

**CONFIANZA, LEGITIMIDAD, Y GOBIERNO ABIERTO:  
El Caso de México y su Crisis Institucional**

Lic. Manuel Ochoa Ayala  
**Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales**  
Octubre, 2017

## **RESUMEN**

En Octubre de 2013, México recibió junto con Indonesia la co-presidencia de la Alianza Mundial para el Gobierno Abierto, iniciando un compromiso desde la Presidencia de la República, en asumir el liderazgo para promover la iniciativa a nivel global, generando un Plan de Acción 2013-2015, y buscando ser un referente en el mundo en materia de Gobierno Abierto. Sin embargo, a 4 años de haber asumido dicho compromiso, México vive una crisis de legitimidad de sus instituciones, con un gobierno acusado de espiar a periodistas, activistas y políticos de oposición, con una sociedad civil que rompió los lazos con la alianza tripartita por dichos actos de espionaje, y con una ciudadanía con cada vez menor confianza en sus instituciones gubernamentales, políticas y electorales, esto último de acuerdo a los índices más confiados y actualizados en la materia. El presente trabajo académico busca analizar la relación entre los niveles de implementación de la política de Gobierno Abierto en el país y la confianza y legitimidad de los ciudadanos en sus instituciones, contrastando los planes realizados con los objetivos cumplidos, e identificando las principales fallas en la implementación de dicha política de Gobierno Abierto, y su impacto en la legitimidad y confianza ciudadana.

**Palabras clave:** Gobierno Abierto, Confianza, Legitimidad, Instituciones Públicas, Políticas Públicas, México.

## **ABSTRACT**

On October 2013, Mexico, along with Indonesia, received the Co-Presidency of the Open Government Partnership, fully committing, from the Office of the President, to take leadership in promoting the global Open Government initiative, creating a 2013-2015 Action Plan, and becoming a world referent in terms of Open Government. However, after 4 years of engaging in that commitment, Mexico lives a legitimacy crisis within its Government Institutions with a Government publicly accused of spying on journalists, activists and government opposition, with Civil Society Organizations that broke ties with the Tripartite Alliance in the OGP because of such acts of espionage, and with a citizenship that trusts less its Governmental, Political and Electoral Institutions, the latter trust trend according to the most confident and up-to-date indexes in the matter. This academic research seeks to analyze the relationship between the levels of Open

Government Policy implementation in the country and the trust and legitimacy perceptions of the citizens in their Government Institutions, identifying with this the contrast between action plans made and fulfilled objectives, along with the identification of main Open Government Policy implementation flaws and its impact on citizens legitimacy and trust.

**Key words:** Open Government, Trust, Legitimacy, Public Institutions, Public Policies, Mexico.

### **NOTA BIOGRÁFICA**

Manuel Ochoa Ayala es actual Maestrante en Políticas Públicas por el Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, de Michoacán, México. Estudió la Licenciatura en Administración de Empresas en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey, además de una especialidad en Ciencia Política en el mismo instituto. Ha realizado cursos relacionados sobre Políticas Públicas en la Universidad de Virginia, Participación Ciudadana, y Presupuesto Basado en Resultados por parte de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente también colabora como docente en la Universidad Nacional Abierta y a Distancia de México.

## ÍNDICE

Gobierno Abierto: Retrospectiva Teórica .....	4
Gobierno Abierto en México: Contexto Histórico .....	7
Plan de Acción 2013-2015: Contrastes y Realidades.....	9
Crisis Institucional: Legitimidad y Confianza Ciudadana.....	13
Conclusiones y Recomendaciones.....	20
Bibliografía.....	23
Anexos.....	26

El Gobierno Abierto se ha presentado a nivel mundial como un nuevo modelo de gobernanza, basado en los pilares de la transparencia, la participación, y la co-creación. En el presente documento se analizará su implementación en el país de México. Se analizarán los avances y fallas de sus planes de acción e implementación, y la relación que existe con la crisis institucional de confianza y legitimidad que vive el país en la actualidad, esto a través de una identificación cualitativa y cuantitativa de factores específicos con estudios cuantitativos de organizaciones públicas y privadas. En el primer y segundo capítulo se hará un abordaje teórico e histórico del Gobierno Abierto en México, en el segundo capítulo se analizará de manera integral el Plan de Acción 2013-2015, en el cuarto capítulo se analizará la crisis institucional de confianza y legitimidad de México, finalizando con conclusiones y recomendaciones tanto a nivel de implementación de las políticas, como a nivel académico y de investigación.

### **Gobierno Abierto: Retrospectiva Teórica**

De acuerdo a su declaración pública, la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership) es una iniciativa multilateral que busca asegurar compromisos concretos de gobiernos nacionales para promover la transparencia, el empoderamiento ciudadano, el combate a la corrupción y el uso de nuevas tecnologías que fortalezcan el proceso de gobernanza. Dentro de su estructura, la AGA ha determinado a un Comité Directivo compuesto de representantes internacionales de gobierno y sociedad civil para su toma de decisiones.

Como parte fundamental de sus objetivos operacionales comprende la adopción por parte de los países miembros, de Planes de Acción conformados por compromisos puntuales que promueven los principios de Gobierno Abierto y que se integran a programas y planes de gobierno implementados desde el Poder Ejecutivo, para expandir los límites actuales de sus políticas.

La Alianza para el Gobierno Abierto nació en Septiembre del 2011, con 8 países fundadores que firmaron y apoyaron la Declaración de Gobierno Abierto, la cual se propuso para consolidar los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Los países que manifestaron su plan de acción en pro del Gobierno Abierto fueron México, Brasil, Indonesia, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, el Reino Unido y los Estados Unidos.

Desde su origen en 2011, la AGA ha aceptado a 67 gobiernos adicionales a la Alianza, y ha creado y reforzado más de 2,500 compromisos de gobiernos nacionales y subnacionales en materia de Gobierno Abierto (OGP, 2017).

A partir de lo anterior, resulta importante definir claramente qué es el Gobierno Abierto, principalmente en el contexto de México y América Latina, a fin de entender en su totalidad la relevancia de la estructura y los Planes de Acción en la AGA. Uno de los conceptos más recurridos es el que presentan Calderón y Lorenzo (2010), definiendo Gobierno Abierto como un gobierno que “entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente”.

Hay que recordar que a la fecha no se ha definido un concepto final de Gobierno Abierto y es más bien “un concepto en permanente expansión y redefinición”, como lo menciona Ramírez Alujas (2011); Para el autor, a diferencia de Calderón y Lozano, el concepto de Gobierno Abierto juega un papel de involucramiento con todos los stakeholders (grupos de interés) sociales, de acuerdo a Ramírez Alujas: “El Gobierno Abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de la burocracias estatales.”

Para Ramírez Alujas el concepto de Gobierno Abierto es un ecosistema de desarrollo, en el cual los ejes de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Participación y la Colaboración son la clave para el desarrollo la co-creación de valor, tal es el esquema que se muestra en el Anexo 1.

En definiciones realizadas por académicos mexicanos, para Martínez Narro (2012) el Gobierno Abierto es una plataforma de democracia abierta, para transitar del gobierno al e-

gobierno, de acuerdo a Martínez “bajo los ejes de transparencia, participación y colaboración, Gobierno Abierto se ha posicionado como una nueva forma de fortalecimiento de las capacidades del Gobierno y la modernización de la Administración Pública, tomando exclusivamente como base las tecnologías de información.”

Valenzuela Mendoza (2014) complementa muy bien la definición de Gobierno Abierto al estructurar su concepto a partir de 3 niveles en un marco analítico: En el nivel macro se ubican “un conjunto de reglas que habrán establecer el marco de la transparencia y participación ciudadana, componentes esenciales de un gobierno abierto”, en el nivel meso se encuentran “la visión tecnológica y política. La primera, asociada al uso intensivo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), liberación de datos útiles en formato reutilizable, plataformas interoperables y otros conceptos que devienen de un gobierno electrónico, éste último como antecedente directo de un gobierno abierto” y en nivel micro se ubican “la política pública de gobierno abierto, donde la transparencia y la participación, son los medios para formar una estructura de incentivos en la definición de acuerdos, para el diseño e implementación de acciones concretas” (Valenzuela Mendoza, 2014), el Anexo 2 muestra el esquema de Valenzuela Mendoza para el análisis multinivel de Gobierno Abierto.

A través de las definiciones de Martínez Narro y Valenzuela Mendoza, podemos apreciar que en México el concepto de Gobierno Abierto ha cobrado un tono analítico de los procesos y una definición práctica que busca adaptarse a los programas actuales, cuestión que integra las particularidades de funcionamiento del sistema político mexicano, en contraste con algunas definiciones internacionales que utilizan meramente conceptos teóricos para definir al Gobierno Abierto, es por ello que tomaremos las definiciones de Martínez Narro y Valenzuela Mendoza, como eje para la construcción del presente análisis sobre el Gobierno Abierto en México.

## **Gobierno Abierto en México: Contexto Histórico**

México tiene historia desde la creación de la AGA, ya que participó como miembro fundador, en el contexto internacional, es reconocido como líder en el tema de gobierno abierto y a lo largo de su involucramiento y participación ha promovido 3 Planes de Acción, el más reciente de ellos siendo el Plan de Acción 2016-2018, este último basado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 de la ONU. Es importante resaltar que en América Latina, únicamente Brasil formó parte de los co-fundadores junto con México.

México tenía, tal como lo menciona el Núcleo de la Sociedad Civil de la Alianza para el Gobierno Abierto en México (2015), y previo a la fundación de la AGA, plataformas reconocidas en materia de transparencia y derecho a la información pública impulsada por la agenda gubernamental, tal es el caso de la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) en 2002, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que entró en vigor desde 2003, así como el derecho a la información y la protección de datos personales que entró en vigor a nivel constitucional en 2007.

Los Planes de Acción bianuales de implementación de las políticas de Gobierno Abierto en México se realizan con apoyo de las OSC mediante la figura del Secretariado Técnico Tripartita (STT), que se compone por un representante del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y un representante del Comité Coordinador de Sociedad Civil de AGA. Por lo que el papel representado por las OSC es fundamental para la instrumentación de la estrategia de gobierno abierto en el país.

En 2015 México fue sede de la Cumbre Mundial de Gobierno Abierto, realizada durante el mes de Octubre en el Palacio de Minería de la Ciudad de México. En dicha Cumbre se analizaron los compromisos cumplidos en la materia y los planes futuros, además que la Presidencia de México asumió un compromiso más amplio, al menos en el discurso, de fomentar las políticas de gobierno abierto a nivel sub-nacional.

Uno de los principales logros mexicanos en materia de Gobierno Abierto es la creación de la Estrategia Digital Nacional, que de acuerdo a la Presidencia de la República (2017), tiene como



objetivos la creación de un México Digital a través de la transformación gubernamental hacia el logro de un Gobierno Abierto, el fomento a la economía digital, la transformación educativa a través de la TICS, la salud universal y efectiva a través de un modelo de gobierno de información en salud que apoye la convergencia de los sistemas de información en salud, e impulsar la innovación cívica y participación ciudadana.

Hay que reconocer que la Estrategia Digital Nacional ha logrado un avance importante en sus objetivos, como ejemplo, se digitalizaron más de 4 mil trámites que ahora se realizan a través del portal gob.mx, se integraron más de 2 mil recursos académicos en la plataforma @prende 2.0 y se digitalizaron más de 140 mil certificados de nacimiento.

Es a través de esta Estrategia Digital Nacional que México ha incorporado agendas multinacionales como parte de su Plan de Acción para el desarrollo del Gobierno Abierto en México, tal es el caso de la Declaración 2030 para el Desarrollo Sostenible. En 2015, México, como Presidente de la AGA, firmó junto con otros 12 países una Declaración Conjunta de Gobierno Abierto para la Agenda 2030, en la cual, de acuerdo al portal Gob.MX (2015) se establecía lo siguiente “Reconocemos la importancia de aprovechar nuestros esfuerzos e impulsar los principios de transparencia y gobierno abierto como herramientas esenciales para asegurar la implementación efectiva de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

Otro gran logro de las políticas de Gobierno Abierto en México es el portal de Datos Abiertos, en donde se encuentran cerca de 28 mil datos de 240 instituciones de gobierno y que van con temáticas desde cultura y turismo hasta finanzas, seguridad y justicia. Tal y como se menciona en los documentos de la Estrategia Digital Nacional (2017) “La Política de Datos Abiertos está enfocada en poner los datos públicos que genera el gobierno bajo un marco normativo con formatos que faciliten su acceso, entendimiento, utilización y distribución por parte de cualquier persona y para cualquier fin”, la implementación de la Política de Datos Abiertos en México “tiene el fin de divulgar y fomentar la publicación y el uso de Datos Abiertos a través de mecanismos institucionales, que den certeza jurídica y establezcan estándares abiertos e interoperables”.

## **Plan de Acción 2013-2015 de México: Contrastes y Realidades**

Como lo indican documentos oficiales, el primer Plan de Acción de México fue publicado en Septiembre de 2011, integrado por 27 compromisos enmarcados en cuatro de los cinco retos de la Alianza del Gobierno Abierto: 1) Mejora de los servicios públicos, 2) Incrementar la integridad pública, 3) Aumentar la efectividad en el manejo de los recursos públicos, 4) Incrementar la rendición de cuentas corporativa.

Debido a críticas de la sociedad civil, que declaró no sentirse incluida en el diseño del mismo, y debido a una fallida comunicación y difusión, la sociedad mexicana desconoció a profundidad de este primer plan, lo que generó que los potenciales beneficios no se materializaran a cabalidad, incluso sin una realización de medición de impacto.

El 29 de Enero del 2014, México presentó su segundo plan de acción, denominado Plan de Acción 2013-2015, en esta ocasión sí se incluyó la participación de la sociedad civil en el diseño del mismo, y contó con 26 compromisos agrupados en 5 grandes objetivos vinculados con el desarrollo del país: 1) Gobierno centrado en los ciudadanos, 2) Presupuesto abierto y participativo, 3) Datos abiertos para el desarrollo, 4) Empoderamiento y participación ciudadana, y 5) Cambio Climático y gobernanza de recursos naturales.

Acorde a la estructura del plan de acción, los compromisos cuentan con planes de trabajo con metas semestrales para su cumplimiento, cada meta contiene actividades específicas a realizarse en periodos de 6 meses para cumplirse, estas metas a su vez cuentan con indicadores, medios de verificación y responsables, un ejemplo de los formatos de evaluación de este plan se anexa al final del presente documento.

Para la evaluación del Plan 2013-2015, se tomó en cuenta las observaciones realizadas por el IRM (Mecanismo Independiente de Reporte) que pertenece al Comité Directivo Internacional de la Alianza para el Gobierno, además se construyó en conjunto con la Asociación Civil Gobierno Fácil, un tablero en el que se podía identificar el grado de avance de cada uno de los 26 compromisos planteados.

El Gobierno mexicano presentó finalmente en Mayo de 2015 los resultados de su plan de acción, sin embargo desde la presentación de estos resultados, empezaron las diferencias entre la sociedad civil y el gobierno mexicano, que tiempo después derivarían en el rompimiento de la Secretariado Técnico Tripartita (STT) con el que operaba en México la Alianza para el Gobierno Abierto.

La metodología utilizada para identificar el nivel de cumplimiento se estableció en 5 niveles: No comenzado, limitado, sustancial, y completado. Cada nivel representa un 25% de cumplimiento del plan que se va acumulando conforme se avanza en el nivel, acorde a los indicadores establecidos por cada compromiso desde el diseño del plan de acción, en la siguiente tabla se presenta un resumen de cada uno de los compromisos y su nivel de cumplimiento.

Tabla 1.1 Nivel de cumplimiento de los compromisos del Plan de Acción 2013-2015

Compromiso del Plan de Acción	Nivel de cumplimiento
1) Tu Gobierno en un solo punto	Sustancial
2) Regulación clara y transparente	Sustancial
3) Normas accesibles	Sustancial
4) Registro de detenidos	Limitado
5) Base de datos de personas desaparecidas	Sustancial
6) Padrón abierto de beneficiarios	Sustancial
7) Compras Abiertas	Sustancial
8) Compras inteligentes	Sustancial
9) Gasto Abierto: obra pública	Sustancial

10) Impuestos Abiertos	Sustancial
11) Fondo emprendedor abierto y participativo	Sustancial
12) Infraestructura para todos	Sustancial
13) Sigue la obra pública	Sustancial
14) Política de Datos Abiertos	Sustancial
15) Consejo de Datos Abiertos	Sustancial
16) Datos Carreteros Abiertos	Sustancial
17) Datos de educación superior	Sustancial
18) Datos para un México en paz	Sustancial
19) Portal de becas	Limitado
20) Retos públicos	Sustancial
21) Fonden transparente	Sustancial
22) Petróleo en beneficio de todos	Sustancial
23) Minería para todos	Limitado
24) Cuidado al medio ambiente basado en evidencia	Sustancial
25) Protección participativa del medio ambiente	Sustancial
26) Adhesión de México a la Iniciativa para la Transparencia de Industrias Extractivas	Sustancial

Fuente: Elaboración propia con información del Segundo Reporte de Autoevaluación México, 2015

En resumen, México tuvo un nivel de cumplimiento de sus compromisos del plan de acción 2013-2015 de la siguiente manera:

No comenzado	Limitado	Sustancial	Completado
0	3	23	0
0%	12%	88%	0%

Fuente: Elaboración propia con información del Segundo Reporte de Autoevaluación México, 2015

A partir de lo anterior, es posible identificar que ningún compromiso fue completado a cabalidad, lo que habla de una falla estructural sobre la implementación del objetivo, que logre al final de cuentas impactar positivamente la vida de los ciudadanos.

Adicional a estos datos, es importante mencionar, la parte cualitativa de la evaluación, para ello se identifican las declaraciones por parte de Ana Cristina Ruelas, de *Artículo 19*, organización que promueve la libertad de expresión y el derecho a la información, y que pertenecía al Secretariado Técnico Tripartita (STT), dichas declaraciones se dieron en el marco de la presentación de resultados con la sociedad civil, en sesión abierta del día 14 de Abril del 2015.

En esta sesión, la representante de Artículo 19 declaró que “los compromisos de este nuevo plan de acción que ahora ya ha señalado Guillermo - Ruiz de Teresa, Director general de Innovación y Participación Ciudadana de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional- algunas estadísticas que creo que vale la pena cuestionar. Porque ahorita en esta sesión de rendición de cuentas del día de hoy va a ser cuando la sociedad civil va a decir si verdaderamente existe un avance y verdadero impacto de estos compromisos. Porque como ustedes pueden ver en el tablero de control vienen muchos verdes, pero por lo menos algunos compromisos el verde no es el que refleja lo que realmente está pasando. Lo que debería reflejar un verde sería un rojo de estamos estancados y no estamos avanzando.”

En términos generales, la sociedad civil participante en el Secretariado Técnico Tripartita manifestó como preocupante, de manera cualitativa, lo siguiente:

- En el compromiso de Minería para todos no se haya realizado ninguna reunión de trabajo entre gobierno y sociedad civil para atender y cumplir sus objetivos.
- Sobre el Registro de detenidos se resaltó que la elaboración de un plan de trabajo llevó mucho tiempo.
- En relación con el compromiso Base de datos de personas desaparecidas se hizo hincapié en que aún no es posible diferenciar las desapariciones forzadas de otro tipo de desaparición, lo cual causa confusión para conocer esta problemática.
- Del Portal de becas se subrayaron los pocos avances que se muestran en su sitio web y además se destacó que se trata de un compromiso proactivo.
- En referencia a la adhesión de México a EITI se señaló la necesidad de incorporar a la SHCP, además de la SENER y la SE. Asimismo, se indicó que es necesario difundir la declaración pública de la intención de México de ser parte de EITI y definir un punto focal en el grupo de trabajo del gobierno federal.

A partir del análisis del plan de acción 2013-2015, es posible identificar la existencia de una brecha entre la sociedad civil y el gobierno de México, que a razón de la falta de cumplimiento a cabalidad de los objetivos planteados, y de una exigencia de mayor apertura por parte de la sociedad civil hacia el gobierno, derivaría en una crisis de confianza, que debilita los avances logrados en la implementación de la política de Gobierno Abierto en México, durante la presente administración del Poder ejecutivo federal 2012-2018.

### **Crisis Institucional: Legitimidad y Confianza Ciudadana**

El sistema político mexicano se ha transformado en las últimas dos décadas, pasando a ser un sistema de partidos más competitivo, con relaciones de poder más equilibradas, amplitud de la libertad de expresión con una mayor pluralidad de medios de comunicación, y una creciente participación de la sociedad civil en la toma de decisiones sociales, económicas, y políticas.

Sin embargo, actualmente las instituciones públicas de México viven una crisis de legitimidad y confianza que abordaremos a detalle más adelante, lo que hace reflexionar sobre el

efecto real que han tenido las políticas de Gobierno Abierto en el país. Selee y Peschard (2010) argumentan que “la transición a la democracia ha puesto de manifiesto cómo el Estado mexicano carece de instituciones fuertes y capaces de canalizar el conflicto, de promover el buen gobierno y de garantizar el estado de derecho.”

La definición, teoría, y abordaje histórico más importante sobre el tema de legitimidad es lo expuesto por Webber, que menciona que el Estado tiene el monopolio del uso de la fuerza, y a partir de lo anterior se configura su legitimidad para mantener el orden vigente. En la actualidad es necesario abordar conceptos más profundos y modernos sobre confianza y legitimidad, ya que el Estado en la actualidad se ve involucrado en factores que van más allá del uso de la fuerza, como lo son asegurar la transparencia, participación, y colaboración entre la sociedad y el gobierno, los tres pilares del Gobierno Abierto.

Acorde a Habermas (1973), “la política tiene que seguir asegurando la legitimidad del marco institucional, puesto que el marco político siempre está referido a cuestiones relacionadas con los fines prácticos, con la interpretación de las necesidades de la colectividad, con las relaciones de interacción y de bienestar, y en estos problemas se ubican necesariamente dentro del espacio regido por las normas morales, y consiguientemente pertenecen a la esfera práctica entregada a la discusión libre de los ciudadanos, a la interacción, es decir, al ejercicio participativo y responsable de la democracia.”

En este ejercicio participativo y responsable de la democracia entra en juego la confianza ciudadana en las instituciones públicas, el cual es un aspecto clave para asegurar la legitimidad de un sistema político. Acorde a Linz (1987) “la legitimidad implica la convicción de que ese régimen y sus instituciones son las mejores, por ello los miembros de una sociedad otorgan o retiran legitimidad día a día.” Del buen desempeño de las instituciones depende en gran parte la legitimidad de los regímenes políticos.

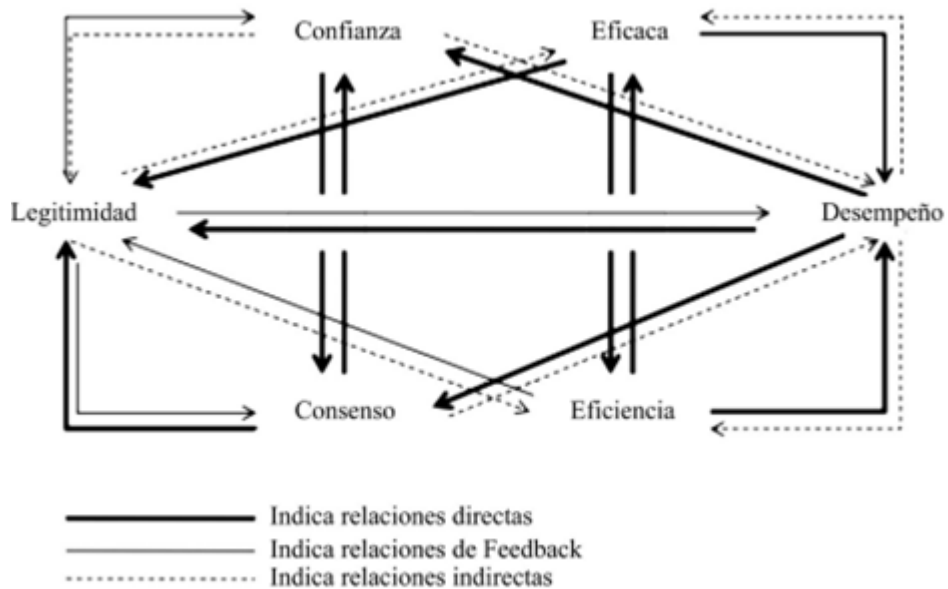
En 1975 Crozier, Huntington y Watanuki acuñaron el término *la crisis de la democracia* con el que sostuvieron la tesis de que los regímenes democráticos estarían incapacitados en cierto tiempo para poder satisfacer la expansión de las demandas de los gobernados, lo que podría provocar amplios movimientos que desafiarán al régimen y entrar en una crisis de gobernabilidad.

Barrientos (2011) aborda el tema del desempeño institucional como factor para la legitimidad y confianza en un Estado y una democracia. Menciona que el desempeño institucional tiene que ver con la eficiencia y la eficacia para lograr ciertos resultados (outputs). A través de estos resultados una comunidad política se beneficia o se perjudica, y ahí se genera gobernabilidad o inestabilidad en el sistema político. (Barrientos, 2011).

A partir de ello se puede deducir que la lógica muestra que una institución con un alto o buen desempeño tiene altos índices de confianza. “Una democracia será legítima y estable en la medida que sus instituciones muestren un buen desempeño. Mientras se mantengan positivos y constantes las relaciones entre eficacia y la eficiencia, el desempeño global del régimen mantendrá estable la legitimidad del sistema político a lo largo del tiempo.” (Barrientos, 2011)

Barrientos propone el siguiente modelo que relaciona el desempeño institucional, con la confianza y legitimidad.

Gráfico 1.1 Modelo de desempeño institucional, confianza, y legitimidad



Fuente: Barrientos, 2011

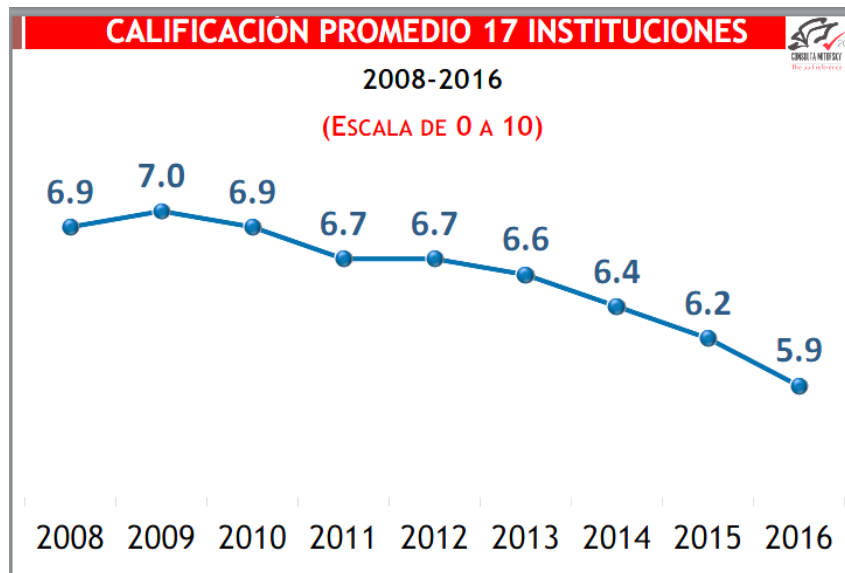


Como podemos observar, el desempeño institucional tiene una importante influencia para lograr la confianza y legitimidad de las instituciones. Las políticas de Gobierno Abierto tienen como uno de sus objetivos fomentar un mejor desempeño institucional, y en consecuencia fomentar la confianza y legitimidad en las instituciones públicas, reduciendo brechas entre ciudadanos y gobernantes, y creando puentes de colaboración entre ambos, mejorando los niveles de gobernanza.

Sin embargo, México, a pesar de tener un desarrollo importante en materia de la implementación de sus políticas de Gobierno Abierto, y haber sido uno de los socios fundadores de la AGA, vive lo que podríamos definir como una crisis de confianza y legitimidad en sus instituciones.

Mediante estudios públicos y privados, podemos identificar la caída en la confianza de las instituciones públicas mexicanas por parte de la ciudadanía mexicana. En el estudio que realiza año con año la Consultora privada Mitofsky, especializada en temas de opinión pública en México, podemos identificar la caída más pronunciada de la calificación promedio de confianza en 17 instituciones mexicanas.

Gráfico 1.2: Calificación promedio de confianza 17 instituciones en México



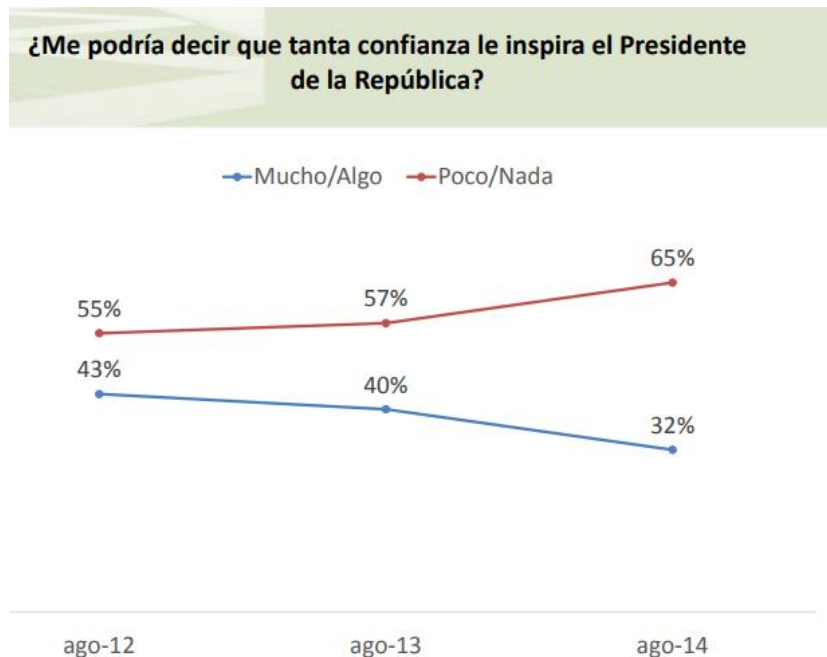
Fuente: Consulta Mitofsky, 2016

Dicho estudio se ha realizado desde el 2004, y analiza mediante encuestas a ciudadanos, las siguientes instituciones: Partidos políticos, Cámara de Diputados, Sindicatos, Policía, Presidencia de la República, Cámara de Senadores, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Cadenas de Televisión, Bancos, Instituto Nacional Electoral, Empresarios, Medios de Comunicación, Estaciones de Radio, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Ejército, y la Iglesia.

Podemos identificar un claro incremento en el declive de la confianza institucional a partir del año 2013, que paradójicamente coincide con el inicio de la implementación de las políticas de Gobierno Abierto en el país. La Presidencia ocupa el lugar número 5 en desconfianza, solamente después de los partidos políticos, los sindicatos, la Cámara de Diputados, y la Policía.

Otro estudio realizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública perteneciente a la Cámara de Diputados, identificó un grave declive en la confianza hacia la Presidencia de la República, principalmente del año 2013 al 2016.

Gráfico 1.3 Medición de confianza en la Presidencia de la República en México



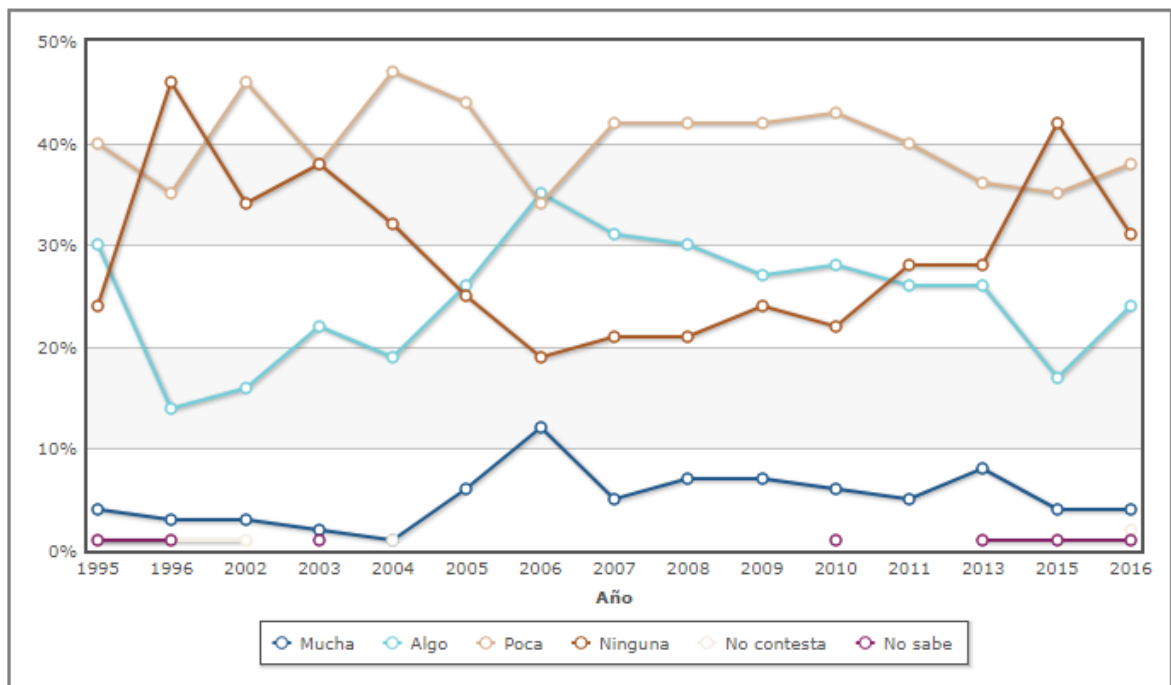
Fuente: CESOP, 2014

Este último estudio, que pertenece a un organismo público, permite identificar el importante aumento en la desconfianza en la Presidencia de la República, que normativamente es la principal institución encargada de promover e implementar las políticas de Gobierno Abierto en México.

Finalmente, tomaremos en cuenta el estudio con alto reconocimiento en América Latina llamado LatinoBarometro. Dicho instrumento se realiza año con año, y comenzó a aplicarse desde el año de 1995, cuando incluyó 8 países: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú, Uruguay, y Venezuela. En la actualidad se aplica a los 18 países que conforman Latinoamérica, salvo Cuba. En su última edición publicada (2016) aplicó 20,204 entrevistas con muestras representativas del 100% de la población de los 18 países.

Entre los indicadores que maneja se encuentran los índices de confianza en las instituciones por parte de los países latinoamericanos que analiza, en la siguiente tabla podemos identificar el pico en el crecimiento de la desconfianza en el gobierno, en la transición de los años 2013-2016:

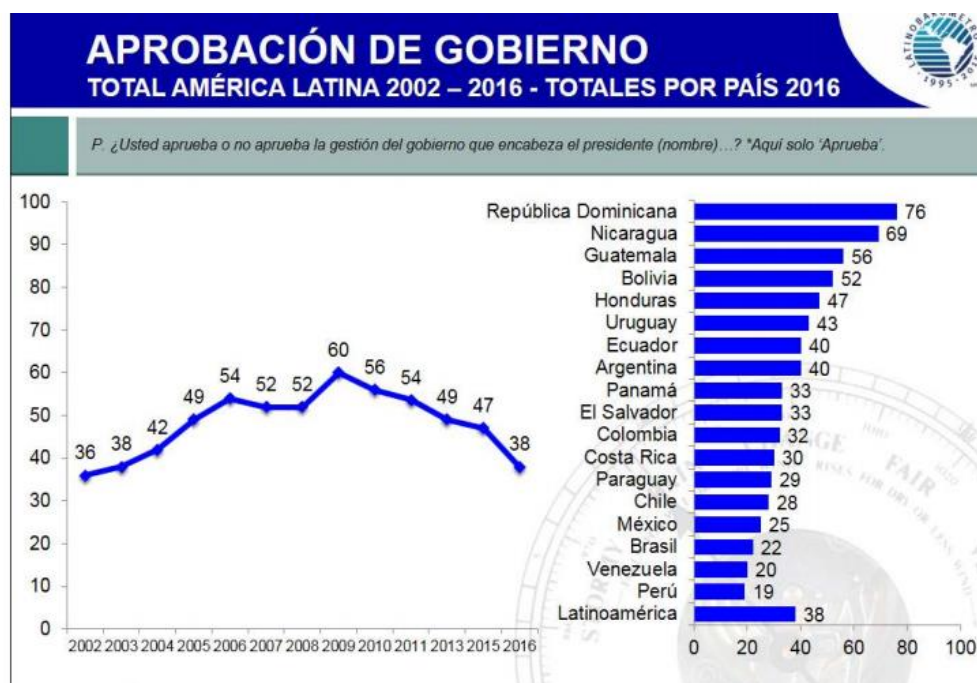
Gráfico 1.4: Medición de confianza histórica en el gobierno de México



Fuente: Latinobarometro, 2017

Adicionalmente la aprobación del Gobierno es otro indicador que nos permite visualizar efectos relacionados con la legitimidad del régimen político que se encuentre gobernando, de acuerdo al LatinoBarometro en su estudio más reciente, México se encuentra en los últimos lugares de América Latina en cuanto a aprobación del gobierno se refiere. La siguiente gráfica nos lo demuestra.

Gráfico 1.5. Aprobación del Gobierno en América Latina 2002-2016, y por país 2016



Fuente: LatinoBarómetro, 2017

Como se puede observar, México se coloca en el cuarto lugar de desaprobación, apenas por detrás de Perú, Venezuela, y Brasil, países que han vivido fuertes crisis internas de corrupción y gobernanza.

Los tres estudios abordados identifican caídas importantes en la confianza de las instituciones públicas en México, esto a pesar de la implementación de las políticas de Gobierno Abierto, y la creación de instituciones relacionadas con el tema.

La ruptura de la sociedad civil en el Secretariado Técnico Tripartita (STT) rompió con el puente de colaboración y participación entre la sociedad civil y el gobierno mexicano que se creó al inicio de la implementación institucional de Gobierno Abierto. Esta ruptura se dio derivada de

la investigación realizada por la organización Red en Defensa de los Derechos Digitales, Artículo 19, SocialTIC y CitizenLab , que fue divulgada inicialmente por el New York Times en su artículo *Bitter Sweet: Supporters of Mexico's Soda Tax Targeted With NSO Exploit Links*, y que se complementó con el informe *Gobierno Espía: Vigilancia sistemática a periodistas y defensores de los derechos humanos en México* (2017).

Este informe da cuenta de cómo el software conocido como *Pegasus* vendido al gobierno mexicano por la empresa israelí NSO Group, fue utilizado contra activistas, periodistas, defensores de derechos humanos, e incluso algunos miembros del STT, lo cual va en contra de todas las prácticas de Gobierno Abierto y sus principios. Lo anterior puso en entredicho todos los logros en el país acerca de las políticas de Gobierno Abierto, generando un doble discurso de acciones, generando un contraste de realidades, que inminentemente afectan la confianza institucional y en consecuencia la legitimidad del gobierno, con efectos negativos en la gobernanza del país.

### **Conclusiones y Recomendaciones**

México ha sido reconocido internacionalmente como un líder en materia de Gobierno Abierto, desde la creación de Alianza para el Gobierno Abierto donde México fungió como socio fundador. En gran medida este liderazgo tiene como origen la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y la posterior implementación de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que entró en vigor en 2003. México se encontraba en ese momento como un pionero en el tema de transparencia en América Latina. Posteriormente dichas políticas de transparencia se fortalecieron aún más al hacer constitucional el derecho a la información y la protección de datos personales.

México también ha tenido una participación clave en la Alianza Mundial para el Gobierno Abierto, siendo el país anfitrión de la Cumbre Mundial de Gobierno Abierto del 2015, y con la copresidencia de la AGA en el periodo del 2013 a 2015. Durante el mismo periodo en el país se impulsó un plan de acción, que si bien tuvo alcances limitados, se logró la creación de una dependencia estratégica ligada directamente a la Oficina de la Presidencia del país, cuyo objetivo

era la promoción de un México Digital, y la implementación transversal de las políticas de Gobierno Abierto.

Como se pudo identificar, el sistema político mexicano ha sufrido grandes transformaciones en las últimas dos décadas, transitando hacia una mayor apertura, y la participación directa de la sociedad civil en la toma de decisiones. Sin embargo, a pesar de ello, actualmente el país sufre una crisis institucional de confianza y legitimidad, que puede ser identificada a través de la percepción de la ciudadanía sobre la confianza en sus instituciones, con indicadores de mediciones realizadas por organizaciones públicas y privadas.

En el ámbito cualitativo, las observaciones realizadas por la sociedad civil al plan 2013-2015 hacen notar la existencia de dos percepciones de la realidad en materia de Gobierno Abierto en el país: La realidad oficial, que identifica avances importantes en la implementación de las políticas; y la realidad de la sociedad civil y la ciudadanía en general, que identifica aún la existencia de poca apertura y falta de compromiso verdadero para el desarrollo de Gobierno Abierto en temas estratégicos para hablar de un verdadero Gobierno Abierto en México.

El caso de espionaje a periodistas, activistas, oposición política, e incluso a miembros del STT, puso en grave peligro la legitimidad de los avances logrados en la materia, lo cual da pie al argumento de las organizaciones de la sociedad civil que afirman la existencia de una falla de congruencia dentro del Gobierno Mexicano entre los Planes de Acción propuestos y la correcta implementación de las políticas en el país. La ruptura de la sociedad civil en el Secretariado Técnico Tripartita (STT) incrementó la brecha de desconfianza entre la ciudadanía organizada y las instituciones de gobierno, afectando los avances logrados hasta el momento en materia de Gobierno Abierto.

A partir de lo analizado podemos identificar que los procesos de Gobierno Abierto de un país, no necesariamente fortalecen la legitimidad y confianza ciudadana en las instituciones públicas, como se ha planteado desde la creación de dicho modelo de gobernanza. Dichos procesos de implementación deben ir acompañados de congruencia entre el discurso y las acciones de

gobierno, buscando eliminar a toda costa casos de corrupción, y peor aún, espionaje y secrecía para ejercer un control político autoritario.

En términos académicos, es posible realizar un análisis más profundo en el tema, para lo que se sugiere construir índices e indicadores estandarizados de manera global sobre las políticas de Gobierno Abierto, para poder realizar estudios econométricos relacionados con la confianza institucional y el progreso democrático de un país, y realizar comparaciones entre países por región y de manera global.

A pesar de ser un referente internacional en el tema de Gobierno Abierto, México demostró que no ha podido fortalecer su legitimidad política interna, lo que fomenta un ciclo vicioso de desconfianza en la ciudadanía que amenaza con romper los procesos de Gobierno Abierto implementados y tener efectos negativos, en el marco de las próximas elecciones presidenciales.

El próximo gobierno presidencial de México, que fungirá del 2018-2024, necesitará mantener una congruencia entre su discurso político-acciones públicas y privadas- apertura y auténtica transparencia, ya que la implementación de las políticas de Gobierno Abierto deberá seguir su curso, haciendo evaluaciones sustanciales acompañadas en todo momento de la sociedad civil, para recuperar la confianza de la ciudadanía, a fin de fomentar la co-creación de estrategias para el desarrollo de un México Digital y Abierto, como se propuso desde un inicio, con lo anterior deberá lograr una mayor legitimidad y confianza institucional, a través del Gobierno Abierto.

## Bibliografía

- Ainaga, M. d. (2001). *Algunas reflexiones sobre el problema de legitimidad*. Obtenido de Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UINAM: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3031/4.pdf>
- Article 19, Red en Defensa de los Derechos Digitales, SocialTIC. (Junio de 2017). *Gobierno espía: Vigilancia sistemática a periodistas y defensores de los derechos humanos en México*. Obtenido de Creative Commons: <http://economicon.mx/ec0n0/wp-content/uploads/2017/06/R3D-SocialTIC-Article19-Informe-Gobierno-Espia.pdf>
- Barrientos, F. (2001). *Desempeño y Confianza Institucional*. Obtenido de Instituto Nacional de la Administración Pública: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3357/6.pdf>
- Calderón, César; Lorenzo, Sebastián (2010) *Open Government: Gobierno Abierto*. Jaén: Algón Editores.
- Carlos Lastiri, Juan (2015) *Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto: México 2015*. E-Consulta. Disponible en: <http://www.e-consulta.com/opinion/2015-10-31/cumbre-global-de-la-alianza-para-el-gobierno-abierto-mexico-2015>.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2014). *Encuesta sobre Confianza en las Instituciones*. Ciudad de México: H. Cámara de Diputados.
- Cigarroa, A. (02 de Diciembre de 2015). *Análisis de la Estrategia Digital del Gobierno Federal y presentación de propuestas exitosas que podrían ser desarrolladas e implementadas en nuestro México*". Obtenido de INFOTEC Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación: <https://infotec.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1027/140/1/An%C3%A1lisis%20de%20la%20Estrategia%20Digital%20del%20Gobierno%20Federal.pdf>
- Consulta Mitofsky. (2017). *Informe: México Confianza en las Instituciones*. Ciudad de México: Consulta Mitofsky.
- Gobierno Fácil. (2017). *Acerca de Gobierno Fácil*. Obtenido de Gobierno Fácil: <http://gobiernofacil.com/acerca-de-gobierno-facil>
- Gob.MX (2015) *Declaración Conjunta de Gobierno Abierto para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Blog México Digital. Disponible en: <https://www.gob.mx/mexicodigital/articulos/declaracion-conjunta-de-gobierno-abierto-para-la-implementacion-de-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible>.



- Gobierno Abierto MX (2017) *Política de Datos Abiertos*. datos.gob.mx. Disponible en: <http://gobabiertomx.org/resultados/14-politica-de-datos-abiertos-datos-gob-mx/>.
- Habermas, J. (1975). *Problemas de la legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Editores.
- LatinoBarometro. (2016). *Informe Anual 2016*. Obtenido de Banco de Datos en línea
- LatinoBarometro. (2017). *Base de datos virtual*. Obtenido de LatinoBarometro: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Martínez Narro, Freddy (2012) *El Debate Abierto Del Gobierno Abierto*. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Disponible en: <http://www.freddymarinez.com/docs/El-debate-abierto-del-Gobierno-Abierto.pdf>.
- Moreno, A. (Diciembre de 2010). *Confianza en las instituciones: México en perspectiva comparada*. Obtenido de Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Núcleo de la Sociedad Civil de la Alianza para el Gobierno Abierto en México (2015) *La Alianza Para El Gobierno Abierto, Una Visión Desde Sociedad Civil*. Creative Commons. Disponible en: [https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/10/2015-AGA\\_Sociedad\\_Civil-Documento.pdf](https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/10/2015-AGA_Sociedad_Civil-Documento.pdf).
- Oficina de la Presidencia de la República . (Noviembre de 2013). *Estrategia Digital Nacional*. Obtenido de Gobierno Federal: <http://cdn.mexicodigital.gob.mx/EstrategiaDigital.pdf>
- Oficina de la Presidencia de la República. (2017). *México Digital*. Obtenido de Presidencia de México: <https://www.gob.mx/mexicodigital/>
- Open Government Partnership (2017) *What Is The Open Government Partnership*. About OGP. OGP Webpage.
- Presidencia de la República (2017) *Estrategia Digital Nacional. Acciones y Programas*. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/acciones-y-programas/estrategia-digital-nacional-15899>.
- Ramírez Alujas, Álvaro (2011). *Qué es el Gobierno Abierto*. Biblioteca CEPAL. Disponible en: <http://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/concepto>.
- Secretariado Técnico Tripartita de Gobierno Abierto en México. (Mayo de 2015). *México 2013-2015: Reporte de Autoevaluación*. Obtenido de Alianza Mundial para el Gobierno Abierto:

[https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/M%C3%A9xico%20Segundo%20reporte%20de%20autoevaluaci%C3%B3n%202013-2015\\_0.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/M%C3%A9xico%20Segundo%20reporte%20de%20autoevaluaci%C3%B3n%202013-2015_0.pdf)

- Valenzuela Mendoza, Rafael (2014) *Gobierno Abierto En Una Perspectiva Multinivel: Reflexiones Entre La Razón Teórica Y La Innovación Práctica*. El Colegio de Sonora, México. Disponible en:  
[http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol\\_III\\_No\\_1/Valenzuela.pdf](http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_III_No_1/Valenzuela.pdf).

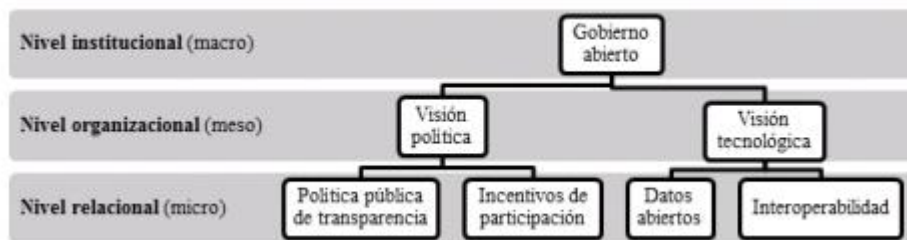
## Anexos

Anexo 1: Esquema de Desarrollo de Gobierno Abierto por Ramírez Alujas y Dassen, 2012.



Fuente: Biblioteca CEPAL, 2017

Anexo 2: Esquema de Valenzuela Mendoza para el análisis multinivel de Gobierno Abierto



Fuente: Valenzuela Mendoza, 2014

Anexo 3: Ejemplo de formato de evaluación de compromiso del Plan de Acción

Formato de cumplimiento del compromiso		
1. Tu gobierno en un solo punto   gob.mx		
Agencia líder	Secretaría de la Función Pública	
Nombre de persona responsable de la agencia de implementación	Yolanda Martínez Marcilla	
Título, Departamento	Titular de la Unidad de Gobierno Digital	
Correo electrónico	ymartinez@funcionpublica.gob.mx	
Teléfono	2000-3000, ext. 4074	
Otros actores involucrados	Gobierno	Todos las secretarías de Estado
	Sociedad civil, sector privado, grupos de trabajo, multilaterales	Dado que se trata de un compromiso propuesto por el Gobierno de la República fuera de las mesas temáticas de trabajo no se asignó una Organización de la Sociedad Civil. En su lugar el Secretariado Técnico Tripartita le da seguimiento; como parte del Comité Coordinador de Sociedad Civil participa Transparencia Mexicana, CIDAC y Artículo 19 <sup>14</sup> .
Objetivo principal	Su principal objetivo es que los ciudadanos puedan acceder, realizar y evaluar los trámites y servicios que ofrece el Gobierno Federal desde un único punto de acceso web, desde cualquier lugar, a cualquier hora y desde cualquier dispositivo.	
Breve descripción del compromiso (140 caracteres máximo)	Puesta en funcionamiento del portal <a href="http://www.gob.mx">www.gob.mx</a> con los trámites y servicios del gobierno para que cualquier persona acceder a ellos a través de un único punto.	
Relevancia <i>Brevemente describe la forma en la cual este compromiso es relevante para impulsar los valores de acceso a la información, rendición de</i>	Al concentrarse la información de los trámites y servicios que proporciona el gobierno en un solo punto se hace uso de la tecnología para innovar con lo que: 1) Se evita el contacto directo con servidores públicos, lo cual reducirá significativamente la posibilidad de que se genere corrupción.	

Fuente: Secretariado Técnico Tripartita, 2015