación de datos pueden incluir normas y formatos de datos, protecciones de privacidad y confidencialidad, requisitos de metadatos, mecanismos de actualización y el diseño, las características y la funcionalidad del portal de datos abiertos.

*El uso de los datos* incluye actividades de búsqueda, identificación y descarga de datos para una variedad de propósitos, incluyendo el análisis y el desarrollo de aplicaciones. Los usuarios de los datos pueden estar dentro del gobierno, así como en el sector privado y cívico. Para todos los tipos de usuarios, la calidad y validez de los mismos es fundamental para que ocurra una circulación de los mismos a mayor velocidad y sin contratiempos.

*Las características de los datos* publicados determinan en gran medida la facilidad y la eficacia de la utilización de la información. Los programas de DAG pueden incluir mecanismos de retroalimentación y comunicación como encuestas de opinión, formas de solicitar nuevos conjuntos de datos o comentar los existentes, o invitaciones a participar en desafíos o concursos utilizando datos abiertos. Lo ideal sería que estas conexiones entre los usuarios y proveedores de datos sirvieran para mejorar el ecosistema DAG tanto a nivel de datos como a nivel de programas.

*Los beneficios* se generan como resultado del uso de los datos y de los productos y servicios de información asociados. Se acumulan de diversas maneras para los diferentes interesados, incluidas las organizaciones y las personas del sector privado, la sociedad civil y el propio gobierno. Los beneficios sociales, políticos, económicos y operacionales son posibles con efectos directos en la calidad de vida, crecimiento económico y el bienestar, y mejoras en la confianza gubernamental y rendición de cuentas. Esos beneficios pueden corresponder a diferentes categorías, los bienes públicos, la información de libre acceso sobre la vivienda o el transporte, o las

nuevas empresas comerciales que generan ingresos y empleos. A su vez, dichos beneficios afectan a la demanda y a la motivación para seguir desarrollando el programa.

Este es un modelo de tipo ideal que representa un primer acercamiento en los componentes esenciales para impulsar un ecosistema de Datos Abiertos Gubernamentales (DAG) que pueda generar un gobierno más abierto y a la postre un estado abierto. Sin embargo, las influencias entre los componentes en cualquier programa real dado (representado por las flechas) podrían ser positivas o negativas ya que reflejarán las condiciones presentes en ese entorno en particular.

## Conclusiones

La construcción del Gobierno Abierto (GA) forma parte de un proceso más amplio de transformación digital de las sociedades. La pandemia producida por el COVID-19 ha acelerado la utilización de las tecnologías de información y comunicación en distintos campos – educación, trabajo, servicios públicos, etc. – pero al mismo tiempo ha abierto la caja de pandora al aumentar el flujo de datos privados y datos personales dentro del Internet.

Estos grandes datos—big data—que ahora engrosan las bodegas de datos tanto empresariales como gubernamentales, deben ser protegidos, validados, clasificados y compartidos adecuadamente. Solo unos cuantos – Facebook, Google, Apple, Amazon, etc. – se enriquecen con estos datos y pueden manipularlos sin restricción alguna.

Por ello es tan importante avanzar con rapidez en la construcción de gobiernos abiertos. De tal forma, que al exponer los datos públicos se exponen también datos privados y aumenta su valor y su seguridad. Esta exposición debe ser sistemática y para ello las prácticas o programas de Datos Abiertos Gubernamentales (DAG) deben impulsarse en todos los niveles de gobierno.

Este artículo contribuyó en dos direcciones. Por un lado, presento las limitaciones y los problemas que ha creado la interpretación equivocada del término gobierno abierto. Por el otro, propone el modelo de ecosistema dinámico de datos abiertos gubernamentales, desarrollado por Dawes y otros (2016) para alentar la discusión y el rumbo de los esfuerzos por implementar gobiernos abiertos locales y nacionales.

El largo camino hacia el gobierno abierto tiene numerosas curvas, retornos y trechos sinuosos casi imposibles de transitar, pero es impostergable atravesarlo por el bien de México y los mexicanos.

## Fuentes de consulta

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. En línea: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf/view>

Criado, J. I. (2016). Gobernanza inteligente, innovación abierta y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas. ¿Hacia un cambio de paradigma en la gestión pública? En *Nuevas tendencias en la gestión pública: Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas* (pp. 22-48). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Dawes, S. S. (2010). Stewardship and usefulness: Policy principles for information-based transparency. *Government Information Quarterly*, 27(4), 377–383.

Dawes, S. S., Vidiasova, L., & Parkhimovich, O. (2016). Planning and designing open government data programs: An ecosystem approach. *Government Information Quarterly*, 33(1), 15-27.

Ferro, E., & Osella, Mi. (2013). Eight business model archetypes for PSI re-use (Workshop). Open Data on the Web, Shoreditch. London. Retrieved from <http://www.w3.org/2013/04/odw/odw13submission27.pdf>

Figueras Zanabria, V. M. (2019). Gobierno Abierto en México: hacia una discusión realista de su factibilidad. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64(235), 523-554. DOI: <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.59021>

Grimmelikhuijsen, S. G., & Feeney, M. K. (2017). Developing and testing an integrative framework for open government adoption in local governments. *Public Administration Review*, 77(4), 579-590.

Karamagioli, E., Staiou, E.-R., & Gouscos, D. (2014). Can Open-Government Models Contribute to More Collaborative Ways of Governance? In M. Gascó-Hernández (Ed.), *Open Government SE - 3* (Vol. 4, pp. 37–50). Springer New York. <http://doi.org/10.1007/978-1-4614-9563-53>

McDermott, P. (2010). Building open government. *Government Information Quarterly*, 27(4), 401-413.



Obama, B. (2009). Transparency and open government. Memorandum for the heads of executive departments and agencies.

Open Government Working Group. (2013). World Bank's Open Government Data Working Group. "Open Data Toolkit". Published at [data.worldbank.org/ogd](http://data.worldbank.org/ogd)

Porumbescu, G. A., Cucciniello, M., & Gil-Garcia, J. R. (2020). Accounting for citizens when explaining open government effectiveness. *Government Information Quarterly*, 101451.

Ruvalcaba-Gómez, E., Ignacio Criado, J., Sandoval-Almazán, R., & Valle-Cruz, D. (2019). Understanding the perspectives of open government: Exploratory factor analysis in Spain and Mexico. In *Proceedings of the 20th Annual International Conference on Digital Government Research* (pp. 507-508).

Sánchez-González, José Juan. (2017). La iniciativa del gobierno abierto en México. *RICEG. Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno*, 1(1-2), 254-277. <http://tinyurl.com/y7hs37uf>

Sandoval Almazán, R (2013). La larga marcha del gobierno abierto. Teoría, medición y futuro. Ed. INAP ISBN 987-607-9026-37-0 México Descargar en: <http://rodrigossandoval.mx/download/largamarcha/>

Sandoval-Almazán (2018) México: entre el gobierno abierto y la transparencia Artificial. Revista Espacios Públicos ISSN 1665-8140 año 20, núm. 51, enero-abril 2018, pp. 95-113. Disponible en: <http://tinyurl.com/yd5yzxbb>

Sandoval-Almazán R (2019) Gobierno abierto y transparencia en México: estudio longitudinal 2015-2018. In INNOVAR vol. 29, Núm. 74. Octubre-Diciembre. Pág. 115-131

Sandoval-Almazán, R., Ruvalcaba-Gómez, E. A., & Criado, J. I. (2018). Municipal open government an exploratory research: factor analysis for Mexican municipalities. In Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research: Governance in the Data Age (pp. 1-2).

Sayogo, D. S., Pardo, T. A., & Cook, M. (2014). A Framework for Benchmarking Open Government Data Efforts (pp. 1896–1905). Presented at the Hawaii International Conference on System Sciences, IEEE. <http://doi.org/10.1109/HICSS.2014.240>

Ubaldi, B. (2013). Open government data: towards empirical analysis of open government data initiatives (OECD Working Papers on Public Governance No. 22). OECD. Retrieved from [dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en](https://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en)

Vera-Martinez, M. C. (2018). Los datos abiertos y el plan de acción de gobierno abierto en México 2013-2015. *Nósis: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 27(54), 1-18.



# *Claves para el éxito de las políticas de gobierno abierto*

**Lic. Esperanza Zambrano Gómez**

*Subdirectora General de Reclamaciones del  
Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de España*

## *Resumen*

La transparencia, la participación ciudadana, el buen gobierno y la integridad pública son cuestiones presentes en el debate político y social de hoy día. Son todos ellos conceptos interrelacionados que aún afrontan diversos desafíos para su consolidación en el proceder de las organizaciones públicas, pero, conjuntamente, comparten el objetivo de mejorar y reforzar la legitimidad de nuestras instituciones y la prestación de los servicios públicos a través de la rendición de cuentas por la actuación pública.

***Palabras clave:*** Transparencia; Rendición de Cuentas; Acceso a la Información; Buen Gobierno.

# **I. Introducción**

Cada vez es más frecuente en el debate político y social el uso de palabras como transparencia, buen gobierno y gobierno abierto. Se trata de conceptos a mi juicio interrelacionados y que suponen o bien una consecuencia lógica del otro –como podría plantearse del buen gobierno respecto de la transparencia– o –un desarrollo evolucionado– como sería, a mi entender, el concepto de gobierno abierto respecto de la transparencia. Todos ellos implican un refuerzo de la legitimidad de la democracia en la que se asientan nuestras sociedades a través de la mejora de los servicios públicos, la participación informada de la ciudadanía y la rendición de cuentas por las decisiones que adoptan los responsables públicos.

No obstante, no se trata de un objetivo ya alcanzado. Continuamos aun ante el reto de alcanzar el éxito en nuestras políticas de gobierno abierto y, sobre todo, afianzarlas y hacerlas ajenas al devenir político o a las modas sociales. El Gobierno Abierto, más que convertirse en una utopía inalcanzable, ha de plasmarse en acciones y medidas que, por pequeñas o locales que sean, formen parte del objetivo común de hacer a los ciudadanos copartícipes de la actuación pública y, en consecuencia, de los avances sociales, políticos y democráticos de nuestros países.

## II. Conceptos clave

España cuenta desde diciembre de 2013 con una ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuya aprobación fue posterior a la incorporación de nuestro país como miembro de la Alianza para un Gobierno Abierto (AGA),<sup>16</sup> de la que somos parte desde septiembre de 2011. En el marco de la introducción del concepto de Gobierno Abierto en el debate social y político de nuestro país, destaca que uno de los compromisos que asumió España en el Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto que adoptamos fue la aprobación de una Ley de Transparencia y la puesta en funcionamiento de un Portal de Transparencia. Desde entonces, los Planes de Acción que se han ido aprobando sucesivamente han recogido la evolución del compromiso de nuestro país en la apertura de nuestras instituciones así como los retos y desafíos que plantea una sociedad cada vez más exigente de participación en los asuntos públicos y en la demanda de responsabilidad por la actuación de los poderes públicos.

No obstante, esta situación –empezar asumiendo compromisos de Gobierno abierto cuando se carecía de una normativa que vinculara a los sujetos obligados a publicar información de forma proactiva y atender solicitudes de información, que es tan sólo uno de los aspectos

<sup>16</sup> Véase, <https://www.opengovpartnership.org/>

que conforman el concepto de Gobierno Abierto, – a pesar de no carecer de cierta normalidad, supuso a mi juicio un auténtico revulsivo a la hora de asumir compromisos más ambiciosos y de un mayor calado en los sucesivos Planes de Acción que España ha ido aprobando desde entonces.

La transparencia debe verse como algo más que el mero cumplimiento de unas normas que, en el caso de la Ley de Transparencia de España, obligan a los sujetos obligados a difundir determinados aspectos de su organización, su actividad o su gestión financiera y a responder las solicitudes de acceso a la información que planteen los ciudadanos en ejercicio de un derecho constitucionalmente reconocido. Debe ser considerada como un mecanismo de rendición de cuentas por el que la actividad pública se somete al juicio crítico de los ciudadanos, verdaderos destinatarios de dicha actividad y valedores finales de la misma. Para ello, la transparencia no sólo debe cumplirse sino que debe creerse, debe incorporarse a nuestros procedimientos de trabajo, a nuestra forma de ver y entender el servicio público y, sobre todo, debe permitir alcanzar la máxima de *la gestión de lo público en público*.

En un primer esbozo del concepto, podemos entender que la transparencia, más allá de una obligación legal, supone un nuevo paradigma que define una nueva forma de actuación de la Administración Pública, de tal manera que, desde la exigencia de rigor y responsabilidad en la gestión de lo público, se convierta en una herramienta de regeneración democrática y de implicación de los ciudadanos en los asuntos que les conciernen.



La transparencia tiene una vertiente *activa* –la publicación de información sin la existencia de un requerimiento previo de información– y otra *pasiva o reactiva*, que, previo reconocimiento de que nos encontramos ante el ejercicio de un derecho constitucional, garantice el conocimiento de los ciudadanos de toda información generada por los Organismos Públicos.

Por otro lado, y como su propia denominación indica, en España, la norma que regula la publicidad activa y el derecho a acceder a información pública también incluye toda una serie de disposiciones dedicadas al Buen Gobierno. Un tercer concepto que, como indicaba, considero íntimamente ligado a los anteriores. A mi juicio, se garantizaría algo así como la *cuadratura del círculo*. Es decir, si concebimos el buen gobierno como la obligación de los responsables públicos de comportarse y adoptar decisiones de acuerdo a un marco ético y legal que garantice la transparencia y la rendición de cuentas, la salvaguarda de que estas premisas se cumplen sólo pueden provenir del conocimiento por parte de los ciudadanos de conductas, actuaciones o decisiones contrarias al ordenamiento jurídico o éticamente reprochables; conocimiento que solo puede articularse previa garantía del derecho a obtener información ya sea de forma activa o pasiva.

Finalmente, y desde el impulso dado con la creación de la Alianza para un Gobierno Abierto, el Gobierno Abierto surge como un nuevo concepto que, anclado en la transparencia y la rendición de cuentas por la actuación pública, incorpora aspectos como la participación ciudadana, la cocreación de políticas públicas, una sociedad civil involucrada a través de la escucha activa y participativa, el uso de

nuevas tecnologías de la información y el acceso a datos abiertos de las Organizaciones Públicas. Son cuestiones todas ellas interrelacionadas pero que conforman un panorama evolucionado de las iniciativas de publicación de información o de respuestas a los ciudadanos que piden documentos o datos a una Administración Pública.

Es decir, considero que sólo a través de la transparencia podremos llegar a un buen gobierno y que sólo la correcta evolución de las políticas de transparencia nos garantizaría alcanzar la máxima de un Gobierno Abierto a los ciudadanos.

### **III. Desafíos que plantea el Gobierno Abierto**

En esa *carrera* por la transparencia de la que creo ninguno de nuestros países escapa, no es infrecuente poner el foco en la publicación de información, de una gran cantidad de información, si atender a cuestiones clave que, a mi juicio, garantizarían la efectividad de la política pública de transparencia convirtiéndola en una auténtica cultura de Gobierno Abierto que calase en los ciudadanos y en las organizaciones públicas.

En primer lugar, considero clave abordar los retos que supone alcanzar la máxima de un Gobierno Abierto en atención a todos los elementos que lo componen. Entre ellos, considero del máximo interés y urgencia abordar la puesta en marcha de una correcta y efectiva política de gestión documental y archivos.

En ocasiones parecemos obviar que la transparencia ha de partir de la existencia de la información, y la existencia de los documentos o de los datos requiere de unas medidas destinadas a su conservación y archivo. Si no conservamos la información, además de no facilitar la rendición de cuentas por la actuación pública, estaremos privando a las generaciones futuras de un conocimiento esencial de los precedentes en los que se basan los sistemas y procedimientos que conocerán. Pero si conservamos la información sin reglas adecuadas que nos permita identificarlas y gestionarlas, de tal manera que dispongamos de criterios de búsqueda y almacenamiento de la información adecuada, tampoco se garantizaría de forma correcta el conocimiento de los procesos de actuación de nuestras instituciones y las decisiones por ello adoptadas.

Asimismo, cuando hablamos de transparencia no podemos olvidar que no estamos ante un valor absoluto o sin límites. Cuestiones como la seguridad nacional, la salud pública o el derecho a la protección de datos personales han de tenerse en cuenta tanto a la hora de publicar información como a la de proporcionarla en respuesta a las solicitudes de acceso. Un procedimiento ágil y garantista de los intereses de los ciudadanos se vería mejor salvaguardado si la conservación de la información obedece a criterios que deban tenerse en cuenta a la hora de transparentarla. Es decir, que esos criterios archivísticos ya atendieran a si la información almacenada contiene, por ejemplo, información sensible desde el punto de vista de la seguridad, o si se recogen en el documento datos personales cuya divulgación perjudicarían a los titulares de esos datos.

Desde esta última perspectiva, ya se están apuntando conceptos como *Privacy by design* –protección de datos desde el diseño–, ya recogido en el Reglamento Europeo de Protección de datos: la gestión del riesgo de todo tratamiento de datos personales considerada en el momento mismo de la creación del documento o de la información, de tal manera que se facilite el diseño y/o desarrollo de aplicaciones, servicios y productos que tengan en consideración estas implicaciones en materia de protección de datos personales.

Por otro lado, entiendo que es necesario abordar la aplicación de las políticas de transparencia en clave ciudadana. Así, mucho se habla del derecho a saber, de la participación pública a través de la instauración de mecanismos de rendición de cuentas y petición de responsabilidad a los responsables públicos por su actuación, pero menos del derecho a comprender, a entender la información que se suministra, de que la misma sea accesible no sólo desde el punto de vista técnico sino *comprensible*. Con ello no quiero decir que la información tenga que explicarse- de hecho, en muchos casos, el valor de la información o del dato es precisamente que esté libre de valoración o explicación- sino que la misma debe ser clara, proporcionarse en un lenguaje alejado de formalismos innecesarios y también, un aspecto muy importante a mi juicio, que responda a las inquietudes e intereses de la ciudadanía.

La transparencia no es proporcionar mucha información o limitarse a dar una ingente cantidad de datos. De hecho, es posible que el hecho de proporcionar mucha información pero que no esté estructurada, sea entendible, accesible y, sobre todo, responda al interés del ciudadano, puede tener como resultado, incluso, desincentivar la búsqueda de información.

De igual forma, la transparencia de datos que sean de interés de la ciudadanía sólo es posible mientras ésta sea escuchada de forma activa, ya con carácter general y/o a través de cauces de participación específicos para la sociedad civil organizada. Desde esta perspectiva, la transparencia se alejará de la propaganda política o de la publicación interesada de información que obedezca a criterios distintos a los que interesan a los ciudadanos. Una ciudadanía informada dará lugar a una ciudadanía participativa y cocreadora junto a los poderes públicos de políticas que den respuesta a sus derechos e intereses.

Asimismo, entiendo que también debe ponerse en valor el papel que está llamado a desempeñar la sociedad civil. Ciudadanos que, de forma organizada o colectiva, ven en la transparencia y la rendición de cuentas una manera de mejorar y fortalecer la democracia, estableciendo vínculos y canales de comunicación entre la ciudadanía y los responsables públicos y, en definitiva, reivindicando que es a través de la participación como se dota de verdadera legitimidad a la actuación pública.

Por otro lado, debe garantizarse la interrelación con otras políticas públicas como la de datos abiertos. Esta interrelación debe afrontar a mi juicio varios retos fundamentales:

En primer lugar, debe garantizarse la homogeneidad en los datos y la información que se suministra por las distintas Administraciones competentes. Los datos que no obedecen a criterios similares no permiten la comparación entre ellos y, en consecuencia, impide un correcto análisis de los resultados.

Asimismo, ha de garantizarse la actualización de la información. Los datos abiertos no pueden reflejar una foto fija de un momento determinado. Es importante garantizar el conocimiento de datos actualizados periódicamente para poder facilitar el análisis evolutivo y en perspectiva de los mismos.

Los datos abiertos, por su propio concepto, obedecen a la naturaleza de *datos en bruto*, es decir, que puedan ser objeto de análisis mecánico y ser reutilizables. La reutilización de los datos del sector público –el llamado sector infomediario– alcanza unas cifras de negocio muy elevadas en España. Según datos de 2019,<sup>17</sup> esta cifra es de casi 1.800 millones de euros que provienen de empresas aglutinadas en principalmente 3 sectores de actividad: “información geográfica” (22%), “estudios de mercado” (21%) y el subsector “económico y financiero” (20%).

Finalmente, una correcta política de datos abiertos debe partir de una adecuada identificación de la demanda, de tal manera que ofrezcan datos de interés y respondan a un instrumento de política económica que los diferencia respecto de la información que es objeto de transparencia y que conforman una herramienta para la mejor gobernanza pública.

<sup>17</sup> Véase, [https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Actualidad/pae\\_Noticias/Anio-2019/Mayo/Noticia-2019-05-08-septima-edicion-informe-Sector-Infomediario.html#.Xr0L4aZ7nIU](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/Anio-2019/Mayo/Noticia-2019-05-08-septima-edicion-informe-Sector-Infomediario.html#.Xr0L4aZ7nIU)

No puede olvidarse que el Gobierno Abierto, como en toda nueva política pública, ha de garantizarse una adecuada dotación de recursos, económicos y humanos, que permitan la correcta aplicación de las medidas que lleva consigo.

En este camino para alcanzar el objetivo de cumplir con el compromiso con la transparencia y el gobierno abierto, y en estrecha relación con lo recientemente apuntado, no debe dejarse de lado las acciones formativas y de divulgación. En efecto, la correcta implementación de una política pública pasa previamente por el correcto conocimiento de la misma. Actividades no sólo formativas sino también de sensibilización son especialmente relevantes.

Como en toda política nueva, parece normal asumir cierta resistencia al cambio dentro de las organizaciones, pero dichas barreras han de afrontarse desde el convencimiento de que estamos ante una mejora esencial de nuestras instituciones públicas y, en consecuencia, de nuestras sociedades.

## **IV. Conclusiones**

Todas las cuestiones que hemos ido indicando, aclaración de conceptos e interpretaciones, colaboración entre actores relevantes, acompañar el proceso con otras medidas de gestión, de formación o de divulgación formarían lo que, a nuestro juicio, se correspondería con la implementación de la cultura de la transparencia y el gobierno abierto, no sólo en los organismos e instituciones públicas, sino en el ideario colectivo.

Este primer balance y los retos que, a mi juicio aún están por resolver, no deben dejar de lado otras iniciativas que ya se ha puesto en marcha, algunas especialmente interesantes por cuanto que han sido desarrolladas por entidades del sector privado y entre las que destacarían, por ejemplo:

- La aprobación de Códigos de Buen Gobierno que incorporen los valores éticos que la transparencia trae aparejados. Estos códigos, en ocasiones, se han acompañado con códigos de conducta dirigidos a empleados. Bajo el término amplio de “*compliance*” e incluso dentro de los compromisos de Responsabilidad Social Corporativa (RSC), no son pocas las entidades que han desarrollado iniciativas en este campo, conscientes, además, de que la transparencia es requisito para la confianza y que ésta es imprescindible para su desarrollo empresarial.
- La asunción de la responsabilidad en la puesta en marcha de la política de la transparencia por parte de miembros del equipo de la entidad. Es obvio que el liderazgo y el compromiso por parte de los máximos responsables es imprescindible para la óptima implementación de nuevas medidas, sobre todo cuando éstas deben implicar a toda la organización y puede suponer un cambio no exento de reticencias.



En definitiva, y ya como conclusión, sólo queda señalar que el Gobierno Abierto debe entenderse desde la perspectiva de crear unas Instituciones Públicas que incorporen al ciudadano en sus actividades, priorizando de esta manera sus necesidades y de tal manera que gane en eficiencia y competitividad. Con esta idea, debe entenderse que el Gobierno Abierto implica:

- La asunción de los conceptos de ética y eficacia en el gobierno de lo público.
- La participación de y comunicación con la ciudadanía, tanto individual como colectivamente.
- La legitimidad y refuerzo de nuestro sistema democrático y, por ende, el fracaso colectivo en el caso de que la opacidad y el oscurantismo prevalezcan.



# Sobre los autores

## *Rosa María Cruz Lesbros*

Es maestra en Auditoría por la Universidad Nacional Autónoma de México; cuenta con licenciatura en Contaduría Pública por la Universidad La Salle. Ha sido presidenta del Colegio de Contadores Públicos de México, A.C. y Consultora Internacional del Banco Mundial. Se ha desempeñado como Contralora de la Comisión de Derechos Humanos del entonces Distrito Federal ahora Ciudad de México y como auditora en los sectores públicos y privados. Fue impulsora de Red de Organismos Públicos Autónomos (Red Opam). Ha impartido cátedra a nivel de postgrado en materia de transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción. Actualmente es presidenta del Comité Coordinador y del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

## *Luis Gustavo Parra Noriega*

Es abogado por la Escuela Libre de Derecho; Maestro en Administración y Gerencia Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública y la Universidad de Alcalá de Henares, España; obtuvo el Diploma de Estudios Avanzados en el Doctorado de Ciencia Política y Administración, en la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente cursa el Doctorado en Derecho en la Escuela Libre de Derecho. Ha sido legislador en el Congreso de la Unión y en el del Estado de México, su trabajo legislativo se ha distinguido por su impulso en favor de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales, respecto de los cuales ha sido autor y coautor de diversas leyes. Es profesor de la Maestría en Derecho de las Tecnologías de Información y Comunicación en el INFOTEC; de la Especialidad en Derecho de la Información en la UNAM; y de la Maestría de Gobernanza de la UDLAP- Jenkins de la materia de Gobierno Abierto. Es Coordinador del Diplomado en Protección de Datos Personales en la Escuela Libre de Derecho. Es Consejero Técnico en la Especialidad de Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción en la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México y socio del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, A.C. Fue Secretario de Protección de Datos Personales en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI del 2014 al 2018. Actualmente se desempeña como Comisionado del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, INFOEM.

## *María Solange Maqueo Ramírez*

Es doctora en Derecho y Políticas Públicas por la Universidad de Salamanca, España; donde también obtuvo maestría en Derecho, Economía y Sociedad en la Unión Europea. Es abogada por la Escuela Libre de Derecho. Su área de especialidad es el análisis y diseño de políticas públicas. Es autora y coautora de decenas de publicaciones académicas. Ha participado en conferencias nacionales e internacionales. Actualmente es Directora de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Presidenta del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

## *Rosario Leonor Quiroz Carrillo*

Integrante del Comité de Participación Ciudadana del Estado de México; Consejera Nacional de la Confederación Patronal de la República Mexicana y Consejera Delegada Nacional en las materias de Transparencia, Igualdad e Inclusión de la misma confederación.

Abogada por la Universidad Nacional Autónoma de México, Campus Ciudad de México, con Maestrías en Administración Pública y Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y Especialidad en Derecho Financiero por la Universidad Panamericana. Catedrática que imparte las materias de *Combate a la corrupción desde la Sociedad Civil Organizada*, en el Diplomado Anticorrupción de la Universidad Panamericana; *Negociación política y Cabildeo con el Poder Ejecutivo* en el Diplomado en Técnicas de cabildeo y *Negociación Política* de la Universidad Iberoamericana y *Política Pública y Combate a la Corrupción* en la Maestría en Anticorrupción de la Facultad de Gobierno y Economía de la Universidad Panamericana.

## *Jonathan Mendoza Iserte*

Es maestro en Derecho por el Centro de Estudios de Posgrado en Derecho y Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con certificado de aptitud en el curso de especialización “Cibersecurity Summer Bootcamp - Policy Makers”, organizado por la Universidad de León, España y el Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE). Ha sido profesor invitado en la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Autónoma de México; en la Maestría en Derecho de las Tecnologías de Información y Comunicación, impartida por INFOTEC; en el Diplomado en Protección de Datos Personales, impartido por la Escuela Libre de Derecho; en el Diplomado en Derecho de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, impartido por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, y en los Diplomados en Derecho de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, impartidos por el Centro de Estudios de Posgrado en Derecho. Actualmente es Secretario de Protección de Datos Personales en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en donde previamente ocupó el cargo como Director General de Investigación y Verificación del Sector Privado; Secretario Técnico de la Comisión de Supervisión, Vigilancia, Verificación y Sanciones en materia de Protección de Datos Personales; Representante del Pleno del Inai e integrante del Comité de Transparencia.

## ***Roberto Orozco Martínez***

Es doctor, maestro y licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, obteniendo los grados con Mención Honorífica. En el ámbito académico, es miembro de número de la Academia Mexicana de Derecho Internacional, ha impartido clases en la Universidad La Salle, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores Monterrey, entre otras. Es catedrático de la Barra Nacional de Abogados a nivel maestría y doctorado. Cuenta con diversas publicaciones especializadas en materia de datos personales, en coautoría. Actualmente, se desempeña como Director de Coordinación y Seguimiento de la Secretaría de Protección de Datos Personales en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), Asimismo, fungió como asesor del Presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del entonces Distrito Federal ahora Ciudad de México; y asesor del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre otros.



## *José Antonio García Morales*

Tiene una licenciatura en Relaciones Internacionales y trabajó durante casi una década para promover la transparencia y la apertura en México: primero a nivel local en el Estado de Oaxaca, y luego en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el organismo independiente a nivel federal responsable de garantizar el derecho del público a acceder a la información y responsable de promover la transparencia proactiva y el gobierno abierto en todo el país. Durante este período, participó en la planificación e implementación de reformas, políticas y proyectos a varias escalas, sobre transparencia, acceso a la información, datos abiertos y tecnología cívica, responsabilidad, anticorrupción y participación pública. Se unió al Open Government Partnership Unidad de apoyo en diciembre de 2019 como Oficial superior de programas para brindar apoyo y asistencia a los países de América del Norte, América Central y el Caribe.

## *Rodrigo Sandoval Almazán*

Es maestro y doctor en Administración de Empresas por el ITESM Campus Ciudad de México (2006). Investigador Nacional nivel 2 avalado por el CONACYT desde el 2010. Fue coordinador del Proyecto Internacional Educación Transnacional para el Gobierno Abierto 2016-2018, financiado por ERASMUS de la comunidad Europea. Es evaluador de portales de gobierno estatal y portales de transparencia desde 2008. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencia y líder de la Red de Tecnologías de información para la Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en la UAEM, en conjunto con la Universidad de Albany Nueva York, el CIDE y la UDLAP. Recientemente ha publicado en coautoría los libros: “Avances y Retos del Gobierno Electrónico en México” y Hacia el gobierno digital en México: Conceptos y Experiencias. Es columnista de la revista U-Gob: tecnología en Gobierno. Sus intereses de investigación incluyen: Inteligencia Artificial en el Gobierno, redes sociales en el gobierno; medición de gobierno abierto y medición de gobierno electrónico. Actualmente profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

## *Esperanza Zambrano Gómez*

Es licenciada en Derecho por la Universidad de Sevilla, España; máster en Derecho de la Unión Europea por la Universidad Carlos III de Madrid y en Gestión Pública Directiva por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Ingresó en el servicio público en 2007. Ha trabajado en el Parlamento Europeo, en la Agencia Española de Protección de Datos y en el Ministerio de la Presidencia de España, donde participó en la aprobación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Ha sido coordinadora de los dos primeros Planes de Acción que, en materia de Gobierno Abierto, fueron elaborados por el Gobierno de España y desde enero de 2015 es Subdirectora General de Reclamaciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el país ibérico.







Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y  
Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios