



**M**  
Métrica de  
**Gobierno**  
**Abierto**

45

**Documento** Conceptual

# **Documento Conceptual**

## **Métrica de Gobierno Abierto 2017**

**Elaborado por Guillermo Cejudo (coordinador), Cynthia Michel, Víctor Aguilar y Roberto Zedillo del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.**

**2017**

## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	1
<b>¿CÓMO MEDIR LA APERTURA GUBERNAMENTAL?</b> .....	1
REVISIÓN DE LITERATURA.....	2
ENCUESTA DE PERCEPCIÓN DE EXPERTOS .....	5
<i>Descripción general del instrumento</i> .....	6
<i>Selección de los conceptos</i> .....	6
<i>Participantes</i> .....	7
<i>Análisis de los resultados</i> .....	7
<i>Resultados</i> .....	7
CONCLUSIONES.....	11
<b>MEDICIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO</b> .....	13
<b>INSTRUMENTO DE MEDICIÓN</b> .....	15
EL GOBIERNO ABIERTO DESDE UNA PERSPECTIVA GUBERNAMENTAL .....	15
<i>Dimensión 1: Transparencia desde la perspectiva del gobierno</i> .....	15
<i>Dimensión 2: Participación ciudadana desde la perspectiva del gobierno</i> .....	21
EL GOBIERNO ABIERTO DESDE UNA PERSPECTIVA CIUDADANA .....	24
<i>Dimensiones: Transparencia y Participación desde la perspectiva de la ciudadanía</i> .....	24
<b>UNIDADES DE ANÁLISIS CONSIDERADAS EN EL INSTRUMENTO</b> .....	27
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	28
<b>ANEXOS</b> .....	31

## PRESENTACIÓN

Este documento presenta el modelo conceptual que servirá de base para medir el Gobierno Abierto en México. Para tal fin, se inicia con un análisis de tres elementos: una revisión de cómo se ha medido la apertura gubernamental; una discusión basada en la literatura más citada sobre gobierno abierto y los resultados de una encuesta entre expertos sobre las dimensiones y componentes del gobierno abierto.

Con base en lo anterior, se presenta una definición operativa de Gobierno Abierto en torno a dos dimensiones: transparencia y participación. Se explica por qué para analizar el Gobierno Abierto se usarán dos perspectivas complementarias: desde el gobierno y desde el ciudadano. A continuación, se presentan los componentes que serán estudiados para cada dimensión, así como los atributos específicos que se observarán.

### ¿CÓMO MEDIR LA APERTURA GUBERNAMENTAL?

En los últimos años, dos agendas intelectuales han avanzado en paralelo en materia de gobierno abierto. Por un lado, se han realizado múltiples esfuerzos orientados a definir y caracterizar qué es un gobierno abierto. Por otro, se han hecho ejercicios prácticos para medir dicho concepto. Estas agendas no necesariamente se han complementado, pero es claro que cualquier medición de gobierno abierto tiene implícita una definición.

Con todo, se debe reconocer que gobierno abierto, como idea y como práctica, continúa siendo un concepto en construcción. En esta sección no se pretende ofrecer una nueva definición, sino identificar dimensiones operativas y medibles del concepto que permita precisar elementos observables y, con ello, avanzar hacia la medición del gobierno abierto en México. Con este fin, se llevó a cabo una revisión de literatura y de los instrumentos de medición desarrollados hasta ahora para evaluar su existencia, o de conceptos asociados (tales como datos abiertos y transparencia). Además, se realizó una encuesta a expertos en la materia en el país, para conocer su punto de vista sobre los atributos o dimensiones que deberían estar vinculados al gobierno abierto.

La revisión sistemática de índices de gobierno abierto y transparencia reveló dos cuestiones importantes: en primer lugar, son muy pocos los instrumentos que realizan algún tipo de medición directa de Gobierno Abierto. En segundo lugar, se observó que, incluso entre las métricas existentes, no hay un consenso sobre la manera en que este concepto debe entenderse y evaluarse. Mientras que a nivel internacional el *Global Open Data Index* y el *Open Data Barometer* se enfocan en medir el nivel de apertura de conjuntos de datos considerados relevantes, el *Open Government Index* basa su

medición en percepciones de ciudadanos y expertos para determinar el grado de apertura de sus gobiernos. Finalmente, a nivel nacional, en la *Medición de la Transparencia en Línea*, Rodrigo Sandoval equipara el concepto de la transparencia con el de gobierno abierto; mientras que la *Measurement of Open Government: Metrics and Process* de Bertot et al., se limita a evaluar el cumplimiento de los planes de implementación de la Directiva de Gobierno Abierto (*Open Government Directive* en inglés) emitida por la Casa Blanca en 2009.<sup>1</sup>

## REVISIÓN DE LITERATURA

Con el objetivo de conocer lo que desde la literatura considera como un gobierno abierto, se revisaron las principales definiciones sobre el tema. Para evitar un sesgo en la elección de las fuentes, se tomaron las primeras 10 definiciones que aparecieran en el buscador de *Google* al momento de introducir las palabras “*Open government*” y “*Open government definition*”. Esta búsqueda se realizó de la misma forma en el buscador especializado *Google Scholar* para contar también con la opinión académica. Puesto que la mayor parte de las organizaciones que realizan índices o mediciones de gobierno abierto son internacionales y dado que este movimiento inició en países de habla inglesa, las búsquedas fueron realizadas en inglés. La búsqueda se realizó el 3 de noviembre de 2015 y se excluyeron los resultados que dirigiesen a definiciones de datos abiertos (como la *Open Data*, que es uno de los primeros que arroja la búsqueda) o aquellos que no incluyesen una definición propia (como el caso del *Gov Lab*, que recopila definiciones de diversas fuentes sin especificar un criterio específico para su selección).

Una vez identificadas las principales fuentes de información y después de analizar su contenido, cada una de las definiciones de gobierno abierto fue desagregada en componentes, tal y como se muestra en las tablas 1 y 2 del Anexo. Posteriormente, los 33 conceptos diferentes que se encontraron fueron enlistados y se contabilizó la frecuencia con la que cada uno de ellos fue considerado por las definiciones (véase tabla 3 del Anexo 1). En la siguiente figura se muestran los conceptos que fueron mencionados con mayor frecuencia por algunas de las definiciones analizadas. Por simplicidad, este diagrama se incluyó solamente los atributos que fueron mencionados por lo menos por tres definiciones.

---

<sup>1</sup> Para una revisión detallada del análisis de indicadores y métricas de Gobierno Abierto, véase el documento *Análisis de Indicadores y Métricas de Gobierno Abierto*.

**Figura 1.** Conceptos más importantes por frecuencia de mención en las definiciones consultadas.



Fuente: Elaboración Propia.

Como se puede apreciar en la figura anterior, el concepto de transparencia fue el que tuvo el mayor porcentaje de menciones, pues fue incluido en el 95 por ciento de las definiciones analizadas (es decir, en 19 de 20). A continuación se encuentra el concepto de colaboración que rebasa el 50 por ciento de las menciones, seguido el de participación que es considerado un componente importante por la mitad de las definiciones analizadas. Otros conceptos como los derechos a la información, producción de valor social/público, y los mecanismos de vigilancia públicos sólo fueron mencionados en 15% de las definiciones estudiadas.

En suma, y tomando como referencia la síntesis conceptual de la Figura 1, se puede decir que un Gobierno Abierto es aquel que es transparente, que busca la participación y colaboración de sus ciudadanos, que rinde cuentas y que provee acceso a información que, idealmente, debe ser presentada en un formato datos abiertos. Puesto que estos elementos constituyen los componentes principales de un *Gobierno Abierto*, es importante conocer de qué manera han tratado de ser medidos. En este sentido, la Tabla 1 muestra cuáles de los índices analizados en el documento “*Análisis de Indicadores, Índices y Mediciones de Gobierno Abierto, Transparencia y Transparencia Proactiva*” han medido alguno de estos componentes.

**Tabla 1.** Índices por tipo de concepto medido.

ÍNDICE	CONCEPTOS					
	Transparencia	Colaboración	Participación	Rendición de Cuentas	Datos Abiertos	Derecho a la información
Global Open Data Index					✓	
Open Data Barometer				✓	✓	
Open Government Index			✓			✓
Open Budget Index	✓		✓			✓
Municipal Transparency Index	✓					
Online Transparency Index	✓				✓	✓
Índice de Transparencia de los Ayuntamientos	✓					
Global Right to Information Rating						✓
Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM)	✓					✓
Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria	✓					
CIMTRA-Municipal	✓		✓			
CIMTRA-Legislativo	✓		✓			
CIMTRA-Delegacional	✓					
Índice de Información Presupuestal Estatal	✓					
Índice de Información Presupuestal Municipal	✓					
Métrica de la Transparencia Metric for Releasing Open Data (MELODA)	✓				✓	
Medición de la Transparencia en Línea	✓			✓		
Indicadores de iniciativas de datos abiertos en América Latina					✓	

Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia en la tabla anterior, el concepto que los diversos índices analizados miden con mayor frecuencia es el de transparencia (13 de los 22 índices revisados lo miden de una u otra forma), aunque ninguno de ellos lo analiza directamente desde una perspectiva de transparencia proactiva.<sup>2</sup> En segundo lugar, se tiene el concepto de

<sup>2</sup> El único índice que de alguna manera mide un componente proactivo en la acción gubernamental, es el *Measurement of Open Government: Metrics and Process*, de Bertit, McDermott y Smith (2010). Los autores miden la implementación de los componentes de la *Directiva de Gobierno Abierto* (OGD, por sus siglas en inglés) por parte de 30 agencias de gobierno estadounidenses, a quienes dan puntos



datos abiertos, el cual se encuentra incluido en cinco de las mediciones revisadas. De éstas, cuatro miden explícitamente este concepto (*Global Open Data Index*, *Open Data Barometer*, *Metric for Releasing Open Data* e *Indicadores de iniciativas de datos abiertos en América Latina*), mientras que la quinta (*Online Transparency Index*) lo evalúa indirectamente al medir el grado de transparencia de municipios portugueses e italianos exclusivamente mediante el grado de visibilidad, el formato (si el ítem es procesable y extraíble) y el modo de liberación de los datos que publican en sus páginas de internet.

El tercer componente más frecuentemente medido es el correspondiente a participación, considerado por cuatro de las métricas analizadas. Es interesante notar que si bien el componente de colaboración es mencionado con una alta frecuencia en las definiciones de gobierno abierto (véase Figura 1), ninguno de los índices o métricas estudiados lo mide explícitamente. Esto puede indicar que si bien conceptos como participación, colaboración, involucramiento (u otros posibles como cocreación) son deseables al momento de definir lo que un gobierno abierto debería hacer o permitir, al momento de operacionalizarlos en la práctica, éstos son reducidos (como si fueran parte de un continuo) a un único concepto que los engloba. Cabe destacar que sólo dos de los índices mencionan el concepto de rendición de cuentas. Finalmente, es interesante notar que pese a que el concepto de derecho de acceso a la información no es considerado como muy relevante por parte de las definiciones de gobierno abierto (sólo tres de las definiciones lo incluyeron de forma explícita, como se pudo observar en las tablas 1 y 2 de los Anexos), éste forma parte importante de seis de las mediciones analizadas.

En suma, a partir de la información presentada en la Figura 1 y la Tabla 1, es posible concluir que existe una brecha considerable entre la complejidad del ideal normativo de gobierno abierto y los atributos de medición que se han desarrollado en la práctica. Esto es, aunque en la teoría existen diversos atributos que idealmente deberían formar parte de un gobierno abierto, en la práctica no todos ellos han recibido el mismo grado de atención o han logrado ser operacionalizados al momento de medirlos.

### ENCUESTA DE PERCEPCIÓN DE EXPERTOS

Con el objetivo de determinar de la manera más precisa y objetiva posible las dimensiones y componentes que serían incluidos en la métrica de gobierno abierto, se utilizó un método colaborativo para reunir las opiniones de expertos respecto de los componentes más importantes que debe contener una definición de *Gobierno Abierto* no sólo de forma ideal, sino también para poder medirla en la práctica.

---

extra si los componentes del plan superan los requisitos mínimos establecidos en la directiva (véase índice 20 de la guía de indicadores).

### *Descripción general del instrumento*

El instrumento consistió en una encuesta en línea en la que se pidió a un grupo de expertos en transparencia y rendición de cuentas que imaginaran que estaban a punto de construir una definición operacionalizable (es decir, medible y observable) de gobierno abierto y que realizaran cuatro actividades:

- a) Calificar un total de 34 conceptos asociados a gobierno abierto (véase Tabla 2) en una escala del 0 al 10, donde 0 = “Irrelevante para la definición” y 10 = “Esencial para la definición”. En caso de que así lo decidieran, los participantes tenían la posibilidad de agregar algún otro concepto que consideraran importante para la definición y darle una puntuación.
- b) Imaginar que dichos conceptos eran componentes de una definición operacionalizable de *Gobierno Abierto* y agruparlos en un máximo de tres dimensiones, cada una de las cuales, podía contener un máximo de cuatro conceptos. En caso de que así lo decidieran, los participantes tenían la posibilidad de agregar algún otro concepto que consideraran importante para la definición y agruparlo en una de las dimensiones.
- c) Nombrar cada una de las dimensiones en las que hubiesen decidido agrupar los conceptos mencionados con anterioridad.
- d) Proporcionar su propia definición operacionalizable de *Gobierno Abierto*.

### *Selección de los conceptos*

Para seleccionar los conceptos que serían incluidos en la encuesta, se revisaron las principales definiciones de *Gobierno Abierto* y se identificaron los principales componentes y dimensiones mencionados en ellas (véase sección anterior, y tablas 1 y 2 del Anexo 1). Posteriormente, la lista de conceptos se complementó con aquellos que se consideraron potencialmente relevantes para la definición y se añadieron cinco conceptos que funcionarían como un control: eficiencia, conectividad, protección de datos personales, libertad de expresión y responsividad.<sup>3</sup>

De esta forma, se contó con un total de 34 conceptos diferentes asociados directa o indirectamente con gobierno abierto. La calificación que los participantes dieran a este tipo de conceptos serviría como una medida indirecta de la atención y cuidado que pusieron al momento de responder el instrumento. Una vez identificados los conceptos a incluir, se procedió a diseñar y distribuir la encuesta mediante la plataforma en línea *Qualtrics LLC*.

---

<sup>3</sup> Estos conceptos fungieron como control ya que, si bien deseables en cualquier tipo de gobierno considerado como *abierto*, son demasiado generales y abstractos como para poder ser medidos y, por lo tanto, irrelevantes para los propósitos del presente trabajo

## *Participantes*

La encuesta fue enviada a un total de 50 individuos, seleccionados entre académicos, miembros de organizaciones no gubernamentales (ONGs) y funcionarios públicos cuyo ámbito de trabajo estuviese relacionado con el gobierno abierto o la transparencia proactiva. A los participantes se les dio una semana para completar la encuesta y los resultados recolectados fueron anónimos. De las encuestas distribuidas, 33 fueron respondidas en su totalidad y dos de forma parcial, por lo que la tasa de respuesta fue de 66 por ciento.

## *Análisis de los resultados*

Los resultados obtenidos fueron analizados con el programa *Stata/MP 13.0*. En el caso de la importancia atribuible a cada uno de los conceptos, se calcularon los promedios simples y las desviaciones estándar de cada uno de ellos. Por otro lado, para analizar la agrupación de conceptos en dimensiones, en primer lugar se identificó el número total de dimensiones que los diferentes participantes habían considerado importantes en la tercera actividad del instrumento (un total de 62) y posteriormente se colapsaron en ocho dimensiones generales que dotarían de mayor sentido al análisis de los componentes asociados a cada una de ellas, que fueron:

- i. Acceso/Transparencia
- ii. Rendición de cuentas
- iii. Participación
- iv. Control
- v. Gobierno electrónico/Digital/Innovación tecnológica
- vi. Medios/Fines
- vii. Protección de datos
- viii. Otras

Una vez agrupadas las 62 dimensiones inicialmente mencionadas por los investigadores encuestados, se realizó un análisis de frecuencias para identificar la regularidad con la que cada uno de los 34 conceptos fue agrupado en las diversas dimensiones.

## *Resultados*

La Tabla 2 muestra los atributos ordenados de acuerdo con la importancia promedio que los participantes consideraron tendrían en una definición de gobierno abierto.

**Tabla 2.** Importancia promedio de los conceptos

Posición	Concepto	Importancia promedio	Desviación estándar $\pm$
1	Participación	9.17	1.90
2	Datos abiertos	8.80	1.56
3	Transparencia	8.60	2.55
4	Rendición de cuentas	8.31	2.41
5	Información accesible	8.02	2.85
6	Transparencia proactiva	7.97	3.08
7	Información clara	7.82	2.97
8	Acceso a la información	7.62	2.87
9	Información oportuna	7.57	2.74
10	TICs	7.14	2.97
11	Colaboración	7.05	3.24
12	Toma de decisiones conjunta	6.82	3.33
13	Corresponsabilidad	6.57	3.73
14	Control ciudadano	6.57	3.43
15	Vigilancia	6.28	3.45
16	Innovación	6.17	3.32
17	Reutilización datos	6.17	3.66
18	Conectividad*	6.00	3.32
19	Cocreación	6.00	3.55
20	Público exige cuentas	5.88	3.47
21	Consulta	5.80	3.46
22	Transparencia focalizada	5.68	3.68
23	Responsividad*	5.68	3.76
24	Contraloría social	5.68	3.23
25	Gobierno electrónico	5.62	3.54
26	Archivos	5.51	3.62
27	Metadatos	5.40	3.80
28	Co-producción	5.17	3.52
29	Libertad expresión*	5.08	3.74
30	Protección denunciantes	4.91	3.76
31	Contabilidad	4.77	3.13
32	Protección datos personales*	4.60	3.52
33	Eficiencia*	4.37	3.82
34	Transparencia Reactiva	4.14	3.44

Fuente: elaboración propia.

\*Concepto control.

Nota: la calificación máxima que un concepto podía obtener era de 10 y la más baja de 0.

Como se puede observar en la Tabla 2, el atributo considerado como más importante fue el de participación, seguido por los de datos abiertos y transparencia con calificaciones promedio de 9.17, 8.80 y 8.60, respectivamente. La transparencia reactiva, por otro lado, recibió la calificación más baja, lo cual tiene sentido si se piensa que un gobierno abierto debe ir más allá que simplemente responder a las solicitudes de información que realizan sus ciudadanos. Por otro lado, es posible observar que ninguno de los conceptos que servían como control obtuvo una calificación mayor a 6.00, lo cual indica que los participantes, por lo general, pusieron atención a las instrucciones dadas en el cuestionario. Finalmente, nueve participantes indicaron que consideraban algún otro concepto como importante, los cuales se muestran en la Tabla 3

**Tabla 3.** Otros conceptos mencionados por los participantes.

"Otro" concepto	Importancia promedio
Confianza	10
Lenguaje ciudadano	10
Creación de valor	10
Ejecutable	10
Fuentes de financiamiento, sociedad civil y el papel del sector privado	10
Sistema efectivo de sanciones de anonimización	9
Mejora de la gestión	9
Interiorización de valor	9

Fuente: elaboración propia.

Como se indica en la Tabla 3, ninguno de los conceptos adicionales incluidos por los participantes de la encuesta se repitió en más de una ocasión; todos ellos recibieron una valoración alta en términos de importancia, y comparten la característica de ser difícilmente operacionalizables para ser medidos en la práctica. Por otro lado, la Tabla 4 indica las dimensiones mencionadas por los participantes (ya de forma colapsada) en la segunda actividad que debían realizar en la encuesta.

**Tabla 4.** Dimensiones por porcentaje de menciones.

Dimensión	Porcentaje de menciones	Posición
Acceso/Transparencia	100%	1
Participación	76%	3
Medios/Fines	39%	6
Gobierno electrónico/Innovación	30%	5
Otras	24%	8
Rendición de cuentas	12%	2
Control	9%	4
Protección de datos	6%	7

Fuente: elaboración propia.

Como se muestra en la Tabla 4, todos los participantes, sin excepción, consideraron que una de las dimensiones en las que se debían agrupar los conceptos para poder contar con una definición operativa de gobierno abierto es la de Acceso/Transparencia. La segunda dimensión nombrada con mayor frecuencia fue la correspondiente a Participación, con un 76 por ciento de menciones.

Aunque otras seis categorías fueron mencionadas por los participantes de la encuesta, hubo poco consenso con respecto a ellas, pues en ninguno de los casos se llegó a 50 por ciento de acuerdo. Es interesante observar que a pesar de que rendición de cuentas como concepto fue el cuarto más importante para los participantes, al momento de considerarla como una posible dimensión de una definición operativa de gobierno abierto pierde valor, pues únicamente 12 por ciento de los participantes la mencionaron como tal. Esto puede ser indicativo de que la rendición de cuenta más que constituir una dimensión del gobierno abierto, puede ser vista como un proceso

transversal que resulta de la acción coordinada de diversos mecanismos de vigilancia gubernamentales y ciudadanos. Finalmente, la Tabla 5 indica la frecuencia con la que cada uno de los conceptos fue incluido en las diversas dimensiones identificadas por los participantes.

**Tabla 5.** Frecuencia de mención de los conceptos en general y por dimensión de clasificación.

Concepto	Frecuencia general de inclusión en dimensiones	Dimensiones							
		Acceso/ Transparencia	Rendición de cuentas	Participación	Control	Gobierno electrónico - Innovación	Medios/Fines	Protección de datos	Otros
Datos abiertos	85%	52%	0%	3%	0%	15%	15%	0%	0%
Participación	79%	3%	0%	64%	3%	0%	9%	0%	0%
Transparencia	61%	52%	0%	3%	0%	0%	9%	0%	6%
Acceso a la información	58%	45%	0%	3%	0%	0%	3%	0%	9%
Rendición de cuentas	25%	12%	12%	6%	9%	0%	6%	0%	12%
Transparencia proactiva	48%	42%	0%	0%	0%	0%	3%	0%	6%
Control ciudadano	45%	3%	6%	24%	9%	0%	0%	3%	3%
Información accesible	42%	33%	0%	3%	0%	6%	3%	0%	0%
Colaboración	42%	3%	0%	33%	0%	0%	6%	0%	0%
Toma decisiones conjunta	42%	0%	0%	33%	0%	0%	6%	0%	3%
Innovación	42%	6%	3%	12%	0%	15%	3%	0%	3%
TICs	42%	12%	0%	3%	0%	21%	6%	0%	0%
Corresponsabilidad	39%	0%	0%	24%	3%	0%	12%	0%	0%
Información oportuna	35%	24%	0%	0%	0%	3%	6%	0%	3%
Co-creación	33%	3%	0%	27%	0%	0%	0%	0%	3%
Gobierno electrónico	30%	9%	0%	3%	0%	9%	9%	0%	0%
Contraloría social	30%	0%	9%	12%	6%	0%	0%	0%	3%
Reutilización datos	27%	9%	3%	3%	0%	3%	3%	3%	3%
Información clara	27%	18%	0%	0%	0%	3%	6%	0%	0%
Archivos	27%	12%	0%	0%	0%	0%	9%	3%	3%
Público exige cuentas	21%	0%	6%	9%	3%	3%	0%	0%	0%
Metadatos	21%	9%	0%	3%	0%	6%	0%	3%	0%
Responsividad*	21%	0%	6%	6%	0%	3%	0%	0%	6%
Eficiencia*	15%	0%	0%	3%	0%	6%	6%	0%	0%
Conectividad*	15%	3%	0%	0%	0%	3%	9%	0%	0%
Transparencia focalizada	12%	12%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Consulta	12%	0%	0%	6%	0%	0%	3%	0%	3%
Libertad de expresión*	12%	3%	0%	0%	0%	0%	3%	3%	3%
Protección datos personales*	9%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	6%	3%
Vigilancia	9%	0%	0%	3%	0%	0%	3%	0%	3%
Transparencia Reactiva	6%	6%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Co-producción	6%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3%
Protección denunciantes	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	0%
Contabilidad	3%	0%	0%	0%	0%	3%	0%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, el concepto que con mayor frecuencia fue incluido en alguna de las tres posibles dimensiones fue el de datos abiertos, con una mención total de 85 por ciento y clasificado con la mayor frecuencia en la dimensión de acceso/transparencia. Es interesante notar que aunque este concepto no recibió la puntuación más alta como componente del gobierno abierto (Figura 1), al momento que los encuestados definieron dimensiones, datos aparece como el concepto más utilizado. Lo anterior probablemente se debe a que en la práctica datos abiertos puede ser medido de una forma más concreta y directa. Conceptos como participación, transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y transparencia proactiva fueron utilizados por más de 50 por ciento de los encuestados en la construcción de categorías.<sup>4</sup>

## CONCLUSIONES

Con base en la revisión de literatura, el estudio de mediciones existentes y el análisis de las respuestas obtenidas a partir de la encuesta de expertos, se puede observar que la transparencia, la participación y los datos abiertos ocupan un lugar preponderante en las percepciones de lo que un gobierno abierto debería ser. Aunque en la literatura la colaboración es también un componente clave, ninguno de los instrumentos consultados lo han incorporado a su medición, ni tampoco es considerado como esencial por los expertos. La rendición de cuentas, si bien se considera relevante, en sí mismo no fue considerada como una dimensión constitutiva del gobierno abierto por los expertos.

---

<sup>4</sup> Mientras que la participación fue clasificada mayoritariamente en la dimensión de *Participación* (por 64% de las personas), la transparencia, el acceso y la transparencia proactiva fueron agrupadas en la de *Acceso/Información* (con 52%, 45% y 42% de acuerdo, respectivamente). El concepto de *Rendición de cuentas*, por su parte, presenta un caso interesante, pues si bien más de 12 por ciento de los encuestados consideró que debería haber una dimensión con dicho nombre (véase Tabla 4), no existió consenso respecto de su clasificación como concepto en alguna de las dimensiones, como en el resto de los casos: 12 por ciento de los encuestados consideró que debía estar en la dimensión de *Rendición de cuentas* o en la de *Acceso/Transparencia*, 9 por ciento en la de *Control* y 6 por ciento en la de *Participación* o la de *Medios/Fines*. Adicionalmente, la dimensión de *Rendición de cuentas* fue una de las ocho dimensiones en las que menos conceptos fueron clasificados, mientras que las dimensiones de *Acceso/Transparencia* y *Participación* agruparon la mayor cantidad. Esto de nueva cuenta puede ser un indicador del hecho de que la *Rendición de cuentas*, si bien deseable en cualquier tipo de gobierno democrático, es un concepto transversal que depende del funcionamiento de diversos mecanismos que no necesariamente constituyen acciones concretas de *Gobierno Abierto*, como sí lo puede ser la transparencia proactiva o la participación ciudadana. Finalmente, a pesar de que los conceptos utilizados como controles ocuparon un lugar inferior en la lista, otros conceptos como *Innovación*, *Co-producción*, *Co-creación*, *Gobierno electrónico* y *Transparencia focalizada* tampoco obtuvieron un lugar preponderante en la Tabla.

Tomando en cuenta lo anterior, el estudio empírico del gobierno abierto se realizará a partir de dos dimensiones fundamentales: la transparencia y la participación. Se considera que estas dos categorías generales pueden agrupar el resto de conceptos considerados como importantes, tales como el acceso a la información, la transparencia proactiva, los datos abiertos; así como la colaboración, la toma de decisiones conjunta, la corresponsabilidad y el control ciudadano. La interacción ideal estas dos dimensiones —que en una analogía de mercado bien podrían conceptualizarse bajo una lógica de oferta y demanda—, traería consigo la creación de valor público en un escenario de gobernanza en el que el gobierno informa a los ciudadanos sobre sus actividades; incluye a éstos en los diversos niveles de sus procesos decisorios y de política, y en consecuencia se vuelve no sólo más eficaz, sino eficiente, responsivo y legítimo. Asimismo, desde una perspectiva ciudadana, la apertura devuelve a los ciudadanos un grado de control sobre la acción de sus gobernantes, e incrementa las posibilidades de que su voz sea escuchada de forma más directa y de encontrar una solución a los problemas de su comunidad.



## MEDICIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO

Como se anotó en la sección anterior, se realizó un ejercicio de análisis con el objetivo de identificar los atributos clave que enmarcan el concepto de gobierno abierto con el potencial de ser observados y medidos. Dicho ejercicio, que comprendió la revisión de literatura y el desarrollo de una encuesta a los expertos en la materia, sirvió como base para la elaboración del instrumento que permitirá realizar el levantamiento de la Métrica de Gobierno Abierto. A partir de este ejercicio se definieron las dimensiones y componentes que integrarían el instrumento de medición, el cual se detalla a continuación.

El instrumento para medir el gobierno abierto en México tiene dos componentes, transparencia y participación ciudadana, pues ambos constituyen elementos necesarios para que gobierno y ciudadanos interactúen, cada uno desde una posición distinta, para lograr una acción gubernamental más eficaz. Con la implementación de mecanismos para la transparencia gubernamental los ciudadanos pueden acceder a la información relativa a la toma de decisiones públicas y, gracias a la existencia de espacios para canalizar la participación ciudadana, incidir en ellas. Ambas dimensiones se complementan y refuerzan. Un gobierno transparente, sin el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones públicas, es solamente eso, un gobierno que hace públicas sus acciones. Por otro lado, un gobierno que invita a la ciudadanía a tomar parte en las decisiones que la afectan, pero que no les otorga la información necesaria para contribuir efectivamente, convierte la participación en un ejercicio incompleto o decorativo. Solo en la medida en la que ambas dimensiones existan, un gobierno podrá aspirar a ser abierto, es decir, a permitir el acceso a la información y a la toma de decisiones, a involucrar a ciudadanos informados y con capacidad de incidir y controlar el ejercicio del poder (Meijer et al, 2012; Mulgan, 2014; Cejudo, 2015).

Para medir cada una de estas dimensiones, en este instrumento se asocian distintos componentes a cada una, pues son conceptos que están íntimamente relacionados a la transparencia o a la participación ciudadana, en tanto que atributos de las mismas. Son cuatro los componentes asociados a la dimensión de transparencia: acceso a la información, transparencia reactiva, transparencia proactiva y datos abiertos. El objetivo de estos componentes es conocer si el gobierno, observado empíricamente en cada uno de los sujetos obligados, hace pública la información relativa a sus decisiones y acciones, en qué medida lo hace y de qué calidad es dicha información. Los componentes asociados a la dimensión de participación ciudadana son tres: la consulta, involucramiento y colaboración de los ciudadanos. El objetivo de estos componentes es incluir las distintas formas mediante las cuales los ciudadanos pueden incidir en la toma de decisiones públicas. Aunque cada una supone un mayor grado de empoderamiento ciudadano que otro, ninguna se concibe como mejor que otra *per se*.

Este primer apartado del instrumento permite observar los esfuerzos que está llevando a cabo el gobierno para avanzar en estas dos dimensiones. En muchas de las mediciones sobre gobierno abierto se ha considerado solo la transparencia y la participación ciudadana (con sus respectivos componentes) desde la perspectiva gubernamental. Pero un gobierno, para ser abierto, requiere que la información que da cuenta de sus acciones sea realmente útil para el ciudadano, y que los mecanismos de participación creados por el gobierno para incluir su opinión sobre los asuntos públicos, realmente les permitan involucrarse. Por eso, el instrumento de medición del gobierno abierto está compuesto también de una perspectiva complementaria: la del ciudadano. La inclusión de esta última tiene como fin medir también si los esfuerzos del gobierno por ser más transparente e incluir a los ciudadanos en los asuntos públicos están dispuestos de forma tal que pueden generar beneficios concretos en la vida cotidiana del ciudadano.

## INSTRUMENTO DE MEDICIÓN

### EL GOBIERNO ABIERTO DESDE UNA PERSPECTIVA GUBERNAMENTAL

#### *Dimensión 1: Transparencia desde la perspectiva del gobierno*

De acuerdo con la Real Academia Española, el adjetivo transparente, aplicado a un cuerpo, implica que “*permite ver los objetos con nitidez a través de él*”. Una segunda acepción indica que “*se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse*”; una tercera, que es “*claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad*”. En concordancia con dichas definiciones, Cejudo, López y Ríos (2012) afirman que la transparencia, vista desde el terreno gubernamental, es una cualidad de un objeto: “*[u]na empresa, una organización o un gobierno es transparente cuando mantiene un flujo de información accesible, oportuno, completo, relevante y verificable*” (2012: 18).

Así, la transparencia gubernamental implica no sólo la publicación de información a cargo del gobierno, sino también el acceso, comprensión y uso de dicha información por parte del público (Ginsberg et al, 2012). De ahí que se argumente que una política de transparencia consiste en “*una acción gubernamental orientada a maximizar la publicidad de la información en el proceso del ejercicio del poder*” (Merino 2008 en Cejudo, López y Ríos 2012, 18-19). Esto significa que en un gobierno la transparencia no está dada, depende de acciones deliberadas y, por lo tanto, implica una decisión de la que se desprende el grado de su existencia. De esta manera, la transparencia gubernamental no sólo supone la voluntad y el esfuerzo del gobierno por evitar la ambigüedad en su acción y poner a disposición de los ciudadanos información pública de forma nítida; tal como se plantea en el artículo 6to del texto constitucional, requiere también de una audiencia que pueda adquirir dicha información, comprenderla y usarla (Ginsberg et al. 2012).

Tomando en cuenta lo anterior, no sorprende que la transparencia gubernamental se haya convertido en uno de los atributos deseables de la gobernanza democrática, pues se ha su adopción ha sido vinculada a una serie de consecuencias positivas sobre los procesos políticos y de gobierno, en la gestión gubernamental y el diseño de las políticas públicas (Cejudo, López y Ríos 2012, 19). La transparencia gubernamental se ha vuelto también un principio de actuación del Estado mexicano. Uno de los principales supuestos, es que la transparencia hace a los gobiernos menos corruptos, más eficientes, más democráticos y más legítimos (Hood y Heald 2006 en Meijer, t’Hart y Worthy 2015, 1). Como herramienta, no sólo constituye un ingrediente esencial de la rendición de cuentas que permite poner información pública a disposición de los ciudadanos y hacer valer su derecho de acceso a la información, sino que hoy es una de las piedras angulares de la idea de la democracia moderna (Cucciniello, Nasi y Valotti 2012).

Desde una perspectiva gubernamental, la transparencia, como dimensión fundamental de lo que un gobierno abierto debería representar, necesariamente va más allá de simplemente poner información a disposición de los ciudadanos. Idealmente, la información liberada debería ayudar al gobierno a ser más eficaz (en la identificación y solución de problemas públicos al dar a sus ciudadanos insumos de información con los cuales pueda participar activamente en el ciclo de política pública) (Cicatiello, De Simone & Gaeta 2015; McGee & Gaventa 2010), más eficiente (transparentar información de forma proactiva o focalizada evita los costos asociados al seguimiento de solicitudes individuales de información) (The Economist 2013) y más legítimo (de Fine Licht, Naurin, Esaiasson & Gilljam 2012).

A partir de esta lógica y con base en las definiciones identificadas de gobierno abierto, las métricas que se han desarrollado para su medición, y la información recopilada mediante la encuesta de expertos, la metodología para estudiar la transparencia gubernamental en el marco del gobierno abierto está orientada a resolver si (1) los sujetos obligados cuentan con mecanismos que le permiten a los ciudadanos acceder a información sobre sus acciones y decisiones, (2) si existen portales electrónicos donde pueda ser consultada de manera accesible la información pública, (3) si los sujetos obligados publican más información que la que es pública de oficio y de forma focalizada, y (4) si la información que se publica se hace en formato abierto. Para este fin, en el instrumento de medición se toma como unidad de análisis a los sujetos obligados. La medición de la dimensión de transparencia desde la perspectiva gubernamental contendrá cuatro componentes básicos, cada uno con sus propios indicadores y variables: 1) Acceso a la información, 2) Transparencia reactiva, 3) Transparencia proactiva y 4) Datos abiertos.

- Acceso a la información

El derecho de acceso a la información, materializado en el derecho de solicitar información a las instituciones gubernamentales, debe estar garantizado no sólo con normas, sino con procesos (Fierro, García, Ríos, Velázquez y Zavala 2014, 92). Esto quiere decir que el acceso a la información no sólo debe estar asentado en la Ley, sino que, en la práctica, deben existir procesos homogéneos y efectivos de recepción, atención y resolución de solicitudes de información que permitan al ciudadano acceder en tiempo y forma a la información pública que requiere.

Si bien el acceso a la información ha sido evaluado por distintas organizaciones e instrumentos, las métricas hacen referencia, por lo general, al marco jurídico que sustenta dicho derecho. Uno de los ejemplos más relevantes a nivel internacional es el *Global Right to Information Rating*. En su esfuerzo por medir la fortaleza de los marcos legales del derecho a la información alrededor del mundo, este ranking incluye en su metodología un conjunto de indicadores que evalúan la forma en que los procedimientos de acceso a la información se encuentran estipulados en el marco legal. De forma

similar, el *Índice del Derecho de Acceso a la Información en México* (IDAIM), mide la calidad de las leyes de transparencia en México y cuenta con una dimensión que evalúa el procedimiento de acceso a la información pública y obligaciones de oficio. Un caso similar —aunque con una metodología menos elaborada—, es el del instrumento *CIMTRA-Legislativo* que evalúa el acceso a la información pública en el ámbito de los poderes legislativos locales. Por otra parte, el *Open Government Index*, en su dimensión de *Derecho a la información*, evalúa, con base en percepciones de ciudadanos y expertos de los diversos países participantes, si las solicitudes de información recibidas por el gobierno son atendidas, si esto es hecho dentro de un periodo de tiempo razonable, si la información proporcionada es pertinente y completa, y si las solicitudes de información son realizadas a un precio razonable y sin tener que recurrir a sobornos.

Finalmente, cabe destacar que la *Métrica de la Transparencia* también evalúa la forma en que el procedimiento de acceso se encuentra normado en las leyes de transparencia de las entidades federativas y de la Federación, incluye también un ejercicio de usuario simulado en el que, mediante solicitudes de información reales a sujetos obligados, mide la calidad de los procesos de atención (mecanismos de solicitud, gestión de la solicitud y el tiempo de respuesta) y de las respuestas a las solicitudes de información pública realizadas (la correspondencia entre la información recibida y lo solicitado y la idoneidad de la forma en que se elabora la respuesta).

En el instrumento que aquí se presenta, se buscará observar 1) si el proceso para que los ciudadanos accedan a la información de los sujetos obligados está normado de manera específica para el sujeto obligado (ya sea en una Ley, Reglamento o Lineamiento que especifique, para el sujeto obligado, el mecanismo de acceso) y 2) la eficiencia de los mecanismos con los que cuentan los sujetos obligados para garantizar este acceso en términos de la completitud de la información que se proporciona, del cumplimiento del plazo legal para otorgarla, la celeridad con la que se entrega la información y el mecanismo mediante el cual se responde.

- Transparencia reactiva

La transparencia reactiva es aquella que se relaciona con la publicación de información que debe ser pública según lo establecido en la Ley. En este componente de la Métrica se analiza la calidad de la información disponible en los portales de transparencia de los niveles federal, estatal y municipal en cuatro rubros: *resultado de auditorías, presupuesto, informe de actividades y programas operativos*. Para ello, se analizan diversas características de los portales de obligaciones de transparencia, entre las que destacan: la disponibilidad de contenidos y recursos de ayuda para que ciudadanos sin conocimiento en la materia comprendan la información; la habilitación de acciones y mecanismos de contraloría, participación ciudadana o consulta ciudadana en el portal de

obligaciones de transparencia; el tiempo de descarga del portal; el motor de búsqueda; el mapa de sitio; y el uso de enlaces únicos.

A partir del ejercicio desarrollado por la *Métrica de la Transparencia* del CIDE, en este instrumento se buscará medir la transparencia reactiva mediante la observación de los portales de transparencia de cada sujeto obligado. Esta decisión atiende al hecho de que un portal de transparencia es el espacio en donde cada sujeto debe publicar la información pública de oficio. Sin embargo, la existencia de un portal de transparencia no es garantía suficiente de que los sujetos obligados han cumplido con el mandato de dar acceso a los ciudadanos a la información que, de acuerdo con la Ley, debe ser pública. La transparencia activa existe en la medida en que la información presentada está completa y en que, además, es de fácil acceso para la población. Por ello, en este instrumento se proponen indicadores para evaluar tanto la completitud como la accesibilidad de la información en los portales de transparencia de cada sujeto obligado. Éstos retoman el análisis desarrollado en la Métrica de Transparencia para la “Dimensión Portales”, aunque no en su totalidad. Los indicadores que se considerarán en este instrumento son los siguientes:

- a. Información completa
- b. Información accesible
  - i. Lenguaje claro
  - ii. Accesibilidad por navegadores
  - iii. Ruta de navegación
  - iv. Legibilidad
  - v. *Plug-ins*
  - vi. Motor de búsqueda

- Transparencia proactiva

Hay dos maneras en que la información con la que cuentan las organizaciones públicas puede ser puesta a disposición de los ciudadanos: cuando los individuos realizan solicitudes de información y la obtienen (*divulgación reactiva*, la cual estaría capturada en el componente anterior) y cuando la información es hecha pública por iniciativa de la propia organización (*divulgación proactiva*) (Darbishire 2010). Entre los beneficios que el gobierno obtiene de la divulgación activa de información se encuentra la facilitación de la rendición de cuentas; la promoción de la integridad gubernamental; la participación informada del público en la política pública y la toma de decisiones; la mejora de los flujos de información gubernamentales y la administración de la información (y por lo tanto, de la eficiencia), y la equidad en el acceso a la información pública (*Ídem*).

Por su parte, el otrora Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI, ahora INAI o Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales), distingue entre la transparencia activa y la

proactiva: aunque ambas se refieren a la publicación de información por parte de los sujetos obligados sin que tenga que mediar una solicitud de información, el primer concepto se limita a lo establecido en la Ley (es decir, constituye una especie de *piso mínimo*), mientras que el segundo implica un esfuerzo más allá de las obligaciones establecidas en el marco jurídico para promover la reutilización de la información relevante por parte de la sociedad. De esta forma, mediante una política de transparencia proactiva, el gobierno espera agregar valor a la información, promover la participación de la sociedad civil y legitimar y elevar el reconocimiento de las instituciones proactivas (IFAI 2014; véase también el documento de Gobierno abierto: un modelo de política pública para la implementación que elaboró Víctor Peña para el INAI).

Si bien el Artículo 4 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública especifica que toda la información generada, obtenida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona, la apertura general de la información, por sí misma, no generará los beneficios ni solucionará los problemas públicos esperados. Para que esto suceda, Hill (2010) sostiene que la transparencia debe ser focalizada, es decir, que busque a) resolver un problema social concreto; b) se beneficie a una audiencia concreta; c) se publique información definida, y d) se utilicen medios de comunicación útiles para los propósitos establecidos. De esta manera, la transparencia focalizada es una especie de transparencia proactiva más fina, pues no sólo va más allá del piso mínimo estipulado en la Ley, sino que la información publicada se encuentra orientada a un problema y audiencia específicos.

Como se pudo observar en la revisión de índices y métricas de transparencia y gobierno abierto, a pesar de que existen múltiples mediciones de la transparencia, ninguna de ellas ha medido la transparencia proactiva. Como se comentó en el componente anterior, incluso la *Métrica de transparencia*, que cuenta con un componente sobre transparencia proactiva, orienta su análisis al estudio de la calidad de los portales, pero no en términos de la publicación de información adicional a la establecida en la Ley.

En suma, si bien hacer accesible la información pública a los ciudadanos es fundamental para garantizar su derecho de acceso a la información, también es importante la manera en que ésta se orienta, en que se presente y la calidad que tiene. De esta manera, en este instrumento de medición el componente de transparencia proactiva se observará mediante dos conjuntos de indicadores: uno que se desprende del análisis de calidad de los portales de transparencia de los sujetos obligados y otro que se enfoca en evaluar si la información publicada va más allá de lo estipulado en la Ley y si está orientada a atender problemas públicos concretos. En específico, el componente de transparencia proactiva estará encaminado a resolver si 1) los sujetos obligados publican información adicional a la de oficio y si 2) esta información se refiere a un problema público y va dirigida a una audiencia en específico. Para ello, se tomarán como unidades

de análisis los portales de los sujetos obligados (tanto los Portales de Obligaciones de Transparencia como los portales institucionales).

- Datos abiertos

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información establece, en su artículo 51, que los “*los organismos garantes promoverán la publicación de la información de Datos Abiertos y Accesibles*”. A su vez el Artículo 129 de esta misma Ley especifica que cuando “*la información solicitada consista en bases de datos se deberá privilegiar la entrega de la misma en Formatos Abiertos*”. En su Artículo 3, la misma Ley especifica que los Datos Abiertos son aquellos que son a) Accesibles, b) Integrales, c) Gratuitos, d) No discriminatorios, e) Oportunos, f) Permanentes, g) Primarios, h) Legibles por máquinas, i) En formatos abiertos y j) De libre uso.

En ocasiones, para que la información pueda ser comprendida (sobre todo cuando ésta es numérica), debe ser analizada y visualizada, lo cual requiere que el material sea lo suficientemente abierto para permitir su uso y reuso libre (*Open Knowledge* 2015). Los datos abiertos, en este sentido, permiten no sólo que la información pública sea compartida, accedida y reutilizada por el mayor número posible de ciudadanos, sino que tienen el potencial de liberar valor comercial y social mediante la innovación, así como fomentar la participación y el involucramiento de los ciudadanos (*Íden*). De acuerdo con la definición abierta, un ítem de información puede ser considerado como abierto si éste cumple con las siguientes condiciones:

1. Licencia abierta, que debe permitir:
  - a. Uso gratuito del trabajo.
  - b. Redistribución (que incluye la venta del trabajo que se derive del uso de la información).
  - c. Modificación.
  - d. Separación (permitir que cualquier parte del trabajo sea utilizada, distribuida o modificada libremente y de forma separada del resto del trabajo).
  - e. Compilación (permitir que el trabajo sea distribuido junto con otros trabajos diferentes sin poner restricciones sobre ellos).
  - f. No discriminar.
  - g. Propagación (los derechos adscritos al trabajo, deben aplicar a todos a quienes es redistribuido, sin que deban aceptar términos legales adicionales).
  - h. Aplicación a cualquier propósito (la licencia debe permitir el uso, la redistribución, la modificación y la compilación del trabajo para cualquier propósito; la licencia no debe impedir a nadie usar el trabajo en un campo específico de trabajo).
  - i. Libre de cargos (la licencia no debe imponer ningún compromiso, regalías u otras compensaciones o remuneraciones económicas como parte de sus condiciones).
2. Legible en máquina.
3. Acceso (disponible como un todo y con costos de reproducción mínimos/razonables, preferentemente de forma gratuita).
4. Formato abierto (conveniente y modificable; legible en computadora, disponible en *bulk*).



A nivel global, se han realizado dos mediciones importantes de datos abiertos: la del *Global Open Data Index* y la del *Open Data Barometer*. Ambas evalúan qué países liberan datos abiertos y cuáles no, para lo cual examinan conjuntos de datos considerados como *clave*. En el *Global Open Data Index*, los diez conjuntos de datos seleccionados son examinados a partir de preguntas técnicas (si está disponible, el formato de presentación, si es legible en computadora, si están actualizados, etc.) y legales (si la base de datos es pública, si es gratuita y si tiene una licencia abierta). En el caso del *Open Data Barometer*, se evalúan 15 conjuntos de datos en términos de apertura y disponibilidad (de forma muy similar al *Global Open Data Index*) y, adicionalmente, se realiza una encuesta a expertos de cada país para determinar, en una escala del 0 al 10, el impacto percibido de la liberación de los conjuntos de datos en los niveles político, social y económico.

Puesto que los datos abiertos constituyen un componente importante de las acciones de transparencia de un gobierno abierto, en su evaluación constituye un componente en sí mismo en la presente metodología. Los conjuntos de datos que se seleccionen para cada tipo de sujeto obligado, serán evaluados a partir de los siguientes indicadores:

- a. Disponibilidad en línea
- b. Formato digital
- c. Formato legible por máquina
- d. Disponible en *bulk*
- e. Acceso gratuito
- f. Licencia abierta
- g. Actualización de los datos
- h. Permanencia de los datos
- i. URLs claros para elementos clave de los datos
- j. Facilidad para encontrar la información
- k. Disponibles públicamente

### *Dimensión 2: Participación ciudadana desde la perspectiva del gobierno*

En buena parte de la literatura sobre participación ciudadana, ésta es concebida como un atributo deseable en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas, pues permite producir cambios sociales (Nelson y Wright, 1995) y, al mismo tiempo, mejorar las decisiones de los actores del gobierno (Beierle 1999; Thomas 1995). Esto implica que la participación ciudadana no solo produce beneficios para los ciudadanos, pues mejora el proceso de toma de decisiones gubernamentales, sino para el gobierno, pues le permite generar mejores resultados (Irving y Stansbury 2004).

Uno de los trabajos que más ha influido el estudio sobre participación ciudadana es el Sherry Arnstein (1969), quien argumenta que ésta es la redistribución del poder que deliberadamente permite que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones públicas. Por ello, la participación ciudadana no toma una única forma, sino que es

un continuum que varía en función del nivel de empoderamiento de los ciudadanos. La forma más básica de participación está relacionada con la información que el gobierno otorga a sus ciudadanos sobre sus acciones y decisiones. En el otro extremo, se encuentra la participación de los ciudadanos directamente en la toma de decisiones públicas (Arnstein 1969; Walters et al. 2000; Ross et al. 2002; Bishop y Davis 2002; IAPP 2005; Fung 2006; Head 2008).

En el instrumento de medición elaborado para conocer la apertura de los gobiernos, la metodología para estudiar la participación ciudadana está encaminada a resolver si (1) la forma en la que los sujetos obligados deciden tomar en consideración la opinión de los ciudadanos, (2) los mecanismos que utilizan dichos sujetos obligados para involucrar a los ciudadanos permite retroalimentarlos sobre las decisiones tomadas y (3) los sujetos obligados cuentan con espacios para la co-creación con los ciudadanos. Para este fin, en el instrumento de medición se toma como unidad de análisis a los sujetos obligados. Con la observación de cada unidad de análisis se buscará identificar también en cuántas y cuáles etapas de los procesos de las políticas públicas se desarrolla algún tipo de participación. Esto quiere decir que el instrumento estará diseñado para medir (1) la modalidad de la participación ciudadana (en adelante, los componentes de la participación) (2) en los distintos momentos de la política pública. De manera más concreta, son tres los componentes de la participación que se observarán: consulta, involucramiento y colaboración, en tres etapas de la política pública (diseño/planeación, implementación y evaluación).

A continuación se presenta un breve análisis de los componentes de la participación ciudadana antes detallados, con el fin de definir el propósito que cada uno tiene desde la perspectiva del gobierno, así como un indicador que permita medir cada componente.

- Consultar como una forma de participación ciudadana

Al consultar a los ciudadanos para obtener retroalimentación sobre las decisiones o posibles soluciones a problemas públicos, los funcionarios públicos conocen la opinión que ciertos grupos de la sociedad tienen al respecto. Para que un ejercicio de consulta sea efectivo, se requiere que el gobierno mantenga informada a la ciudadanía sobre sus acciones, pues esto permite “educar” al ciudadano con información que refleja la visión del gobierno y, en consecuencia, pueden tener mejor entendimiento de las decisiones tomadas en torno al diseño, implementación y evaluación de las acciones emprendidas (Head 2008). En las etapas de diseño (o planeación) y de implementación, informar a la ciudadanía les permite a los funcionarios exponer los motivos que sustentan determinada decisión, e idealmente aumentar su legitimidad (Irving y Stansbury 2004).

Así, una vez que se lleva a cabo un proceso de consulta, los funcionarios pueden

“educarse” a su vez, a partir del conocimiento de la comunidad, pues se enteran que políticas son indeseables desde el punto de vista de la ciudadanía (y las razones de ello), y de posibles errores fácticos o información relevante sobre el tema en cuestión (Beierle 1999). En consecuencia, los administradores cuentan con la información necesaria para ajustar sus decisiones y favorecer la implementación exitosa de una determinada política o iniciativa. De acuerdo a varios autores (véase Irving y Stansbury 2004), una política que está fundamentada en las preferencias ciudadanas puede ser implementada con menos contratiempos y a un menor costo, porque el público que se ve afectado por ella una vez que sea puesta en marcha, suele ser más colaborativo.

Las formas más frecuentes en las que se observa que el gobierno consulta a la ciudadanía son mediante el levantamiento de encuestas de opinión, elaboración de grupos focales o reuniones públicas. En el instrumento para medir la participación ciudadana (en tanto una dimensión del gobierno abierto), se buscará observar esta forma de participación a partir del análisis de la normatividad de cada uno de los sujetos obligados analizados. En particular, se buscará identificar si cada sujeto obligado tiene el encargo explícito en su normatividad de crear un canal de comunicación formalmente establecido con representantes de la sociedad civil, que permita consultarlos sobre las acciones o decisiones que emprenderá en alguna de las tres etapas del proceso de políticas públicas que se están considerando: diseño/planeación, implementación y evaluación. Además, se buscará identificar si dichos espacios de consulta ciudadana operan en la práctica.

- *Involucrar al ciudadano como una forma de participación*

El propósito de involucrar al ciudadano en el proceso de toma de decisiones consiste en permitir que las preocupaciones y asuntos de interés de los ciudadanos sean considerados y comprendidos por los administradores públicos. Involucrar a los ciudadanos en el diseño, planeación y evaluación de las políticas o iniciativas que afectan sus intereses implica que sus preocupaciones e ideas serán tomadas en cuenta por los funcionarios públicos al momento de tomar decisiones al respecto. Pero más importante aun, involucrar a los ciudadanos supone que los funcionarios públicos les explicarán las razones sobre cómo fueron consideradas sus preocupaciones y sugerencias en la decisión tomada (IAPP 2005). Esto es importante pues evita que los mecanismos para involucrar la opinión de los ciudadanos se conviertan en una simulación (Arnstein 1969), pero además, empodera a los ciudadanos y los invita a generar nuevas capacidades para innovar y proponer soluciones más creativas que en última instancia aumentarán la eficacia de la acción gubernamental (Roberts 1997).

Los mecanismos más frecuentes utilizados para involucrar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones son encuentros, talleres y sondeos de opinión (Arnstein 1969; Head 2008). En el instrumento diseñado para medir la dimensión de participación del gobierno abierto se buscará observar la posibilidad de que los ciudadanos se

involucren en la toma de decisiones mediante el análisis de la normatividad sobre participación ciudadana con la que cuenta cada uno de los sujetos obligados, específicamente, identificando si existen mecanismos o espacios para solicitar y analizar propuestas de los ciudadanos en materia de diseño, implementación y evaluación de políticas, un proceso formal para informar a los ciudadanos las razones por las que se opta por una alternativa por encima de otras y evidencia de que esto efectivamente suceda en la práctica.

- Colaboración como una forma de participación

La colaboración de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas es la forma más avanzada de participación que se observará en el instrumento de medición. Esta colaboración implica el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones, desde la definición del problema público que se atenderá, hasta la propuesta de alternativas de solución innovadoras y la elección de una de ellas (IAPP 2005). Se trata de un proceso de co-creación en el que ciudadanos y funcionarios toman decisiones de manera conjunta, que da pie a innovar en la acción gubernamental. Éste puede implicar que los funcionarios públicos busquen a los ciudadanos para escuchar sus opiniones sobre la mejor forma de abordar un problema ya sea que esta información sirva como insumo fundamental para la toma de decisiones, o bien, que la decisión final sea tomada por los propios ciudadanos. En cualquier caso, esta forma de participación lleva a los funcionarios a abandonar su forma tradicional de actuar durante la toma de decisiones en cada etapa del proceso de políticas (Head 2008).

Los mecanismos que usualmente se utilizan para lograr este tipo de empoderamiento en los ciudadanos son los consejos sobre temas y políticas específicas, comités de expertos (conformados por ciudadanos) y estructuras de planeación participativa. El instrumento buscará medir la existencia de este tipo de mecanismos mediante el análisis de la normatividad de cada uno de los sujetos obligados, así como que realmente funcionen y produzcan decisiones que resultan de un proceso de co-creación.

## EL GOBIERNO ABIERTO DESDE UNA PERSPECTIVA CIUDADANA

### *Dimensiones: Transparencia y Participación desde la perspectiva de la ciudadanía*

Los estudios sobre transparencia y participación tienden a asumir que, una vez que el gobierno decide publicar información o establecer canales para la incidencia ciudadana, la sociedad civil tendrá mayor participación en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, esto no siempre es una consecuencia directa. La transparencia y la participación requieren no sólo del actuar unilateral de los gobiernos, sino también del involucramiento activo de quienes crecientemente se han identificado como sus usuarios (Wagenheim y Reurink 1991; Barzelay y Moukhebir 1996). Dicho de otra forma, no

basta con crear mecanismos formales para transparentar la información e incluir a la población: se requiere además que, desde la ciudadanía, éstos sean fácilmente accesibles, utilizados y útiles. Sólo de esta manera se puede evitar que el gobierno abierto devenga en un ‘ritual vacío’ o en una ‘simulación’ en donde quienes gozan del poder público no lo compartan realmente con los ciudadanos (Arnstein 1969).

Por ende, en este instrumento de medición se considerará el punto de vista de los destinatarios de la acción pública. Para este fin, la perspectiva ciudadana analiza las dos dimensiones incluidas en la perspectiva gubernamental—transparencia y participación ciudadana—pero, en este caso, se busca conocer la medida en que los mecanismos oficiales para fomentar ambos fenómenos se traducen, en los hechos, en mayor facilidad para que la población se involucre en las actividades del sector público. Esto es importante porque la transparencia supone que los ciudadanos y las organizaciones tienen las capacidades y recursos necesarios para acceder a información sobre las acciones del gobierno y sobre los funcionarios que lo componen (Bannister y Connolly 2011). Como argumenta Heald (2006), el que la información esté disponible no es una condición suficiente para que la transparencia sea efectiva: los receptores de la misma deben ser capaces de procesarla y utilizarla para propósitos específicos. Una participación activa requiere que los ciudadanos puedan desempeñar un papel sustancial en el proceso de formulación de políticas públicas (OCDE 2001).

De esta manera, incluso si la responsabilidad final en cuanto a toma de decisiones se mantiene en el gobierno, es esencial que exista una relación de dos vías. El ciudadano debe tener la posibilidad real de obtener datos acerca de las acciones gubernamentales y, además, de incidir sobre su diseño e implementación. La participación, desde el punto de vista de los ciudadanos, es un proceso en gran medida dependiente de la transparencia. Esto responde a que cualquier influencia que los individuos organizados puedan tener requiere, en principio, que éstos perciban un problema concreto en la provisión de servicios. En general, la única manera de constatar que existe una situación no deseable es acceder a información sobre las decisiones de agentes oficiales.

La metodología utilizada para medir el gobierno abierto desde la perspectiva ciudadana incorpora las dos dimensiones de dicho concepto: la transparencia y la participación. En particular, este instrumento está orientado a conocer (1) la posibilidad real que tienen los ciudadanos para tomar una decisión sobre el uso de un bien o servicio público dada la información disponible y (2) la posibilidad que tienen los ciudadanos para incidir en las políticas asociadas a ciertos temas o áreas de política. Para ello, se utilizará la metodología de usuario simulado. Dicha metodología consiste en la realización de los trámites y solicitudes necesarios para obtener la información relevante para tomar una decisión sobre la prestación de algún bien o servicio vinculado a cada área de política, así como para sugerir alguna modificación en la forma en el que se desarrolla el proceso. El desarrollo de esta metodología implicará desde la consulta de

los portales web hasta visitas a las oficinas gubernamentales o el envío de solicitudes de información.

La información que resulte de este proceso permitirá conocer (1) si la información relevante a cada caso se encuentra disponible a los ciudadanos y (2) si la información recibida es suficiente para cumplir el propósito elegido. Este último criterio se divide a su vez en dos componentes: (1) la claridad, es decir, se mide si se proporciona en lenguaje ciudadano y (2) la completitud, que mide si la información a la que el ciudadano tiene acceso es suficiente para su propósito o no. En cuanto a participación, se analizará si cada área de política está asociada a algún mecanismo mediante el cual la población pueda tener incidencia sobre la formulación, el diseño o la implementación de políticas públicas relacionadas. Si éste existe, se evaluará si la ciudadanía tiene los medios para (1) dar seguimiento a sus propuestas y, en caso afirmativo, (2) participar en los procesos de decisión derivados de dicho mecanismo.

Para definir las áreas de política, y en específico, los datos vinculados a cada una que se observarán mediante la metodología de usuario simulado, se estudiaron las áreas de política vinculadas a los bienes y servicios públicos más demandados por los mexicanos, así como los conjuntos de datos vinculados a distintas áreas de política, que de acuerdo con estándares internacionales deben estar disponibles en formato abierto en cualquier país. En concreto, se estudió el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) de Transparencia Mexicana, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del INEGI y el *G8 Open Data Charter and Technical Annex*. El INCBG es una medición de la corrupción en los trámites y servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y empresas particulares; se realiza a partir de encuestas a una muestra de hogares estadísticamente representativa a nivel nacional y se ha calculado en cinco ediciones (2001, 2003, 2005, 2007, 2010). La ENCIG, por su parte, tiene como objetivo medir las percepciones sobre la calidad de trámites y servicios proporcionados por los tres niveles de gobierno, se realiza también a una muestra nacionalmente representativa de hogares y se ha calculado en 2011 y 2013. Finalmente, el *G8 Open Data Charter and Technical Annex* es el documento técnico que se desprende de la Carta de Datos abiertos, firmada por los líderes del G8 el 18 de junio de 2013. En este documento se establecen cinco principios estratégicos que, en lo sucesivo, servirán como guía de la acción gubernamental de todos los miembros del G-8.

Para cada una de los temas o áreas de política identificadas, se realizará una simulación que permita trazar la ruta que los ciudadanos deben seguir en caso de tener interés en allegarse de cualquier información de interés. De esta manera se podrá juzgar si, para una persona promedio, es factible conseguir datos asociados con cada área temática. Un ejercicio similar permitirá, adicionalmente, determinar si es posible que los ciudadanos incidan en las políticas relacionadas con cada tema o si, por el contrario, su involucramiento en este sentido es limitado.

## UNIDADES DE ANÁLISIS CONSIDERADAS EN EL INSTRUMENTO

Las unidades de análisis para la perspectiva gubernamental (tanto en las dimensiones de transparencia como de participación) serán los sujetos obligados definidos en la Ley General de la materia. Los sujetos obligados se agruparán en grupos definidos en la Ley: “cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal”. Para los propósitos de esta Métrica, los grupos definidos son los siguientes:

**Figura 6.** Tipos de sujetos obligados

	<b>Federal</b>	<b>Estatal</b>	<b>Municipal</b>
<b>Ejecutivo</b>	Dependencias y entidades de la administración pública federal	Dependencias y entidades de la administración pública estatal	Presidencia municipal, organismos descentralizados del ayuntamiento
<b>Legislativo</b>	Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Auditoría Superior de la Federación	Cámara de Diputados, Auditoría Superior del Estado	NA
<b>Judicial</b>	SCJN, Consejo de la Judicatura, Tribunal Electoral	Tribunal Superior de Justicia del Estado	NA
<b>Órganos Autónomos</b>	Órganos autónomos federales	Órganos autónomos estatales	NA
<b>Partidos políticos</b>	Partidos políticos federales	Partidos políticos estatales	
<b>Fideicomisos, fondos públicos, personas físicas, morales o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad</b>	Federal	Estatal	Municipal

Fuente: elaboración propia

Las unidades de análisis para la perspectiva ciudadana (tanto en las dimensiones de transparencia como de participación) serán las diversas áreas de política específicas, tales como las que se muestran en la siguiente tabla:

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alianza para el Gobierno Abierto. 2011. “Declaración de Gobierno Abierto”. Septiembre. Recuperado el 10 de noviembre de 2015 de <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto>.
- Arnstein, Sherry R. (1969) A Ladder Of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35:4, 216-224
- Beierle, T. C. (1999), USING SOCIAL GOALS TO EVALUATE PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL DECISIONS. *Review of Policy Research*, 16: 75-103
- Bishop, P. y G. Davis (2002) ‘Mapping Public Participation in Policy Choices.’ *Australian Journal of Public Administration* 61(1): 14-29.
- Brian W. Head (2007) Community Engagement: Participation on Whose Terms?, *Australian Journal of Political Science*, 42:3, 441-454,
- Calderón, César y Sebastián Lorenzo 2010. *Open Government: Gobierno Abierto*. Alcalá la Real: Algón Editores.
- Cejudo, Guillermo M., Sergio López y Alejandra Ríos (Eds.). 2012. “La política de transparencia en México”. México, D.F.: CIDE.
- Cejudo, Guillermo. 2015. “Gobierno abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica?”. En *Gobierno Abierto: el valor social de la información pública*, coordinado por Issa Luna y José A. Bojórquez y editado por Andrés Hoffman, . Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM e Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Disponible en línea en el Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/9/4016/8.pdf>
- Chernoff, Melanie. “What is Open Government?”. *Open Source*. Recuperado el 10 de noviembre de 2015 de <http://opensource.com/resources/open-government>.
- Chun, Soon A., Stuart Schulman, Rodrigo Sandoval & Eduard Hovy. 2010. “Government 2.0: Making connections between citizens, data and government”. *Information Polity* 15 (2): 1-9.
- Cicatiello, Lorenzo, Elina De Simone & Giuseppe Lucio Gaeta. 2015. “Lost in Transparency? Governemnt transparency, citizens’ education and external political efficacy”. *4th Global Conference on Transparency Research*, June 6. Recuperado el 30 de noviembre de 2015 de [http://www.transparency.usi.ch/sites/www.transparency.usi.ch/files/media/de\\_simone\\_gaeta\\_cicatiello\\_lost\\_in\\_transparency.pdf](http://www.transparency.usi.ch/sites/www.transparency.usi.ch/files/media/de_simone_gaeta_cicatiello_lost_in_transparency.pdf).
- Cucciniello, Maria, Greta Nasi & Giovanni Valotti. 2012. “Assessing transparency in government: rhetoric, reality and desire”. *45th Hawaii International Conference on System Sciences* DOI 10.1109/HICSS.2012.123.
- Darbishire, Helen. 2009. “Proactive Transparency: The future of the right to information?” *Working paper*. Washington, DC: The World Bank Institute. Disponible en línea en <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/DarbishireProactive-Transparency.pdf>.
- de Fine Licht, Jenny, Daniel Naurin, Peter Esaiasson & Mikael Gilljam. 2012. “When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship”. *Governance*, 27 (1) 111-134. DOI: 10.1111/gove.12021.



- Fierro, Ana Elena, Adriana García, Alejandra Ríos, Rodrigo Velázquez y Dirk Zavala. 2014. “Métrica de la transparencia 2014”. México, D.F.: CIDE. Disponible en línea en <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/?section=Documentos>.
- Gavelin, Karin, Simon Burall & Richard Wilson. 2009. “Open Government: beyond static measures”. *Involve & OECD*. Recuperado el 24 de octubre de 2015 de <http://www.oecd.org/gov/46560184.pdf>.
- Ginsberg, Wendy, Maeve P. Carey, L. Elaine Halchin & Natalie Keegan. “Government Transparency and Secrecy: An Examination of Meaning and Its Use in the Executive Branch”. *CRS Report for Congress*. November 14. R42817. Recuperado el 30 de noviembre de 2015 de <https://www.fas.org/sgp/crs/secrecy/R42817.pdf>.
- Harrison, Teresa M., Santiago Guerrero, G. Brian Burke, Meghan Cook, Anthony Cresswell, Natalie Helbig, Jana Hrdinová & Theresa Pardo. 2011. “Open Government and E-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective”. *The Proceedings of the 12th Annual International digital Government Research Conferece: Digital Government Innovation in Challenging Times* June 12-15. doi: [10.1145/2037556.2037597](https://doi.org/10.1145/2037556.2037597).
- Harrison, Teresa M., Theresa A. Pardo & Meghan Cook. 2012. “Creating Open Government Ecosystems: A Research and Development Agenda”. *Future Internet*, 4 (4), 900-928. doi:[10.3390/fi4040900](https://doi.org/10.3390/fi4040900).
- Hill, Benjamín. 2011. “Transparencia Focalizada”. Recuperado el 30 de noviembre de 2015 de [http://www.economia.gob.mx/files/Tema1\\_Transparencia\\_Focalizada\\_Resumen.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/Tema1_Transparencia_Focalizada_Resumen.pdf).
- IFAI. 2014. “Transparencia Proactiva”. Recuperado el 30 de noviembre de 2015 de <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Transparencia-Proactiva-acciones.aspx>.
- International Association for Public Participation [IAPP] (2005). ‘Public Participation Spectrum’. Recuperado el 18 de noviembre de 2015 de: <https://www.iap2.org.au/resources/iap2s-public-participation-spectrum>
- Janssen, Marijn, Yannis Charalabidis & Anneke Zuiderwijk. 2012. “Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government”. *Information Systems Management*, 29. 258-268. DOI:10.1080/10580530.2012.716740.
- Lee, Gwanhoo & Young Hoon Kwak. 2012. “An Open government Maturity Model for social media-based public engagement”. *Government Information Quarterly* 29. 492-503. doi:[10.1016/j.giq.2012.06.001](https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.06.001).
- McDermott, Patrice. 2010. “Building open government”. *Government Information Quarterly*, 27 (4). 401-413. DOI:[10.1016/j.giq.2010.07.002](https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.07.002).
- McGee, Rosemary & John Gaventia. 2010. *Synthesis report: Review of impact and effectiveness of transparency and accountability initiatives*. London: Institute of Development Studies. Disponible en línea en [http://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2011/05/synthesis\\_report\\_final1.pdf](http://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2011/05/synthesis_report_final1.pdf).
- Meijer, Albert, Deirdre Curtin y Maarten Hillebrandt. “Open government: connecting vision and voice.” *International Review of Administrative Sciences* 78.1 (2012): 10- 29.
- Meijer, Albert, Paul t’Hart & Ben Worthy. 2015. “Assessing Government Transparency: An Interpretive Framework”. *Administration & Society* Publicado en línea el 19 de agosto. doi:[10.1177/0095399715598341](https://doi.org/10.1177/0095399715598341).
- Mulgan, Richard. 2014. *Making open government work*. Hampshire, UK: Palgrave-Macmillan.

- Obama, Barack. 2009. "Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies 3-9-09". 9 de marzo. *The White House, Office of the Press Secretary*. Recuperado el 24 de octubre de 2015 de <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/memorandum-heads-executive-departments-and-agencies-3-9-09>.
- Open Forum Foundation. "The 20 Basics of Open Government: A Glossary of Terms". Recuperado el 10 de noviembre de 2015 de <http://basics.open4m.org/glossary/#o>.
- Open Government Data. "Welcome to Open Government Data". Recuperado el 10 de noviembre de 2015 de <http://opengovernmentdata.org/>.
- Open Government Guide. "Glosario. ¿Qué es el gobierno abierto?". *The Open Government Guide*. Recuperado el 10 de noviembre de 2015 de <http://www.opengovguide.com/glossary/?lang=es>.
- Open Government Standards. *The Standards*. Recuperado el 10 de noviembre de 2015 de <http://www.opengovstandards.org/>.
- Open Knowledge. 2015. "What is Open?". Recuperado el 25 de noviembre de 2015 de <https://okfn.org/opendata/>.
- Peña, Víctor. 2015. "Gobierno abierto: un modelo de política pública para la implementación" [documento interno]. México, D.F.: INAI.
- Ramírez-Alujas, A. V. 2011. "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales". *Enfoques* 9 (15): 99-125.
- Real Academia Española. 2015. "Transparente" [definición]. *Diccionario de la lengua española*. Disponible en línea en <http://dle.rae.es/?id=aMQJNiA>.
- Renée A. Irvin, John Stansbury. 2004. "Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?". *Public Administration Review* Vol. 64, No. 1
- Roberts, N. (1997). "Public Deliberation: An Alternative Approach to Crafting Policy and Setting Direction". *Public Administration Review* 57(2): 124-132.
- Ross, H., M. Buchy y W. Proctor (2002) "Laying Down the Ladder: A Typology of Public Participation in Australian Natural Resource Management". *Australian Journal of Environmental Management* 9(4): 205-17.
- Tapscott, Don. 2010. "Foreword". En *Open government: Coolaboration, transparency, and participation in practice*, editado por Daniel Lathrop y Laurel Ruma, xv-xvii. Sebastopol, CA: O'Reilly Media, Inc.
- The Economist*. 2012. "Efficiency by transparency". January 23. Recuperado el 30 de noviembre de 2015 de <http://www.economist.com/news/britain/21569716-new-attempt-reform-public-services-through-data-efficiency-transparency>.
- Turner, Lyle. "A Working Definition of 'Open Government'". Recuperado el 10 de noviembre de 2015 de <https://www.globalintegrity.org/2012/05/working-definition-opengov/>.
- Walters, L., J. Aydelotte y J. Miller (2000). "Putting More Public into Policy Analysis". *Public Administration Review* 60(4): 349-59.
- Wikipedia. 2015. "Gobierno abierto". Editado por última vez el 23 de noviembre. Recuperado el 29 de noviembre de 2015 de [https://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno\\_abierto](https://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_abierto).
- Yu, Harlan & Dan G. Robinson. 2012. "The New Ambiguity of 'Open Government'". *UCLA Law Review Disclosure*. 59. 178-208. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2012489>.

## ANEXOS

**Tabla 1.** Definiciones generales de *Gobierno Abierto* al 03 de noviembre de 2015 por componentes.

Ranking Google	Organización	Componentes							
1	Open Source	Transparencia	Participación	Rendición de cuentas	Colaboración	Datos en formatos abiertos	Mecanismos de escrutinio y vigilancia públicos		
2	Open Government Guide	Transparencia	Participación	Rendición de cuentas					
3	Wikipedia	Transparencia	Vigilancia pública	Rendición de cuentas	Colaboración para mejora de servicios públicos	Derecho a la información	Software libre		
4	Open Government Standards	<i>Transparencia</i>							
		Derecho a la información	Publicación proactiva de información	Acceso y reutilización	Formatos abiertos	Acceso	Compilación de información	Mecanismos de revisión independientes	
		<i>Participación</i>							
		Apertura	Fechas límite claras y razonables	Colaboración activa	Procedimientos apropiados y claros	Transparencia y rendición de cuentas			
		<i>Rendición de cuentas</i>							
		Códigos de conducta	Mecanismos prevención de conflictos de interés	Declaración de bienes	Transparencia y regulación del cabildeo	Mecanismos de protección de informantes	Transparencia en adquisiciones	Cuerpos de vigilancia independientes	
5	Open Government Data	Transparencia	Producción de valor social y comercial	Datos abiertos					
6	Global Integrity	Transparencia	Involucramiento del público	Rendición de cuentas	Datos abiertos	Gobierno electrónico	Mecanismos anticorrupción		
7	Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)	Transparencia	Participación	Eficacia	Empoderamiento ciudadano	Mecanismos anticorrupción	Accesibilidad	Nuevas tecnologías	
		Innovación	Apertura	Información oportuna y de alto valor	Estándares de integridad profesional	Normas de protección a denunciantes	Conectividad en línea y móvil		
8	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	Transparencia	Responsividad	Rendición de cuentas	Información compartida y diseminada	Flujo gratuito de información	Accesibilidad		
9	White House Memorandum	Transparencia	Participación	Rendición de cuentas					
10	Open Forum Foundation	Transparencia (proactiva y reactiva)	Exigencia de cuentas	Rendición de cuentas	Colaboración	Mecanismos anticorrupción	Accesibilidad	Confianza	
		Integridad	Innovación	Derecho de acceso a la información	Información no restringida	Eficiencia			

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 2.** Definiciones académicas de *Gobierno Abierto* al 03 de noviembre de 2015 por componentes.

Ranking Google Scholar	Autores	Componentes						
1	Tapscott (2010)	Transparencia	Innovación	Colaboración	Apertura	Recursos compartidos	Integración	Conexión
2	McDermott (2010)	Transparencia	Participación	Colaboración				
3	Janssen, Charalabidis & Zuiderwijk (2012)	Transparencia	Involucramiento	Supervisión	Datos abiertos	Interacción		
4	Yu & Robinson (2012)	Apertura tecnológica	Apertura política	Datos adaptables	Rendición de cuentas			
5	Lee & Kwak (2012)	Transparencia	Participación	Colaboración	Compromiso ubicuo			
6	Harrison, Pardo & Cook (2012)	Transparencia	Resultados valorados	Compromiso	Datos compartidos	Sustentable	Interdependencia	Innovación
7	Harrison, Guerrero, Burke, Cook, Cresswell, Helbig, Hrdinová & Pardo (2011)	Transparencia	Participación	Colaboración	Creación de valor público			
8	Chun, Schulman, Sandoval & Hovy (2010)	Transparencia	Participación	Colaboración	Tecnologías Web 2.0			
9	Ramírez-Alujas (2011)	Transparencia	Colaboración	Datos abiertos	Propiedad intelectual compartida	Apertura medios y redes sociales	Interdependencia	Integridad
10	Calderón & Lorenzo (2010)	Transparencia	Participación	Colaboración	Decisiones basadas en necesidades y preferencias	Conversación constante	Comunicación abierta y transparente	

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 3.** Conceptos por frecuencia de inclusión en definiciones de GA.

Concepto	Frecuencia de mención en definiciones	Porcentaje
Transparencia	19	95%
Colaboración	11	55%
Participación	10	50%
Rendición de cuentas	9	45%
Datos abiertos	7	35%
Apertura	5	25%
Mecanismos anticorrupción	4	20%
Accesibilidad	4	20%
Códigos de conducta/Integridad profesional	4	20%
Innovación	4	20%
Integración/involucramiento/interacción	4	20%
Derecho a la información	3	15%
Producción valor social/público	3	15%
Mecanismos vigilancia públicos	3	15%
Transparencia proactiva	2	10%
Mecanismos protección informantes	2	10%
Uso de tecnologías	2	10%
Información compartida	2	10%
Compromiso	2	10%
Interdependencia	2	10%
Conversación/Comunicación	2	10%
Software libre	1	5%
Reutilización	1	5%
Compilación	1	5%
Gobierno electrónico	1	5%
Eficacia	1	5%
Empoderamiento ciudadano	1	5%
Responsividad	1	5%
Exigencia de cuentas	1	5%
Eficiencia	1	5%
Recursos compartidos	1	5%
Sustentabilidad	1	5%
Conexión	1	5%

Fuente: elaboración propia.