

El reto de la transparencia en las políticas de movilidad ocupacional **

Dra. Norma Estela Pimentel Méndez

Palabras clave: Transparencia, Gobierno Abierto, Políticas Públicas, Movilidad ocupacional

Índice: 1. El concepto Transparencia formulado desde varias perspectivas. 1.1. Rendición de cuentas y Transparencia. 2. Evolución de la regulación de Transparencia en México. 3. Políticas públicas de movilidad ocupacional: transparencia focalizada. 4. El reto de la Transparencia, base de un cambio en la gobernanza. Conclusiones. Bibliografía.

**** Localización del texto: Experiencias latinoamericanas de gobernanza y gestión pública / coord. por Rafael Bañón I Martínez, Rubén Tamboleo García, 2015, ISBN 978-84-7074-698-7, págs. 11-62**

Con la reciente creación del Sistema Nacional de Transparencia, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales se ha comprometido a materializar el objetivo indicado por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública: “Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia”.

En este contexto, se genera la oportunidad para el análisis y replanteamiento de las políticas públicas de movilidad ocupacional implementadas por el gobierno Federal, a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con la finalidad de instrumentar un espacio de transparencia focalizada que permita la transición hacia los datos abiertos públicos, apegándose al cumplimiento de los principios de certeza, eficiencia, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad y profesionalismo.

Es necesario articular los esfuerzos de la sociedad civil para que el derecho humano de acceso a la información que permite a los ciudadanos solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir toda la información, se traduzca en una herramienta para lograr igualdad, inclusión laboral y empleabilidad. Este es el principal reto de la reforma, que debiera generar los espacios que le permitan al migrante conocer y comparar los esfuerzos públicos, así como los implementados por organizaciones sindicales y empleadores, para la toma adecuada de decisiones; por otro lado deberá traducirse en el empoderamiento de la sociedad civil para participar en la instrumentación de políticas públicas en materia de movilidad ocupacional.

El derecho de acceso a la información pública y el ejercicio de transparencia focalizada, son herramientas que permitirán acotar la brecha de uno de los conflictos a los que se enfrentan los migrantes, que es el acceso y promoción a los programas públicos. Si bien no es el único ingrediente para solucionar en su totalidad el grave problema de migración que enfrenta México, es pieza clave para alcanzar resultados positivos en la materia.

1. El concepto Transparencia formulado desde varias perspectivas.

Con el impulso generado el 20 de enero de 2009 en la primer investidura presidencial de Barack Obama, se observó el interés del mandatario sobre el tema de ‘transparencia y gobierno abierto’, al dejar plasmado en el memorándum ejecutivo emitido al día siguiente del inicio de sus labores, la naturaleza de un “sistema de transparencia, participación pública

y colaboración que reforzara la democracia, asegurara la confianza pública y promoviera la eficacia y eficiencia gubernamental ” (Obama, 2009: 3), rompiendo con el paradigma de opacidad vinculado a la ‘Patriot Act’ y la lucha contra el terrorismo encabezado por los Estados Unidos de América. Con esta iniciativa se sentaron las bases para un nuevo modelo de gobierno basado en tres ideas principales: la transparencia promueve la rendición de cuentas, la participación ciudadana mejora la eficacia gubernamental, la colaboración de los ciudadanos en las acciones de gobierno imprimen calidad a la toma de decisiones (Blomgren y Foxworthy, 2015: 15).

Con la promoción a la Transparencia llegó al poco tiempo popularidad a otro concepto: Gobierno Abierto, como un nuevo modelo de administración pública. Para 2011 fue lanzada formalmente la plataforma internacional de la Alianza para el Gobierno Abierto a la cual se han sumado 64 países, entre estos México. El nuevo paradigma de gobernanza descansa sobre cuatro pilares: Transparencia, Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas e Innovación y Tecnología.

El pilar de Transparencia se caracteriza en que la información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental debe encontrarse abierta, completa, de forma oportuna, gratuita y de fácil acceso para el público, garantizando que el acceso se pueda realizar mediante herramientas tecnológicas y de comunicación, siendo necesario que la información se presente con la posibilidad de ser procesada. Estos principios fueron retomados en la reforma acontecida el 11 de junio de 2013 en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como un derecho fundamental, consolidándose el 07 de febrero de 2014 por las reformas que entre otros aspectos indican:

“El derecho a la información será garantizado por el Estado... toda información en posesión de cualquier autoridad... en el ámbito... municipal, es pública...”

III. Toda persona...tendrá acceso gratuito a la información pública...

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos...

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada... ” (Constitución, 2014: 9-10)

Con la promulgación el 4 de mayo de 2015 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se ha buscado generar la construcción de mecanismos eficientes para la instrumentación de un nuevo nivel de Transparencia, así como lograr la inclusión del Gobierno Abierto como columna de la administración pública, sin embargo, se debe puntualizar que la sola mención del término en un escueto artículo 59 de la norma en comento, requerirá del esfuerzo y las acciones coordinadas del Estado y de la sociedad civil.

En el plano normativo el pilar de Transparencia se coloca como la guía de un nuevo paradigma de gobernanza, para todos los niveles de gobierno, no solo el Federal, toda vez que las Entidades Federativas y los Municipios se convierten directamente en Sujetos Obligados de la reciente Ley General, con el compromiso de garantizar el derecho humano de acceso a la información, lo que incidirá en la toma de decisiones y acciones de su esfera de competencia para encaminarse a generar esquemas y modelos de Gobierno Abierto que incorporando la participación informada de sus ciudadanos transitarán al anhelado Buen Gobierno.

Desde diferentes enfoques se ha concebido la idea de que “el poder se siente, pero difícilmente se observa” (Castelazo, 2003: 53), situación que bien podría replicarse en el caso del concepto de Transparencia que se ha puesto en boga en el plano jurídico y político, sin embargo en la percepción del ciudadano con facilidad se podrían generar diversas expectativas: desde la posibilidad de facilitar la conclusión de un trámite o la prestación de un servicio, la de conocer el destino del gasto público, de acceder a los procedimientos de adjudicación de contratos; como herramienta para el combate a la corrupción; hasta la de encontrar los espacios para el ejercicio eficiente de las políticas públicas de movilidad ocupacional implementadas, sin embargo la aspiración básica y legítima que viene aparejada con la Transparencia parte de la idea elemental del sentido de pertenencia del ciudadano respecto de su gobierno y Estado.

Al rastrear los primeros documentos en los que se plasmó el ideal de Transparencia, surge el libro *“Perestroika, New Thinking for Our Country and the World”*, donde Mikhail Gorbachev aplica el vocablo ruso ‘Glasnost’, que se puede traducir como Transparencia, para identificar una estrategia que se basa en la apertura de los asuntos públicos en todas las esferas de la vida comunitaria.

El profesor Richard Oliver, pionero en analizar a profundidad las posibilidades que presentaba el innovador concepto de Transparencia, considera que el axioma principal consiste en *"dejar que la verdad esté disponible para que otros la vean sin tratar de ocultar u opacar el significado o alterar los hechos"* (Oliver, 2004: 4-5), siendo este el principal reto al que se enfrenta la verdadera transición de cualquier gobierno, ente público, sindicato o partido político, que se interese en permitir que el ciudadano conozca, comprenda y se cerciore de la verdad, por difícil que esta sea.

Desde el entorno público representantes de entidades actualmente extintas y renovadas como el Instituto Federal Electoral (IFE) y el propio Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), han mostrado su postura sobre el objetivo de la Transparencia al considerarla *"el facilitador del funcionamiento organizacional porque reduce las probabilidades de que algunos actores organizacionales desvíen su comportamiento"* (Vergara, 2005: 27). Calificar la Transparencia de “facilitadora” sería lo más adecuado siempre y cuando existiendo previamente en la sociedad y las organizaciones la cultura por desarrollar sus acciones con pleno apego a derecho, se convirtiera en la herramienta para vincular lo público con lo privado y social, mediando entre los sectores para alcanzar como objetivo común la verdad; sin embargo, la realidad a la que se ha adecuado la Transparencia en México, la convierte en arquitecto de civismo social, en inquisidor de información a los Sujetos Obligados con la coacción de sanciones que pese a su incremento en cantidades y opciones aún causa reacciones poco favorables que dificultan la apertura de datos.

Si buscásemos una aproximación gráfica del concepto, la mente se vería tentada en idealizar una caja de vidrio en donde se colocaría bajo lupa cualquier acto público. Detrás de esto, se encontraría cientos, miles o millones de manos, dependiendo del tamaño de la organización, que deberían estar realizando la revisión de cada uno de los documentos impresos y en algunos casos digitales que soportan aquellos actos a transparentar, de conformidad con las reglas de la normatividad vigente, pues no se podría colocar en la caja transparente, con el mismo grado de reserva y/o confidencialidad, el expediente de las asignaciones contractuales de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la base de datos de los derecho habientes del IMSS, los planos del penal de máxima seguridad de Puente Grande, Jalisco, el sistema de control de rutas de los servicios de seguridad pública, así como una

amplia gama de situaciones. Una vez clasificada de manera idónea la información que sustenta los actos, deberá difundirse, situación que la mayoría de entidades cumple mediante la página web oficial creada para tales fines, invitando a los ciudadanos a revisar sus contenidos, así como a realizar solicitudes de acceso en las Unidades de Transparencia de forma presencial, por escrito, por teléfono y en aquellos casos que exista un sistema electrónico, como INFOMEX, por ese medio.

Después de este esbozo, la idea de una simple vitrina de vidrio parece un poco más compleja, sobre todo si la finalidad es que el ciudadano en su haber cotidiano pueda revisar y utilizar en su favor, la información ahí colocada. Además de que no todas las vitrinas serán iguales, pues dependerá de la cantidad de recursos financieros y humanos que se destinen, las aptitudes para interpretar la legislación para colocarla como el techo o el piso para los niveles de transparencia que se deseen otorgar a la institución... y qué decir de la difusión, pues según cifras del Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI) en 2014 sólo 53.9 millones de personas acceden a internet, de las cuales el 78% lo hacen para buscar información en lo general (2015: 10), es decir que 42.04 millones de mexicanos, un gran nicho de oportunidad, se encuentran en búsqueda de algún dato que las instituciones tendrían que haber clasificado y colocado a su disposición.

Otros usos del vocablo han sido propuestos por instituciones internacionales tales como la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo que la define como *“el proceso por el cual la información de las condiciones existentes permite ser accesible para la toma de decisiones y acciones, de manera visible y entendible”* (2013: 33); el Banco de Desarrollo Asiático considera a la Transparencia como *“la disponibilidad y claridad de información al público general acerca de reglas gubernamentales, regulaciones y decisiones”* (2008: 13); por otro lado el Instituto Nacional de Administración Pública ve en la transparencia *“... una herramienta de control en manos de los ciudadanos, un medio de lucha contra la corrupción, una vía de participación política, y una manera de poner en valor datos públicos que de otro modo no se aprovecharían”* (2014: 2). La Transparencia se vincula con un proceso para otorgar información, para facilitar la toma de decisión ciudadanas, para promover la participación de la población en la gestión pública, y no por ser lo menos importante, también para combatir las prácticas corruptas y delictivas en el sector público.

Para el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales “... *el concepto de transparencia se refiere al flujo de información social, política y económica de manera puntual y confiable*” (2003: 5), entre la que debiera incluirse los datos sobre la información estadísticas del banco central, de las cuentas públicas y su correcta auditoría, del financiamiento a campañas y de cualquier actividad institucional, situaciones que con la nueva Ley General materialmente han quedado incluidas.

1.1. Rendición de cuentas y Transparencia.

Otro enfoque para entender el significado de la Transparencia lo aporta Eduardo Guerrero, al mencionar que este concepto se vincula con gestión pública y rendición de cuentas, pero que no deben confundirse pues la finalidad de la rendición de cuentas es responsabilizar a las autoridades, mientras que la transparencia busca otorgar la aprobación de la sociedad en las acciones públicas, en otras palabras: “*con la rendición de cuentas el agente se justifica ante su principal, y con la transparencia el principal puede averiguar si su agente le está mintiendo.*” (Guerrero, 2002: 13-14)

En ese sentido, la Transparencia es una propiedad indefectible de los sistemas políticos que se precien de ser democráticos, ya que implica la apertura informativa y funcionamiento equilibrado de la democracia, permitiendo la exigencia y rendición de cuentas de los Ciudadanos.

Es factible identificar diferencias entre ‘Transparencia’ y ‘Rendición de Cuentas’, que no obstante formar el binomio para un Gobierno Democrático, son particularmente distintas. La Transparencia observada más allá del derecho fundamental de acceso a la información pública, se torna en la acción que le permite a los gobiernos solucionar problemas públicos identificados por su población, sirviéndose de herramientas tecnológicas para la gestión de la información, mismas que pueden detonar procesos para la mejora en la rendición de cuentas; sin embargo, el simple acto de otorgar una respuesta por cualquiera de los medios que establece la normatividad o mantener actualizados los sitios web oficiales, de acuerdo a los aspectos requeridos también por las leyes, no implica como tal que una organización

pública este desempeñando redición de cuentas con las responsabilidades que esto pueda desencadenar.

La Transparencia nos permite conocer el destino de los recursos públicos, por ejemplo para el desarrollo de un evento oficial de una entidad pública, de la adquisición de uno de los aviones más costosos a nivel mundial para el uso del titular del ejecutivo, del incremento en el patrimonio de los funcionarios públicos por la remuneración que reciben como servidores públicos, de las etapas de la adjudicación de los nuevos contratos del sector energético... y de una inmensa cantidad de información y datos, que para efectos de la tutela al derecho humano de acceso a la información, ha venido modificando la forma de entablar relaciones entre la sociedad y sus representantes. La redición de cuentas se nutre de la información, sin importarle que esta sea o no accesible a los ciudadanos, desencadenando acciones de naturaleza pública, primero en el seno de la administración con la intervención de sus propios órganos internos de control y fiscalización de los recursos, para más adelante estar sujetos a la revisión por parte de las instancias locales o federales de auditoría y revisión, así como al escrutinio social por medio de contralorías de participación ciudadana. Ambos sistemas debieran fluir en sintonía, muy a pesar de que los plazos para la integración y consolidación de la cuenta, su revisión, auditoría y en su caso emisión de observaciones previos a la presentación del reporte final, de conformidad con la legislación vigente puede llegar a desarrollarse en un plazo de al menos dos años.

La rendición de cuentas puede analizarse desde varios enfoques, como son:

a) Horizontal: Cuando los mecanismos de control existentes entre agencias y poderes del Estado implica que *“les exijan a los funcionarios públicos e instancias del gobierno responder en sentido lateral a otros funcionarios e instancias del mismo estado”* (Ackerman, 2004: 9),

b) Vertical: Por relaciones de control de la sociedad hacia el Estado, tradicionalmente se relaciona con el control por medio del voto, cuando este ocurra en medio de *“procesos electorales libres y transparentes mediante los cuales los ciudadanos pueden elegir representantes y de esta manera influir en la conformación del gobierno.”* (Bonilla, 2005: 5)

c) **Diagonal o transversal**, por medio de *“instituciones de Estado ciudadanizadas y que desde el espacio de la sociedad civil ejercen el control de funcionarios públicos”* (García, 2005: 109). En opinión de Ackerman implica la *“quiebra del monopolio ejercido por el estado en la responsabilidad de control ejecutivo de los funcionarios públicos”* (2004: 11)

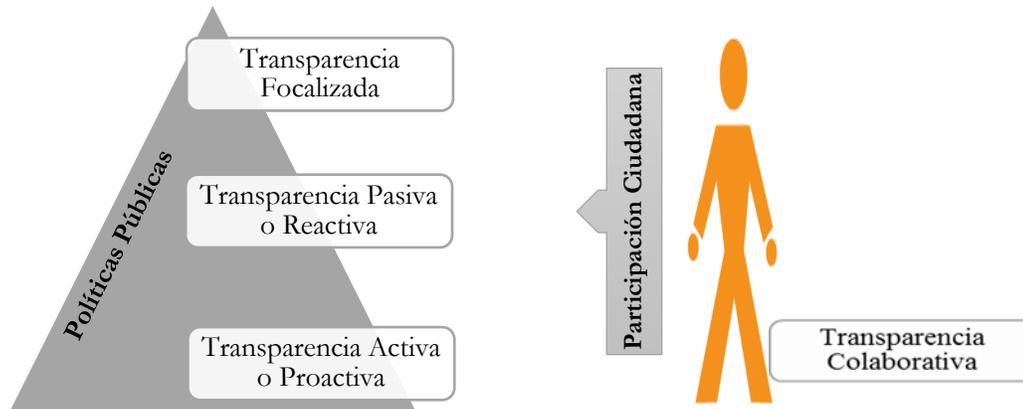
d) **Social**, que consiste en el control ejercido por asociaciones y movimientos ciudadanos, así como medios de comunicación, sobre las Autoridades, sirviéndose de la presión social para activar los tipos de rendición de cuentas tradicionales (García, 2005: 110).

El amplio concepto de Transparencia también ha sido analizado desde diversos puntos de vista, siendo lo más relevantes la **Transparencia Pasiva o Reactiva**, es decir *“... el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria”* (BID, 2014:41), contrario a la **Transparencia Activa o Proactiva**, entendida como *“la obligación de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuesto y políticas”* (Ídem).

También se ha generalizado el enfoque de la **Transparencia Focalizada** como un modelo de difusión de información específica por dos vías *“... a) la autoridad gubernamental ordena a un ente privado o público la divulgación inmediata de cierta información relevante, o b) mediante mecanismos tecnológicos el gobierno permite el acceso a información de ciertas áreas o sectores críticos de la administración pública.”* (Guerrero, 2012: 23)

Desde la participación ciudadana ha cobrado impulso la **Transparencia Colaborativa**, con iniciativas que surgen por la creatividad del sector social, alejado de las políticas públicas, que encaminan sus esfuerzos *“...auto-organizados y equipados con las nuevas tecnologías, producen, distribuyen e intercambian información detallada y abundante sobre la calidad de innumerables bienes y servicios...”* (Guerrero, 2002: 13-14), entre otros temas de interés para la población, tales como manejo de presupuesto, migración, inclusión de géneros, entre otros, por medio de sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles.

Cuadro 1.1: Tipos de Transparencia



Fuente: Elaboración propia.

Aunque los conceptos de Transparencia y rendición de cuentas son diferentes, comparten como objetivo la promoción al análisis y participación de lo público y lo privado. No es factible considerarlas equivalentes, confusión que se ha propagado por los orígenes democráticos y pluralistas de ambos conceptos, tal y como lo señalan Andreas Schedler (2004: 46) y Gustavo Emmerich (2004, 67-90), la transparencia y la rendición de cuentas se encuentran en el corazón de la teoría de la democracia y su desarrollo, a lo largo de los siglos, ha estado siempre vinculado con la idea de dotar a los gobernados de medios de control y vigilancia hacia lo que hacen los gobernantes.

Al combinarse Transparencia y rendición de cuentas, reflejan las visiones alternativas de un camino hacia la gobernanza, resultado de la aplicación de complejos marcos normativos y de comportamientos sociales dispersos y ajustados a contextos sectoriales o territoriales específicos. La combinación en las opciones o variaciones prácticas del flujo entre ambos conceptos, da como resultado una matriz con cuatro potenciales configuraciones socio-organizativas, que se pueden esquematizarse de la siguiente manera:

Cuadro 1.2: Relación entre Transparencia y Rendición de Cuentas

		Rendición de Cuentas	
		Suave	Dura
Transparencia	Opaca	1	2

Clara	3	4
-------	---	---

Fuente: Elaboración a partir de Jonathan Fox y A. Schedler

En el nivel 1 las autoridades se limitan a producir información mínima o considerada obligatoria dentro del marco normativo, siendo este el menos sólido para contribuir al Gobierno Abierto. El nivel 2 se alcanza cuando existen sanciones a los servidores públicos, a partir de las cuentas e informes que presenten a los ciudadanos y a las organizaciones responsables del control y vigilancia, sin embargo estas se limitan circunstancias de los casos particulares, por lo que aún es opaca la actuación pública.

El nivel 3 presenta un contexto de colaboración y dialogo entre ciudadanos y autoridades, generando mayor cohesión social, pues se permite un canal de comunicación entre ambos para compartir los efectos directos e indirectos de su actuación. Por lo tanto ya se puede hablar de claridad en la información difundida, sin embargo será hasta el nivel 4 cuando se optimicen los resultados de la fusión entre ambos conceptos.

2. Evolución de la regulación de Transparencia en México

La aproximación a la Transparencia en el caso mexicano se generó por medio de reformas al artículo 6° Constitucional, por lo que se logró entablar una relación con el derecho a la información, su evolución se esquematiza por medio del Cuadro 2.3 Reformas al Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuadro 2.3: Reformas al Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Decreto	Fecha de publicación oficial	Texto del Artículo 6°
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,	5 de febrero de 1917	La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que

<p>que reforma la del 5 de febrero de 1857</p>		<p>ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público.</p>
<p>Que reforma y adiciona los artículos 6°, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>6 de diciembre de 1977</p>	<p>La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.</p>
<p>Por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>20 de julio de 2007</p>	<p>.. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:</p> <p>I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.</p> <p>II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.</p>

		<p>III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.</p> <p>IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.</p> <p>V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.</p> <p>VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.</p> <p>VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.</p>
--	--	---

<p>Que reforma los artículos 6°, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>13 de noviembre de 2007</p>	<p>... La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.</p>
<p>Por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones.</p>	<p>11 de junio de 2013</p>	<p>... La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.</p> <p>Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.</p> <p>El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para</p>

		<p>tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.</p> <p>Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:</p> <p>A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:</p> <p>I. a VII. ...</p> <p>B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:</p> <p>I. El Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales.</p> <p>II. Las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.</p> <p>III. La radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en</p>
--	--	---

		<p>condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3o. de esta Constitución.</p> <p>IV. Se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; se establecerán las condiciones que deben regir los contenidos y la contratación de los servicios para su transmisión al público, incluidas aquellas relativas a la responsabilidad de los concesionarios respecto de la información transmitida por cuenta de terceros, sin afectar la libertad de expresión y de difusión, de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, a efecto de asegurar el acceso al mayor número de personas en cada una de las entidades de la Federación, a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre mujeres y hombres, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, y dar espacio a las obras de producción independiente, así</p>
--	--	---

		<p>como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad.</p> <p>El organismo público contará con un Consejo Ciudadano con el objeto de asegurar su independencia y una política editorial imparcial y objetiva. Será integrado por nueve consejeros honorarios que serán elegidos mediante una amplia consulta pública por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Los consejeros desempeñarán su encargo en forma escalonada, por lo que anualmente serán sustituidos los dos de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen ratificados por el Senado para un segundo periodo.</p> <p>El Presidente del organismo público será designado, a propuesta del Ejecutivo Federal, con el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente; durará en su encargo cinco años, podrá ser designado para un nuevo periodo por una sola vez, y sólo podrá ser removido por el Senado mediante la misma mayoría.</p>
--	--	--

		<p>El Presidente del organismo presentará anualmente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión un informe de actividades; al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que dispongan las leyes.</p> <p>VI. La ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección.</p>
<p>Por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, en materia de transparencia.</p>	<p>7 de febrero de 2014</p>	<p>Se reforman las fracciones I, IV y V del apartado A, y se adiciona una fracción VIII al artículo 6o.; se adicionan las fracciones XXIX-S y XXIX-T al artículo 73; se adiciona una fracción XII al artículo 76 y se recorre la subsecuente; se reforma la fracción XIX del artículo 89; se reforma el inciso l) de la fracción I y se adiciona el inciso h) a la fracción II del artículo 105; se reforma el párrafo tercero del artículo 108; se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 110; se reforman los párrafos primero y quinto del artículo 111; se adiciona una fracción VIII al artículo 116; se adiciona un inciso ñ), recorriéndose los actuales incisos en su orden, a la fracción V, de la Base Primera del Apartado C del artículo 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en los Decretos señalados.

Derivado de las reformas y adiciones al artículo 6° Constitucional, en particular al Decreto del 20 de julio de 2007, se generó la obligación de la Federación, los Estados y del Distrito Federal, en sus respectivas competencias, de expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, aunque a nivel Federal desde el 11 de junio de 2002 existía la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que trajo como resultado la designación de los cinco primeros comisionados para la integración del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. Con la publicación el 4 de mayo de 2015 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en concordancia con la reforma constitucional del 7 de febrero de 2014, se convierte el Instituto garante de la Transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales, en un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, conocido la denominación de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Además de los cambios en torno al organismo constitucional garante de la Transparencia, es importante resaltar las diferencias que emanan del cambio entre la Ley Federal y la nueva Ley General, mismas que subyacen del análisis al artículo 1° de ambos ordenamientos, visibles en el Cuadro 2.4

Cuadro 2.4: Comparativo del artículo 1° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su similar de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

<p>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental</p>	<p>Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública</p>
<p>“Artículo 1. La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda</p>	<p>“Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o.</p>

<p>persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.”</p>	<p>de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.</p> <p>Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.”</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia.

A diferencia de su antecesora, por la interpretación al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Tesis P. VII/2007, IUS 172739) (Tesis P. VIII/2010, IUS 165231), con la calidad de Ley General podrá incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano, toda vez que esta ley tiene su origen en una cláusula constitucional que obliga a al Congreso a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales (TESIS P.VII/2007, IUS 172739).

Derivado de lo anterior, Estados y Municipios deberán adecuar sus sistemas de acceso a la información pública, así como aplicar los principios de la transparencia de conformidad con lo dispuesto por la norma vigente, situación por la que trasciende este principio desde lo supra hasta lo local, por lo que ya podrá ser considerado de aplicación supletoria como en

algunos casos acontecía, con lo que se sienta bases jurídicas para transitar hacia la ‘Transparencia Clara’.

Es importante resaltar que esta reforma, no sólo reivindica la posición de la normatividad y su aplicación coercitiva hacia lo local, sino que reconoce en la Transparencia y el Acceso a la Información, derechos humanos exigibles a cualquier entidad pública, persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad. Dos situaciones deben resaltarse, la primera es el amplísimo catálogo de Sujetos Obligados por la Ley General, cantidad que se incrementa por la incorporación de entes privados; la segunda tiene que ver con el filtro que individualiza la calidad de Sujeto Obligado, en la cual la transparencia se focaliza al ejercicio de recursos públicos y a la ejecución de “actos de autoridad”, esta última se resalta en los artículos 23, 70 fracciones VII, XXVI, 81, 82, 140, 209 y 216, sin que la norma defina el concepto, dejando en manos de lineamientos pendientes de emitir por parte del Sistema Nacional de Transparencia esa interpretación, así como estableciendo la facultad para que los Organismos Garantes competentes soliciten el listado de información que consideren de interés público, situación que requerirá la emisión de sus propios criterios/lineamientos, pues podrán revisar el listado y en su caso determinar obligaciones de Transparencia de conformidad con la nueva Ley General.

3. Políticas públicas de movilidad ocupacional: transparencia focalizada

Las acciones públicas en torno al tema migratorio, suelen enfocarse a tres grandes rubros: la normatividad, las políticas y los programas públicos. Temas recurrentes en la agenda de las relaciones de México y Estados Unidos de América han sido los programas relacionados con la protección de los migrantes, con deportados o en situación de vulnerabilidad en los Estados Unidos, así como los recursos destinados a la protección de los migrantes, en particular de los jornaleros agrícolas que ocupan un porcentaje representativo de la migración hacia el país del norte. Los esfuerzos por encontrar posibles alternativas al proceso multifactorial de la migración no sólo se han encaminado a robustecer las relaciones diplomáticas entre ambos países, sino también a promover reformas como la conocida

despenalización de la migración indocumentada en México, por la que se abrogó la pena de dieciocho meses y hasta diez años de prisión, así como las multas de hasta de cinco mil pesos.

Siguiendo los estudios de Filgueira y Geneletti (1981: 14) se considera que existen cuatro tipos de movilidad social: individual, por reproducción diferencial o demográfica, migratoria y tecnológica (o inducida estructuralmente). Es el tercer bloque, la movilidad migratoria que se encuentra como una de las causas, la movilidad ocupacional que tiene como primer motivo el movimiento del campo hacia las ciudades. El autor considera que “la movilidad ocupacional en al ciudades se ve fuertemente afectada por las características selectivas de la migración de origen rural propiamente tal o proveniente de regiones menos desarrolladas... es extremadamente difícil distinguir la movilidad causada por movimientos migratorios puros, de la que deriva de cambios en la estructura social de la producción y que es producida por la reducción de las posibilidades en el sector primario” (Filgueira y Geneletti, 1981: 19)

En México, la emigración aumentó a partir de la década de los ochenta con la incorporación de grupos más diversos en términos de edad, escolaridad, perfil laboral y origen regional. Además, se configuró un patrón migratorio de carácter más permanente, impulsado por las mayores dificultades para migrar de manera irregular y se observó una creciente participación de las mujeres. En consecuencia, la pérdida neta migratoria anual, que en los años setenta no superaba 30 mil personas, alcanzó 330 mil en los noventa, y en el primer lustro de este siglo superó 400 mil (Corona y Tuirán, 2008: 38). Para un creciente número de familias y comunidades, las remesas enviadas por los migrantes se han convertido en un importante componente de sus economías, particularmente en Michoacán, Jalisco y Guanajuato, estados de origen tradicional de migrantes.

Un poco más de 12 millones de connacionales residen en el extranjero, una proporción equivalente a 10% de la población nacional. En Estados Unidos, la población nacida en México asciende a casi 12 millones (47% son mujeres), que representan 27% de la población inmigrante y conforman el grupo más numeroso (cuadro 1), aunque su presencia es insuficientemente reconocida por la política migratoria estadounidense (51% se encuentra en situación irregular). Si se considera a sus descendientes nacidos en ese país, la población de

origen mexicano es cercana a 34 millones (Cifras, Programa Especial de Migración, 2014: 4)

Durante el sexenio anterior, bajo el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, bajo el eje cinco “Democracia efectiva y política exterior responsable”, se reconoció que la falta de oportunidades económicas es una de las causas de la migración y la consecuente pérdida de capital humano para el país, por lo que se instrumentaron diversos programas sociales dirigidos a los migrantes, enfocados a temas como educación, desarrollo social, servicios públicos, entre otros. Los programas más representativos fueron (Moreno, 2012: 5- : Programa paisano, cuyo objetivo consistía en asegurar un trato digno y apegado a la ley para los mexicanos que ingresan, transitan o salen de nuestro país; Grupo Beta de Protección a Migrantes, para la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes, así como de su integridad física y patrimonial, con independencia de su nacionalidad y de su condición de documentados o indocumentados; Programa de Repatriación Humana, creado en 2007 con el objeto de generar las condiciones para que los mexicanos repatriados desde Estados Unidos de América se reincorporen al desarrollo productivo del país; Menores repatriados por la frontera norte México-Estados Unidos de América, con el objeto de otorgar a los menores la atención y el respeto a sus derechos humanos desde el momento de su aseguramiento hasta su integración al núcleo familiar o comunidad de origen; Instituto de los Mexicanos en el Exterior que promueve estrategias, integra programas, recoge propuestas y recomendaciones de las comunidades, sus miembros, sus organizaciones y órganos consultivos, tendientes a elevar el nivel de vida de las comunidades mexicanas en el extranjero, así como ejecuta las directrices que emanen del Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior; El Programa Binacional de Educación Migrante "PROBEM", con la finalidad de ofrecer una respuesta de los gobiernos de México y de Estados Unidos a la problemática educativa de la población migratoria entre ambos países, para asegurar la continuidad y calidad de la educación básica para niños y jóvenes que cursan una parte del año escolar en algunos de estos países; Voto de los mexicanos en el extranjero, IFE; Fondo de Apoyo a Migrantes, subsidio federal con destino a proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento para apoyar a los trabajadores migrantes de retorno, así como a las familias que reciben remesas para encontrar una ocupación en el mercado formal, contar con opciones de autoempleo, generar ingresos, mejorar su capital humano y su

vivienda, y apoyar la operación de albergues para atender y retornar a los migrantes; Programa 3X1 para Migrantes, que apoya las iniciativas de los mexicanos que viven en el exterior y les brinda la oportunidad de canalizar recursos a México en obras de impacto social que benefician directamente a sus comunidades de origen, funcionando con las aportaciones de clubes o federaciones de migrantes radicados en el extranjero, la del Gobierno Federal –a través de Sedesol-, y la de los gobiernos estatales y municipales, por cada peso que aportan los migrantes, los gobiernos Federal, estatal y municipal ponen tres pesos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 vigente, reconoce en el Diagnóstico denominado “México puede consolidarse como una potencia emergente” (PND, 2008: 96), la necesidad de enfrentar con eficiencia el problema de la migración, por lo que en la Estrategia 2.3.3. Mejorar la atención de la salud a la población en situación de vulnerabilidad, se incluye como Línea de Acción “la prevención y promoción de la salud de los migrantes” (PND, 2008: 118), en la Estrategia 3.2.1. Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población, se considera como Línea de Acción “Robustecer la educación indígena, la destinada a niños migrantes, la telesecundaria, así como los servicios educativos que presta el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)” (PND, 2008: 125). Existen estrategias enfocadas de manera concreta a la tutela de los mexicanos en el extranjero como lo son: la Estrategia 5.4.1. Ofrecer asistencia y protección consular a todos aquellos mexicanos que lo requieran, la Estrategia 5.4.2. Crear mecanismos para la reinserción de las personas migrantes de retorno y fortalecer los programas de repatriación; la Estrategia 5.4.3. Facilitar la movilidad internacional de personas en beneficio del desarrollo nacional; la Estrategia 5.4.4. Diseñar mecanismos de coordinación interinstitucional y multisectorial, para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública en materia migratoria; y la Estrategia 5.4.5. Garantizar los derechos de las personas migrantes, solicitantes de refugio, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria; con lo anterior, se espera contribuir a que México sea un agente público con responsabilidad global.

Con base en las Estrategias y Líneas de Acción del Plan Nacional de Desarrollo, la Secretaría de Relaciones Exteriores publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa Especial de Migración 2014-2018, que involucra a toda la administración pública federal, así como autoridades locales, con el objetivo de la atención integral y adecuada gobernanza de

las distintas dimensiones de la migración en México. Se organiza en 5 objetivos que consideran los distintos grupos de personas migrantes (emigrantes, inmigrantes, migrantes en tránsito y migrantes de retorno). En lo específico se abordan las cuestiones estructurales de la migración en México, como la cultura de la legalidad, de derechos humanos y de valoración de la migración; el carácter estratégico de la migración para el desarrollo regional y local; así como las cuestiones operativas a favor de las personas migrantes, de sus familiares y de quienes defienden sus derechos humanos.

Reconoce que un elemento fundamental en la consolidación de la política migratoria y su entramado normativo y programático es la rendición de cuentas. El programa incorpora un apartado específico en materia de Transparencia, siendo innovador en este punto, pues considera que una de sus fortalezas será el método eficaz para el ejercicio presupuestal y el seguimiento de su operación a través de indicadores. En lo específico establece ocho compromisos en materia de transparencia focalizada:

- “1. Contribuir a la difusión de información pública en el marco de las Obligaciones de Transparencia.
2. Generar sistemas de información específicos, que apoyen los esquemas de transparencia focalizada.
3. Colaborar en el fortalecimiento de los registros administrativos para elevar la calidad de la información pública.
4. Generar anexos programáticos/presupuestales con el objeto de consolidar la información presupuestaria y la etiquetación de recursos.
5. Contribuir al seguimiento de la gestión con la difusión oportuna de indicadores.
6. Constituir un esquema de comunicación y seguimiento del PEM a partir de la sistematización de responsables, aportantes y acciones específicas con las que se llevará a cabo el cumplimiento de los objetivos, estrategias y líneas de acción.
7. Consolidar el papel del Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación como instancia de consulta y rendición de cuentas del PEM.

8.- Se difundirá y publicará en el sitio <http://www.politicamigratoria.gob.mx/> al día siguiente de su publicación en el DOF, así como sus avances e indicadores.” (PEM, 2014: 54-55)

4. El reto de la Transparencia, base de un cambio en la gobernanza.

Es necesario articular los esfuerzos de la sociedad civil para que el derecho humano de acceso a la información que permite a los ciudadanos solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir toda la información, se traduzca en una herramienta para lograr igualdad, inclusión laboral y empleabilidad. Este es el principal reto de la reforma, que debiera generar los espacios que le permitan al migrante conocer y comparar los esfuerzos públicos, así como los implementados por organizaciones sindicales y empleadores, para la toma adecuada de decisiones; por otro lado deberá traducirse en el empoderamiento de la sociedad civil para participar en la instrumentación de políticas públicas en materia de movilidad ocupacional.

El derecho de acceso a la información y el principio de Transparencia en México, han evolucionado para consolidarse como parte de un derecho fundamental de los ciudadanos para hacer frente a la cultura del secreto y establecer a contrario sensu, la cultura de la transparencia, cuya base es el cumplimiento y demanda a través de la rendición de cuentas de entes públicos y privados; de logarse que ambos conceptos sean usados para el empoderamiento ciudadanos, se lograría un avance en el ejercicio de la garantía jurídica de certeza para el Gobierno y el ejercicio ciudadano de la democracia. Para lograr una verdadera y sólida cultura ciudadana de transparencia, se requiere de sistemas dinámicos para sancionar a las autoridades que no cumplan con este principio, no sólo con penas privativas económicas y laborales, sino a través de resarcimientos, morales y éticos tanto a particulares como en general a la sociedad, ya que las cuentas que deben rendir las Autoridades en una cultura democrática y transparente, se vinculan directamente con los ingresos de las contribuciones y gastos públicos como señala el diverso 31 fracción IV de la Constitución.

México como República ha adoptado la cultura de la transparencia y en su medida ha “convencido” a las Entidades Federativas integrantes del pacto nacional, a abrazarla y sentar las bases para un Gobierno Abierto. Actualmente todos los Estados, cuenta con un ordenamiento en materia de Transparencia; sin embargo, en la práctica se denotan diversas

carencias para alcanzar un eficiente nivel de Transparencia, situación que ataca subyacentemente al principio de Gobierno Abierto, coartando la validez de un verdadero Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, que como lo prevé la Ley General “... se conformará a partir de la coordinación que se realice entre las distintas instancias que, en razón de sus ámbitos de competencia, contribuyen a la vigencia de la transparencia a nivel nacional, en los tres órdenes de gobierno. Este esfuerzo conjunto e integral, contribuirá a la generación de información de calidad, a la gestión de la información, al procesamiento de la misma como un medio para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública, la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de una cultura de la transparencia y su accesibilidad, así como a una fiscalización y rendición de cuentas efectivas.” (2015: 8-9)

Una de las expectativas en torno a la reforma constitucional del 7 de febrero de 2014 al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el impacto que se pretende en la Ley General, las Leyes Locales, así como los reglamentos municipales existentes en la materia, a fin de que este derecho fundamental, sea regulado bajo la interpretación de los mismos principios, en beneficio del Ciudadano, sin importar el Estado y Municipio al que pertenezca. Otra más, consiste en que la Transparencia se puede convertir en la herramienta que apoye la evolución a un modelo federal cooperativo, para evolucionar el caduco modelo de federalismo centralista.

En conclusión, la Transparencia cobra un rol de suma importancia para un ‘Buen Gobierno’, un ‘Gobierno Abierto’ sobre todo por la posibilidad que ofrece a los agentes públicos y privados que la practican, de promover la confianza y credibilidad de la sociedad en sus acciones. Vale la pena resaltar que a nivel internacional, han existido precedentes enfocados al trabajo de los gobiernos municipales que buscan por medio de la transparencia, la mejora y eficiencia continua, tal es el caso de la Federación Colombiana de Municipios, quienes desde 2004 han buscado impulsar que será la presencia y participación ciudadana, la que permitirá “*procesos de planificación participativa, de debate y concertación*” (Björn, 2004: 8) no sólo para el ejercicio de los recursos públicos, sino para lograr acuerdos en cualquier rubro de la administración pública. Esta agrupación considera la Transparencia como el mecanismo para que exista una adecuada relación entre Estado – Sociedad, como

complemento de los mecanismos de control internos (rendición de cuentas, planificación) y externos estatales (fiscalización, control gubernamental):

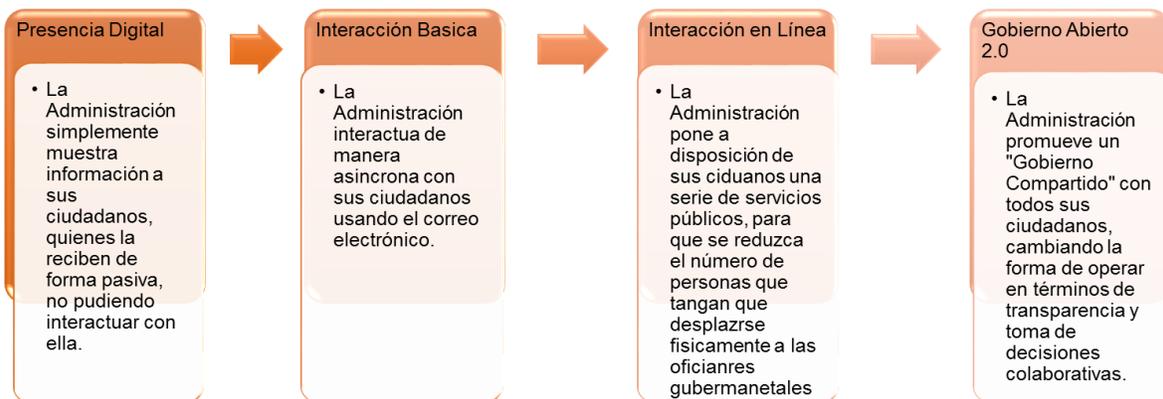
Cuadro 4.5: La Transparencia como pilar de la relación Estado – Sociedad



Fuente: Elaboración propia con base en Transparencia y rendición de cuentas entre Autonomía Municipal y el Estado de Derecho

La evolución del 'e-Government' a 'Gobierno Abierto' y en particular a 'Gobierno Abierto 2.0' se considera que ha ocurrido en cuatro fases:

Cuadro 4.6: Fases de evolución del Gobierno Abierto



Fuente: Elaboración propia con base en Government 2.0. Making Connections between Citizens, Data and Government (Chun, 2010: 1-9)

En el esquema de 'Gobierno Abierto' se encuentra un modelo de gobernanza, en donde los ciudadanos no solo tienen acceso al consumo de la información producida por el Gobierno, sino que pueden participar activamente creándola y tomando decisiones; este modelo de gobernanza, coloca a los ciudadanos en un esquema de demanda de los servicios que requiere, de participantes en la formulación de políticas públicas y de negociadores entre las propuestas de la Administración y de sus demandas o necesidades, consumando este nuevo modelo de gobernanza en un modelo sincrónico compartido, en donde el concepto "democracia" se tonar un sinónimo real de "participación ciudadana".

El nuevo paradigma de participación ciudadana y comunicación social podrá construir un modelo para los Estados en la actualidad, apoyándose en el uso de las tecnologías de la información y comunicación para "*conectar a los ciudadanos, con datos abiertos, innovación abierta y diálogo abierto*" (Ramírez: 2011, 9), por lo que la tecnología se presenta como el espacio donde puede germinar el 'Gobierno Abierto', sin embargo debiera considerar que este no es el único espacio para democratizar el ejercicio del poder público, teniendo en cuenta las brechas de rezago que en materia de acceso a internet, por ejemplo, existe no sólo en México sino en el resto de mundo. Condicionar los resultados de la vinculación entre Estado y ciudadanos al uso de TIC's, se tonaría en una contradicción a los propios objetivos de la propuesta de Gobierno Abierto.

No obstante los conceptos que aportan investigadores, así como las instituciones gubernamentales y los organismos no gubernamentales, una de las críticas en torno al 'Gobierno Abierto' es que se considera aún en proceso de construcción, por la dinámica que ha caracterizado la modernización en algunos casos de éxito para el acceso a la información. Desde la perspectiva de esta investigación, se propone vincular este concepto a la construcción de un nuevo modelo de gobernanza que busca transformar la relación entre gobierno y sociedad para fortalecer la democracia. Es sistema que busca posicionar al Gobierno como plataforma para la creatividad en relaciones público-sociales, basado en 4 principios: transparencia, participación ciudadana, innovación y rendición de cuentas, alineados a un mismo fin: el desarrollo de un país.

Conclusiones

La Transparencia como principio es la idea fundamental del Gobierno Abierto y este último concepto se ha expandido a nivel global para permear en las administraciones públicas para generar un Buen Gobierno, cuyo compromiso con el Bien Común trae consigo la democracia colaborativa y participativa con una transparencia avanzada y una rendición de cuentas dura que requieren los Gobernados.

Esta Transparencia ideal se torna en una herramienta de control en manos de los ciudadanos, un medio de lucha contra la corrupción, una vía de participación política, y una manera de poner en valor datos públicos, más allá del simple acceso a la información, siendo la ideal la Transparencia Clara que debe buscar mejorar el control ciudadano y la información sobre cómo funcionan los asuntos públicos, aportando los datos necesarios, reutilizables, integrados, agregados y comparables, a fin de obtener, por medio de la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la tecnología e innovación, no solo un Gobierno Abierto, sino un Buen Gobierno, que se espera permee en la implementación de políticas públicas eficientes para afrontar uno de los desafíos globales que enfrenta México, respecto de la migración y las políticas para la movilidad urbana.

Finalmente, cabe señalar que para alcanzar estos altos estándares, se recomienda impulsar en los Gobiernos, en sus tres niveles, a la Sociedad Civil, a la Academia y al Sector Privado, para que desempeñen, de manera informada, participativa y colaborativa, sus actuaciones de conformación de un plan de acción, que como herramienta estratégica, tendrá como crece un Buen Gobierno, con implicaciones transnacionales.

Bibliografía.

ACKERMAN, J. (2008): *Sinergia Estado-Sociedad en pro de la rendición de cuentas*, Washington D.C., Banco Mundial.

AGUILAR, L. (2006): *Gobernanza y gestión pública*, Distrito Federal, Fondo de Cultura Económica.

- AVRITZER, L., (2000): “Teoría democrática, esfera pública y deliberación”, *Revista Metapolítica*, Vol. 4 abril-junio.
- BEKKERS, V. y HORNSBURG, V., (2005): *The information ecology of E-Government: E-Government as Institutional and Technological Innovation in public administration*, Amsterdam, IOS Press.
- BLOMGREN, L. y FOXWORTHY S., (2015): “Collaborative Governance and Collaborating Online: The Open Government Initiative in the United States”, en *Public Administration and Modern State*, Palgrave MacMillan, Londres.
- BOHMAN, J. (2000): “La democracia deliberativa y sus críticos” en *Revista Metapolítica*, Vol. 4 abril-junio.
- BONILLA G. (2005): “Modelos de democracia y rendición de cuentas: la ventaja de una concepción deliberativa de la democracia”, D.F, CIESAS.
- CALDERÓN, C. (2010): *Open Government: Gobierno Abierto*, Madrid, Algón Editores.
- CHUN AE, *et all.* (2010): “Government 2.0. Making Connections between Citizens, Data and Government”, en *Journal Information Polity*, Vol. 15.
- CORONA, R. y TUIRÁN, R. (2008), “Magnitud de la emigración mexicana a Estados Unidos después del año 2000”, en *Papeles de Población*, Año 14, Núm. 57.
- CORTES R. (2005): “La Transparencia en México: Razón, origen y consecuencias”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, No. 244.
- COTINO L. (2012): "La regulación de la participación y de la transparencia a través de internet y medios electrónicos. Propuestas concretas.", en *P3T Journal of Public Policies and Territories*, No. 2.
- EMMERICH, G. (2004): “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, en *Revista Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, Vol. 2 (4)
- FILGUEIRA, C. y GENELETTI, C. (1981) *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*. Santiago de Chile, Cuadernos de la CEPAL,

- FOX, J. (2007): “The uncertain relationship between transparency and accountability”, en *Development in Practice EE.UU.*, Vol. 17.
- GARCÍA, S. y COBOS, C. (2005): *Entre la virtud y la incongruencia: Rendición de cuentas y transparencia en las organizaciones de la sociedad civil*, México D.F., IFAI/CEMEFI.
- GUERRERO E. (2002): *La luz en busca del cristal: Hacia una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en México*, México D.F., IFE.
- HABERMAS, J. (1998): *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta.
- HABERMAS, J. (1999): *La inclusión del otro. Estudios de Teoría Política*. Barcelona, Paidós.
- KOOIMAN J. y VAN VLIET C. (1993) “Governance and public management”, en *Managing Public Organisation*, Londres, Sage.
- MORENO, S. (2012). *La agenda binacional México-Estados Unidos del tema de migración: legislación y política pública*, Documento de Trabajo núm. 137, México D.F., Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- O’ DONNEL, G., (2002): “Acercas de varias accountabilities y sus interrelaciones”, en *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.
- OBAMA, B. (2009): *Transparency and Open Government*, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, Washington D. C.
- OLIVER, R. (2004): *What is transparency?*, Nueva York, McGraw Hill.
- OLVERA, A.(2009): *La rendición de cuentas en México: Diseño institucional y participación*, México D.F., Secretaría de la Función Pública
- RAMÍREZ A. (2001): “Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital,” en *GIGAPP Estudios*, Madrid, WP.
- ROSENAU, J. (1992), *Governance, Order and Change in World Politics*, Cambridge, CUP.

SCHEDLER, A. (2004) “¿Qué es la rendición de cuentas?”, en *Cuadernos de Transparencia*, México D.F., IFAI, No. 3

UGALDE, L. (2002): *Rendición de cuentas y democracia: El caso de México*, México D.F., IFE.

VERGARA, R. (2005): *La Transparencia como Problema*, México D.F., IFAI