



GOBIERNO ABIERTO Y EL VALOR SOCIAL DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA

ISSA LUNA PLA
JOSÉ ANTONIO BOJÓRQUEZ
PEREZNIETO
Coordinadores

ANDRÉS HOFMANN
Editor



GOBIERNO ABIERTO
Y EL VALOR SOCIAL DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, núm. 285

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario técnico

Lic. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Ricardo Hernández Montes de Oca
Cuidado de la edición y formación en computadora

Carlos Martín Aguilera Ortiz
Elaboración de portada

GOBIERNO ABIERTO Y EL VALOR SOCIAL DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Issa LUNA PLA
José Antonio BOJÓRQUEZ PEREZNIETO

Coordinadores

Andrés HOFMANN

Editor



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
MÉXICO, 2016

Clasificación LC	
KGF3015 G63	<i>Gobierno abierto y el valor social de la información pública</i> -- coordinadora, Issa Luna Pla ; coordinador José Antonio Bojórquez Pereznieto; editor Andrés Hofmann -- México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016
Clasificación IJ	286 p. – (Serie Estudios Jurídicos, 285) ISBN 978-607-02-7715-3
F500.113 L926G	1. Acceso a la Información – Estudios Varios – México. 2. Derecho a la Información – Entidades Federativas – México. 3. Gobierno – México. I. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas II. Luna Pla, Issa, coordinadora; Bojórquez Pereznieto, José Antonio, coordinador; Hofmann, Andrés, editor

Primera edición: 16 de marzo de 2016

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-02-7715-3

CONTENIDO

Prólogo	1
Alejandra LAGUNES	
Preámbulo	7
Alejandro GONZÁLEZ ARREOLA	
Introducción	13
Andrés HOFMANN	
Issa LUNA PLA	
José Antonio BOJÓRQUEZ PEREZNIETO	

IDEAS SOBRE GOBIERNO ABIERTO

Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos	23
Oscar OSZLAK	
Lecciones aprendidas de la experiencia internacional: lo bueno y lo malo.	51
Ester KAUFMAN	

EL GOBIERNO ABIERTO POSIBLE EN MÉXICO

La democracia interactiva posible en México	83
---	----

Luis Carlos UGALDE

Gobierno abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica?	107
--	-----

Guillermo M. CEJUDO

Modelos de implementación del gobierno abierto en México	125
--	-----

Rafael Enrique VALENZUELA MENDOZA

José Antonio BOJÓRQUEZ PEREZNIETO

TRES CASOS DE USO
DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

La calidad de las guarderías del IMSS	155
---	-----

Eduardo BOHÓRQUEZ

Mariana FLORES

Rafael GARCÍA ACEVES

El impacto social de “Mejora Tu Escuela”	175
--	-----

Manuel GUADARRAMA

Abrir datos para reducir la mortalidad materna	195
--	-----

Ania CALDERÓN MARISCAL

Gabriel RIVERA CONDE

LAS ALIANZAS DE GOBIERNO SUBNACIONALES
EN MÉXICO

La iniciativa de gobiernos abiertos subnacionales en Mé- xico	221
Francisco Raúl ÁLVAREZ CÓRDOBA	
Gobierno abierto en el estado de Veracruz: una experien- cia en construcción	233
Felipe J. HEVIA Fernando AGUILERA DE HOMBRE	
Oaxaca: construir la ciudadanía a contracorriente	249
José Carlos LEÓN VARGAS Bárbara LAZCANO TORRES	
Epílogo. Breve historia del gobierno abierto en México . .	265
Joel SALAS SUÁREZ	

PRÓLOGO

Hace muy pocos años era casi imposible encontrar un libro como el que los lectores tienen en sus manos. El tema de gobierno abierto estaba lejos de ser materia principal de análisis y reflexiones académicas, y mucho menos ser centro de debates sobre el futuro del quehacer gubernamental. Hoy, hablar de gobierno abierto no sólo se ha vuelto clave en las discusiones sobre administración pública, gobernanza y derecho al acceso a la información —por mencionar algunos ejemplos— y además, ha superado límites geográficos, sectoriales, y políticos.

Este libro es reflejo claro del cambio en el trato al tema de gobierno abierto. De manera particular, es también muestra de la importancia que ha adquirido en nuestro país y, más aún, de los avances que se han logrado en esta materia. Basta con leer los nombres de los autores participantes en esta obra, para darse cuenta que son diversos los grupos, dentro y fuera del gobierno, preocupados (pero también ocupados) por construir un gobierno nacional y gobiernos locales más transparentes, horizontales y colaborativos en México. Los títulos de cada capítulo permiten entender que el libro expone el surgimiento de un nuevo paradigma en la definición misma de Estado y de su relación con la sociedad.

El gobierno abierto es un nuevo modelo que tiene profundos efectos sobre la democracia y el federalismo, y sobre el papel de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y su implementación práctica. Se trata entonces, de un modelo complejo que conjuga una doble dimensión, técnica y política, que transforma por completo la forma como el gobierno se entiende a sí mismo y como otros actores lo conciben e interactúan con él.

No profundizaré en interpretaciones teóricas, pues los autores de este libro abundan detenidamente al respecto; sin embar-

go, quiero rescatar la importancia de las TIC en la implementación del paradigma de gobierno abierto. Es claro que la Internet y las TIC han transformado las estructuras económicas y sociales en todo el mundo integrándose a casi todos los aspectos de nuestras vidas cotidianas, cambiando nuestros hábitos de comunicación y de relacionarnos.

En este nuevo escenario, las TIC se convierten en herramientas indispensables para promover cambios positivos en las sociedades e impulsar principios que benefician a una diversidad de comunidades: a los que propugnan por la sustentabilidad ambiental, a los emprendedores, al ecosistema de involucrados en el sector salud y a los que promueven la inclusión social, entre otros. Pero las TIC por sí solas no son la solución pues constituyen únicamente un medio para lograr objetivos de largo alcance; un medio que gobiernos, sociedad civil, empresas y ciudadanos pueden aprovechar para mejorar su entorno local, nacional e incluso internacional.

Sin embargo, existen aún enormes brechas que nos obligan a emprender acciones concretas. Y eso estamos haciendo en México. Menciono dos ejemplos claros impulsados en la administración del presidente Enrique Peña Nieto: la reforma en telecomunicaciones —aprobada en 2013— que, entre otras cosas, mandata el acceso a la Internet como derecho constitucional, y la Estrategia Digital Nacional (EDN), que arrancó ese mismo año y que busca maximizar los beneficios sociales y económicos en el uso de las TIC.

En 2015 México ocupó la presidencia de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) que agrupa a más de 60 naciones. Este liderazgo nos permitió impulsar mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación en todo el orbe; pero también en nuestro país donde cumplimos al 100% el Plan de Acción 2013-2015, dando así pasos sólidos hacia un gobierno abierto. Para cumplir con los objetivos ahí planteados, y en general, para impulsar los principios de gobierno abierto, la EDN, anclada en el Plan Nacional de Desarrollo, re-

conoce que las nuevas tecnologías se alimentan de grandes cantidades de datos e información. Es así que uno de los principales habilitadores es la política de datos abiertos, que pusimos en marcha mediante un Decreto por el que se establece la regulación en la materia.

El objetivo de este habilitador es que los datos públicos de las instituciones gubernamentales puedan ser utilizados, reutilizados y redistribuidos para que cualquier persona pueda innovar y colaborar en la construcción de soluciones a problemas colectivos y/o mejores políticas públicas. En otras palabras, los datos abiertos no sólo son un componente básico de la transparencia, sino que además, lo son para la colaboración y la cocreación entre gobierno y sociedad, para impulsar la nueva economía sustentada en el conocimiento, incrementar la productividad y constituirse en un insumo básico para un ecosistema de innovación.

La EDN trabaja para traducir los datos en acciones concretas que impacten el desarrollo del país. Es por esto que en el marco de la 70 Asamblea General de las Naciones Unidas, y bajo el contexto de la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible México realizó diversas acciones de gran relevancia:

Primero, se adoptó, junto con 13 países miembros de la AGA, una declaración para promover los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a través de los principios de gobierno abierto. En este sentido, México impulsó la Carta Internacional de Datos Abiertos, que trabajamos con diversos expertos de gobiernos, sociedad civil y sector privado, con el objetivo de sentar los principios fundamentales para los datos abiertos a nivel global.¹

Segundo, México participó como miembro fundador en el lanzamiento de la Alianza Global de Datos para el Desarrollo Sostenible, cuyo objetivo es apoyar la generación, accesibilidad y uso de datos de calidad.² Así, se busca impulsar el logro y medición de

¹ Disponible en: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_declaration.pdf.

² Véase <http://www.data4sdgs.org/commitments/>.

la Agenda de Desarrollo 2030, promoviendo la toma de decisiones basadas en evidencias.

Tercero, se presentó una herramienta interactiva de visualización de datos que permite a cualquier usuario conocer y comparar más de 300 datos abiertos ligados a 100 indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esta herramienta servirá para que, de manera abierta, transparente y colaborativa, múltiples actores se puedan sumar a dicha plataforma. Pero también ayudará para que juntos diseñemos nuevas estrategias que permitan acabar con la pobreza extrema, luchar contra el cambio climático y garantizar una vida saludable para todos.³

Y cuarto, México en colaboración con el *Global Pulse Lab* de la ONU y el Gobierno de Francia, llevará a cabo un Reto de Datos sobre Cambio Climático, mediante el cual se busca identificar datos prioritarios de todos los sectores, como base para desarrollar soluciones innovadoras que nos ayuden a combatir el cambio climático.

Este trabajo, y los avances en materia de la política de datos abiertos, han sido reconocidos en el Índice de Datos Abiertos de la OCDE, en el que México ocupa el décimo lugar mundial, el primero en América Latina y se localiza por encima de la media de los países de la OCDE.⁴

Coincido con varios de los autores de esta obra. En México todavía enfrentamos enormes desafíos para alcanzar un gobierno abierto con instituciones más sólidas, con una sociedad más participativa y con una infraestructura tecnológica suficiente y capaz de ofrecer mecanismos incluyentes de comunicación. El reto es crear y fortalecer capacidades institucionales con la suma de voluntades.

Seguramente, en el largo plazo, la participación de la sociedad civil, los resultados de la reforma en telecomunicaciones, de

³ Véase <http://pnud.carto.mx/>.

⁴ Información disponible en *Government at Glance 2015*, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4215081ec048.pdf?expires=1444172540&id=id&accn=guest&checksum=B75E6F225545CDCB934326FDA85CE452>.

la Estrategia Digital Nacional, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información —así como los casos locales de gobierno abierto— ocuparán nuevos espacios en foros de reflexión y llenarán las líneas de nuevos artículos. Lo cierto es que este libro contribuye, por medio del análisis, con descripciones, preguntas y reflexiones que se hacen, a la ruta que se está trazando en nuestro país para transformar el significado de lo que es ser y hacer gobierno.

Alejandra LAGUNES*

* Coordinadora de la Estrategia Digital Nacional. Oficina de la Presidencia de la República.

PREÁMBULO

¿Cómo explicar el enorme caudal de atención, energía y recursos que el paradigma de gobierno abierto (GA) ha logrado concitar —en muy poco tiempo— en una gama tan diversa y plural de actores y sectores como la academia, los gobiernos, las fundaciones donantes, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y sus redes internacionales, los organismos multilaterales, los medios de comunicación, los innovadores tecnológicos y la empresa privada?

Más allá de su novedad y de lo *cool* de la etiqueta, es muy probable que este entusiasmo multisectorial se deba a tres razones estrechamente vinculadas a la naturaleza multidimensional y polisémica del término. Primero, porque apela a un poderoso conjunto de principios aspiracionales de “buen gobierno” para toda sociedad democrática, como lo son la transparencia, la rendición de cuentas, y la participación ciudadana. Segundo, porque en su dimensión práctica, ofrece contenidos programáticos para abordar la aún inacabada agenda de reformas gubernativo-administrativas orientadas a construir administraciones públicas responsivas, eficaces e íntegras.

Tercero, porque en su dimensión conceptual apela y hace converger un conjunto tan diverso como interesante de campos de conocimiento, tales como los de gestión pública, democracia deliberativa, sociedad civil, tecnologías de la información y comunicación, “emprendedurismo” e innovación cívica. Todo en un solo paquete.

Sin embargo, en su multidimensionalidad radica también su principal debilidad. Al ser utilizado de igual e indiscriminada forma como etiqueta, como principio, como paradigma de gobernanza, como agenda de reformas gubernativo-administrativas y como concepto, el GA corre el riesgo de ser todo y a la vez nada.

Corremos el riesgo de degradar su potencialidad teórica y práctica a no más que un membrete de moda, un lugar común, un término de denotación versátil, o simplemente una manera más atractiva de nombrar nuestras añejas ideas y prácticas sobre lo que consideramos que el gobierno debe ser y hacer en su ejercicio cotidiano.

Tres son los caminos para conjurar este riesgo. El primero está en el terreno del análisis teórico-conceptual, donde requerimos avanzar y profundizar en el camino de la precisión y la claridad desde los distintos campos de conocimiento que convergen en el paraguas del GA. El segundo se ubica en el terreno de la investigación empírica y consiste en identificar, documentar y analizar los casos prácticos que ilustren los conceptos, a la vez que develen sus alcances, limitaciones, riesgos y tensiones en cada una de sus múltiples dimensiones. Finalmente, el tercero consiste en trascender esta comunidad epistemológica que realiza los dos ejercicios previos, y trabajar con la comunidad de práctica que moldea cotidianamente el GA desde las distintas trincheras.

Este libro tiene la gran virtud de abordar el GA desde diferentes perspectivas. Una es la conceptual donde Oscar Oszlak hace un muy interesante ejercicio de sustentación y precisión conceptual de GA desde las distintas disciplinas y campos de conocimiento que lo nutren, identificando las continuidades y las disrupciones que representa. Otra es la de Ester Kaufman que aporta la perspectiva internacional comparada y nos permite ubicar la experiencia práctica del GA a través de los planes nacionales de acción de los distintos países que integran la AGA. Hace además un interesante recuento y análisis de la estrategia y la teoría del cambio que se ha planteado la AGA como movimiento global, estableciendo un marco de referencia de acción práctica para quienes lo practican a nivel país.

Luego está el horizonte mexicano, donde Guillermo Cejudo aborda la naturaleza multidimensional del GA y lo analiza desde tres diferentes perspectivas: como etiqueta, como principio y como práctica. Por su parte, Rafael Valenzuela y José Antonio

Bojórquez, ofrecen un recuento del aún corto trayecto de México en su travesía de GA. La identificación de los tres arquetipos de GA que emergen de su análisis resultan más que sugerentes y orientadores. Lo es también su trabajo de precisión conceptual en el cual lo sustentan. Y finalmente, Luis Carlos Ugalde aporta un análisis desde uno de los campos del conocimiento que sustentan el concepto de GA, poco abordados en México: la democracia deliberativa desde el rol y potencial de las TIC.

Cuatro son las lecciones y retos comunes a la comunidad de práctica de la AGA que se derivan del análisis ofrecido por los autores. Primero, para maximizar su impacto, se considera necesario que la Alianza evolucione hacia un modelo de Estado abierto que incluya a los poderes Legislativo y Judicial, así como a los gobiernos subnacionales (los de mayor contacto cotidiano con la población). Segundo, la necesidad de ampliar también la base de participación social de la AGA más allá de las OSC dedicadas a la transparencia y a la rendición de cuentas, y más allá de las ciudades capitales. Tercero, la necesidad de que la AGA reconozca que la apertura gubernamental debe ser abordada como una política pública, y no como iniciativas inconexas, la cual entre otras cosas, demanda el desarrollo de capacidades que no necesariamente están hoy instaladas en los gobiernos ni en muchas OSC. Cuarto, enfatizar el rol que la participación, la articulación y las prácticas colaborativas poseen en los procesos de GA para empoderar al ciudadano y devolverle la centralidad que está llamado a tener en el GA.

Las siguientes secciones del libro documentan y analizan los casos prácticos que ilustran los conceptos abordados en las secciones previas, develando sus alcances, limitaciones, riesgos y tensiones, desde la praxis. Su gran virtud radica en que son textos escritos en su gran mayoría por los propios protagonistas de las iniciativas, desde la sociedad civil organizada y desde el gobierno. Los tres casos de alcance nacional que se presentan, poseen algunos atributos comunes que bien pueden explicar el éxito alcanzado. Primero, los tres emergen como respuesta a un

problema público de alta relevancia social, con objetivos de incidencia precisos y con una clara audiencia a la cual apelan. Segundo, los tres casos conciben a las TIC como habilitadores que permiten la participación amplia de los principales interesados en cada caso: los beneficiarios (o afectados) de/por los servicios públicos. Y tercero, se logra cerrar la brecha entre información y participación y, al menos en el caso de las guarderías impulsado por Transparencia Mexicana, la brecha entre transparencia y rendición de cuentas.

Los casos subnacionales que siguen nos brindan pistas temáticas de la complejidad implícita en replicar procesos de GA, a pesar de que se cuente con una adecuada estrategia de implementación. Tres lecciones se derivan de ellos. Primero, que existe un apetito y una necesidad por llevar el GA más allá del ejecutivo federal si se desea tener impactos en la vida de las personas. Segundo, que el éxito de las iniciativas de GA en el marco de la AGA, depende en buena medida de la existencia de reformadores comprometidos adentro y afuera del gobierno. Y tercero, que GA demanda también de capacidades técnicas en gobierno y en la sociedad civil organizada.

Venturosamente, las lecciones y desafíos clave que emergen de la lectura general del texto, coinciden en buena medida con el diagnóstico que el Comité Directivo de la AGA realizó y que sustenta su estrategia 2015-2018. Destaco las siguientes: *a)* la necesidad de trascender la esfera del ejecutivo (federal, nacional) y establecer el marco básico para involucrar a otros poderes y órdenes de gobierno, particularmente a los gobiernos subnacionales; *b)* la creación de grupos de trabajo y, en particular, de una fuerza de tarea para desarrollar la estrategia de relación con los gobiernos subnacionales, y *c)* la necesidad de fortalecer y acrecentar la coalición de organizaciones que están involucradas en la AGA.

Sin embargo, el libro plantea también algunas áreas críticas para el éxito de la AGA que hoy no están presentes en la estrategia, o al menos con la fuerza que requieren. Por ejemplo, se debe reconocer con mayor asertividad que la apertura gubernamental

debe ser abordada como una política pública más que como iniciativas dispersas, la cual entre otras cosas, demanda el desarrollo de capacidades que no necesariamente están hoy instaladas en los gobiernos y en muchas OSC. Finalmente, necesitamos enfatizar la necesidad de cerrar las brechas entre transparencia y rendición de cuentas, así como visibilizar aún más el crucial rol que juega la participación, la articulación y las prácticas colaborativas en los procesos de GA para empoderar a la ciudadanía y situarla en el núcleo de las prácticas democráticas. Sin duda, son insumos valiosos para establecer las prioridades que impulsaré como copresidente de sociedad civil del Comité Directivo de la AGA.

Alejandro GONZÁLEZ ARREOLA*

* Director general de GESOC A.C. y copresidente de sociedad civil del Comité Directivo Global de la Alianza para el Gobierno Abierto.

INTRODUCCIÓN

Esta obra nace de una conversación entre el Instituto Tabasqueño de Acceso a la Información Pública (ITAIP) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, con la intención de darle continuidad al libro *La promesa del gobierno abierto*.¹ Nos pareció indispensable presentar una reflexión, tres años después, respecto al estado que guarda el gobierno abierto (GA) en México, precisamente en el año en que nuestro país preside la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).

La cantidad de escritos que aventuran enfoques, posturas y hasta teorías sobre GA es apabullante. En palabras de Oscar Oslak en esta obra, se ha desatado una *mélange conceptual* que ha dificultado la comprensión del tema, aunado a que los gobiernos que forman parte de la AGA implementan Planes de Acción de Gobierno Abierto que se sujetan a su muy particular modo de entender el concepto, enriqueciendo esta diversidad. Esta obra describe este fenómeno y pretende colocar en el centro del debate el resultado esperado del gobierno abierto: el valor social de los datos y de la información.

El nombre de esta obra *Gobierno abierto y el valor social de la información pública* refleja nuestra postura: que los resultados del GA pasen por el tamiz del valor social que se le dé a la información pública en posesión de los gobiernos y de la ciudadanía. La reutilización de información por la experiencia y el propósito de las personas, producirá conocimiento socialmente útil, y como lo dicen en su texto Rafael Valenzuela y José Antonio Bojórquez, “el valor social cambia el concepto de gobierno abierto”.

¹ Hofmann, Andrés *et al.* (coords.), *La promesa del gobierno abierto*, <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf>.

La transparencia gubernamental y acceso ciudadano a la información pública, la participación y colaboración social en la vida pública, la rendición de cuentas y la incidencia de las tecnologías de la información, constituyen la amalgama teórica del gobierno abierto. Pero en la práctica esto no es así. No resulta ocioso tratar de identificar una suerte de *zona cero* desde donde se levanta el edificio del GA. Nos preguntamos entonces ¿cuál podría ser?

Creemos que se trata del viaje virtuoso que arranca con el dato, pasa por la información y alcanza el conocimiento. Ese es el sustrato y el sustento de una *zona cero* para la transparencia, para la participación y para la rendición de cuentas. Estamos convencidos de que la información de carácter público genera valor para la vida de las personas, pero que esto no puede hacerse sólo con transparencia, sólo con acceso a la información o sólo con rendición de cuentas. Es indispensable entonces usar y reutilizar los datos y la información.

El libro está organizado en cuatro secciones:

La primera revisa las ideas y conceptos que convergen en GA y arranca con el análisis elemental de Oscar Ozslak. El lector encontrará en este texto las continuidades —y tradiciones históricas— de las disciplinas que se ocupan de la gestión pública, y cómo éstas anticiparon muchos de los principios en los que se basa el GA. El texto ofrece una destacada síntesis del estado que guarda la discusión académica en torno al desarrollo conceptual del GA. Quizá la aportación más importante de Ozslak, con relación a la literatura existente, es que la disquisición conceptual de *gobierno abierto* no rompe con los tradicionales enfoques de la investigación relacionada con la administración pública. Esto deja abierta la pregunta de hacia dónde se podrá seguir construyendo esta naciente filosofía y qué futuro le espera en términos de su contribución a la administración pública y a las relaciones entre gobierno y sociedad.

Luego, Ester Kaufmann discurre por los dos niveles en que se gestiona GA: el global, marcado por la AGA, y el nacional.

INTRODUCCIÓN

15

En éste se analizan los cambios registrados en el diseño e implantación de los planes de acción de cada país en cuanto a su coordinación interna y amplitud de la convocatoria para integrar nuevos actores. Y en aquel, analiza algunas consecuencias provocadas por el fortalecimiento que registra la AGA en 2015 y que influyen fuertemente —o determinan— la elaboración de los planes nacionales; su nueva estrategia 2015-2018, su política de defensa de valores y principios, y su anunciada “teoría del cambio”. Sobre este universo se analizan *lo bueno y lo malo* de ambos niveles de gestión, su maduración, cambios recientes, y creciente complejidad para integrar a los organismos que coordinan los planes de acción.

La segunda sección del libro incluye reflexiones sobre GA en México que nos llevan a identificar riesgos y desafíos de diversa índole para imaginar un ambiente propicio para la instauración de éste en nuestro país.

Luis Carlos Ugalde analiza la viabilidad que tiene la democracia mexicana para transitar por una interacción dinámica entre gobiernos y ciudadanos, lo que permitiría “una mejor rendición de cuentas, una respuesta más eficaz de los gobiernos ante las necesidades de la población, una mejora en la calidad de la información pública, y una reducción en los costos de transacción política”. La reflexión está sustentada en datos duros que evidencian bajos niveles de participación ciudadana y de utilización de las tecnologías de la información para interactuar con el gobierno, entre otros. Estos datos establecen límites concretos para la democracia interactiva en México. Con todo y esto, el autor ofrece ejemplos concretos centrados en capacidades instaladas, como Infomex, que junto con otras experiencias pueden convertirse en plataformas de la democracia interactiva. Estas evidencias permiten afirmar que el GA en México es una posibilidad, siempre y cuando estas buenas prácticas se extiendan al resto de la sociedad, más allá de los grupos de interés, y se le haga llegar los beneficios políticos que las tecnologías de la información brindan.

Guillermo Cejudo por su parte analiza las oportunidades y los riesgos del GA haciendo la distinción entre éste como *etiqueta*, como *principio* y como *práctica*. Argumenta que nuestro país enfrenta el riesgo de ver el GA sólo como una etiqueta de esfuerzos aislados asociados a un concepto que está de moda, y que es incapaz de agregar valor tanto para mejorar la capacidad como la calidad de nuestros gobiernos. Sin embargo, al igual que Ugalde, abre la ventana de la oportunidad que tenemos frente a nosotros, ya que los principios que rigen el GA, de convertirse en práctica concreta, profundizarán nuestra democracia.

Rafael Enrique Valenzuela Mendoza y José Antonio Bojórquez Pereznieta se encargan de identificar y describir lo que, afirman, son los tres modelos de GA realmente existentes en México. Aquellos que se empiezan a dar en el ámbito local, como *ciudad abierta* que ejemplifica en el caso del Distrito Federal y su Laboratorio de la Ciudad, los subnacionales que impulsa el INAI, y el federal, que se encuentra ligado a la AGA. Para los autores, pensar el GA a partir de estos tres modelos, permitiría federalizar estrategias nacionales, logrando que lo local y los planes de acción subnacionales incidan en el plan nacional.

La tercera sección refiere a tres casos mexicanos que consideramos exitosos por el uso social que le dan a la información gubernamental. El primero lo relatan tres integrantes de Transparencia Mexicana, Eduardo Bohórquez, Mariana Flores y Rafael García Aceves. Se trata de una experiencia que nace a partir del incendio trágico ocurrido en la guardería ABC de Hermosillo, Sonora. Esta organización de la sociedad civil junto con el Instituto Mexicano del Seguro Social, se propusieron garantizar la calidad y seguridad de las 1400 guarderías con que cuenta el IMSS en todo el país. El reto fue descomunal: desde documentar información inexistente, hasta la organización y movilización de ciudadanos usuarios para crear un sistema —procedimientos, protocolos, mediciones periódicas, etcétera— que permite ofrecer certeza respecto de la seguridad de cada uno de estos recintos. Este mecanismo de participación social y de colabora-

INTRODUCCIÓN

17

ción público-privada en guarderías resultó seleccionado como el programa que México postulará al Premio Global de Gobierno Abierto 2015.

Manuel Guadarrama, del Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) describe detalladamente el proceso de construcción del portal *Mejora tu Escuela*, que se fundamenta en datos abiertos gubernamentales y en aplicaciones web que permiten a la ciudadanía manipular y procesar información sobre el desempeño de las escuelas en México. Se trata de un nuevo servicio público que no fue creado por el gobierno, sino por una organización de la sociedad civil, y que permite a los padres de familia, tomar mejores decisiones respecto a la educación de sus hijos, y a la ciudadanía instalar un radar que vigila el desempeño de la educación nacional. Destaca a nuestro juicio, el recuento que Manuel Guadarrama hace de las resistencias que este servicio enfrentó —incríbles pero reales— y que tuvieron que remontar para llevar a cabo el proyecto.

El tercer caso de éxito lo escriben Ania Calderón Mariscal y Gabriel Rivera Conde, integrantes de la Coordinación de la Estrategia Digital Nacional (CEDN) del gobierno federal mexicano. El texto sistematiza el trabajo que llevaron en colaboración con el programa *Data Science for Social Good* de la Universidad de Chicago en la georreferenciación y mapeo de información sobre las muertes maternas asociadas al embarazo en México. Se trata de una iniciativa sostenida por datos abiertos gubernamentales y aplicaciones tecnológicas, que crea un modelo para determinar las probabilidades de mortalidad de madres en zonas marginadas y no marginadas. Este modelo se ha usado para incrementar el potencial de intervención del gobierno para canalizar recursos y atención al nivel de cada localidad y municipio del país. El escrito termina describiendo un plan piloto que se está instrumentando, cuyos resultados prometen un avance importante para materializar los frutos del GA.

La cuarta sección de esta obra da cuenta de las iniciativas subnacionales de GA que impulsa el Instituto Nacional de Trans-

parencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el INAI y de dos experiencias concretas en esa dirección.

Francisco Raúl Álvarez Córdoba abre esta sección con un texto donde explica en qué consiste este flamante programa que arrancó en marzo de 2015 en el INAI, y que involucra a los siguientes gobiernos estatales: Durango, Oaxaca, Morelos, Veracruz, Coahuila, Puebla, Jalisco, Tlaxcala, Hidalgo, Baja California, Chiapas y Tabasco. Se trata, como explica el autor, de crear comisiones tripartitas —gobierno, órgano garante de transparencia, y organizaciones de la sociedad civil— para que elaboren conjuntamente planes de acción regionales o locales de GA. La participación en el plan está sujeto a condiciones específicas, entre las cuales destaca al menos una, que se refiere a la necesidad de que cada uno de los planes de acción subnacionales contemplen al menos una iniciativa de presupuestos abiertos.

Pero un asunto es conocer el *plan*, y otro visibilizar cómo marchan. Se incluyeron dos ejemplos: Veracruz y Oaxaca.

Felipe Hevia y Fernando Aguilera sistematizaron las dificultades y los aciertos del aterrizaje de este plan en el estado de Veracruz. En este caso, la constitución de las comisiones tripartitas se está realizando con ciertas variantes no contempladas en el plan original; la propuesta que están elaborando es *el plan posible*, dadas las circunstancias concretas que deben enfrentar. Lo que nos parece relevante de esta experiencia, entre otras lecciones, son las estrategias de divulgación, y por qué no decirlo claramente, el trabajo de *propaganda* en favor del GA en el estado, que les ha servido para allanar el camino hacia sus objetivos.

Algo parecido ocurre con la experiencia oaxaqueña, escrita por José Carlos León Vargas y Bárbara Lazcano Torres. En este caso, la comisión tripartita no termina de constituirse por una serie de motivos que los autores desmenuzan con detalle y que corresponden, típicamente, a organizaciones y asociaciones locales extremadamente centradas en temas específicos donde la transparencia o la idea de GA les resulta ajena. Oaxaca presenta uno de los índices de desarrollo y de capacidades humanas más

INTRODUCCIÓN

19

bajas del país. ¿Cómo iniciar un trabajo de gobierno abierto bajo esas condiciones? Los autores nos cuentan sus estrategias y los argumentos usados para convocar tanto al gobierno como a la ciudadanía organizada. Su labor de *evangelización, contra viento y marea* resulta sorprendente. Avanzan, pero a contracorriente.

El trabajo que están realizando en Veracruz y Oaxaca nos parece extraordinario. Están *picando piedra* y construyen GA desde la comunidad. Pero además, añaden un valor agregado: usan las ideas del GA como estrategia para trabajar, codo a codo, con las autoridades y combatir la desconfianza de los ciudadanos hacia sus autoridades, problema central en el debate público actual. Estos dos relatos visibilizan experiencias y lecciones ejemplares que bien haría el resto del país en recoger.

El libro concluye con una breve historia del GA en México, que reconstruye, a manera de recordatorio, los principales hitos de su devenir. Lo escribió Joel Salas, comisionado del INAI, institución que promueve el GA en todo el país. Joel ha sido actor central en la creación del GA en México, y su texto es una ayuda de memoria imprescindible. Estamos agradecidos de contar con su aportación en este libro.

Agradecemos enormemente a Alejandra Lagunes, presidenta saliente de la AGA en representación de los gobiernos, y a Alejandro González, presidente entrante en representación de las OSC, por prologar este libro. No podemos dejar de reconocer el trabajo de los autores y autoras que se dieron a la tarea de entregar sus colaboraciones en tiempo y forma, atendiendo a nuestras preguntas y comentarios a sus textos.

Esperamos que el libro provoque en el lector ideas e inspire nuevas experiencias de GA *a ras de suelo* como las incluidas en esta obra, y que, como toda innovación, serán algunas veces exitosas, y otras batallarán por prevalecer.

Andrés HOFMANN

Issa LUNA PLA

José Antonio BOJÓRQUEZ PEREZNIETO

IDEAS SOBRE GOBIERNO ABIERTO

GOBIERNO ABIERTO: EL RUMBO DE LOS CONCEPTOS*

Oscar OSZLAK**

SUMARIO: I. *La conceptualización en ciencias sociales.* II. *Rumbos conceptuales del GA.* III. *¿Gobierno abierto o gobierno electrónico?* IV. *El GA según los planes de acción de la AGA.* V. *Continuidades y rupturas en el estudio de la gestión pública.* VI. *La nueva gestión pública y sus epígonos.* VII. *Una última cuestión: ¿"gobierno abierto" o "Estado abierto"?* VIII. *Bibliografía.*

La investigación social vive a la moda, acompañando con sus descripciones, conceptualizaciones y explicaciones, el surgimiento y desarrollo de fenómenos sociales. Esta tendencia se acentúa cuan-

* Agradezco los comentarios recibidos de Ester Kaufman y José Luis Tesoro a una versión previa del presente capítulo.

** PhD Political Science y Master of Arts in Public Administration, UC Berkeley; doctor en Economía y contador público nacional (UBA, Argentina); graduado del International Tax Program, Harvard Law School. Ha sido director de la Maestría en Administración Pública de la UBA; subsecretario de reforma administrativa y asesor presidencial (Presidencia Alfonsín); profesor Consulto en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, en los Programas de Posgrado de las Universidades de Buenos Aires, ISEN, San Andrés, Flacso y San Martín. Obtuvo los siguientes premios y becas: UN, Peter Odegard Award, Tinker, Rockefeller, Guggenheim, Ford, CLAD. Ganador del primer International Public Administration Award 2003 (American Society for Public Administration). Autor de "La Formación del Estado Argentino", "Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano", "Proceso, crisis y transición democrática", "Estado y sociedad: nuevas reglas de juego", "Teoría de la burocracia estatal: ensayos críticos" y alrededor de otros 100 artículos, capítulos de libros publicados en Argentina, Estados Unidos, Europa y Asia.

do repentinamente, ciertos procesos en apariencia desconectados, convergen en el tiempo y se cristalizan en un fenómeno nuevo que los contiene y les otorga nuevo sentido. Un sentido que, por su impacto, concita rápidamente el interés académico. Esto es lo que ha ocurrido con el “gobierno abierto”, término con múltiples acepciones al que se identifica variablemente como nuevo paradigma, modelo o filosofía de gobernanza pública. Esta convergencia ha reunido a una vieja tradición de estudios sobre gestión pública; a esfuerzos de investigación, más cercanos en el tiempo, sobre democracia deliberativa y participación ciudadana, y a un novedoso y creciente campo de estudios sobre tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Sorprende que a poco más de un lustro desde que el término “gobierno abierto” comenzara a popularizarse,¹ un aluvión de tecnólogos, politólogos y sociólogos se haya lanzado simultáneamente a elucubrar sobre los contenidos y alcances que debería tener el concepto de gobierno abierto (GA), así como sobre sus diferencias con otros modelos o enfoques. Como suele ocurrir en estos casos, cada autor, confiado en la validez de su propia interpretación de este fenómeno, no hizo más que contribuir a una verdadera *mélange* conceptual.

Para colmo, a los exégetas académicos pronto se le sumaron los propios gobiernos (sedicentes) abiertos, que al incorporarse como miembros del nuevo y selecto “club” de la *Open Government Partnership* (AGA por sus siglas en español), presentaron planes de acción en los que adquirirían compromisos de implementar acciones cuyo contenido, supuestamente, respondía a los principios y valores del GA. De este modo, junto con el esfuerzo académico de definición e interpretación, los propios gobiernos miembros de la AGA ofrecieron su propia interpretación de lo que debía

¹ Existe coincidencia en que el inicio de su popularización se remonta a 2009, cuando al asumir su primer mandato, el presidente Obama dio a conocer su famoso Memorándum en el que declaraba que la transparencia, la participación y la colaboración serían principios orientadores de un gobierno abierto a la ciudadanía.

entenderse por GA, estirando su posible alcance hasta extremos que, a veces, desbordaban una conceptualización razonable y consistente.

Para este libro se me ha solicitado una reflexión sobre el rumbo que ha seguido el desarrollo conceptual del GA. Consciente de que ya existen valiosos trabajos que se han ocupado sobradamente de su exégesis, el riesgo de repetición —y consecuente saturación— de los análisis sobre el tema era muy alto. Por lo tanto, en lugar de embarcarme en la manida tarea de discutir con otros autores si los contenidos y alcances del concepto deben o no ser los que ellos plantean, me pareció más útil acentuar las continuidades históricas, destacando en el desarrollo de las disciplinas que se ocupan de la gestión pública, las preocupaciones técnicas y valorativas que inspiraron sus aportes y anticiparon muchos de los principios en los que se basa el GA.

Para esta tarea de desbrozamiento conceptual, también me pareció útil tomar en cuenta las iniciativas que los mismos gobiernos ofrecen llevar a cabo en nombre del GA, contrastando sus propuestas con las normas y lineamientos que, poco a poco, la AGA ha venido estableciendo en el intento de marcar más nítidamente los confines de esta nueva filosofía de gestión.

Como preludio, efectuaré una reflexión acerca de las dificultades que tienen las ciencias sociales para conceptualizar fenómenos que, como el analizado en este trabajo, poseen una historicidad que va transformando su esencia. También ofreceré una síntesis del estado de la discusión académica en torno al desarrollo conceptual del GA, sin intentar terciar en el debate.

I. LA CONCEPTUALIZACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES

Cuando en las ciencias sociales intentamos generar conceptos, solemos tratar de interpretar una realidad que sólo puede ser observable o capturable a través de su despliegue histórico. Por ejemplo, nos referimos al “capitalismo” y evocamos de inmediato una serie de fenómenos históricos asociables al mismo, o

aludimos al “estado” y no podemos dejar de tener en cuenta los procesos que rodearon el surgimiento y desarrollo de este sistema de dominación.

Aún si conseguimos definir los conceptos, tendemos a disentar sobre su alcance respecto a la realidad pretendidamente capturada. Hablamos muy sueltos de “sociedad civil”, por ejemplo, pero incurrimos en bastante confusión conceptual al incluir a veces, dentro de ella, al mercado, a los partidos políticos, o sólo a las organizaciones no gubernamentales y a los movimientos sociales. A veces sustantivamos conceptos con un solo término; otras, construimos conceptos compuestos, que incluyen uno o más adjetivos complementarios o aclaratorios que los califican. Así, podemos referirnos, alternativamente, al Estado, al Estado nacional, al Estado capitalista o al Estado capitalista dependiente. Al adjetivar, delimitamos o especificamos algún aspecto que el concepto pretende capturar, para así diferenciarlo de otros subtipos. Por más que el concepto se refiera a una realidad histórica, siempre denota un momento en el desarrollo de ese fenómeno, al que tendemos a congelar con la denominación que le aplicamos en ese momento.

Para contrarrestar esta rigidez, solemos señalar momentos de ruptura que tenderían a modificar la realidad que se pretende conceptualizar, señalando algún fenómeno que advierte sobre la iniciación de un proceso de cambio y, por lo tanto, sobre el relativo distanciamiento producido con respecto a la categoría o concepto con que habíamos intentado capturarlo. Por ejemplo, si un autor señala la existencia de “tensiones en el Estado burocrático-autoritario” (O'Donnell, 1978), lo que observa es que ciertos fenómenos parecen indicar que ese tipo de Estado, así conceptualizado, ha comenzado a perder algunos de sus atributos o características, con lo cual se estaría en presencia de una realidad diferente. O, si nos referimos a procesos de transición a la democracia, estamos suponiendo que aún no se ha llegado a establecer un régimen democrático, pero a la vez, que el autoritarismo ya no es lo que era. Denominar esas coyunturas transicionales como

“democradura” o “dictablanda”, por ejemplo, no es más que un recurso teórico que pretende dar cierto movimiento o dinamismo a la interpretación de procesos históricos, pero desde el punto de vista conceptual, nos deja en una suerte de “limbo” entre una y otra realidad.

En general, las ciencias sociales no cuentan con herramientas que permitan incorporar dinamicidad a los conceptos. Al congelarlos, apenas alcanzamos a vislumbrar instantáneas, imágenes fotográficas de una realidad cambiante. Al menos, las ciencias físicas, naturales o biológicas consiguen describir, explicar e incluso predecir la ocurrencia de ciertos fenómenos. Así, pueden anticipar que un pollo romperá el cascarón y nacerá al cabo de veintiún días de ser empollado el huevo que lo contuvo, o que una mariposa, antes de convertirse en bello insecto, fue larva, oruga y crisálida. No es posible, en cambio, transferir esta precisa caracterización de la metamorfosis de un ave o un insecto a los procesos de transformación social.

Por otra parte, cuando pretendemos definir un concepto, muchas veces utilizamos otros con los que el mismo se encuentra asociado, lo que hace que no siempre podamos referirnos a la esencia propia del objeto que queremos capturar sin aludir a otros fenómenos. Por ejemplo, al definir “Estado nacional” estamos implicando la idea de “nación”, y al definir “nación”, es inevitable incluir las nociones de territorio, identidad o pertenencia. Si conceptualizamos “capitalismo”, aludimos a “relaciones de producción”, y éstas nos remiten a “clases sociales”. Gran número de definiciones de “sociedad civil” incluyen, por oposición al “Estado”, con lo que “sociedad civil” se convierte en una categoría residual: lo que no es “Estado”. La dificultad es todavía mayor cuando tomamos en cuenta que los conceptos pueden, tanto describir una categoría de la realidad existente como un estado de situación deseable. La “burocracia” sería un ejemplo de lo primero; el “anarquismo” ilustraría lo segundo.

Con estas reflexiones, intento mostrar la intrínseca dificultad de alcanzar acuerdos cuando, en las ciencias sociales, nos propo-

nemos precisar los contenidos y alcances de un concepto. Como veremos, el GA no escapa a estas observaciones generales.

II. RUMBOS CONCEPTUALES DEL GA

Términos y conceptos son cosas diferentes. El *término* GA comenzó a ser utilizado mucho antes de que alguien decidiera convertirlo en un *concepto*. Tal como nos recuerdan Yu y Robinson (2012), en 1955 se creó en el Congreso de Estados Unidos el Subcomité Especial sobre Información Gubernamental (o *Moss Committee*), que incubó la legislación que, una década después, dio origen a la *Freedom of Information Act*. Wallace Parks, consejero de ese Subcomité, fue el primero en emplear el término *open government* en forma escrita, al incluirlo en un artículo póstumo (Parks, 1957). Yu y Robinson (2012) especulan con la posibilidad de que haya sido el editor del artículo de Parks quien acuñara el término *open government*, dado que su publicación se produjo ocho meses después del fallecimiento del autor. Éste, en todo caso, nunca definió el término, al que sólo aludió en su artículo cuatro veces, pero de todos modos, la acepción que le otorgaba lo asociaba claramente a la noción de *accountability* o rendición de cuentas.

Durante los años siguientes, el término resultó funcional para la batalla parlamentaria entablada en torno a la discusión de la ley sobre libertad de información. Y pese a la expresa oposición que mostró durante el debate, el presidente Lyndon B. Johnson finalmente la promulgó en 1966, manifestando su orgullo de que los Estados Unidos reconocieran el “derecho a saber”, demostrando ser una “sociedad abierta”. En las décadas posteriores, el término *open government* fue empleado reiteradamente por los responsables de las políticas estatales, pero fundamentalmente como sinónimo de acceso público a información gubernamental previamente no revelada.

Podría afirmarse que el pasaje del “término” al “concepto” de GA se produjo a partir de 2009, cuando el flamante presidente Obama dio a conocer su famosa directiva, que le dio un con-

tenido más preciso y, hasta cierto punto, definió sus alcances. Sin embargo, ese documento no cerró la cuestión conceptual. Desde cada uno de los campos del conocimiento que, según lo he planteado, convergieron en plantear esta nueva filosofía, numerosos autores prosiguieron ofreciendo diferentes versiones del concepto o distintas interpretaciones sobre sus orígenes.

Así, por ejemplo, desde las ciencias de la información,² se ha afirmado que el movimiento de GA surgió históricamente a partir de tres corrientes diferentes: de aquellos que abogaban por un GA enfocado hacia la sanción de la Ley de Acceso a la Información; de los partidarios del desarrollo de software libre y datos académicos abiertos, y de los emprendedores de innovaciones abiertas, incluyendo tanto a los enrolados en el Gov 2.0, como a los funcionarios gubernamentales que buscaron conocimiento experto en la sociedad (tal como Peer-to-Patent). Para cada uno de estos grupos, “abierto” significa cosas diferentes. También los partidarios del presupuesto participativo y del libre acceso a la justicia se cuentan entre las comunidades que, según esta interpretación, precedieron históricamente al movimiento actual.

Un hecho destacable, que surge claramente cuando se pasa revista a las variadas interpretaciones de GA, es la falta de debate. Cada autor se limita a proponer su propia versión del concepto y, a veces, a señalar las diferencias entre GA y otras categorías analíticas empleadas para aludir al componente tecnológico de este nuevo modelo de gestión, como *e-government*, democracia 2.0, etcétera. Es decir, lejos de existir una polémica abierta, un enfrentamiento entre autores que critican las posiciones de sus colegas e intentan imponer las propias, parecería que cada uno ofrece su versión sin ánimo de polemizar, como si cada una fuera igualmente pertinente. Tal vez este hecho sea el que más elocuentemente permite apreciar el incipiente estado de reflexión que aún caracteriza a este campo de estudios, situación a la que parece contribuir la propia desarticulación todavía existente entre las variadas disciplinas que lo fundamentan.

² Justin Grimes, citado por Tauberer, 2014.

En todo caso, cualquiera sea la forma en que describamos GA, seguro haremos referencia a un estado de situación al que se aspira, a una filosofía de gestión de lo público todavía no adoptada en ninguna parte. En tal sentido, el concepto de GA sería equiparable a categorías analíticas de similar carácter ideal o normativo, como las de “interés general”, “bien común”, “felicidad pública” o “buen vivir”. Es decir, se referiría a un estado de cosas que ninguna sociedad ha conseguido institucionalizar pero, difícilmente, alguien podría considerar indeseable aún si fuera inalcanzable. Sin llegar a adquirir el carácter de utopía, los principios del GA marcarían el rumbo de un proceso en el que la marcha promete ser inevitablemente lenta y gradual, y en el que la meta difícilmente pueda ser alcanzada plenamente.

III. ¿GOBIERNO ABIERTO O GOBIERNO ELECTRÓNICO?

Los conceptos son representaciones mentales de objetos, hechos, situaciones o cualidades, y las definiciones son enunciados que empleamos para verbalizar esas representaciones, a fin de lograr cierto grado de consenso entre quienes se interesan por el concepto. La declaración a la que deben adherirse los países al solicitar su incorporación a la AGA, no contiene una definición de GA, sino una serie de compromisos de los que podría inferirse una conceptualización sumamente amplia. Ello probablemente explica el hecho de que muchas iniciativas y compromisos que los países incluyen en sus planes, podrían clasificarse propiamente bajo la categoría de gobierno electrónico.

Cuadro 1

Planes de acción de gobierno abierto: matriz de desafíos y valores

Desafíos	Valores			
	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la apertura
Mejora de servicios públicos				
Aumento de la integridad pública				
Gestión eficaz de recursos públicos				
Creación de comunidades seguras				
Aumento de la responsabilidad empresarial				

Fuente: elaboración propia con base en la información obtenida de *www.opengovpartnership.org*.

Los instructivos que deben observar los países al elaborar sus planes, indican que los compromisos asumidos deben contemplar al menos uno de los cinco desafíos y vincularse, al menos, a uno de los cuatro valores de la AGA. Y para cada tipo de desafío y valor, ofrece algunas ilustraciones. Pero más allá de la declaración de su carta constitutiva y de algunos criterios generales sobre los requerimientos que deben satisfacer las iniciativas en términos de relevancia o claridad, la AGA no propone una definición propia de GA.

En ausencia de tal definición explícita, podríamos recurrir a otras fuentes. Por ejemplo, la OCDE ha definido como GA a

aquél caracterizado por la transparencia de sus acciones, la accesibilidad de los ciudadanos a sus servicios e información, y la receptividad gubernamental a nuevas ideas, demandas y necesidades. Por su parte, el Banco Mundial define al gobierno electrónico como aquél que usa tecnologías de información capaces de transformar su relación con ciudadanos, empresas y otras ramas del gobierno, y pueden servir una variedad de fines: mejor producción de servicios gubernamentales, una interacción más fluida con la empresa privada, mayor empoderamiento del ciudadano a través del acceso a la información o un desempeño gubernamental más eficiente. Los beneficios resultantes pueden traducirse en menor corrupción, mayor transparencia, mayor conveniencia para el usuario, crecimiento de la recaudación y/o reducción de costos. Por lo visto, esta definición también permitiría encuadrar la de GA según la OCDE. Y de acuerdo con *Gartner Research*, el gigante mundial de tecnologías de información y comunicación (TIC), el GA (o, según sus términos, gobierno 2.0) se define como el uso por los gobiernos de las tecnologías de la web 2.0 —tanto interna como externamente— para aumentar la colaboración y transparencia, así como para transformar potencialmente la forma en que las agencias gubernamentales operan y se relacionan con los ciudadanos. Estas pulcras distinciones se vuelven borrosas cuando se tropieza con las polémicas conceptualizaciones alternativas ya instaladas en este campo.³

³ Yu y Robinson (2012), por ejemplo, realizan una historiografía de los conceptos de *open data* y *open government*, concluyendo que el uso del término GA se ha ensanchado desde su primitiva acepción de simple apertura de datos públicos, y vuelto ambiguo al incorporar como sentido adicional, el de un gobierno que rinde cuentas. Weinstein y Goldstein (2012) refutan esta interpretación. Por su parte, Nam (2011) afirma que conjuntamente, el GA y el GE han alumbrado al e-Gobierno, una tecnología colaborativa cuya misión es mejorar la transparencia y eficiencia gubernamental. La polémica es, obviamente, mucho más amplia y puede ser interminable. Sólo como muestra de la variedad de opiniones existente, Medimorec, Parycek y Schossböck (2010) consideran que hay muchas maneras de definir *e-democracy* y *e-participation* y aunque estas definiciones son necesarias, una separación demasiado rígida

Además, debe tenerse en cuenta que los conceptos evolucionan, como lo comprueba el hecho de que incluso el término “gobierno abierto” tenía, en sus orígenes un sentido bien diferente al actual. Esta evolución es más rápida en el caso de las TIC, cuyo veloz desarrollo crea esta permanente necesidad de acuñar nuevos nombres para aludir a una realidad que se transforma aceleradamente a medida que la tecnología crea nuevas aplicaciones y la cultura se va transformando paralelamente. Por eso, en lugar de tomar partido por definiciones precisas, me concentraré en la pregunta verdaderamente importante: ¿en qué medida los planes de acción rebasan los confines del GA y/o hasta qué punto incluyen proyectos de otra naturaleza?

Ramírez-Alujas (2013: 20), quien también ha analizado los planes de acción regionales, plantea que “el concepto de gobierno abierto sigue siendo demasiado abierto y ambiguo”, existiendo notorias divergencias entre los conceptos y orientaciones de la AGA en materia de GA y la naturaleza y el alcance de los compromisos asumidos en los planes de acción. Si este planteamiento se interpreta fielmente, habría entonces una múltiple divergencia: 1) entre las diversas formas de definir GA; 2) entre la conceptualización de la AGA y los planes de los países, y 3) entre la concepción teórica de GA, los contenidos de los planes y la conceptualización de la AGA. También Gascó (2013: 1) ha destacado los diferentes significados que adquiere el concepto en distintos países de Iberoamérica y su preocupación por la equivalencia entre gobierno electrónico (GE) y GA que se advierte en los planes. Para decirlo en términos un tanto anacrónicos, GA parecería ser la “fase superior” del GE, aunque este juicio requeriría de inmediato algunas aclaraciones.

Si admitimos que un GA podría serlo sin contar necesariamente con el auxilio de la informática y, simétricamente, un GE podría no ser necesariamente abierto, estaríamos considerando

entre e-gobierno, e-participación y e-democracia es considerada impracticable, ya que estos términos a menudo se superponen.

tipos de gestión gubernamental que guardan una nula relación entre sí. En cambio, si consideramos que las TIC son un auxiliar inestimable de un GA, el GE sería un componente indispensable del primero. Dicho de otro modo, el GA sería el *fin* en tanto que el GE sería el *medio* o, en todo caso, uno de ellos.⁴ Ninguno de estos juicios implica una relación de subalternidad entre uno y otro. Ambos se proponen mejorar el desempeño del sector público, simplificar su gestión y facilitar la vinculación entre Estado y ciudadanía. Pero si algo fundamental los distingue es el hecho de que, mientras el GE aspira a un efectivo manejo tecnológico de la gestión estatal, el GA está realizando (aún) tímidos avances hacia la instauración de un modelo de organización social en el que la vieja matriz estado-céntrica se está desplazando, potencialmente, hacia una matriz socio-céntrica. En tal sentido, coincido con López (2013: 2), en que “el gobierno abierto trasciende al gobierno electrónico en un aspecto crucial: mientras el gobierno electrónico es una cuestión de gestión, el gobierno abierto es una cuestión de poder. Pero aunque lo trasciende, necesariamente lo incluye”. Desde un nivel interpretativo más general, también coincido con Iñaki Akerreta (2014), en que “ya no sólo estamos hablando de reforma de la burocracia sino que estamos hablando de la reforma de la democracia representativa y su paso a la democracia participativa”.

Cruz-Rubio (2015) ha hecho, quizás, el esfuerzo más amplio y sistemático para establecer qué es y qué no es GA. Luego de pasar revista a gran número de trabajos sobre el tema y proponer útiles esquemas clasificatorios,⁵ el autor sostiene que por tratarse de un

⁴ José Luis Tesoro, en su comentario a una versión preliminar de este capítulo, ha planteado que, en realidad, el verdadero *fin* del GA es la producción de valor público, con lo cual también el GA sería un *medio*, a la vez que el GE sería un medio del que se vale para ello el propio GA. Si bien esta interpretación es válida, cabría argumentar que el fin de la producción de valor público es la satisfacción del interés general o el buen vivir de la sociedad. Todo depende, entonces, de la relación causa-efecto en que se decida situar el análisis.

⁵ Dada la limitada extensión del presente trabajo, considero innecesario reproducir las tablas mediante las que este autor propone clasificar las

paradigma en construcción, ofrecerá su propia propuesta de definición. Así, caracteriza al GA como:

Una filosofía político administrativa, un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica que —basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el open data y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción— se constituye como un modo y/o estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que ubica al ciudadano en el centro de atención y de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público. Como filosofía político administrativa, es pues diferenciable respecto de otras estrategias o filosofías político-administrativas existentes.

La extensión y evidente sincretismo de esta definición, que intenta contener y conciliar las diferentes acepciones que evoca el término GA, no hace más que poner en evidencia la dificultad para capturar conceptualmente su intrínseca complejidad. Esta dificultad resulta aún mayor cuando observamos los contenidos de los planes de acción presentados por los países miembros de la AGA.

IV. EL GA SEGÚN LOS PLANES DE ACCIÓN DE LA AGA

Consideremos el siguiente interrogante: si un país adhiere explícitamente a la filosofía de GA al incorporarse a la AGA y presentar su plan de acción, ¿tal decisión lo convierte automáticamente en un GA? O, en todo caso, ¿a partir de qué momento y sobre la base de qué atributos, podría considerarse que un go-

distintas conceptualizaciones de GA. Su reciente artículo está disponible en el siguiente enlace: <http://hosting01.uc3m.es/Erevistas/index.php/EUNOM/article/view/2471/1384>

bierno es *abierto*? Creo que la respuesta dependerá de la distancia entre el ideal que se haya planteado como meta de un GA y el grado de avance logrado en dirección a ese ideal. Por lo tanto, el concepto seguirá siendo un cartabón para medir el progreso alcanzado o, si cabe, el “grado de apertura” conseguido.

No obstante, esta afirmación todavía no resuelve nuestro problema conceptual porque, más allá de que el progreso haya sido mayor o menor, todavía debemos dar cuenta de la naturaleza misma de aquello que pretendemos llamar “gobierno abierto”. Naturalmente, no partimos de un vacío conceptual. Como consigna de la gestión gubernamental, el GA apuntaría a un triple objetivo: promover la transparencia, la participación y la colaboración, dentro del gobierno y entre éste y la ciudadanía. Según mi conocimiento, nadie ha puesto en duda este triple objetivo, consagrado como catecismo del nuevo credo. Y, como sucede con todo culto novedoso, sus evangelizadores —entre los que me cuento— solemos repetir hasta el hartazgo “las buenas nuevas”. La pregunta pendiente es *qué* atributos caracterizan a un gobierno transparente, participativo y colaborativo, así como *cuánta* transparencia, participación y colaboración debería alcanzar para calificar como GA. La respuesta a esta segunda parte del interrogante permitiría medir el grado de avance en transparencia, participación y colaboración, lo cual, en los términos planteados en el párrafo anterior, permitiría una estimación más desagregada del grado de apertura de un gobierno. Una cuestión mucho más compleja, en cambio, es responder al *qué* de dicho interrogante. Veamos las razones.

En la actualidad, la AGA se ha convertido en la institución rectora en esta materia. No sólo promueve sus virtudes, propiciando la incorporación de los gobiernos a la Alianza; también se ha convertido, en cierto modo, en guardián de la nueva fe, al montar un mecanismo que permite evaluar si los gobiernos cumplen los compromisos adquiridos en sus planes de acción. Si bien la AGA ha estandarizado los formatos de presentación de dichos planes, así como los criterios que permiten calificar las iniciativas

y acciones como propias de un GA, lo cierto es que la heterogeneidad de las propuestas que plantean los gobiernos desborda notoriamente el lecho de Procusto en que la Alianza intenta encuadrar sus alcances.

En un trabajo anterior (Oszlak, 2014) desarrollé un esquema clasificatorio de las iniciativas y compromisos incluidos en los planes de acción presentados a la AGA por 26 países de América Latina y otras regiones del mundo. Esta clasificación se basó, estrictamente, en lo que los gobiernos proponían como acciones de GA, con lo cual, en la medida en que los planes resultaban aceptables para la AGA, acababan definiendo qué debía considerarse, propiamente, GA. El esquema identificó, en total, 7 categorías y 31 subcategorías, que incluyeron tanto iniciativas como compromisos asumidos por los gobiernos. En el cuadro 2 se reproduce la clasificación respectiva, elaborada a partir de 709 acciones (iniciativas y compromisos) relevadas en los 26 planes analizados.

Cuadro 2

Clasificación temática de planes de acción presentados a la AGA

Categoría 1. Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía

- Promover la transparencia activa (*proactive disclosure*)
- Desarrollar repositorios institucionales abiertos
- Desarrollar portales de datos abiertos

Categoría 2. Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información pública

- Dictar normas que aseguren los derechos de los ciudadanos a acceder a información pública
- Promover programas que reduzcan la brecha digital y aumenten la conectividad
- Promover la inclusión social de poblaciones discriminadas a fin de asegurar su acceso

- Desarrollar procedimientos para que los informes oficiales sean fáciles de interpretar

Categoría 3. Mejorar el acceso a los servicios públicos y sus canales de entrega

- Ampliar los canales de comunicación para que los ciudadanos puedan acceder a servicios públicos necesarios
- Simplificar trámites administrativos
- Desarrollar servicios públicos

Categoría 4. Proteger los derechos de usuarios y funcionarios

- Amparar el derecho de los consumidores
- Desarrollar y mejorar los compromisos hacia la sociedad respecto a la entrega de servicios (Cartas Compromiso, Defensoría del Pueblo)
- Desarrollar mecanismos que aseguren la privacidad y protección de datos individuales
- Manejo de información sensible, y en caso de que sean denunciantes (*whistle blowers*)
- Proteger el derecho a la carrera de los funcionarios públicos

Categoría 5. Incrementar la transparencia de la gestión pública

- Crear mecanismos de *accountability* horizontal, vertical y social y abrir el acceso a estos mecanismos a organizaciones sociales y ciudadanos en general
- Mejorar los sistemas de aprovisionamiento estatal a través de procesos que aseguren la transparencia y sana competencia entre proveedores
- Incrementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en las empresas y organizaciones de la sociedad civil

- Reforzar los mecanismos relacionados con la lucha contra la corrupción

Categoría 6. Promover la participación ciudadana en la gestión estatal

- Dictar normativa sobre participación
- Realizar actividades permanentes en el territorio para la resolución conjunta de problemas
- Invitar a los ciudadanos a expresar sus opiniones y sugerencias al gobierno
- Facilitar la participación ciudadana acerca de proyectos legislativos y habilitar mecanismos para petitorios y demandas
- Abrir instancias de coparticipación ciudadana en el proceso decisorio del estado
- Fomentar proyectos e iniciativas de coproducción de bienes y servicios entre el estado, el mercado y las organizaciones sociales

Categoría 7. Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta

- Desarrollar metodologías e instrumentos para la evaluación de la gestión
- Mejorar la gestión para la incorporación y uso de las TIC hacia el GA
- Mejorar la gestión de la articulación / colaboración interna
- Implementar guías, campañas y programas de formación que tiendan a modificar, al interior del estado, la cultura y mecanismos de gestión, conforme a las exigencias de un GA
- Mejorar la gestión de la participación ciudadana
- Mejorar la gestión de la información

Esta clasificación nos ofrece algunas indicaciones sobre la naturaleza de las acciones que en nombre del GA, prometen llevar a cabo los países de la AGA que integran la muestra analizada.⁶ Obviamente, no es posible especular sobre su grado de profundidad, sobre la sofisticación tecnológica de los cambios previstos, su alcance geográfico y temporal, sostenibilidad o impacto agregado. Ni siquiera sobre la real representatividad de los esfuerzos que se realizan en la materia en los diferentes países. Lo que sí puede afirmarse es que la heterogeneidad de sus contenidos excede tanto la conceptualización original del Memorando de Obama como la que se desprende de la matriz de desafíos y valores que ahora propone la AGA.

Creo advertir en esta tendencia una verdadera paradoja. Un término, como GA, surge con un sentido muy limitado en el contexto de una controversia en torno al derecho a la información pública. Luego, va adquiriendo otros sentidos hasta ser conceptualizado en un documento oficial del gobierno estadounidense. Con posterioridad, la AGA extiende el trío de componentes de este último, agregando desafíos antes no contemplados, y valores como la rendición de cuentas y la innovación tecnológica, omitiendo prácticamente el objetivo de la colaboración. Finalmente, los países miembros de la AGA desbordan, con sus iniciativas, los confines de las fronteras conceptuales previas. La academia, paralelamente, va ampliando y otorgando su sello de legitimidad a estas tendencias. Lo que tal vez pasa inadvertido es que, en este corrimiento conceptual se fueron recuperando antiguas preocupaciones de los estudios sobre gestión pública, como la eficiencia, el servicio público, la rendición de cuentas o la moralidad admi-

⁶ Corresponde aclarar que, en nuestro estudio previo, sólo analizamos los primeros planes de acción presentados por los países a la AGA. Posiblemente, se advierte en ellos un grado de dispersión temática bastante mayor que el observable en los segundos o terceros planes. Ello se debe, probablemente, al hecho de que la AGA estableció desafíos y valores que estrecharon el alcance de lo que debía entenderse por GA, aun cuando, en muchos casos, también se nota que las acciones incluidas por los países interpretan dichos desafíos y valores un tanto forzadamente.

nistrativa. La paradoja consiste en que la mayor densidad que en este proceso iba adquiriendo el concepto de GA, acabó poniendo en evidencia más su continuidad con modelos y corrientes de estudio precedentes, que su pretendida ruptura definitiva con enfoques previos. Para comprobar esta proposición, repasaré brevemente algunos de los principales modelos que dominaron el estudio de la gestión pública en las últimas décadas.

V. CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN EL ESTUDIO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Señalé al comienzo de este trabajo que, probablemente, parte de la dificultad para que los autores logren mínimos acuerdos sobre los alcances del concepto de GA se debe al hecho de que en este campo del conocimiento convergen tres corrientes cuyas preocupaciones son bien diferentes: 1) la vieja tradición de estudios sobre la gestión pública; 2) las investigaciones en materia de participación social y democracia deliberativa, y 3) los trabajos que documentan el desarrollo y papel de las TIC. En tal sentido, la novedad del GA no debe hacernos perder de vista la paralela —aunque no sincrónica— trayectoria de estas tres corrientes de investigación, cuya convergencia marca tanto la continuidad de buena parte de sus preocupaciones como, al mismo tiempo, la ruptura que supone su encuentro en la actual coyuntura histórica.

El estudio de la gestión pública tiene una antigua tradición académica, que se remonta hasta fines del siglo XIX. Su preocupación central ha sido siempre lograr que la administración estatal alcance los estándares más elevados en la producción de bienes públicos, para lo cual ha propuesto normas, estructuras y pautas de comportamiento congruentes con dicho objetivo. En este sentido, podría afirmarse que el GA es un hito más a lo largo de un extenso proceso histórico que ha visto nacer y desaparecer numerosos enfoques, modelos y paradigmas de gestión pública,

desde la antigua administración científica hasta el más reciente *new public management*.

La denominada “perspectiva de Minnbrook”⁷ fue la primera ruptura importante respecto de las corrientes tradicionales en el estudio de la administración pública. Su lanzamiento se produjo en una conferencia que tuvo lugar en la Universidad de Syracuse en 1968, en una época de fuertes conflictos sociales en los Estados Unidos, con guerras exteriores, movimientos estudiantiles y fuertes cuestionamientos políticos. Jóvenes académicos reflexionaron sobre el presente y el futuro de la administración pública promoviendo un movimiento renovador autodenominado *new public administration*; Marini (1971) reunió en un conocido libro sus principales aportes. Antipositivista, antitecnicista y antijerárquica, la perspectiva allí planteada reaccionó contra la administración pública tradicional, considerando que ni su estudio ni la práctica, respondían adecuadamente a las condiciones de un mundo cada vez más complejo y conflictivo. Las 4 D —o sea, descentralización, desburocratización, delegación y democratización— fueron los instrumentos propuestos para ello, rescatando al mismo tiempo la necesidad de tornar más “pública” y menos “genérica” a la administración: más “prescriptiva” y menos “descriptiva”; más “orientada al cliente o ciudadano” y menos orientada a las “instituciones”; más “normativa” y menos “neutral”, pero no por todo ello menos científica.

La segunda conferencia de Minnowbrook, celebrada en 1988, coincidió con una época de importantes cambios en el rol del Estado y el papel del mercado, que se tradujeron en procesos de privatización, tercerización, reducción del aparato estatal y protagonismo de organizaciones sociales de base. Se reiteraron debates mantenidos veinte años antes, en temas de equidad social, ética, liderazgo y rendición de cuentas. Se reconoció la

⁷ Desde 1968, las conferencias Minnbrook se celebran cada 20 años, habiéndose realizado las de 1988 y 2008. En 2028 tendrá lugar la cuarta. Su objetivo es reflexionar sobre el estado de avance del conocimiento en materia de administración pública.

continuidad del debate entre enfoques normativos y conductistas en la gestión pública. Se puso el acento en la diversidad y mayor complejidad social, en términos étnicos y de género. Se criticó el etnocentrismo y parroquialismo de la disciplina y la falta de enfoques interdisciplinarios. Se enfatizó la necesidad de reformar los sistemas de servicio civil. Y se comenzó a debatir acerca de cuestiones tecnológicas tales como inteligencia artificial y sistemas expertos.

No estuvieron ausentes de las deliberaciones las tensiones entre capitalismo y democracia, pero existió consenso en que la administración pública podía aprender tanto de las técnicas de gestión gubernamentales como de las del sector privado. Se aceptó tácitamente la privatización, pero se manifestaron fuertes críticas al mundo de los negocios y la empresa privada. Para H. George Frederickson (1980), inspirador del Minnbrook II, la nueva administración pública debía conducir a la creación de un Estado más centrado en el ciudadano, más normativo, prescriptivo y científico. A un Estado que respondiera mejor a las demandas sociales, que empleara funcionarios entusiastas y comprometidos en el desarrollo de la igualdad social.

El movimiento rechazó la dicotomía política-administración y la imparcialidad del Estado, colocando el énfasis en la orientación hacia objetivos en lugar de hacia procesos. Importaba lograr los objetivos, sin perjuicio de que los medios variaran, aunque observando siempre normas éticas. Valores como la participación ciudadana, la rendición de cuentas y expansión de la responsabilidad, la desburocratización, el proceso decisorio democrático y la descentralización, fueron especialmente destacados. En su visión, la nueva administración pública exigía un funcionario proactivo, inspirado en la ética social, que reemplazara al tradicional burócrata impersonal y supuestamente neutral.

No es difícil reconocer en estos desarrollos la simiente de varias orientaciones nucleares del GA, que huelga reproducir por resultar bastante obvias. Estos claros antecedentes serían aún más nítidos en las corrientes académicas que sucedieron a las perspectivas de Minnbrook.

VI. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y SUS EPÍGONOS

El surgimiento del *new public management* (NPM o nueva gestión pública) coincide con el auge del neoliberalismo en Estados Unidos e Inglaterra, el Consenso de Washington, la primacía de la economía de mercado y la creencia de que el Estado era el responsable de la “década perdida” de los ochenta. Su concepción privatista y mercado-céntrica condujo a la adopción de políticas de privatización, descentralización, *downsizing*, desregulación, desburocratización, tercerización y otras orientaciones tendientes a la reducción de la intervención estatal. Se enfatizó la medición y estandarización de productos y resultados; se priorizó el diseño de estructuras más autónomas, chatas y especializadas; se hicieron más borrosas las fronteras entre los sectores público y privado, y se entronizaron los valores de la eficiencia y el individualismo por encima de los valores de equidad y seguridad.

El enfoque de “Estado empresarial” (*entrepreneurial government*), resultante de la filosofía de la “reinención del gobierno”, surgió poco después y guarda estrechos vínculos con el NPM. Al Gore, responsable del *National Performance Review* que explicitó sus objetivos, señaló que la cuestión central enfrentada por su administración no era lo que el gobierno *hace*, sino *cómo* lo hace, por lo que resultaba necesario reinventar un gobierno que tuviera un mejor desempeño a un costo más bajo. Se requerían métodos empresariales, como los del sector privado, para resolver los problemas de gestión, para lo cual debía reducir su distancia con el sector privado. La pregunta, según sus inspiradores Osborne y Gaebler (1994), era cómo cambiar un sistema burocrático por uno empresarial, para que sea catalítico, competitivo, guiado por una misión, por una visión empresarial, orientado hacia el mercado y los ciudadanos-clientes, descentralizado y adueñado por la comunidad.

Sin embargo, estos modelos no agotaron la imaginación de los especialistas. Existen numerosos rótulos con los que se ha pretendido mostrar otras rupturas paradigmáticas, posteriores a la

caída en descrédito del NPM. Entre ellos, el enfoque del “buen gobierno” o “buena gobernanza”, término adoptado por el Banco Mundial (1992) y el FMI (1997). Estos organismos supeditaron, en cierto modo, el otorgamiento de créditos al cumplimiento de condicionalidades impuestas a los países para considerar su eventual financiamiento. Si bien existe controversia sobre el sentido preciso del término “gobernanza”, hay acuerdo en referirlo al proceso a través del cual un gobierno implementa sus decisiones, lo que no varía si su jurisdicción es nacional, regional o local. Desde la perspectiva del Banco Mundial, “buena gobernanza” supone una burocracia transparente, imbuida de un *ethos* profesional, brazo ejecutivo de un gobierno que responde por sus acciones. Además, un gobierno justo, equitativo, democrático, eficiente y participativo, basado en el imperio de la ley y con una visión estratégica. Mucho menor es, en este enfoque, la preocupación por los aspectos técnicos de la gestión, que admiten enfoques más contingentes.

A partir de aquí se bifurcan otros modelos e interpretaciones posibles. Por ejemplo, el enfoque de gobierno electrónico (o e-gobierno), que pone el acento en la aplicación de TIC al servicio de la relación entre gobierno y ciudadanía. Este es, tal vez, el campo de la gestión que ha visto mayores transformaciones en comparación con aspectos, relativos a los modelos organizativos, procesos de gestión, carrera funcionarial u otros. Y, sin duda, el antecedente más directo del GA. El gobierno electrónico facilitó el acceso ciudadano a los servicios públicos y aceleró los trámites y tiempos de la decisión, además de mejorar la calidad de los servicios y el uso potencial de los mecanismos de rendición de cuentas. También despertó inquietudes acerca de la privacidad de la información e incrementó la demanda ciudadana por mayor apertura de los repositorios de datos gubernamentales.

Se ha sugerido asimismo el presunto surgimiento de un enfoque de servicio público (o *public services approach*), descrito por autores como Perry, Denhardt o Light. Según estos autores, este enfoque se inspira en la teoría política democrática y en diversas

aproximaciones desde el *management* y el diseño organizacional. También responde a tradiciones más humanistas de la administración pública, que enfatizan las nociones de interés público y derechos civiles. Según Denhardt y Denhardt (2007), este enfoque se basa en siete principios sinérgicos: servir a ciudadanos, no a clientes; procurar el interés público; valorizar la ciudadanía, no el empresarismo; pensar estratégicamente; actuar democráticamente; no dar por sentada la rendición de cuentas; servir en lugar de dirigir; valorizar a la gente, no a la productividad. El gobierno debe ser un facilitador y catalizador, debe empoderar a los ciudadanos y promover el valor de una relación armónica entre Estado, mercado y sociedad. Además de *accountability* hacia los ciudadanos, exige valores sociales, observancia de normas políticas, respeto por derechos civiles y cumplimiento de estándares profesionales. Es por demás evidente, como en el caso del *e-government*, la estrecha vinculación entre este enfoque y el de GA.

Esta breve reseña sobre los modelos que sucesivamente dominaron el campo de los estudios sobre la gestión pública, destaca mucho más las continuidades que las rupturas. Desde esta perspectiva, el GA no resultaría ser un paradigma totalmente novedoso, ya que recoge muchas de las orientaciones y valores de corrientes académicas que lo precedieron. Las TIC hicieron la gran diferencia, en la medida que expandieron las posibilidades de una comunicación, diálogo y colaboración de doble vía entre ciudadanía y gobierno, a partir del desarrollo de la web 2.0. Las nuevas tecnologías habilitaron nuevos canales para que la sociedad civil participe, frente al Estado, en el triple rol de codecisor de políticas, coproductor de bienes y servicios y contralor de la gestión pública.

Por su parte, esta perspectiva abrió nuevos cauces para el desarrollo de estudios sobre derecho a la información, empoderamiento de la ciudadanía, relaciones principal-agente, participación cívica y calidad de la democracia, temas que, desde el campo de investigaciones sobre sociedad civil y Estado, completaron la tríada de enfoques académicos que convergen, hoy, sobre el paradigma del GA. Podría argumentarse que ha sido este

componente de la tríada el que más ha contribuido a diferenciar al GA del GE, en la medida en que una iniciativa de participación ciudadana podría calificar como propia de un GA, aún si su implementación no requiriera soporte tecnológico alguno.⁸

VII. UNA ÚLTIMA CUESTIÓN: ¿"GOBIERNO ABIERTO" O "ESTADO ABIERTO"?

No reiteraré los argumentos expuestos en el texto. El propósito del trabajo fue seguir el rumbo marcado por los desarrollos conceptuales que rodearon la concepción del GA, mostrando sus continuidades con el *corpus* teórico y normativo que precedió históricamente a su surgimiento y la ruptura que supuso su convergencia con la literatura sobre cultura cívica y participación ciudadana, así como con los desarrollos de las ciencias de la información. Sin embargo, antes de concluir el trabajo, y dado que de conceptos se trata, deseo efectuar un último comentario sobre el origen epistemológico del término GA para designar nuestro objeto de estudio y la necesidad de su reconsideración.

Para quienes estamos habituados a estudiar la problemática del Estado, no deja de llamar la atención el hecho de haberse adoptado y popularizado la expresión *open government*, o "gobierno abierto", para caracterizar la nueva modalidad de vinculación entre ciudadanía y Estado. Así, el término parecería aplicarse exclusivamente al Poder Ejecutivo. Es cierto que otros poderes del Estado, como el Legislativo y el Judicial, no han demostrado aún una voluntad semejante de hacer más transparente su gestión

⁸ De hecho, la AGA otorgó el premio a la mejor iniciativa de GA del año 2014, a un proyecto danés presentado por la Asociación Nacional de Consejos Ciudadanos de Adultos Mayores. En Dinamarca, se exige legalmente que todos los municipios faciliten la elección de un consejo ciudadano de adultos mayores, el que debe ser consultado e involucrado en toda decisión o iniciativa que afecte a la población de mayor edad. Los consejos de ciudadanos *senior* son elegidos por voto directo de la población de 60 o más años de edad, actuando como vínculo entre estos ciudadanos y los políticos electos.

o promover la participación ciudadana, aunque existen muchas iniciativas en tal sentido y suficiente evidencia para suponer que la tendencia también se extenderá cada vez más hacia estos otros ámbitos institucionales (Oszlak, 2013).

Probablemente, la vigencia del término *open government* se debe a que su empleo se originó en los Estados Unidos. En los países anglo-sajones, y especialmente en este último, la noción de “Estado” se aplica, casi exclusivamente, a las jurisdicciones subnacionales, en tanto que la misma tiene mayor vigencia en los países de tradición europea continental y en los de sus antiguas colonias. También es probable que al hablar de *government* no se esté aludiendo estrictamente al “gobierno”, sino a la responsabilidad de gobernar, por lo que también se ha sugerido aludir al término *open governance* o “gobernanza abierta” (*i. e.*, World Bank Institute, 2012).

Sea como fuere, y para no dejar el asunto simplemente en el terreno semántico, propongo la expresión “Estado abierto”, por ser más propia del lenguaje de las ciencias sociales latinoamericanas y por ser más abarcadora de las diferentes instancias que conviven dentro del aparato estatal, incluyendo a las empresas públicas, organismos descentralizados, entes públicos no estatales e, incluso, empresas y organismos que reciben financiamiento o subsidios estatales, instancias que también deberían adoptar esta filosofía.

Sin embargo, si bien creo estar acuñando un concepto más preciso, no aspiro a que consiga reemplazar al concepto ya popularizado. Tal vez sea tarde para sustituirlo, pero en todo caso, no quise perder la oportunidad para destacar que, simplemente, como tantas otras veces, hemos copiado mal un concepto nacido en otras latitudes. Sigamos, pues, hablando de *open government*.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

AKERRETA, I., 2014, *Tecnología, eGob y redes sociales*, Red NovaGob, www.novagob.org.

- CRUZ-RUBIO, C. N., 2015, “Qué es (y qué no es) gobierno abierto. Una discusión conceptual”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 8, marzo-agosto, <http://hosting01.uc3m.es/Erevistas/index.php/EUNOM/article/view/2471/1384>.
- DENHARDT, J. V. y DENHARDT, R. B., 2007, *The New Public Service: Serving, not Steering*, Armonk, N. Y., M. E. Sharpe.
- FREDERICKSON, G., 1980, *New Public Administration*, Alabama, University of Alabama Press.
- GASCÓ, M., 2013, “No es oro todo lo que reluce: ¿qué hay detrás de las promesas de gobierno abierto en iberoamérica?”, Ponencia presentada en el XVIII Congreso del CLAD, 29 de octubre al 1o. de noviembre, Montevideo, Uruguay.
- International Monetary Fund. Executive Board, *The Role of the IMF in Governance Issues: Guidance Note*, International Monetary Fund, 1997.
- KAUFMAN, E. y OSZLAK, O., 2014, *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*, Montevideo, IDRC-Red-GEALC, OEA, en <http://www.gobiernoabierto.gob.ar/multimedia/files/kaufman-oszlak.pdf>.
- LÓPEZ, R. P., 2013, “Gobierno abierto en Latinoamérica: análisis de los procesos y las iniciativas”, Ponencia en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 de octubre-1o. de noviembre de 2013.
- MARINI, Frank, 1971, *Toward a New Public Administration*, Chandler Publ. Co.
- MEDIMOREC, D. et al., 2010, *Vitalizing Democracy through E-Participation and Open Government: An Austrian and Eastern European Perspective*, en <http://www.fundacionbertelsmann.org/cps/rde/xbcr/SID-853E53E9-9B1F1F76/bst/Daniel%20Medimorec.pdf>.
- NAM, T., 2011, “Suggesting Frameworks of Citizen-Sourcing Via Government 2.0”, *Government Information Quarterly*, 29.
- O'DONNELL, G., 1978, *Tensiones en el Estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia*, Buenos Aires, CEDES.

- OSBORNE, D. y GAEBLER, T., 1994, *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Buenos Aires, Paidós.
- OSZLAK, O., 2013, *Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, Trabajo presentado al XVIII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo.
- , 2014, “Gobierno abierto. Hacia un nuevo paradigma de gestión pública”, en KAUFMAN y OSZLAK, *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*, Montevideo, IDRC-RedGEALC-OEA, en <http://www.gobiernoabierto.gob.ar/multimedia/files/kaufman-oszlak.pdf>.
- PARKS, Wallace, 1957, “The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution”, *The George Washington Law Review*, vol. 26, núm. 1, octubre.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A., 2013, “Gobierno abierto en la encrucijada: la cara y sello de la experiencia latinoamericana en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership)”, en http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/A10-RAMIREZ_ALUJAS-2013.pdf.
- TAUBERER, J., 2014, *Open Government Data*, 2a. ed., Kindle Edition. Amazon.
- WEINSTEIN, J. y GOLDSTEIN, J., 2012, “The Benefits of a Big Tent: Opening Up Government in Developing Countries”, *UCLA Law Review*.
- WALLACE, Parks, 1957, “The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution”, 26 *GEO. WASH. L. REV.* 1.
- World Bank, 1992, *Governance and Development*, Washington, The World Bank.
- World Bank Institute, 2012, *Supporting Open Governance*, en <http://wbi.worldbank.org/wbi/content/supporting-open-governance>.
- YU, H. y ROBINSON, D., 2012, *The New Ambiguity of “Open Government”*, Princeton CITP-Yale ISP Working Paper.

LECCIONES APRENDIDAS DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL: LO BUENO Y LO MALO

Ester KAUFMAN*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los dos niveles de gestión del GA*. III. *Diversos procesos de maduración en el nivel internacional y en los nacionales*. IV. *“Teoría del cambio”, base de la nueva estrategia*. V. *Planes integrados vs. fragmentación*. VI. *Conclusiones sobre lo bueno y lo malo*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene un título difícil de abordar ya que nos lleva a tener que optar entre lo estático y lo dinámico. Por un lado, y es lo más sencillo, podemos describir lo bueno o lo malo de lo que acontece en gobierno abierto (GA), simplificando nuestra valoración conforme a los rasgos más destacados de las experiencias analizadas y descartando rasgos aún débiles que podrían dar origen a cambios. En tal caso, lo positivo sería tratado siempre como positivo a lo largo del texto y lo negativo quedaría descalificado en forma permanente. Por el contrario, podemos avanzar sobre las experiencias conside-

* Abogada y Magister en Ciencias Sociales. Investigadora en el área de gobierno abierto del CIS-IDES-CONICET en Argentina. Tutora del Curso OEA: *Estrategias para el Gobierno Abierto en las Américas*; coordinadora académica de los cursos Iberoamericanos “Ambientes Web y Gestión del Conocimiento” (INAP-CLAD-EIAPP); ex directora de la Red Virtual de Gobierno Abierto para las Américas y ex coordinadora de la Red *Open Government-Sharing Canada’s Experience in Dialogue with the Americas*. Coautora de *Teoría y práctica del gobierno abierto. Lecciones de la experiencia internacional* (2014) OEA-Red GEAL-IDRC y autora de *Aportes para el gobierno abierto y la entrega de servicios. Experiencias canadienses* (2012), http://www.esterkaufman.com.ar/?page_id=358.

rando su increíble dinamismo multiactoral y de sentidos, donde lo que hemos valorado como bueno es dinámico y puede, conforme a indicio aún no dominante de esas experiencias u otras, transformarse en malo y viceversa. De este modo podemos imaginar distintos resultados, como sucede con un caleidoscopio cuando sus piezas son movidas. Este último enfoque, el elegido, es el más atinado pero el más arduo de concretar en pocas páginas.

Aclarada esta cuestión, pasamos a definir el universo recorrido como “experiencia internacional”. Tomaremos como línea de base los planes de acción presentados por países del continente ante la *Open Government Partnership* (OGP o AGA por sus siglas en español). Se trata, en todos los casos, de planes nacionales originados en los poderes ejecutivos, en las áreas a cargo de la coordinación del ciclo de los planes de acción (PA).¹ Quedan fuera las iniciativas llevadas a cabo por países no miembros, o por los estados subnacionales, lo que incluye a los locales.² Tampoco están incluidas, salvo algunas excepciones, las iniciativas de otros poderes reconocidas como de “Parlamento Abierto” o “Poder Judicial Abierto”. Queda en la intención de la AGA ir incorporando estas experiencias.³

¹ Dichos planes fueron analizados en Kaufman (2014). Se investigaron los planes de 26 países; 14 de los cuales pertenecen a miembros americanos: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

² Según el Explorer OGP (2015), base de datos del IRM, se ha verificado la escasa inclusión de esta temática en los planes de acción. Sólo Canadá y USA han hecho alguna propuesta en América. A medida que el ciclo de los planes avanza, este nivel empieza a cobrar envergadura. Tal es el caso de México donde el INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales) está impulsando el gobierno abierto local, conjuntamente con los órganos garantes de la transparencia. Esta tarea está registrando resistencia de los gobiernos estatales a incluir a la sociedad civil. Se trata de un proceso totalmente incipiente. Véase Fundar (2015).

³ En AGA (2014a) se menciona que su *Steering Committee* (OGP SC) explorará en 2015 varias posibilidades para apoyar a nuevos actores e innovaciones, a saber: 1) invitando a comprometerse con la AGA, como prueba piloto, al nivel subnacional (estado, provincia o municipio); 2) alentando al involucramiento

Descartados estos ámbitos, a continuación nos concentraremos en la gestión internacional del GA desarrollada por la AGA, y también en las coordinaciones nacionales del ciclo de los planes de acción, desde una perspectiva dinámica de maduración y crecimiento en complejidad.

II. LOS DOS NIVELES DE GESTIÓN DEL GA

La AGA se ve a sí misma como una plataforma donde diversos actores del gobierno, de la sociedad y del sector privado interactúan, asumen compromisos, gestionan conocimiento, generan aprendizajes horizontales, casos exitosos, etcétera. Todas estas interacciones son positivas pero de escaso impacto en la mayoría de las instituciones públicas y en buena parte de la sociedad civil. Para potenciar los efectos de las interacciones, más allá de la apropiación azarosa del enfoque de GA (lo que en sí mismo tiene un inmenso valor) deberíamos profundizar sobre cuál es la situación actual y diferenciarla de la que sería deseable, para no quedar atrapados en referencias generalizadas tales como “gobierno”, “sector privado” o “sociedad civil”.

Sin embargo, hay que ser conscientes de dónde partimos. Muchas de las responsabilidades de coordinación de los primeros planes estuvieron asentadas en las áreas responsables del gobierno electrónico, áreas proclives a sobredimensionar el rol de la tecnología y a sostener una mirada burocéntrica. Aún este fenómeno se sigue registrando pero con cambios favorables.

al Poder Legislativo, al Poder Judicial y otros cuerpos constitucionales para el desarrollo o supervisión de compromisos AGA; 3) identificando una aproximación estratégica para el involucramiento activo de líderes del sector privado (traducción propia). Sin embargo, la mención en los planes de acción de los otros poderes o niveles jurisdiccionales es menor. Del banco de datos del *Explorer* IRM AGA (2015) surge que, para el Poder Legislativo, México propuso 8 compromisos y cumplió 5; Chile cumplió su único compromiso; Colombia, sus 2 compromisos; USA, 2 de sus 3 compromisos, y Perú ninguno de sus 2 compromisos. Las iniciativas sobre el Poder Judicial son aún más escasas. Colombia es el único país de América que propuso un compromiso que no cumplió.

Estas primeras coordinaciones, para cubrir los requerimientos de la AGA, convocaron a organizaciones de la sociedad civil (OSC) ligadas a algunos temas transversales (o de valores) como transparencia, acceso a la información, lucha contra la corrupción o similares. El tipo de OSC convocadas suelen disponer de miembros competentes, de buena inserción nacional e internacional, así como de acceso a fondos. De otro modo les resultaría imposible tener una participación constante en ambos niveles de gestión. Se han podido insertar sin dificultades en las dinámicas de la AGA, participar del aprendizaje entre pares (webinarios) o estar insertas en los intercambios en blogs.⁴ Nótese que muchas de las disertaciones son en inglés, idioma predominante de AGA para intervenir, comunicar ideas, procurar fondos, conocer los lanzamientos de directivas y recomendaciones, así como para actuar en los eventos internacionales, lo que supone competencias personales e institucionales importantes, no características de la “sociedad civil” en general.

En la mayoría de las situaciones, estas OSC conocieron el borrador de los primeros planes y participaron en respuesta a invitaciones específicas. Les quedaba coincidir o disentir con lo ya propuesto y sugerir leves modificaciones sin garantía de resultado. Ninguna de estas OSC era capaz de avanzar más allá de la propuesta de alguna política, y menos de coestionar la implementación o compartir acciones de monitoreo y de evaluación.

Esta situación fue cambiando con el tiempo con la puesta en caja de cada ciclo dentro del modelo AGA de GA, el que se desplegará en el correr de estas páginas. De este modo, la AGA comenzó a consolidar un mayor ordenamiento temático, una participación más rica en nombre de la “sociedad civil”, y un fortalecimiento creciente del área responsable de la coordinación del ciclo. Con el tiempo también inauguró una nueva política de defensa de sus principios y valores.

⁴ Me refiero a los webinarios organizados por OGP con apoyo del Banco Mundial, o creación de blogs en la plataforma OGP, como la “OGP Civil Society Hub”, <http://www.ogphub.org>.

III. DIVERSOS PROCESOS DE MADURACIÓN EN EL NIVEL INTERNACIONAL Y EN LOS NACIONALES

1. *Proceso de maduración y ajuste temático*

La AGA ha privilegiado un ordenamiento temático que refiere especialmente a cinco desafíos y a cuatro principios o valores,⁵ fomentando las atracciones y exclusiones entre las materias. Para ello existen complicados procesos y mecanismos que se irán describiendo. Los desafíos AGA son:

1. *Mejora de servicios públicos*: incluye una amplia gama de servicios públicos. Se busca promover la mejora e innovación de los mismos por parte del gobierno o del sector privado.
2. *Aumento de la integridad pública*: contempla esfuerzos hacia la ética pública, prevención y ataque a la corrupción, acceso a la información, reformas financieras, así como de afianzamiento de libertades de la sociedad civil y de los medios de comunicación.
3. *Manejo de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia*: comprende el uso adecuado en la asignación de recursos presupuestarios, financiamiento tanto interno como externo y aprovechamiento y conservación de recursos naturales.
4. *Construcción de comunidades más seguras*: abarca temas de seguridad pública, respuesta y atención ante desastres naturales, riesgos ambientales y protección civil.
5. *Aumento de la responsabilidad corporativa y rendición de cuentas institucional y del sector privado*: promueve la responsabilidad empresarial en temas tales como medio ambiente, protección del consumidor, participación de la comunidad y lucha anticorrupción.

⁵ Para describir estos desafíos se ha utilizado el texto de Ramírez-Alujas (2013: 10) y el sitio web mexicano sobre la Alianza para el Gobierno Abierto: <http://www.aga.org.mx/SitePages/QueEsAGA.aspx>.

Según la AGA los compromisos formulados en los planes de acción deben estar referidos, al menos, a alguno de los cinco desafíos descritos. A su vez, dichos compromisos deben vincularse al menos con uno de los cuatro valores o principios siguientes:

1. Acceso a la información: incluye información institucional y también toda otra que resulte útil a la ciudadanía. Comprende la publicación proactiva y la reactiva. Supone la utilización de software para abaratar el acceso y puede incluir o no datos abiertos.
2. Participación ciudadana: está referida al ciclo de las políticas públicas, mecanismos de fortalecimiento de la democracia y libertad de reunión o asociación, prensa o expresión.
3. Rendición de cuentas: comprende lo normativo y también lo procedimental. Los destinatarios pueden ser actores institucionales pero también la ciudadanía.
4. Tecnología e innovación para la apertura: apunta a facilitar el intercambio y comprensión de la información, la colaboración, la participación, así como la reducción de costos.

Estos desafíos y valores AGA no fueron tenidos en cuenta en los primeros planes. Así, cada gobierno se *explayó* abiertamente sobre sus propias iniciativas y se comprometió con temas muchas veces relacionados con gobierno electrónico, mientras que otros respondían a políticas internas o a su propio enfoque de GA. Sobre esa base se construyó una categorización, reproducida en este libro en el texto de Oscar Oszlak⁶ y que sirvió de base para la investigación de Kaufman (2014: 59-206).

Luego, estos desafíos y valores se fueron consolidando y algunos temas quedaron afuera, como la articulación y el principio de colaboración. Ambos fueron incluidos entre las variables utiliza-

⁶ Véase el cuadro II. Clasificación Temática de Planes de Acción presentados a la AGA.

das en Kaufman (2014: 107-8) para dimensionar la complejidad de las medidas en el grado de mejoramiento de las capacidades institucionales,⁷ y son esenciales para avanzar hacia un estado integrado, especialmente, en referencia a la interfaz con la ciudadanía, los esquemas coordinados como las ventanillas únicas, o la gestión transversal de la información o de la participación.

Ello va más allá de los desafíos de mejora en la integridad o en el manejo de recursos. El aumento de capacidades, además de lo que es propiamente la formación y sensibilización para el cambio cultural, supone gestiones sistémicas, con áreas y responsabilidades concretas y transversales, que recorren y articulan todo el aparato gubernamental, lo que supone mecanismos de colaboración horizontal, con o sin participación ciudadana.

Esta ausencia, excepto en algunos países de mayor desarrollo en el tema, muestra que el estado no es problematizado como un sujeto que debe estar en condiciones para llevar adelante políticas de GA en forma coordinada como, por ejemplo, las de producción de datos abiertos conforme a demandas detectadas. Lamentablemente, y eso representa una debilidad, este tipo de

⁷ A continuación se definirán dos de las variables aplicadas en Kaufman (2014: 107-8): articulación y colaboración. *Articulación*: es una variable más estable y formal, y se refiere a la conexión entre instituciones o áreas en tanto están involucradas en políticas comunes o agrupadas en nuevas normativas. Por las nuevas características que incorpora el GA: “estado en red”, nuevas arquitecturas institucionales, espacios de diálogo multiactoral, entre otras; cada propuesta fue mirada desde la existencia o no de articulaciones transversales, diagonales o verticales. La *articulación transversal* existe cuando las medidas comprometen horizontalmente a diversas áreas o ministerios; *articulación diagonal*, cuando está combinada la articulación interinstitucional con una participación ciudadana estable, donde pueden encontrarse mecánicas de “colaboración”, y la *articulación vertical*, cuando existe interconexión de organismos de distintos niveles en una misma área o sector, con o sin participación ciudadana en términos estables. *Colaboración*: en estos casos estamos frente a involucramientos voluntarios, tanto de ciudadanos como de funcionarios. Pueden ser parte de medidas con articulación o no. En el primer caso, tanto la “articulación diagonal” como la “articulación vertical” contienen espacios de colaboración. Pueden también ser casos sin articulación formal, como cuando funciona internamente bajo la forma de redes o comunidades de práctica.

temas de real impacto para los Estados no forma parte de los desafíos ni de los valores reivindicados por la AGA.

Otro asunto imposible de incluir en los desafíos y principios/valores seleccionados por la AGA es el de las brechas en relación con la inclusión social. En la investigación mencionada se detectaron planes que incluyen programas para restringir la brecha digital y aumentar la conectividad; para la inclusión social de poblaciones vulnerables o discriminadas, o para el desarrollo de procedimientos a fin de que los informes oficiales sean fáciles de entender. A través de ellos podemos identificar distintas brechas calificadas como relevantes en esas primeras etapas. Tal es el caso de la brecha de comprensión del lenguaje institucional, problematizada en el plan de Colombia (compromiso de “Lenguaje Claro”) o en Europa, en los planes de acción de Finlandia y Noruega, donde el lenguaje claro se reconoce como un derecho ciudadano; también las brechas propiamente digitales, aludidas por Argentina, Guatemala, Panamá, Perú y Uruguay en sus planes iniciales, y las brechas sociales de sectores indígenas, incorporadas por Chile y Perú. De este modo, algunos países han destacado en sus PA compromisos que son caros a sus propias políticas. Con base en estas y otras peculiaridades, detectadas en la investigación realizada sobre los primeros planes, hemos podido construir modelos de GA diferentes y que responden a las propias idiosincrasias y problemáticas regionales o nacionales relevadas (Kaufman, 2014: 160-165). Mantener estos desafíos, problemáticas y valores, e incluirlos como relevantes en nuestros PA es una deuda que la región tiene para con sus propios países, frente al enfoque globalizado de GA de la AGA que va permeando los planes tal como describimos en este capítulo.

Volviendo al modo en que se fueron instalando los desafíos y principios, si bien los países tienen libertad para incluir compromisos, la solución más fácil es ir respondiendo al marco AGA, desde el que cual podrán ser más fácilmente evaluados y evaluarse a sí mismos. De todos modos, la propia AGA está reconociendo que dicho marco no puede englobar muchos compromisos

y que está avanzando hacia su ampliación. Detectamos algún grado de libertad en los informes IRM, como en el de Argentina (IRM, 2015) que, luego de la consulta con la sociedad civil, concluye que los desafíos para ese país serían: “Transparencia y acceso a la información”, “Balance de poderes del gobierno”, y “Combate a la corrupción”.⁸

Con el mejoramiento del marco, es bueno que este ordenamiento pueda facilitar los procesos de cada ciclo. Lo que queda para cada país es hacer valer sus temas y esa es una decisión que va más allá de la AGA. La debilidad reside en que a veces los países quedan atrapados en la formulación más cómoda, ciñéndose estrictamente al plan de la AGA. Un ejemplo de lo dicho anteriormente son los formatos para la redacción del PA⁹ y para las evaluaciones, donde los desafíos y principios constituyen algunos de sus ejes organizadores.

La primera evaluación consiste en una autoevaluación que cada gobierno debe elaborar en conjunto con la sociedad civil. Dado que se realiza anualmente, cada Plan de Acción supone dos reportes de autoevaluación. El primero se relaciona con el desarrollo del PA y a sus primeras implementaciones, mientras el segundo refiere al cumplimiento final de los compromisos asumidos. Los reportes deben especificar detalladamente las características de la participación (modalidades, foros, frecuencias, organizaciones participantes), los resultados de las consultas, y también el cumplimiento de los compromisos conforme al modelo AGA. A su vez deben informar si se han cumplido o no las recomendaciones consignadas en la evaluación independiente del *Independent Reporting Mechanism* (IRM), en caso de existir alguna. Ello dependerá del avance en el ciclo en que cada país se encuentra.

⁸ Estas entrevistas fueron realizadas a funcionarios del IRM y al evaluador independiente IRM para Argentina en ocasión que se presentó el último informe (IRM, 2015) en Buenos Aires, el 15 de junio de 2015. El evaluador defendió la vinculación de los desafíos nacionales identificados con los que son marco en la OGP.

⁹ Véase Action Plan Template: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_actionplan_guide%20FINAL_0.pdf.

En cuanto a la evaluación independiente IRM, la misma sigue una serie de pautas también ligadas a los desafíos y valores y a la participación multiactoral. A su vez mide el tipo de impacto que potencialmente podrían generar los compromisos conforme a una escala: ningún impacto, escaso impacto, moderado o transformador. Después deben verificar el grado de implementación de los compromisos. De este modo se va generando una organización conceptual (según el modelo AGA), con algunos ajustes que se empiezan a seguir, por arrastre, en los futuros planes y evaluaciones.

2. Proceso de maduración y la complejidad creciente de los organismos de coordinación del ciclo

Tal como venimos diciendo, los primeros planes fueron concebidos por lo común en silos burocráticos, especialmente cuando la coordinación quedó en el área de gestión tecnológica, que no es una gran gestora de políticas. Así muchos planes fueron, primordialmente listados de medidas tecnológicas propias del área, más las de áreas amigas, con el aditamento de programas convertidos en bandera por algunos políticos o por algunas áreas centrales.

En estos primeros desarrollos existió una gran confusión entre lo que es gobierno abierto y gobierno electrónico, en beneficio de éste último. Esto significó que los compromisos referidos a la participación ciudadana fueran más formales que reales, con clara ausencia de propuestas de creación de espacios estables para su desarrollo.¹⁰

¹⁰ Si se observa el universo investigado en Kaufman (2014:124) el 24.20% de las medidas contenidas en los planes de los 26 países analizados refiere a formas de participación no estables. Pueden consistir en plataformas con herramientas Web 2.0 o espacios para volcar quejas o sugerencias, todos ellos no utilizados o subutilizados. Respecto a la variable “colaboración”, que supone la participación estable en función de coproducción o cocreación, el porcentaje de medidas en dicho sentido es realmente casi inexistente: sólo un 1.70%.

En la actualidad, si bien el sector tecnológico sigue estando presente por propio derecho, en muchos casos la coordinación del ciclo comenzó a situarse en áreas centrales de la Presidencia, en espacios de confluencia de varios ministerios, en la intersección de los mismos en áreas tipo Jefatura de Gabinete, en órganos multisectoriales de transparencia, entre otras variantes. Este cambio es relevante y bueno, sobre todo si está institucionalizado.

Por otra parte, la AGA está incentivando que exista una representación estatal lo más completa posible. Ello significa sumar a la coordinación del ciclo a otros actores institucionales del ejecutivo nacional, además de los otros poderes y niveles del Estado.

Al respecto, deberíamos evitar la simplificación de aplicar sin reservas lógicas los compromisos propios de las funciones de los poderes ejecutivos cuando se trata del ámbito legislativo o el judicial. Igual sucede cuando pretendemos incorporarlos a niveles subnacionales. Si bien hay temas transversales comunes como los de transparencia, acceso a la información o rendición de cuentas; otros son específicos y deben ser tratados y gestionados en su especificidad. En el caso del Poder Legislativo los compromisos deberían también referirse a la incorporación ciudadana de actividades legislativas, así como en el caso del Poder Judicial, los mismos deberían relacionarse con la participación ciudadanía en la administración de justicia y la comprensión de sus derechos referidos a la función judicial. En cuanto a los niveles subnacionales, los temas a incluir estarán determinados por las funciones sobre las que se formulan los compromisos, que son diferentes a las del ámbito federal. También, en estos casos, hay que hacer la distinción entre funciones ejecutivas, legislativas y judiciales.

Tratamos hasta ahora el tema de fondo sobre la presencia de otros poderes y niveles del Estado en los planes de acción. En cuanto a las formas, sería malo si los mismos debieran enconsecrarse en el PA del Poder Ejecutivo de una manera confusa, reforzando la presencia presidencialista o haciendo asumir a algunas de sus áreas compromisos que no están en condiciones de cumplir, como más adelante se verá con los proyectos de leyes com-

prometidos por algún ministerio o área central. Lo más atinado sería articular formas de coordinación donde puedan visualizarse claramente los compromisos asumidos por cada uno de estos poderes y niveles.

3. *Proceso de crecimiento de los grupos de la sociedad civil*

La AGA es supervisada por un *Steering Committee* (Comité Directivo, AGA SC) compuesto por representantes de gobiernos y sociedad civil. Desde el punto más alto de la coordinación (AGA) hasta el nivel nacional, la sociedad civil debe estar representada y participando. Además, dentro de la AGA existe un subcomité de Coordinación de Sociedad Civil (*Civil Society Coordination: OGP CSC*) que trabaja para ampliar, fortalecer y fomentar la participación de la sociedad civil en torno a la AGA, particularmente a nivel nacional. La función del AGA CSC es apoyar a actores nacionales para que obtengan los mayores beneficios —lo que incluye su intervención en el diseño, implementación y monitoreo de planes de acción de AGA— y para que logren sus objetivos de incidencia.¹¹ Puede mencionarse también al Mecanismo de Revisión Independiente (IRM) que va controlando el cumplimiento de estas pautas.

La AGA CSC está desempeñando un rol primordial para fortalecer la presencia de representantes de la “sociedad civil”, a través de sus guías y presencia efectiva en encuentros, comunicaciones, divulgación de mejores prácticas, etcétera. Una herramienta piloto elaborada en AGA, y que es muy útil, es la *Nation Action Plan Review Tool-Pilot* (2014).¹²

¹¹ Extraído de <http://www.opengovpartnership.org/es/c%C3%B3mo-funciona-ogp/di%C3%A1logo-con-sociedad-civil>

¹² Véase <http://www.ogphub.org/napreview-pilot/> y http://www.ogphub.org/wp-content/uploads/2014/03/NAPReview-pilot_v4.1a.pdf. Se trata de una herramienta de revisión, en su fase piloto, donde se sugiere la siguiente estructura: una organización civil líder (seleccionada y aprobada por las OSC involucradas) conduce la revisión preliminar del Plan. Luego, esta revisión es compartida con

Uno de los aciertos fue inducir la ampliación de la convocatoria hacia OSC sectoriales. Así comienzan a ser más frecuentes nuevas temáticas que batallan por distinguirse hasta finalizar en algún compromiso. Tales son los casos de los grupos temáticos de salud, medio ambiente, juventud, educación, cultura o trabajo, entre otros, que buscan introducir sus objetivos en el segundo o el tercer PA. Estos grupos temáticos nacionales están respondiendo a criterios y procedimientos que suelen encontrarse en acuerdos metodológicos entre los actores intervinientes para gestionar el ciclo, además del marco sugerido por la propia AGA. Dichos acuerdos organizan la forma de proceder desde la identificación de un compromiso, el encuentro con las contrapartes institucionales, el pacto sobre los términos de responsabilidad, plazos, indicadores, etcétera.¹³ Los compromisos también son propuestos por alguna autoridad. Sea cual fuere la fuente de la propuesta, la misma deberá terminar respondiendo a un proceso de cocreación, ya que esa calidad va a estar evaluada permanentemente, comprometiendo cada vez más a estos grupos en actividades de monitoreo y evaluación.

Según la información agregada por la AGA en su nueva estrategia para el periodo 2015-2018, en toda la primera ronda de los 43 reportes de evaluación IRM, se encontró que el 73% de los gobiernos han tenido consultas presenciales con los *stakeholders* de

las OSC para que realicen comentarios. Hecho esto se comparte con el gobierno. Una versión final de la revisión es publicada con los comentarios de otras OSC. Concluye con un extenso *check-list* para verificar cómo se ha cumplido con los distintos niveles de participación ciudadana en el ciclo.

¹³ En el caso de la Argentina, hasta el reemplazo de las autoridades a cargo de la coordinación debido al cambio del jefe de gabinete, la organización de las mesas temáticas era la siguiente: transparencia y acceso a la información, justicia, seguridad, energía y medio ambiente, inclusión, políticas sociales y discapacidad, innovación y tecnologías, infraestructura y obras públicas y, finalmente, salud y educación. Según la fuente <https://ogbargentina.wordpress.com/2014/12/18/ultima-reunion-quincenal-del-2014/> cada una de estas mesas debía contar con representantes de la sociedad civil y también con funcionarios con capacidad de decisión. De este modo se pensaba elaborar el segundo PA. Además, se planeaba darle una amplia difusión.

la sociedad civil en el diseño de su PA y que el 42% establecían un foro regular para continuar el diálogo. Por otra parte, un número creciente de países miembros han establecido un cuerpo multisectorial para supervisar el ciclo, por ejemplo, Costa Rica, Filipinas, México, Perú, US y UK, entre otros. Además del crecimiento de respaldos provenientes de las más altas autoridades, los eventos AGA incluyen un número cada vez más importante de líderes y funcionarios de alto nivel. También cabe destacar la facilitación del aprendizaje entre pares, que se ha implementado a través de intercambios bilaterales, grupos de trabajo, webinarios y redes sociales de participación multiactoral (AGA, 2014a:15). A la fecha del documento citado, la AGA, junto con el Banco Mundial, han realizado 28 webinarios con 2,200 participantes.¹⁴ El *Civil Society Engagement Team* mantiene un activo *mailing list* con más de 1,500 actores de la sociedad civil (AGA, 2014a: 16).

Estos avances son muy positivos y, es posible que este aprendizaje transversal entre los diversos actores con este tipo de estructuras permita ir pensando en arquitecturas complejas de articulación.

4. *Proceso de maduración de la AGA. Nueva Estrategia 2015-2018 y Política de Defensa de Valores y Principios*

En esta sección analizaremos los textos que documentan la Nueva Estrategia 2015-2018 (AGA, 2014a) y su Política de Defensa de Valores y Principios (AGA, 2014b). Los mismos son consecuencia de los cambios registrados en la puntuación de la elegibilidad del país y también de las conclusiones del informe del IRM relacionado.¹⁵ En resumidas cuentas, allí se sostiene que el crecimiento y reconocimiento internacional de la AGA, como

¹⁴ Los webinarios van publicándose en [http://www.opengovpartnership.org/topics?f\[0\]=type%3Awebinar](http://www.opengovpartnership.org/topics?f[0]=type%3Awebinar).

¹⁵ Cabe recordar que la elegibilidad se relaciona con el grado de transparencia presupuestaria, acceso a la información gubernamental, divulgación de activos e involucramiento ciudadano.

una vía voluntaria para el involucramiento e intercambio de ideas entre los gobiernos y la sociedad civil, pone en situación a la AGA de desarrollar una política relacionada con la defensa de los valores y principios, tal como se expresa en la Declaración de Principios y en los Artículos de Gobernanza (AGA, 2015). Estos últimos establecen que el subcomité *Criteria and Standards* (AGA C/S) puede realizar una recomendación al OGP *Steering Committee* (OGP SC) sobre cuándo es necesario reconsiderar la participación de un país en la AGA, lo que sucedería cuando los países miembros estén tomando acciones que socavan los valores y principios de ésta.

La Declaración de Principios firmada voluntariamente por los países miembros contiene el compromiso de “proteger la capacidad de las organizaciones sin fines de lucro y de la sociedad civil para que su funcionamiento sea coherente con nuestro compromiso con la libertad de expresión, de asociación y de opinión” (AGA, 2011). Además, la “teoría del cambio” sobre la que se basa esta política resalta la importancia de contar con una sociedad civil comprometida con el espacio de participación y la incidencia en el PA. Dicha teoría será tratada en el próximo título.

Frente a una evidente disminución de los espacios de participación para las OSC en varios países participantes, se ha decidido desarrollar las siguientes acciones: a) asistir al país en cuestión para superar las dificultades y restablecer el ambiente de colaboración gobierno-sociedad civil, y b) salvaguardar la Declaración de Principios de la AGA y mitigar los riesgos sobre su reputación.

Para activar este mecanismo, se han destacado tres vías para llamar la atención sobre un país: 1) un miembro del AGA SC comunica el problema presentado al subcomité OGP C/S; 2) uno de los socios multilaterales oficiales AGA o grupos de trabajo copresentadores manifiesta sus inquietudes a la OGP SC o a la OGP SU; 3) la OGP SC o la OGP SU recibe una carta de preocupación de una OSC sin fines de lucro, o una organización de medios de comunicación participante, a nivel nacional o internacional.

Hecho lo anterior, es responsabilidad del AGA subcomité C/S, y del *Support Unit* (OGP SU) (del que depende el subcomité mencionado) en primer término: 1) verificar la información recibida, cruzándola con otras referencias; 2) valorar la relevancia del problema conforme a la Declaración de Principios y Artículos de Gobernanza; 3) cotejar la información con los hallazgos del reporte IRM; 4) evaluar si una intervención de la AGA podría tener el impacto deseado en el país en cuestión o la acción es necesaria para proteger la credibilidad de la AGA.

La OGP SU puede escribir una nota al contacto de la AGA en el país. Si la respuesta es que el asunto está siendo gestionado internamente, todo termina allí. De otro modo, el tema avanza hacia las etapas descritas a continuación.¹⁶

Etapas 1: si encuentran válida la inquietud planteada, las acciones a seguir en esta etapa son: 1) participar en una negociación de alcance diplomático, con inclusión del nivel político, funcional y de los socios multilaterales; 2) escribir una carta oficial al punto de contacto AGA en el país; 3) ofrecer una asistencia técnica al gobierno para trabajar el problema; 4) contactar a socios multilaterales activos del país para que ayuden a abordar las cuestiones planteadas, y 5) invitar a su punto de contacto local para trabajar con el subcomité OGP C/S en relación con un plan de trabajo y un calendario para hacer frente a la situación, si esto es aplicable.

Etapas 2: si la primera etapa fracasa, se recomienda lo siguiente: 1) invitar al gobierno a asistir a una reunión especial con el OGP SC para debatir la situación y las consecuencias respecto a la participación en la AGA de dicho país, y 2) recomendar la escritura de una nota dirigida al país informando que el mismo será incluido temporalmente en la lista de inactivos de la AGA, hasta que el problema se resuelva. La inactividad no suspende la obligación del país miembro con la AGA respecto al financiamiento anual.

¹⁶ Se han omitido algunas menciones a sus órganos internos para facilitar la comprensión de esta política.

El subcomité OGP C/S ha construido una lista no taxativa sobre asuntos considerados “preocupantes”. Contempla los casos de nuevas políticas que reducen significativamente el acceso a la información; el espacio independiente de las OSC que obstruyen la recepción de fondos, o cuando convoquen sólo a OSC afines para participar en las consultas. Esta reducción se relaciona con libertades fundamentales como la de expresión, reunión pacífica y de asociación. También incluye las relativas a una reducción importante de la libertad de prensa o que amenace la propiedad de los medios o su independencia.

El primer caso de aplicación de esta política es el de Azerbaiján. En marzo de 2015 tres OSC presentaron un reclamo.¹⁷ Denunciaron ataques físicos a sus integrantes, bloqueos a sus cuentas bancarias y a nuevos financiamientos. Por otra parte se sucedieron una serie de arrestos a líderes y periodistas. Algunos tuvieron que abandonar el país. Verificada la situación por parte del subcomité OGP C/S, se ingresó en la etapa 1. La AGA ofreció asistencia a dicho país para restablecer el ambiente de colaboración entre la sociedad civil y el gobierno y mitigar los riesgos de reputación para la AGA.¹⁸ Este caso demuestra que la “reducción significativa” de los espacios de participación mencionada por la AGA debe revestir mucha gravedad.

IV. “TEORÍA DEL CAMBIO”, BASE DE LA NUEVA ESTRATEGIA¹⁹

El modelo AGA reúne tres elementos críticos: la construcción del compromiso del alto nivel político, el empoderamiento de los reformadores públicos y apoyo efectivo al involucramien-

¹⁷ La nota de las OSC puede encontrarse en <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP%20enquiry%20request%20letter%20-%20PWYP%20CIVICUS%20ART19.pdf>

¹⁸ La Declaración puede ser encontrada en <http://www.opengovpartnership.org/blog/open-government-partnership/2015/05/18/statement-government-azerbaijan%E2%80%99s-participation-ogp>

¹⁹ OGP (2014a). El texto incluido es de traducción propia.

to de las OSC. Así explican lo que identifican como “círculo virtuoso”:

- Cuanto mayor es el involucramiento de la sociedad civil en el espacio de gestión del PA, es más probable que las políticas y programas incluidos en el PA sean ambiciosas y se encuentren realmente implementadas.
- Cuanto más aprenden los gobiernos de los hallazgos del IRM, es más probable que cada PA muestre mejoras más destacadas tanto en su proceso como en su contenido.
- Cuando las normas cambian y los gobiernos comienzan a sentirse más confortables con la transparencia, ellos mismos introducirán más oportunidades para el diálogo y serán más receptivos al input y participación de la sociedad civil.
- Cuantos más ciudadanos ven al gobierno abordar reformas significativas a través de la AGA, más querrán comprometerse y presionarán a sus líderes electos.

De este modo se puede avanzar simultáneamente de forma *top-down*, *mid-level* y *bottom-up*. Para ello reconocen la necesidad de proveer directivas y supervisión; también incorporar información (como los Reportes IRM) o incentivos (por ejemplo, *Open Gov Award*) (AGA, 2014a: 18).

Respecto de la sociedad civil (AGA, 2014a: 23), plantean prestar apoyo a nivel local, generar instrumentos de promoción y divulgación de esas herramientas, realizar eventos, generar asociaciones (redes y coaliciones) para que puedan defender sus objetivos en la Plataforma AGA, y ayudar con input.²⁰ Ellos mismos son conscientes de los desafíos que aún les quedan por cubrir.

²⁰ Como ejemplo mencionamos el e-mail de Laura Neuman (17 de mayo de 2015) del Grupo de Trabajo sobre Acceso a la Información, sobre un programa de micro donaciones para individuos, OSC y países. La aparición de fondos constituye todo un incentivo fundamentalmente para sectores de la sociedad civil. Véase https://docs.google.com/forms/d/1Oy0bg7d8iZ9PjKXcm9r3CBiljws6N98_XrVUa6gnzew/viewform.

En ese sentido, he resaltado algunas partes significativas de un cuadro expuesto en el mismo documento (AGA , 2014a: 33-4).²¹

<i>Desafío</i>	<i>Riesgo</i>	<i>Mitigación</i>
Los líderes políticos pierden interés en AGA		Expansión de la comunicación. Robustecer el acercamiento diplomático bilateral con los altos cargos del OGP SC
Desinterés de la Sociedad Civil	No conocen o no le encuentran utilidad a la AGA para involucrarse.	Desarrollo de fuertes programas de apoyo para la sociedad civil: herramientas, apoyo en la consulta, reportes IRM
En los Planes de Acción comienzan a dominar compromisos menos ambiciosos	Es esencial para la credibilidad de la AGA que los países formulen compromisos transformadores en todos los planes. La AGA fracasa si los PA se transforman en repositorios de más de lo mismo	Proveer incentivos de reconocimiento global a los compromisos más ambiciosos: <i>OG Awards</i> . Fortalecer el intercambio entre pares. Análisis de la IRM sobre el nivel de ambición de los compromisos
La plataforma AGA funciona bien pero es limitado el impacto de cambio en la vida de las personas		Monitoreo sobre el impacto de los PA en las bases de los países participantes. La AGA trabajará con la OGP SC, fundadores, e investigadores asociados externos para generar investigaciones sobre el impacto a largo plazo de las reformas individuales sobre la vida de los ciudadanos

²¹ Traducción propia.

La llamada “teoría del cambio” descansaría en ese círculo virtuoso de expansión y fortalecimiento de los actores mencionados. Queda claro que, para la AGA, son pocos aún los involucrados. No se trata de gobiernos con amplia representación de sus actores institucionales, ni tampoco participan aún los otros poderes públicos ni los estados subnacionales, excepto en iniciativas federales muy puntuales. Tampoco estamos asistiendo a la participación de la sociedad civil representada por una variedad considerable de OSC.

Cabe preguntar entonces ¿cómo esta teoría integra a los mecanismos de representación considerando que el contexto siempre debería ser el sistema político democrático?²² Podemos agregar a ello que la nueva Política de Defensa de Principios y Valores se puede poner en marcha a consecuencia de la denuncia de algunas OSC o medios de prensa. Tal situación arroja dudas de cómo esta teoría, en el marco de la nueva política, privilegia la representatividad de estos actores por sobre otros relevantes del sistema. Está claro que las OSC intervinientes se encuentran apoyadas y en proceso de fortalecimiento. Debemos advertir que estas OSC son, en general, las que atienden temas transversales o de valores como la transparencia, el acceso a la información o la lucha contra la corrupción. Este recorte temático, y el modo en que las mismas han surgido y se sostienen, las hace poco representativas de la “sociedad civil”. Por otra parte, la relevancia dada en la teoría a gobiernos y funcionarios, como partes del círculo virtuoso, tampoco puede descansar en su representatividad. Si bien sus autoridades principales han sido elegidas por la sociedad a través del voto popular, las áreas y funcionarios intervinientes en el ciclo de los planes de acción son poco representativas de lo que es el gobierno en su conjunto.

²² Frente a esta pregunta, he recorrido los textos de OGP para ver cómo el sistema democrático está siendo considerado. Concluyo que, si bien los principios sostenidos en la Declaración OGP se refieren a la democracia (OGP, 2011) dichas referencias no son frecuentes, por más que estén resaltando algunos de sus valores.

Hemos introducido el concepto de representación, ya que no podemos pensar seriamente a la AGA como un ámbito de democracia directa, aunque muchos adherentes intervengan a título individual. Considerada la representación como necesaria, si pretendemos propiciar el impacto del GA, debemos reflexionar cómo mejorar el desempeño de aquellos actores aún no privilegiados por la AGA aunque centrales para el sistema político. En esa línea es importante desarrollar alguna política para la apertura de los partidos políticos para vincular mejor al sistema político democrático con el GA, y lograr un mayor impacto, incorporando mecanismos que regulen actividades de apertura, participación y transparencia donde suelen carecer de ella, en lo que a la región se refiere.

Los partidos suelen ser actores conflictivos por su opacidad. Necesitan recursos económicos para sobrevivir y esa necesidad de financiamiento de la política es una motivadora inagotable de actos de corrupción. Por desgracia, tal situación está naturalizada en nuestras sociedades y lo seguirá estando en la medida que no se introduzca el “valor público” como meta sustancial del accionar estatal y variable para determinar la pertinencia del gasto.²³ Esas corruptelas tienen, muchas veces, como partícipes a las empresas privadas, sector que sí ha sido problematizado por la AGA en sus cinco desafíos, aun cuando ese desafío haya generado una cantidad insignificante de compromisos en escasos planes de acción. No vemos por qué los partidos no pueden ganar algún espacio al respecto.

No hay prácticamente países en la región que estén impulsando normativa sobre el registro de lobbies o la rendición de cuentas en todo el accionar de los partidos políticos, no sólo en la faz presupuestaria. Tampoco encontramos compromisos en aras de los derechos de la ciudadanía —o a los propios militantes— a acceder a la información o políticas que están gestionando los parti-

²³ Recomendando en cuanto al concepto de “valor público” la lectura de Tesoro (2014).

dos.²⁴ En el Explorer IRAM AGA (2015), aparece El Salvador,²⁵ pero también Chile lo considera en su primer PA, donde proponía llevar adelante un proyecto de ley de reforma de los partidos políticos a fin de otorgar mayores derechos a los militantes de participación en la elaboración de programas o de pedir acceso a la información.²⁶ También contemplaba la obligación de publicar información en sus sitios web, pudiendo ser fiscalizados por ello. Paralelamente, se comprometieron a regular sobre el lobby. Así dictaron la Ley núm. 20.730 que está en pleno proceso de implementación²⁷. En el presente, y frente a la crisis de credibilidad de los partidos de ese país, su presidenta vuelve a la carga con estos temas, aunque esta política no ha podido evitar el escándalo sobre el financiamiento de su propia elección.²⁸

²⁴ Esto no significa que el país que formula dichos compromisos carezca de toda política al respecto. En el caso de México los derechos de los militantes al acceso a la información es un derecho constitucional tal como lo ha reconocido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, no ha volcado en sus planes ninguna propuesta al respecto. Una vez más tal situación demuestra que los PA contienen medidas que expresan sólo algunas de las iniciativas existentes.

²⁵ Dicho país aprobó una Ley de Partidos Políticos donde se incorporó un capítulo destinado a la transparencia el que, entre otras cuestiones, incluye al deber de *facilitar el acceso a la ciudadanía mediante medios electrónicos o escritos sobre temas como: Informe sobre los montos de financiamiento público y privado* (1o. PA).

²⁶ Según el informe IRM (2015) dicho proyecto se convirtió en un nuevo compromiso. En su resumen ejecutivo se advierte que al momento de la evaluación se encontraba en trámite. Agrega que “se requiere el compromiso de avanzar en el debate legislativo sobre el proyecto de ley de Partidos Políticos, el cual debiera incorporar algún tipo de financiamiento público de carácter permanente para los partidos. En este caso, los partidos debieran ser sujetos obligados por la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública”. El mantenimiento de este compromiso se comprueba en su segundo PA, en <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%202014-16%20CHILE%20OFICIAL.pdf>.

²⁷ Véase el texto completo en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115&idParte=&idVersion=2014-03-08>.

²⁸ <http://www.prensalibre.com/internacional/bachelet-ahora-esta-en-la-mira-en-chile-por-financiamiento-electoral>.

Por otra parte, Gloria de la Fuente en el webinar OGP-Banco Mundial (2015), señaló que la red internacional que integra (Red de Transparencia y Acceso a la Información: RTA) se ha propuesto medir el impacto del derecho al acceso de la información en el sistema político. La RTA pretende analizar cómo políticas implementadas en el mundo político, tales como el acceso a la información o la transparencia activa, apuntan a disminuir la opacidad de los partidos políticos en la gestión de sus tareas, y a mejorar la calidad de la democracia o su vínculo con la ciudadanía. Para ello pretenden identificar buenas prácticas y definir metodologías e instrumentos de medición para evaluar los procesos de transparencia en los partidos políticos y en su gestión.

Más allá de estos ejemplos puntuales, la inclusión de los partidos en las políticas de GA podría garantizar que las alternancias electorales no interrumpan o suspendan el ciclo, dándole fortaleza a los compromisos y continuidad a sus implementaciones. Así se fortalecerían las iniciativas de GA potenciando el círculo virtuoso de la teoría del cambio, algo difícil de lograr si nos restringimos exclusivamente a los actores seleccionados por ella.

Si acordamos acerca de la relevancia de integrar a los partidos políticos en las políticas de GA, queda por verse cuáles serían los actores pertinentes para defender esa línea en las áreas de gestión del GA. No sería pensable, por el momento, su integración al conjunto multiactorial que co-crea el PA, sobre todo si pensamos en la región. Sería difícil arribar a consensos, salvando algunas excepciones. Sin embargo podría pensarse en OSC como esta red mencionada (RTA) que pueden hacerse cargo de esa bandera, al igual que los propios gobiernos, como lo han hecho Chile y El Salvador. Para que tal tendencia se incremente, deberíamos sensibilizar a los actores actuantes para que insistan en esa línea. La AGA podría abrir líneas de investigación y divulgación y también incrementar el aprendizaje entre pares exponiendo buenas prácticas y metodologías, a fin de impactar temáticamente también en los niveles nacionales para así enriquecer los compromisos e integrar de una manera más completa a los

actores vinculados al sistema político y a la democracia, actores cuya representatividad es innegable. Estas cuestiones parecen estar tan fuera de nuestro alcance como el quinto desafío sobre responsabilidad corporativa y, sin embargo, este último existe.²⁹

V. PLANES INTEGRADOS VS. FRAGMENTACIÓN

Por otra parte, tenemos que reconocer que nuestro universo es minúsculo y que ningún plan es representativo de su país. Es probable que existan muchas iniciativas y proyectos que no están contemplados en el PA por distintos motivos. Las razones pueden ser que no se traten de proyectos del gobierno federal, o que aún tratándose del mismo lo estén llevando a cabo fuerzas “no amigas” de los responsables de la coordinación, o bien, que los que están al frente de ellos ni siquiera saben que sus iniciativas pueden ser identificadas como de GA. De hecho es formalmente difícil incluirlos porque no existen mecanismos claros para responsabilizar a actores que no pertenecen al Poder Ejecutivo nacional. Por poner un ejemplo, la demora en el avance de sanción del proyecto chileno de partidos políticos, producida en pleno ámbito legislativo, se hubiera sorteado si en vez de ser la Secretaría General de la Presidencia su responsable, fuera el propio Poder Legislativo y los partidos mayoritarios quienes garanticen el cumplimiento del compromiso. Esta dificultad se ve multiplicada si se pretenden incorporar compromisos de los estados subnacionales.

El panorama de participación incompleta no es alentador. Más allá del dinamismo que puedan exhibir los actores compro-

²⁹ El desafío de mejora de la responsabilidad corporativa refiere a medidas relacionadas con la responsabilidad empresarial en temas ambientales, de protección al consumidor, de corrupción y de relación con las comunidades. Este ha sido un desafío muy poco seleccionado por los países en sus PA, y las medidas propuestas son también escasas en relación con los otros desafíos. Una de las causas probables es que es muy difícil identificar una institución que pueda responsabilizarse del cumplimiento de compromisos en ese sentido. Los países de la región que más han anclado compromisos en ese desafío son México y Brasil.

metodos, convendría asumir lo minúsculo del universo convocado por el enfoque de GA. Ello está directamente relacionado con la calidad y representatividad de los planes de acción a la hora de mencionar que tal país ha presentado el suyo.

Para explicar “la parcialidad” de los compromisos en un PA utilizaré un ejemplo ficticio. Supongamos que al órgano coordinador y a las OSC centradas en valores o “transversales”, como se las llamó, se suman algunas OSC dedicadas a temas puntuales como pueden ser la reinserción laboral de despedidos en una línea productiva, la que brega por la construcción de viviendas para un sector desprovisto de ellas por sus condiciones sociales y geográficas, alguna OSC dedicada a la mejor asistencia de enfermos crónicos y a mitigar la violencia de género o a la seguridad vial. Pueden existir otras más comprensivas como las relacionadas con el cuidado del medio ambiente. Estos intereses deberían dar formato a mesas temáticas. Si los compromisos requeridos por dichas OSC logran su validación en una contraparte institucional, encontraríamos que el PA, en lo que hace a lo temático, especialmente traducible en el desafío de “mejoras de servicios”, terminaría constituyendo un rompecabezas con muchas piezas faltantes. Puede que desde lo institucional el gobierno formule compromisos más integrados, los que serán difíciles de digerir desde los intereses restringidos de cada OSC. Los compromisos más integrables y sistémicos difícilmente surgen de estas interacciones salvo que las instituciones tengan un grado de articulación muy grande y que su liderazgo sea sentido en su peso por los sectores sociales intervinientes, lo que no suele ocurrir.

En las áreas de transparencia, rendición de cuentas o lucha contra la corrupción tendremos otro panorama ya que las OSC están más entrenadas. No creo que existan dudas de que los compromisos así surgidos no reflejan lo que la sociedad civil espera ni lo que el país, en sus diferentes componentes, puede impulsar. Sin embargo, visto desde su dinamismo, puede ser esperanzador si pensamos que es un proceso que recién empieza y la meta a alcanzar siempre se mantendrá lejana.

VI. CONCLUSIONES SOBRE LO BUENO Y LO MALO

A continuación pretendemos resaltar el movimiento dinámico entre lo bueno y lo malo, separados en columnas, para advertir que tanto uno como otro son calificaciones relativas. En un caso quedará pendiente de llenar una columna, esperando ser completada.

<i>Lo malo</i>	<i>Lo bueno</i>
El escaso impacto del GA, que pretende pasar inadvertido mediante referencias generales a “gobiernos”, “sociedad civil” o “sector privado”, referencias que parecen representar al conjunto.	Incipiente aumento de impacto debido a la intención de incluir a otros actores institucionales, poderes y niveles (AGA y algunos países miembros). En lo que hace a la “sociedad”, el impulso sostenido de la OGP CSC para que las OSC tengan una presencia creciente
El sobredimensionamiento aún existente del área tecnológica como espacio de coordinación, al igual que las temáticas destacadas de gobierno electrónico, poco centradas en la participación ciudadana	Algunas mejoras en la amplitud de la convocatoria institucional y social y la centralidad jerárquica de los organismos coordinadores donde el área tecnológica comienza a ser una más
La restricción temática con base en los desafíos y valores AGA en desmedro de los enfoques más situados en necesidades nacionales y regionales	El ordenamiento temático pone límites a la dispersión de los primeros planes, y permite gestionar los procesos y el conocimiento de una manera más organizada. Existe una intención de suavizar el marco AGA

LECCIONES APRENDIDAS DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL 77

<i>Lo malo</i>	<i>Lo bueno</i>
La omisión de referencias a los partidos políticos, que ayudarían a garantizar una mejor democracia si fueran objeto de políticas de apertura y de mecanismos de desnaturalización sobre su financiamiento, en aras de privilegiar la inducción de “valor público”, cuando los fondos los proveen los estados	La aparición de propuestas legislativas puntuales para reglamentarlos: la emergente necesidad de recolectar buenas prácticas y desarrollar metodologías específicas destinadas a partidos
La redacción de los planes de acción resultado de las propuestas fragmentadas y azarosas de quienes han respondido a la convocatoria, puede llevar a asumir compromisos poco representativos del país	La incorporación creciente de OSC temáticas y, también, el aprendizaje entre pares en aras de producir “contagio” paulatino y planes más integrados y amplios
La hegemonía de los poderes ejecutivos nacionales y sus lógicas frente a distintos poderes y niveles a integrar al PA nacional, sin rescatar sus razonamientos. Las responsabilidades de los compromisos no radican en quienes pueden cumplirlos (por ejemplo, proyectos de leyes prometidos por el ejecutivo)	La intención reciente y creciente de algunos poderes legislativos y judiciales y de estados subnacionales de abrazar el enfoque de GA y comprometerse con sus propios planes de acción
La hegemonía del inglés en las comunicaciones y publicaciones, cuando LAC es la región donde más países miembros existen. Demora en la traducción	El esfuerzo incipiente de generar webinaros en castellano. Desarrollo menor del sitio AGA en castellano, con algunas traducciones

<i>Lo malo</i>	<i>Lo bueno</i>
La falta de referencias a la necesidad de aumentar las competencias dentro de los estados en pos de una apertura paulatina. Esta mejora, acompañada de estandarizaciones crecientes, articulación y prácticas de colaboración, puede garantizar que la información y los documentos sean originalmente gestionados para su acceso; que la gestión de la participación no produzca fatiga por el desorden en las iniciativas; que los datos abiertos no respondan a la ocurrencia de algunos funcionarios sino a la demanda ciudadana; que existan funcionarios y políticos formados en la apertura y coparticipación, etcétera.	La emergencia de algunos casos puntuales donde la gestión de la información, la gestión documental y de las comunicaciones comienza a vislumbrarse como central.
	La importancia de la creación de la AGA y su capacidad creciente de convocatoria. La producción constante de contenidos, intercambios e iniciativas en su Plataforma.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- EXPLORER IRM OGP, 2015, <http://www.opengovpartnership.org/explorer/irm-assessed-data.html> (revisado el 1o. de junio de 2015).
- Fundar, 2015, “Gobierno abierto local, ¿más que una moda?”, *Animal Político*, 28 de mayo de 2015, en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-res-publica/2015/05/29/gobierno-abierto-local-mas-que-una-moda> (revisado el 29 de mayo de 2015).

IRM, 2014, “Mecanismo de Revisión Independiente. Chile: Informe de avance 2012-2013”, en file:///C:/Users/Gaby/Downloads/Chile_Final_2012.pdf (revisado el 12 de junio de 2015).

———, 2015, “2013-2014. Informe de Avance: Argentina”, en <http://www.opengovpartnership.org/country/argentina/progress-report/2013-2014-informe-de-avance-argentina> (revisado el 16 de junio de 2015).

KAUFMAN, E., 2014, “Los senderos del gobierno abierto. Análisis cuantitativo y cualitativo de los planes de acción”, en Kaufman y Oszlak, O., *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*, OEA-RED GEALC-IDRC, en <http://www.redgealc.net/teoria-y-practica-del-gobierno-abierto-lecciones-de-la-experiencia-internacional/contenido/5951/es/> (revisado el 30 de noviembre de 2014).

OGP *Nation Action Plan Review Tool-Pilot*, 2014, en <http://www.ogphub.org/napreview-pilot/> y http://www.ogphub.org/wp-content/uploads/2014/03/NAPReview-pilot_v4.1a.pdf (revisado el 15 de abril de 2015).

OGP, 2015, *Current Articles of Governance*, en <http://www.opengovpartnership.org/Articles> (revisada el 3 de junio de 2015).

———, 2014a, *Open Government Partnership, 2014. Four-Year Strategy 2015-2018*, en <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/4YearAP-Online.pdf> (revisado el 15 de abril de 2015).

———, 2014b, *Policy on Upholding the Values and Principles of OGP, as articulated in the Open Government Declaration*, en <http://www.opengovpartnership.org/response-policy> y https://www.google.com.ar/webhp?sourceid=chrome-instant&rlz=1C1EODB_enAR511AR511&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=%22Policy+on+Upholding+the+Values+and+Principles+of+OGP%2C+as+articulated+in+the+Open+Government+Declaration%22 (revisado el 29 de marzo de 2015).

———, 2011, “Declaración de Gobierno Abierto”, <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto> (revisado el 11 de enero de 2013).

OGP Civil Society Hub, <http://www.ogphub.org> (revisado el 22 de marzo de 2015).

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V., 2013, “Gobierno abierto en la encrucijada: la cara y sello de la experiencia latinoamericana en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto”, *IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG, INAP*, Madrid, 23 y 24 de septiembre 2013, en http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/A10-RAMIREZ-ALUJAS-2013.pdf 22/11/13 (revisado el 6 de agosto de 2014).

TESORO, J. L., 2014, “Valor público e innovación en gestión pública”, *Novagob*, en <http://www.novagob.org/groups/profile/98191/valor-publico-e-innovacion-en-gestion-publica> (revisado el 25 de mayo de 2015).

WEBINAR OGP-Banco Mundial, 2015, “Promoviendo aprendizaje sobre la implementación de leyes de acceso a la información: el trabajo en Red-RTA”, exposición de Gloria de la Fuente, 7 de abril de 2015, en https://worldbankva.adobeconnect.com/_a833642795/p7o6c471db4/?launcher=false&fcsContent=true&pbMode=normal (revisado el 4 de junio de 2015).

EL GOBIERNO ABIERTO POSIBLE EN MÉXICO

LA DEMOCRACIA INTERACTIVA POSIBLE EN MÉXICO

Luis Carlos UGALDE*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *¿Qué es la democracia interactiva?* III. *Estado de la participación ciudadana en México*. IV. *La tecnología como insumo central de la democracia interactiva*. V. *Marco jurídico para la democracia interactiva*. VI. *Estudios de caso*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La democracia interactiva es un concepto que se inserta en el debate sobre la calidad de la democracia en un mundo conectado por las tecnologías de la información. Gracias a Internet, la cantidad de datos que podemos hoy producir y consumir no tiene paralelo en la historia de la humanidad. La facilidad para obtener informa-

** Licenciado en Economía por el ITAM; maestro en Administración Pública y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Columbia, en Nueva York. Es director general de Integralia Consultores, especializada en inteligencia legislativa y política, planeación estratégica y políticas de transparencia y rendición de cuentas. Fue consejero presidente del Instituto Federal Electoral (IFE), hoy INE, entre 2003 y 2007. Ha sido profesor de ciencia política e investigador en varias universidades de México y los Estados Unidos, entre ellas el ITAM, el CIDE, la Universidad de Harvard, así como las universidades de Georgetown y Americana, en Washington, D. C. Ha publicado libros sobre democracia y finanzas públicas, así como cientos de artículos académicos y de opinión en revistas especializadas y diarios en México y el extranjero.

Agradezco a Gabriel Moreno Zepeda sus ideas y su trabajo de investigación para elaborar este texto.

ción y transmitirla afecta la dinámica de las relaciones personales, la vida comunitaria y la forma de entender y vivir la política. Sin embargo, México presenta importantes retos, como la baja penetración de las tecnologías de la información o la casi nula participación ciudadana, que tienen que superarse para construir un espacio de diálogo entre gobernantes y gobernados que arroje como resultado una verdadera cultura de la rendición de cuentas. De cara a nuestro presente, pero fijando la mirada hacia nuestro futuro, ¿qué tan posible es la democracia interactiva en México?

II. ¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA INTERACTIVA?

Es un modelo de democracia que se basa en un diálogo constante y cotidiano entre el gobierno y la sociedad, facilitado por las tecnologías de la información y que influye directamente en el proceso de toma de decisiones y en la adopción de políticas públicas específicas. Es una modalidad de la democracia que busca posicionarse en un punto medio en el debate entre la democracia directa y la representativa.

La democracia directa, típica de las ciudades-estado de la Grecia antigua, buscaba que todos los miembros de la *polis* se involucraran directamente en la vida pública de su ciudad-estado, es decir, todos los *ciudadanos* debían tomar democráticamente las decisiones que afectaban a su comunidad. En ese entonces, era más fácil organizar la acción colectiva ya que la franquicia estaba muy limitada.¹ Y la libertad, como diría Benjamin Constant (1819), era entendida como esta posibilidad de participar en la dinámica política.

¹ En Atenas sólo podían formar parte de la Asamblea de Ciudadanos (órgano que gobernaba la ciudad-estado) aquellos hombres, mayores de 18 años que demostraran que no eran esclavos y que sus padres también eran atenienses. Aristóteles definía a los ciudadanos como “aquellos que comparten el desempeño de cargos”. Véase Blackwell, C., 2003, *The Development of Athenian Democracy: Cleisthenes, Democracy, and Persia*; Zalta, E. N. (ed.), 2003, “Citizenship”, *Stanford Encyclopedia of Philosophy*.

La democracia representativa surge para hacer viable la democracia en comunidades de mayor tamaño, diversidad y con economías más complejas que aquellas de la época ateniense. A medida que las comunidades y ciudades se expandieron y que el comercio y las revoluciones tecnológicas estimularon la división del trabajo, la política se volvió también un trabajo de especialistas y surgen así los parlamentos como espacio de delegación y representación. Ahí los conocedores, como mandatarios de los pueblos y comunidades que representan, dialogan, discuten y votan. Pero esa representación presenta problemas porque en ocasiones los delegados no actúan en beneficio de sus representados o porque los propios delegados desconocen las demandas reales de sus bases.

La democracia interactiva buscaría entonces insertar el diálogo e interacción entre gobiernos y sociedades sin incurrir en niveles prohibitivos de lo que los economistas llaman “costos de transacción”; eso es, facilitar el diálogo a costos tolerables de tiempo y esfuerzo para ciudadanos y gobernantes.² Antes del arribo de la tecnología web, por ejemplo, el voto a distancia sólo podía realizarse por medio del correo. Ese voto implica costos: el pago de la franquicia postal más el tiempo para llevar el sobre a la oficina de correos, pero la tecnología web —una vez que haya protocolos que garanticen la seguridad del voto— disminuirá enormemente los costos de la participación a distancia.

El análisis del contenido de redes sociales permite contar con el pulso de la población conectada en ciertos temas sin necesidad de recurrir a encuestas o grupos de enfoque, reduce enormemente el costo de estar informado por parte del gobierno y aumenta

² En su trabajo seminal *The Nature of the Firm*, Coase (1937) describe estos costos como los que se derivan inevitablemente del uso del mecanismo de precios, es decir, aquellos en los que incurre una empresa en entender la dinámica entre la oferta, la demanda y su relación con los precios. En un sentido más amplio, son los costos derivados de una transacción por la mera existencia de las instituciones —leyes, reglas, costumbres sociales y organizaciones que generan incentivos para determinado comportamiento— (Allen, 1999).

su capacidad para responder a ciertas preocupaciones o demandas de la sociedad. En 2015 un candidato independiente —Jaime Rodríguez Calderón alias “El Bronco”— ganó la gubernatura del estado de Nuevo León, México, y solía presumir que él estaba mejor informado por su interacción cotidiana con los ciudadanos mediante su página de *Facebook*, que en agosto de 2015 tenía poco más de 900,000 seguidores.

La democracia interactiva cuenta con espacios donde el gobierno y los ciudadanos pueden entablar un *diálogo permanente*. Difiere de los mecanismos tradicionales de participación ciudadana —plebiscitos, referéndums, elecciones— que son momentáneos. Es un diálogo permanente entendido como retroalimentación ciudadana continua e incorporada a procesos.

Un ciclo de retroalimentación ciudadana, según Alex Jacobs,³ “es un acercamiento sistemático para recolectar información de beneficiarios y otros interesados claves acerca de la calidad y el impacto del trabajo realizado por una agencia de desarrollo”. La razón fundamental de los ciclos de retroalimentación ciudadana es que contribuyen a una planeación, gestión y evaluación exitosas de proyectos. No es un fin en sí misma, sino un instrumento para mejorar los resultados y alcanzar otras metas; por ejemplo, rendición de cuentas, buena gobernanza y empoderamiento ciudadano (Gigler, Bailur y Dodds, 2014).

Según Gigler, Bailur y Dodds (2014), la tipología básica de la retroalimentación ciudadana tiene los siguientes elementos:

<i>Quejas</i>	Solicita identificar los problemas con la provisión de un servicio.
<i>Sugerencias</i>	Solicita generar libremente ideas para mejorar servicios.

³ *Creating the Missing Feedback Loop*, Institute of Development Studies Bulletin, vol. 41, núm. 6, 2010.

<i>Monitoreo</i>	Solicita que los usuarios evalúen el desempeño de un proyecto basándose en indicadores establecidos previamente.
<i>Satisfacción</i>	Solicita que los usuarios calculen su nivel de satisfacción derivado de la provisión del servicio o de su participación en el proceso de toma de decisiones.

Fuente: Gigler, Bailur y Dodds, 2014.

La democracia interactiva sí es posible pero enfrenta limitaciones y sus alcances deben tomarse con cautela. Hay una visión optimista (liberal) que asume que las tecnologías de la información pueden potenciar la rendición de cuentas, generar independencia de políticos respecto de sus partidos, un proceso de toma de decisiones que aprovecha inteligencia colectiva (*e. gr. crowd sourcing*), una mayor alineación de intereses gobierno-sociedad y más legitimidad como resultado de lo anterior (Carswell, 2012). Pero en países como México ese mundo ideal es improbable por la baja penetración de la información y por los bajos niveles de participación ciudadana que —aún con el impacto de la tecnología— cambiará sólo de forma gradual. Asimismo, los problemas de funcionamiento gerencial de los gobiernos limita los resultados de la democracia interactiva: aún con mayor información, la capacidad de reacción de gobiernos a las demandas de la sociedad es muy limitada por restricciones presupuestarias y por limitaciones gerenciales y de capital humano.

III. ESTADO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

Hay diversas formas de medir la participación ciudadana. El primero y más común es cuantificar el ejercicio y derecho (y en algunos casos también obligación) más fundamental de la democracia representativa: votar. La tasa de participación electoral simplemente mide el número de votos depositados respecto al total de votos posibles (el padrón electoral) y el ejercicio puede

desagregarse por grupos poblacionales por edad, género, ingreso, raza, entre otros.

Hay otras formas de medir la participación en su dimensión no-electoral, como el involucramiento de las personas con algún partido político, su asistencia a reuniones políticas o de protesta o qué tanto comparte información política con sus conocidos o en sus redes sociales. En su *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* para el año 2014, con base en la Encuesta Nacional sobre la Calidad de la Ciudadanía 2013, el INE reporta los siguientes resultados de participación ciudadana tanto electoral como no electoral:

Cuadro 1
Mecanismos de participación en México

<i>Mecanismo de participación</i>	<i>Indicador</i>	<i>Valor (%)</i>
<i>Participación electoral</i>	Porcentaje de participación electoral	68.08
<i>Colaboración en campañas</i>	Porcentaje de personas que dijeron haber realizado esta actividad	11
<i>Intentado convencer a alguien de votar por algún partido político</i>	Porcentaje de personas que dijeron haber realizado esta actividad	11
<i>Membrecía activa en partido político</i>	Porcentaje de personas que dijeron haber realizado esta actividad	3.38
<i>Platicado con personas sobre temas políticos</i>	Porcentaje de personas que dijeron haber realizado esta actividad	39
<i>Asistido a reuniones del cabildo delegacional o municipal</i>	Porcentaje de personas que dijeron haber realizado esta actividad	12
<i>Leído o compartido información política en alguna red social</i>	Porcentaje de personas que dijeron haber realizado esta actividad	10

<i>Firmado peticiones o documentos en señal de protesta</i>	Porcentaje de personas que dijeron haber realizado esta actividad	9
<i>Participado en manifestaciones o protestas públicas</i>	Porcentaje de personas que dijeron haber realizado esta actividad	6
<i>Tomado o bloqueado lugares o instalaciones públicas</i>	Porcentaje de personas que dijeron haber realizado esta actividad	3
<i>Participado en huelga o paro</i>	Porcentaje de personas que dijeron haber realizado esta actividad	2

Fuente: *Reporte país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, INE, 2014.

En México también existen otros mecanismos de participación ciudadana, como la consulta popular y la iniciativa ciudadana. El artículo 35 constitucional establece que es derecho de un ciudadano “votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional”. Estas consultas pueden ser convocadas por el Congreso a petición del presidente de la República, del 33% de los integrantes de cualquier cámara o del 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.⁴

En 2014 se hicieron tres consultas populares que, sin embargo, fracasaron estrepitosamente. Se prometió cambiar la reforma energética (por el PRD), elevar el salario mínimo (por el PAN) y reducir el número de diputados plurinominales (por el PRI). Las consultas lograron conjuntamente recolectar 13 millones de firmas, pero nada de lo propuesto ocurrió debido a tres problemas principales: 1) la legislación en la materia es deficiente, es decir, no se sabe a ciencia cierta los alcances y límites de las consul-

⁴ Pueden ser sobre cualquier tema, excepto derechos reconocidos por la Constitución, ingresos y egresos de la federación, seguridad pública y materia electoral. De hecho, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien debe determinar la constitucionalidad del objeto de cada consulta popular antes de llevarla a cabo.

tas populares; 2) la redacción de las preguntas fue inadecuada lo que impedía que se obtuvieran respuestas categóricas en sentido positivo o negativo, como marca la ley, y 3) no fueron iniciativas realmente ciudadanas porque estuvieron orquestadas por partidos políticos.

A su vez, los ciudadanos también tienen derecho a iniciar leyes o decretos, de acuerdo a la fracción IV del artículo 71 constitucional, a través del 0.13% de la lista nominal de electores, que son discutidas en el Congreso de la Unión. En 2013, una iniciativa ciudadana llamada “Libre Internet para todos”, que buscaba elevar a rango constitucional ese derecho, logró recolectar 72,000 firmas y fue presentada ante el Senado por 14 organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, la iniciativa no fue tomada en cuenta y el colectivo buscó que sea incorporada en las leyes secundarias de la reforma en telecomunicaciones de 2014.

En comparación con otros países de América Latina, el nivel de participación ciudadana en México es relativamente bajo. Estos son datos de *Latinobarómetro 2013* para algunos mecanismos de participación ciudadana:

Cuadro 2
Participación ciudadana en América Latina, 2013 (porcentajes)

<i>Mecanismo</i>	<i>México</i>	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Colombia</i>	<i>Chile</i>	<i>Venezuela</i>
Participación electoral	71.8	83.3	82.6	69.1	58.2	87.6
Hablar de política con amigos (muy frecuentemente-frecuentemente)	26.3	27.3	40.5	23.4	17.4	35.4
Trabajar para un partido político o candidato (muy frecuentemente-frecuentemente)	10	5.2	13.9	7.7	4.3	11.4

Dispuesto a salir a marchar y protestar por defender los derechos democráticos (muy dispuesto)	30.7	21.6	16.5	35.4	15.1	31.6
--	------	------	------	------	------	------

Fuente: *Latinobarómetro, 2013*.

IV. LA TECNOLOGÍA COMO INSUMO CENTRAL DE LA DEMOCRACIA INTERACTIVA

La tecnología es un insumo de la democracia interactiva porque gracias a ella se facilita la comunicación entre el gobierno y la ciudadanía. Por ejemplo, es a través de sus sitios en Internet donde el gobierno publica información y donde el ciudadano hace una solicitud para obtenerla. La tecnología abre un medio de comunicación directo entre representantes y representados y establece un espacio de interacción para que los ciudadanos expresen opiniones, preocupaciones o necesidades y el gobierno las responda (idealmente) en tiempo real.

El avance tecnológico camina rápidamente y modifica las modalidades de interacción de los gobiernos con los ciudadanos. Por ejemplo, hace algunos años el gobierno sólo publicaba información de lectura, comúnmente para cumplir sus obligaciones de transparencia básicas, y el público era un mero consumidor de información o de contenidos y ahí terminaba el proceso de comunicación. Este era el mundo de la web 1.0. En su primera versión, la red daba a los gobiernos la vía para publicar grandes cantidades de información en un formato de sólo lectura. Gracias a ella, los gobiernos comenzaron a crear sus primeros sitios oficiales, pero sólo de una vía sin interacción con los ciudadanos.

Con el surgimiento de la web 2.0 en 2004 los gobiernos han encontrado posibilidades de mayor interacción. Ésta se caracteriza por permitir que los usuarios puedan crear, almacenar, com-

partir y manipular información en un ambiente digital que privilegia su interacción: Internet como un medio participativo. Con ella el ciudadano puede acceder a la información gubernamental a través de páginas que permiten la interacción, poseen canales de retroalimentación y que siguen principios de usabilidad, es decir, un diseño centrado en el usuario que busca facilitar su navegación. Este es el mundo de la web 2.0 donde la información puede traducirse en un beneficio social mayor, pues los ciudadanos ya no sólo consumen contenidos sino que también tienen la oportunidad de producirlos; baste ver todas las empresas que utilizan datos gubernamentales para desarrollar herramientas tecnológicas.

Aunque rezagado, la penetración de las tecnologías camina en México. De acuerdo al INEGI, en 2014 había alrededor de 47 millones y medio de usuarios de Internet en el país. Eso significa un aumento del 44% respecto de 2010; sin embargo, prácticamente no hubo cambio en la cantidad relativa que lo utiliza para interactuar con el gobierno, pues el aumento en este tipo de actividad fue únicamente de 0.1%. Tratando de manera más desagregada este último dato, el INEGI establece cuatro categorías o tipos de interacción de un ciudadano con el gobierno vía Internet:

- a) Para conseguir información que le permita planear o decidir alguna actividad.
- b) Para conseguir información sobre su organización interna, acciones, recursos públicos o programas.
- c) Para presentar en las cuentas del gobierno alguna queja, denuncia o comentarios.
- d) Para realizar trámites, pagos o servicios por medio de Internet.

Se observa que en 2013, 31.6% de la población de 18 años o más tuvo al menos una interacción con el gobierno para cualquiera de estas categorías. A lo largo de esta clasificación el nivel

de complejidad y de conocimientos informáticos se va haciendo mayor y el número de personas realizando cada tipo de interacción disminuye: 23% tuvieron al menos una interacción del tipo A; 21.3% del tipo B; 6.5% del tipo C, y tan solo 1.8% del tipo D.

Internet ha logrado una gran difusión, aunque ésta podría ser mucho mayor. De acuerdo al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), para el último trimestre de 2014, la penetración de la banda ancha fue de 41 suscripciones por cada 100 hogares en su modalidad fija y de 43 suscripciones por cada 100 hogares en su modalidad móvil (22.3% más respecto del trimestre anterior y de las cuales el 74.34% son operadas por Telcel). En términos comparativos, en México el nivel de penetración de banda ancha fija se encuentra por encima del de Brasil, pero por debajo de Chile y Colombia. El nivel de banda ancha móvil se encuentra arriba del de Colombia, pero abajo de Brasil y Chile.

Por su parte, la cantidad de personas con acceso a la información para manipularla y aprovecharla no se ha ampliado mucho. En 2001, sólo el 39.7% de los usuarios de computadora manejaba bases de datos o usaba lenguajes de programación. Para 2012, había más usuarios con estas capacidades (seis millones de usuarios en 2001 contra ocho millones en 2012, aproximadamente) y, sin embargo, su número relativo sufrió una reducción de veinte puntos porcentuales, alcanzando apenas el 17.9%. Esto al menos podría plantear un cuestionamiento sobre la eficacia de los recursos invertidos en las políticas de transparencia. El hecho de que existan capacidades de procesamiento de información entre la población es relevante, pues es una condición necesaria para que los datos publicados por entes públicos —o de hecho cualquier otro tipo de datos— puedan dar inicio a una interacción verdaderamente productiva entre el gobierno y los ciudadanos. De lo contrario, se corre el riesgo de implementar políticas regresivas donde únicamente se estaría publicando información que muy pocas personas pueden utilizar para su propio beneficio particular.

En el ámbito estatal, según el INEGI, las cinco entidades federativas con mayor número de usuarios de Internet en 2014 eran el Estado de México, el Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León y Veracruz:

Cuadro 3

Entidades federativas con mayor número de usuarios de Internet, 2014

<i>Entidad federativa</i>	<i>Número de usuarios</i>
México	7,323,620
Distrito Federal	5,019,415
Jalisco	3,644,622
Nuevo León	2,609,879
Veracruz	2,241,608

Las cinco entidades federativas con mayor porcentaje de usuarios de Internet que interactúan con el gobierno eran en 2014 Tabasco, Morelos, Zacatecas, Distrito Federal y el Estado de México:

Cuadro 4

Entidades federativas con mayor porcentaje de usuarios de Internet que interactúan con el gobierno por este medio, 2014

<i>Entidad federativa</i>	<i>% de usuarios</i>
Tabasco	2.3
Morelos	2.3
Zacatecas	2.1
Distrito Federal	2
México	1.9

Cuadro 5

Las 5 entidades federativas con menor porcentaje de usuarios de Internet que interactúan con el gobierno por este medio, 2014

<i>Entidad Federativa</i>	<i>% de usuarios</i>
Nuevo León	0.2
Hidalgo	0.4
Durango	0.5
Tlaxcala	0.5
Coahuila	0.5

Fuente: INEGI, 2014.

Esta evidencia a nivel estatal es una prueba de que un mayor número de usuarios de Internet no conduce necesariamente a que éstos lo usen para interactuar con el gobierno. Los estados con más porcentaje de interacciones no son los estados con mayor número de usuarios. Nuevo León, por ejemplo, es uno de los cinco estados con mayor número de usuarios y con el menor porcentaje de aquellos que usan Internet para interactuar con el gobierno. Es decir, al igual que el acceso a la información, la presencia de tecnologías de la información es una condición necesaria mas no suficiente para la interacción democrática entre ciudadanía y gobierno.

Otro dato relevante es el uso de las redes sociales. Muchos piensan que éstas pueden facilitar la acción colectiva o la interacción con el gobierno; sin embargo, esto no necesariamente ocurre así. De acuerdo al *Estudio sobre los hábitos de los usuarios de Internet en México* (Ampici, 2015), la mayoría de las personas accede a Internet para usar redes sociales. México ocupa el quinto lugar a nivel mundial con mayor número de usuarios de *Facebook* con 44 millones (casi la totalidad de los usuarios de Internet). Pero esta actividad sólo la realizan por razones de ocio o entretenimiento.

V. MARCO JURÍDICO PARA LA DEMOCRACIA INTERACTIVA

Actualmente en México hay un marco jurídico que podría promover, aunque sea de manera indirecta, la democracia interactiva. La publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en mayo de 2015, es un buen piso de arranque. Desde un principio, la propuesta de ley fue redactada en colaboración con organizaciones de la sociedad civil como Transparencia Mexicana, Gestión Social y Cooperación (Gesoc), Artículo 19, México Evalúa, Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), entre otras. La ley parte con el reconocimiento, de acuerdo al artículo 6o. constitucional, del derecho de acceso a la información como un derecho humano: “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”.

En segundo lugar, la ley amplió el padrón de sujetos obligados y los colocó bajo la órbita regulatoria del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI): Poder Legislativo, Poder Judicial, órganos constitucionales autónomos, partidos políticos, fideicomisos y sindicatos. Todas las nuevas disposiciones tienen ahora alcance nacional y para garantizar su cumplimiento fortaleció al IFAI convirtiéndolo en el INAI.

Por otro lado, el gobierno federal está llevando a cabo la implementación de la Estrategia Digital Nacional que es un “Plan de Acción... para construir un México Digital en el que la tecnología y la innovación contribuyan a alcanzar las grandes metas de desarrollo del país”. Esta estrategia reconoce cinco habilitadores —la conectividad, la inclusión y habilidades digitales, la interoperabilidad, la armonización del marco jurídico y los datos abiertos— y establece cinco objetivos: 1) la transformación gubernamental; 2) la economía digital; 3) la transformación educativa; 4) la salud universal y efectiva, y 5) la innovación cívica y la participación ciudadana. Si se logra implementar de manera adecuada, esto podría convertirse en la oportunidad de incorpo-

rar orgánicamente la transparencia y la participación ciudadana al quehacer gubernamental a través de las tecnologías de la información y comunicaciones. Por ejemplo, como parte de la Estrategia Nacional, el 20 de febrero de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos, que obliga a todos los entes de la administración pública centralizada a publicar, de acuerdo a ciertos estándares internacionales, sus bases de datos en el portal de datos abiertos del gobierno federal: *datos.gob.mx*.

A nivel local también hay ejemplos de normas y esfuerzos que buscan vincular a la ciudadanía con el gobierno para que juntos encuentren soluciones. En 2015 se aprobó la Ley para hacer de la Ciudad de México una ciudad más abierta. Esta ley establece que todas las instituciones públicas locales tienen que adoptar los principios de gobierno abierto —transparencia, participación y colaboración— en su proceso de toma de decisiones, crea un Consejo de Gobierno Abierto y obliga a la creación de espacios de colaboración con la sociedad civil.

Estos son algunos ejemplos de diálogo e interacción entre gobiernos y ciudadanos (aunque muy limitados, hoy constituyen una oportunidad). Por un lado, privilegian la transparencia y obligan a que las instituciones públicas pongan a disposición del público toda aquella información que es utilizada y generada en los procesos gubernamentales. Por otro lado, reconocen que este es un derecho fundamental para el ejercicio de la ciudadanía y el valor que puede generar la participación y la colaboración entre el gobierno y la población. Finalmente, hacen especial énfasis en el papel fundamental que juegan las tecnologías de la información como facilitadoras de la dinámica que existe entre la transparencia, participación ciudadana y nuestra vida democrática.

VI. ESTUDIOS DE CASO

En México hay algunos esfuerzos que apuntan a convertirse en mecanismos para la democracia interactiva. Aquí se describen

dos casos que ilustran el estado actual de la capacidad tecnológica del gobierno en este tema y se hacen algunas observaciones de cómo podrían mejorarse para consolidarse como espacios que faciliten este diálogo constante y que proporciona resultados concretos entre ciudadanía y gobierno.

1. *Sistema Infomex del INAI*

El Sistema Infomex del INAI es una plataforma digital que permite hacer solicitudes de información pública a distintos órganos de la administración pública. Los entes gubernamentales incorporados al sistema están obligados a dar una respuesta, sea con la información solicitada o justificando por qué no puede dar esa información. Asimismo, hay posibilidad de darle un seguimiento a las solicitudes: por ejemplo, le informan al ciudadano solicitante si el ente necesita de una prórroga y, en caso de que no haya una respuesta, existen otros recursos legales para obtenerla.

Este sistema es un mecanismo de transparencia reactiva muy eficaz. Está diseñado para reunir todas las solicitudes de información, canalizarlas al ente obligado, darles un seguimiento y comunicarse de vuelta con el ciudadano. Su alcance es bastante amplio. Hoy ya cuenta con 246 órganos obligados de la administración pública centralizada inscritos al sistema. El resto de los órganos desconcentrados o fideicomisos sin una Unidad de Enlace, deben cumplir sus obligaciones de transparencia de manera indirecta a través de un coordinador de sector que pertenezca al Poder Ejecutivo federal. A nivel estatal, 26 de las 32 entidades federativas ya se encuentran integradas al Sistema Infomex y las seis restantes —Baja California Sur, Tamaulipas, Michoacán, Estado de México, Guerrero y Yucatán— se encuentran en proceso de incorporación.

Este sistema, aunque prometedor, todavía necesita evolucionar para convertirse en un mecanismo de democracia interactiva. En primer lugar, la página del Infomex podría ser más usable para facilitar la navegación a través del portal. El objetivo de la

usabilidad es elaborar un diseño que sea lo suficientemente intuitivo y centrado en las necesidades del usuario, de tal forma que pueda aprovecharlo al máximo para obtener la información o el servicio que está buscando. La plataforma del Infomex, en cambio, está diseñada para obtener toda la información que el INAI necesita para canalizar la solicitud y obligar al ente gubernamental a proporcionar la información requerida.

En segundo lugar, un sistema con la difusión que tiene Infomex es un área de oportunidad para ir implementando la democracia proactiva. Es decir, generar un espacio que sirva para que el gobierno sin necesidad de una solicitud o de un ordenamiento jurídico publique información que considere valiosa para la sociedad. Si bien ya existe un portal de datos abiertos del gobierno federal, este espacio puede ser un paso previo para que toda esa información, que ya se tiene en algún medio digital pero no cumple todavía con los estándares internacionales de los datos abiertos, pueda ser publicada.

2. Plan de Acción 2013-2015 de México en la Alianza para el Gobierno Abierto

México fue uno de los ocho países fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). Ésta es una plataforma multilateral que tiene por objetivo implementar y difundir prácticas y políticas de gobierno abierto a nivel mundial. Para pertenecer a esta Alianza el gobierno mexicano redactó un plan de acción que contiene 26 compromisos para cumplirse en tres años.

El 15 de abril de 2015 se llevó a cabo la segunda sesión pública sobre el estado de avance de este plan de acción. En ella se detalló cómo el gobierno federal tiene serios atrasos en temas sobre transparencia, por ejemplo, en realizar una base de datos de personas desaparecidas o en el empleo de recursos naturales, como el compromiso “Minería para todos”. Sin embargo, también tiene otros importantes avances, especialmente en la Estrategia Di-

gital Nacional. Ésta contempla toda la política de datos abiertos del gobierno federal. En febrero de 2015 se publicó un decreto que obliga a los entes de la administración pública centralizada a implementar la política de datos abiertos a nivel institucional. Además, para que puedan cumplir cabalmente con este decreto, ya que no todas las instituciones públicas tienen los recursos para implementarlo, se publicó una guía digital que sigue todos los estándares de usabilidad, para capacitar a sus funcionarios y que la política tenga el éxito esperado en un plazo no mayor a cuatro años y medio.⁵ En este mismo sentido, ya existen datos y portales de datos sobre carreteras, obra pública, beneficiarios de programas de desarrollo social, procesos de evaluación de impacto ambiental e impuestos.

Si se analizan los 26 compromisos del Plan de Acción 2013-2015 de México en la AGA, hay un objetivo claramente dirigido hacia la transparencia proactiva. Muchos buscan que el gobierno publique datos o información sobre algún tema en específico, como pueden ser áreas económicamente estratégicas, pero pocos plantean nuevos mecanismos de participación y colaboración entre ciudadanía y gobierno. La Estrategia Digital Nacional es clara en decir que todas sus acciones, incluidas las de gobierno abierto, giran en torno de los datos abiertos.

VII. CONCLUSIONES

Uno de los insumos centrales del gobierno democrático es la comunicación entre gobernantes y gobernados. Por ejemplo, el voto es una forma de expresión de aprobación o desaprobación

⁵ La guía cuenta con cuatro pasos básicos para cumplir con el decreto: 1) planea (200 días); 2) publica (130 días); 3) perfecciona (180 días), y 4) promueve (continuo). A su vez, cada uno de estos pasos explicado por secciones y detalla con qué normatividad específica se está cumpliendo. *Guía de implementación de la Política de Datos Abiertos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2015, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5397117&fecha=18/06/2015.

de las acciones del gobierno, pero carece de riqueza informativa que dé cuenta de sus motivaciones o de las preferencias alternativas del elector. La revolución en las tecnologías de la información es una oportunidad para ampliar y profundizar el diálogo e interacción del gobierno con sus ciudadanos. Si el voto sólo genera un dato de la primera preferencia del ciudadano entre las opciones en una boleta electoral, las redes sociales y el gobierno abierto ofrecen mecanismos para que los gobernantes capturen los humores, motivaciones y demandas de los ciudadanos y éstos, a su vez, puedan conocer de forma cotidiana las acciones y justificaciones de los gobiernos.

Más interacción entre gobiernos y ciudadanos permite una mejor rendición de cuentas, una respuesta más eficaz de los gobiernos ante las necesidades de la población, una mejora en la calidad de la información pública, una reducción en los costos de transacción política y, en última instancia, un impacto positivo en el desarrollo social. ¿Qué tan posible es un modelo así en México?

La sociedad mexicana es de pocos valores cívicos y con bajos niveles de participación ciudadana. En este contexto, la escasa cultura interactiva de la población establece límites de los alcances que —al menos en el corto plazo— podría tener la democracia interactiva en México. Por ejemplo, el número de personas que utilizan las tecnologías de la información para interactuar con el gobierno es mínimo: según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2014 había 47 millones y medio de usuarios de Internet, pero únicamente el 1.3% la utilizaba para interactuar con el gobierno. Y no sólo necesitamos más individuos interactuando con el gobierno: para que la participación ciudadana en una democracia sea efectiva, requiere ser un acto colectivo que conduzca a un aprendizaje social generalizado, no una acción individualista y atomizada.

A pesar de los bajos niveles de interacción entre la población y sus gobiernos, la democracia interactiva en México sí es posible. Hay ejemplos y esfuerzos de llevar a la sociedad los be-

neficios políticos que facilitan las tecnologías de la información. El Sistema Infomex del INAI es un ejemplo de transparencia reactiva que podría convertirse en un mecanismo proactivo. A su vez, los compromisos adquiridos por el gobierno mexicano en la AGA, son un claro esfuerzo de poner la información pública a la altura de un gobierno democrático del siglo XXI. El reto es que estos esfuerzos se traduzcan en una real utilización de los datos y herramientas por parte de los ciudadanos y en un impacto real en su calidad de vida (de otra forma, son irrelevantes).

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- AAKER, J. y CHANG, V., 2010, "Obama and the Power of Social Media and Mechnology", *The European Business Review*, 17-21.
- ALLEN, D. W., 1999, *Transaction Costs. Encyclopedia of Law and Economics*.
- AMPICI, 2014, *Estudio sobre los hábitos de los usuarios de internet en México 2014*, Asociación Mexicana de Internet, en https://www.amipci.org.mx/estudios/habitos_de_internet/Estudio_Habitos_del_Internauta_Mexicano_2014_V_MD.pdf.
- , 2015, *Estudio sobre los hábitos de los usuarios de internet en México 2015*, Asociación Mexicana de Internet, en https://www.amipci.org.mx/images/AMIPCI_HABITOS_DEL_INTERNauta_MEXICANO_2015.pdf
- AND Político, 2013, "Libre internet para todos", la primera iniciativa ciudadana, en <http://www.adnpolitico.com/ciudadanos/2013/02/20/libre-internet-para-todos-la-primera-iniciativa-ciudadana>.
- ANDREW, A., 2012, *A Cautious Welcome to the New iDemocracy. The New Statesman*, en <http://www.newstatesman.com/politics/politics/2012/11/cautious-welcome-new-idemocracy>.
- BARNETT, A. et al., 2013, *Toward Metrics for Re (Imagining) Governance: The Promise and Challenge of Evaluating Innovations in How We Govern*, Available at SSRN 2563794.

- BLACKWELL, C., 2003, *The Development of Athenian Democracy: Cleisthenes, Democracy, and Persia*.
- CARSWELL, D., 2012, *The End of Politics and the Birth of iDemocracy*. Biteback Publishing.
- COASE, R. H., 1937, "The Nature of the Firm", *Económica*, 4(16), 386-405.
- CONSTANT, B., 1820, "De la libertad de los antiguos comparada a la libertad de los modernos", *Curso de política constitucional*, Imp. de la Compañía, vol. 2.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Decreto por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de febrero de 2015.
- Dictamen de la iniciativa con proyecto de decreto por el cual se expide la Ley para hacer de la Ciudad de México una Ciudad más Abierta. Pendiente de publicación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.
- FUNDAR *et al.*, 2015, *Estado de avances del Plan de Acción 2013-2015 de la Alianza para el Gobierno Abierto en México*, en http://fundar.org.mx/estado-de-avances-del-plan-de-accion-2013-2015-de-la-alianza-para-el-gobierno-abierto-en-mexico/#.VfwXyd7_NBc.
- GIGLER, B. S. *et al.*, 2014, *Closing the Feedback Loop: Can Technology Amplify Citizen Voices?*, *Closing the Feedback Loop*, 211.
- GLADWELL, M., 2010, "Small change", *The New Yorker*, 4(2010), 42-49.
- Gobierno de la República, 2014, *Iniciativa de Datos Abiertos*, en <https://www.youtube.com/watch?v= SXIW5ShXh8o>.
- Guía de implementación de la Política de Datos Abiertos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2015.
- HOFMANN, A. *et al.*, 2012, *La promesa del gobierno abierto*, México, Itapi.
- IFT, 2014, Informe estadístico: 4 trimestre 2014. Instituto Federal de Telecomunicaciones, en <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/estadisticas/4ite14-vf-03.pdf>.

INAI, Información de proyectos INFOMEX. Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, en <http://proyectoinfomex.gob.mx/>.

———, Padrón de sujetos obligados por el Poder Ejecutivo Federal Incorporados al sistema INFOMEX. Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, en <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/materiales/PadronSujetosObligados.pdf>

———, Transparencia proactiva. Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, en <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Transparencia-Proactiva-acciones.aspx>.

INEGI, 2012, *Usuarios de computadora por aplicaciones, 2001 a 2012*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=inf207&s=est&c=19427>.

———, 2013, *Interacción con el gobierno a través de internet. Gobierno Electrónico*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en <http://www.inegi.org.mx/est/gobierno/>.

———, 2014, *Usuarios de internet por principales usos, 2010-2014*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=inf229&s=est&c=26482>

———, 2014, *Usuarios de Internet por tipo de uso según entidad federativa*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=inf255&s=est&c=28978>

JACOBS, A., 2010, “Creating the Missing Feedback Loop”, *IDS Bulletin*, 41(6), 56-64.

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

LIPMAN, V., 2014, “Top Twitter Trends: What Countries are Most Active? Who’s Most Popular?”, *Forbes*, en <http://www.forbes.com/sites/victorlipman/2014/05/24/top-twitter-trends-what-countries-are-most-active-whos-most-popular/>.

MOROZOV, E., 2014, “Fetichismo de la innovación”, *El País*, http://elpais.com/elpais/2014/11/24/opinion/1416850643_127519.html.

- O'REILLY, T. *et al.*, 2007, *The 8 Principles of Open Government Data*. Open Government Working Group Meeting in Sebastopol, CA, en <http://opengovdata.org/>.
- Red por la Rendición de Cuentas, 2015, “Peña Nieto Promulga Ley General de Transparencia”, en <http://rendiciondecuentas.org.mx/promulga-epn-ley-general-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/>.
- SALAZAR ARGONZA, J., 2013, “Libre Internet para todos”, *Revista UNAM*, en <http://www.revista.unam.mx/vol.14/num2/art15/>.
- STATISTA, 2014, Leading countries based on number of Facebook users as May of 2014 (in millions), en <http://www.statista.com/statistics/268136/top-15-countries-based-on-number-of-facebook-users/>, <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=inf229&s=est&c=26482>.
- WALZER, M., 2011, “Abolish the petition office”, en <https://www.dissentmagazine.org/blog/abolish-the-petition-office>.
- WOLCOTT, M., 2008, “What is Web 2.0. CBS News”, en <http://www.cbsnews.com/news/what-is-web-20/>.
- World Justice Project, 2015, *Rule of Law Index 2015*, Washington DC, World Justice Project, en <http://data.worldjusticeproject.org/>.
- ZALTA, E. N. (ed.), 2003, “Citizenship”, *Stanford Encyclopedia of Philosophy*.

GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO: ¿ETIQUETA, PRINCIPIO O PRÁCTICA?

Guillermo M. CEJUDO*

SUMARIO: I. *¿El gobierno abierto es una moda?* II. *Gobierno abierto en el acceso, el ejercicio y el control democrático del poder.* III. *Gobierno abierto: entre el escepticismo y el entusiasmo.* IV. *Etiqueta, principio, práctica.* V. *Agendas incipientes.* VI. *Conclusión: en el gobierno abierto, importan el adjetivo y el sustantivo.* VII. *Bibliografía.*

¿Cuál es la novedad del gobierno abierto? ¿Por qué importa en un país en proceso de consolidación democrática? ¿Cómo contribuye a los esfuerzos por mejorar el desempeño de la administración pública? En este texto, a partir de una reflexión sobre la lógica del gobierno abierto en un gobierno democrático, analizo las oportunidades y los riesgos del gobierno abierto y ofrezco una distinción entre el gobierno abierto como etiqueta, como principio y como práctica. Argumento que México enfrenta el riesgo de ver el go-

* Secretario académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas, en donde ha sido profesor-investigador en la División de Administración Pública desde 2006. Estudió en El Colegio de México, la London School of Economics and Political Science y la Universidad de Boston. Es autor de *Para entender los gobiernos estatales* (Nostra, 2014) y *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas* (Auditoría Superior de la Federación, 2009). Es compilador de la antología *Nueva gestión pública* (EAFDF-Siglo XXI, 2012) y ha coordinado libros sobre transparencia, evaluación, rendición de cuentas y políticas públicas. Coordina (con Alejandra Ríos) el proyecto México Estatal: Calidad de Gobierno y Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II.

bierno abierto sólo como una etiqueta para esfuerzos aislados asociados a un término de moda que no agregue valor a la capacidad y calidad de los gobiernos. Pero enfrenta también la oportunidad de convertir el principio de gobierno abierto en prácticas concretas que den contenido sustantivo a la noción de gobierno democrático.

I. ¿EL GOBIERNO ABIERTO ES UNA MODA?

Una de las primeras reacciones críticas a la idea de gobierno abierto (GA) es que es una moda pasajera en la administración pública. En una comunidad práctica y epistémica donde los términos novedosos son rápidamente difundidos, apropiados y descartados,¹ podría pensarse que el GA será un elemento más en la lista: que en un par de décadas se hará referencia al GA como el término de moda en una época, tal como ahora volteamos a ver el *reinventing government* de inicios de los noventa.

En realidad, si bien la etiqueta de “gobierno abierto” puede perder popularidad, el principio de éste es inseparable del gobierno democrático. Como Nora Rabotnikof ha mostrado, lo público es inherente a la democracia, pero por público no nos referimos únicamente a lo opuesto a lo privado, sino también a lo común y a lo que es accesible, y lo público como aquello que es sujeto a crítica y escrutinio.² Cuando hablamos de un gobierno que usa recursos *públicos*, desde la autoridad *pública* y con objeto de resolver problemas *públicos*, las tres dimensiones se vuelven importantes en una democracia: un acto de autoridad, una política o una obra es pública, no sólo porque viene desde el Estado o porque no es privado, sino porque tiene que ser accesible y sujeto a crítica y escrutinio.

¹ Hood, Christopher y Jackson, Michael W., *La argumentación administrativa*, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.

² Rabotnikof, Nora, *El espacio público y la democracia moderna*, México, Instituto Federal Electoral, 1997.

El gobierno democrático no se reduce a la discusión sobre las reglas y los mecanismos para el *acceso al poder*, sino también al ejercicio y al control al poder.³ En otras palabras, no podemos pensar la democracia sólo como un gobierno en el que sus autoridades son electas en procesos y reglas electorales equitativas, justas e imparciales. Un gobierno democrático, para serlo efectivamente, requiere de un *ejercicio democrático* del poder y del *control democrático* del poder. Es por ello que, para ser más que una moda pasajera, debe entenderse el GA de una forma mucho más amplia que la mera transparencia o el acceso a información o datos. El GA es un elemento fundamental de cualquier gobierno en el cual haya acceso al poder en clave democrática, ejercicio de poder con calidad de gobierno, ciudadanos involucrados y un control del poder desde los ciudadanos.

En todos los países es frecuente encontrar obstáculos para que los ciudadanos participen en las decisiones de sus gobiernos y conozcan las razones de las decisiones, los resultados de las acciones y el origen y destino de sus recursos. Pero son muy pocos los argumentos que podría utilizar un gobierno democrático para negar el acceso de sus ciudadanos a la información, al uso de los recursos que son de todos, y sobre cómo decide utilizar la autoridad —que es legítima por el consentimiento de sus ciudadanos— y no permitir la participación de los ciudadanos en sus decisiones. En la siguiente sección se revisa la importancia de esta discusión en la forma en que se accede al poder, se ejerce el poder y se le controla.

II. GOBIERNO ABIERTO EN EL ACCESO, EL EJERCICIO Y EL CONTROL DEMOCRÁTICO DEL PODER

Así como es equivocado pensar al gobierno democrático sólo como lo relacionado con las instituciones y los procesos electora-

³ Mazzuca, Sebastián, “Access to Power versus Exercise of Power: Reconceptualizing the Quality of Democracy in Latin America”, *Studies in Comparative International Development*, 45(3), 2010.

les, es un error ver al GA sólo como lo relacionado con la transparencia o con los datos fácilmente accesibles. Es un error también verlo de manera disociada de los procesos de acceso democrático al poder. Cuando hablamos de acceso al poder, los componentes son las instituciones y los procedimientos electorales apegados a los principios usuales de imparcialidad, equidad, legalidad, etcétera. Pero es claro que la dimensión electoral de la democracia no alcanza para resolver algunos de los desafíos que las democracias contemporáneas enfrentan hoy. Estos desafíos no se centran ya en la calidad de las instituciones y procesos que definen el acceso al poder, sino que se derivan de un déficit de confianza en las instituciones, de representatividad percibida de los gobiernos y de la legitimidad de las decisiones. En pocas palabras, se trata del funcionamiento del gobierno democrático tras el momento electoral, al momento de ejercer la autoridad y los recursos públicos de que dispone. Podemos tener un organismo electoral que funcione perfectamente, reglas electorales que no sean cuestionadas y procedimientos equitativos imparciales y, aun así, enfrentar los desafíos relacionados con la confianza de las personas en las instituciones y la representatividad de las decisiones de los gobiernos legítimamente electos.

Lo mismo ocurre con el desempeño cotidiano de la administración pública. Cuando hablamos de un gobierno de calidad,⁴ pensamos en un gobierno que tiene una arquitectura institucional, contrapesos, y prácticas de gestión sobre cómo se presupuesta, cómo se hace la planeación, cómo se usan los recursos humanos, cómo se innova, cómo se evalúan las políticas, y todo ello asociado a principios de honestidad, legalidad, de eficiencia, de efectividad, etcétera. Puede haber un gobierno que tenga solidez institucional y contrapesos, que se apegue a los principios e incluso tenga otros atributos deseables, y que sea verdaderamente abierto, pero que no resuelva los problemas que en el ejercicio

⁴ Cejudo, Guillermo M., y Zabaleta Solís, Dionisio, “La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 45, 2009.

cotidiano muchos gobiernos se enfrentan: la capacidad de integrar la participación ciudadana en la toma de decisiones, de propiciar la cocreación (otra palabra de moda) en las políticas públicas, la coproducción en la entrega de bienes y servicios, la participación en la implementación de políticas, y el involucramiento en la evolución del desempeño gubernamental. Es aquí donde otra vez el gobierno abierto (GA) ofrece una oportunidad muy importante para completar la apuesta de un gobierno democrático: al abrir las puertas a la participación, al fomentar la integración de la voz ciudadana en la toma de decisiones y al facilitar el escrutinio público.

Finalmente, en el control democrático de poder existe un escenario parecido: podemos tener en funcionamiento las instituciones clásicas de rendición de cuentas, los mecanismos de transparencia y evaluación y los principios de control interno y externo, pero, a menos de que todo ello esté conectado con una lógica de GA, la promesa de la rendición de cuentas —el control democrático del poder— quedará incumplida. En esta lógica, los ciudadanos no son solo receptores pasivos de información o espectadores de la acción de control desplegada por los contrapesos institucionales, sino agentes centrales del control democrático: exigen y vigilan, se organizan para incidir, ocupan espacios de contraloría ciudadana y son participantes de las evaluaciones.

Es con esta perspectiva que la agenda de GA impulsada desde la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) adquiere relevancia más allá de la coyuntura de las cumbres y los encuentros estructurados entre gobierno y organizaciones seleccionadas de la sociedad civil. En efecto, la AGA busca “propiciar compromisos concretos de parte de los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza”.⁵ El GA se inserta en el reconocimiento de que los ciudadanos necesitan información para *ver* lo que

⁵ Alianza para el Gobierno Abierto, 2013.

sucede al interior del gobierno, y participación para darle voz a las opiniones que ello les merece. Es decir, el GA tiene que ver con la continua interacción entre la transparencia y la participación ciudadana.⁶

III. GOBIERNO ABIERTO: ENTRE EL ESCEPTICISMO Y EL ENTUSIASMO

En materia de GA (ya sea como idea guía de decisiones o como la alianza constituida por gobiernos nacionales) coexisten el escepticismo y el entusiasmo. La posición escéptica sobre GA lo ve como una etiqueta de moda, de la cual nos desharemos en un par de años para sustituirla por la siguiente gran moda que prometa transformar el gobierno y revivir la confianza de los ciudadanos en las autoridades. No pocas organizaciones de sociedad civil, particularmente en países en vías de desarrollo, han cuestionado la lógica de gobiernos que firman compromisos globales en materia de GA pero que, en la política y la burocracia interna, hacen lo posible por evitar el escrutinio ciudadano y cierran las puertas a la participación en políticas públicas.

También existe un razonable escepticismo sobre la capacidad real de la apertura gubernamental para mejorar el desempeño gubernamental o reducir la corrupción. Sobre lo primero, el alegato —generalmente desde los funcionarios públicos— es que se trata de una carga más sobre la administración, que deberá atender criterios y procesos que complicarán la gestión cotidiana de las organizaciones públicas sin agregar mucho valor. Sobre lo segundo, el cuestionamiento va al centro de la discusión sobre transparencia y corrupción: ¿es posible que en países con corrupción sistemática la mera apertura gubernamental transforme la mecánica de operación de políticos y funcionarios para acabar la corrupción? ¿O, por el contrario, el GA puede propiciar sólo

⁶ Meijer, Albert *et al.*, “Open Government: Connecting Vision and Voice”, *International Review of Administrative Sciences*, 78.1, 2012.

cambios superficiales y cosméticos que no llegan al centro del problema y pueden incluso sólo limpiar la cara de gobiernos corruptos?

En cambio, para los entusiastas, el GA llegó para quedarse y en automático se volverá un atributo central de cualquier gobierno. Con el GA, según esta visión, mejorará la calidad de las políticas públicas, será más eficiente la provisión de servicios, los ciudadanos conocerán mejor qué hacen sus gobiernos, participarán en la toma de decisiones y exigirán rendición de cuentas.

En realidad, ambos discursos tienen algo de razón, pero con matices: el GA no está condenado a ser una etiqueta pasajera, pero tampoco producirá, por generación espontánea, las condiciones para su institucionalización. El curso que tomará, y su efecto en la realidad cotidiana de los gobiernos, será el resultado de las decisiones e intervenciones deliberadas que se hagan en los próximos años.

La buena noticia es que el GA ya está en la agenda. Muchas iniciativas internacionales, nacionales y, crecientemente, subnacionales, apuntan a un crecimiento sostenido del GA como un asunto en la agenda pública, como una preocupación de los gobiernos y una exigencia de los ciudadanos. Según la AGA:

La Alianza para el Gobierno Abierto fue lanzada en 2011 para proveer una plataforma internacional para reformadores domésticos comprometidos a que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos. Desde entonces OGP ha pasado de 8 países participantes hasta contar con los 64 países que se indican en el mapa inferior. En todos esos países, gobierno y sociedad civil trabajan juntos para desarrollar e implementar reformas ambiciosas en torno al gobierno abierto (<http://www.opengovpartnership.org/es/countries>).

Incluso en los gobiernos municipales ya oímos hablar de GA; algunas iniciativas de la sociedad civil y demandas de especialistas, empresarios y activistas comienzan a hacer referencia a los principios del GA como un paquete integral. ¿Esto permitirá su

consolidación como práctica o pasará como una etiqueta relevante apenas por un par de años?

IV. ETIQUETA, PRINCIPIO, PRÁCTICA

¿Cómo ha llegado el GA a México? Hay tres formas de responder a esta pregunta. La primera opción es responder que el GA ha llegado sólo como una etiqueta; es decir, como algo a lo que los gobiernos y los ciudadanos habríamos llamado hace cinco años de otra forma. En este escenario, se trata de un nuevo nombre para la discusión sobre acceso a la información pública y transparencia gubernamental. No hay un valor sustantivo agregado sino sólo una denominación renovada. Como etiqueta, el GA permite, en el mejor de los casos, construir un lenguaje común en los esfuerzos paralelos (pero no necesariamente asociados) por mejorar la transparencia, fortalecer la rendición de cuentas y propiciar la participación ciudadana. Pero, en el peor de los casos, es una etiqueta sin mucho contenido, que permite a gobiernos aprovecharla y simular que están a la vanguardia y forman parte de un movimiento global, sin realmente tomar decisiones sustantivas. Si el GA llega sólo como una etiqueta es inevitable que, por un lado, los detractores encuentren evidencia del uso oportunista del GA, y sus defensores no tengan evidencia para argumentar que dejará un legado duradero.

La segunda posible respuesta es que el GA ha llegado como un principio: como un ideal normativo que guía las decisiones de los gobernantes y da argumentos para la exigencia ciudadana. Como principio, el GA puede descomponerse en la premisa de máxima publicidad (que ya es un mandato constitucional en México), en la lógica de que cada peso público y cada acto de autoridad deben activar un mecanismo de rendición de cuentas, y que las decisiones gubernamental siempre han de tener espacio para que los ciudadanos opinen, incidan, construyan y co-creen. Enunciar y asumir estos principios como guía norma-

tiva no puede sino ser una buena noticia. El problema es que la mera incorporación de estos principios en el marco legal, en el discurso público o en las aspiraciones ciudadanas hará poco por transformar a los gobierno si no están rápidamente reflejados en prácticas concretas. En pocas palabras, la llegada del GA como principio puede ser el inicio de buenas noticias, siempre que genere acciones y decisiones inspiradas en ese principio.

La tercera forma en que podría responderse a la pregunta de cómo ha llegado el GA en México es como un conjunto de prácticas; es decir, como decisiones, instrumentos, acciones que están en operación para permitir que el ciudadano sea un actor central, no sólo en definir el acceso al poder, sino también definir el ejercicio del poder y en el control democrático sobre el poder. Estas prácticas —etiquetadas como GA e inspiradas en los principios mencionados— tienen un potencial transformador en tanto que el ciudadano interactúa con los gobiernos: como recipiente pasivo de información, como agente ante quien se le rinde cuentas y como partícipe en las decisiones públicas.

Estamos en un momento donde claramente GA ha entrado como etiqueta en la agenda de muchos países. La AGA es la mejor muestra. Como principio, hay países que ya lo han estado incorporando, como por ejemplo México que ha incluido el principio de máxima publicidad en su Constitución y que ha vuelto del discurso sobre transparencia y rendición de cuentas parte fundamental de la deliberación política. Esto nos alerta sobre que, en el principio de GA, hay un componente normativo que empieza a ser atractivo para muchos gobiernos, como algo deseable en términos de un estándar contra el cual contrastar su desempeño cotidiano.

La prueba de fuego para valorar la trascendencia del GA será saber si está entrando como práctica cotidiana; es decir, si no es sólo una aspiración o una etiqueta que le colgamos a las acciones que hacen los gobiernos, sino un conjunto de decisiones específicas, un despliegue de instrumentos, acciones con productos y con resultados en clave de GA. Esa es la disyuntiva en la

cual estamos. México puede ir hacia un extremo que sea tener un conjunto de iniciativas inconexas bajo la etiqueta de GA y, entonces, pensar que hay éste porque hay muchas aplicaciones en teléfonos celulares inteligentes para revisar qué hace un gobierno o reportar un bache, o bien, que los periodistas hacen infografías, que los gobiernos ponen bases de datos en los sitios web, que hay consultas dirigidas o grupos de enfoque para que los gobiernos consulten la opinión de la ciudadanía.

Alternativamente, puede ocurrir que en México se logre una apuesta por GA entendido como principio y como práctica democrática, donde lo que importa no son estos instrumentos aislados, no son las iniciativas sueltas colgadas de la etiqueta de GA. Más bien, que se privilegien los principios y prácticas que permiten tener un ciudadano involucrado en el ejercicio del gobierno y un ciudadano empoderado para el control del gobierno; donde la participación no es dirigida y no está en función de lo que le interesa al gobierno conocer sobre nosotros; un escenario donde, independientemente de lo que quiere un gobierno, haya espacios para que el ciudadano participe en el ejercicio de toma de decisiones y pueda tener la plataforma para exigir cuentas.

Pero incluso en ese contexto, hay que recalcar que la sola exigencia o el solo empoderamiento ciudadano no activan un GA, pues no es algo que ocurra por generación espontánea. Sólo por tener un ciudadano interesado en participar en la toma de decisiones o un ciudadano con la voz para exigir cuentas, no se generan las capacidades institucionales de forma espontánea. Se requieren intervenciones específicas para construir gobiernos transparentes, abiertos a la participación ciudadana y con capacidad para generar demandas. Es aquí donde tenemos el reto importante, y que no tiene que ver con iniciativas inconexas bajo la etiqueta de GA, sino con la generación de capacidades en las oficinas públicas. No es la firma de un tratado, no es reformar una Constitución; es generar capacidades en los gobiernos para lidiar con los retos renovados de GA; son funcionarios, oficinas, procesos y prácticas para reaccionar a un ciudadano interesa-

do en participar, para fomentar ese interés en participar y para reaccionar a las demandas de rendición de cuentas que puedan ocurrir. No es un problema de principios normativos y objetivos finales, sino de capacidades institucionales.

La buena noticia es que también el contexto facilita e incluso propicia que esto ocurra, no sólo porque hay herramientas tecnológicas que no teníamos hace 15 o 20 años y que permitirían facilitar esta interacción renovada entre gobierno y ciudadano. Además, no sólo porque hay muchos más datos que pueden convertirse en información y que esa información puede utilizarse para la rendición de cuentas, para la toma de decisiones. También porque enfrentamos problemas mucho más complejos frente a los cuales el gobierno solo ya no puede resolver; necesita la participación informada y activa de otros actores para imaginar nuevas soluciones, para construir nuevas políticas o incluso para implementarlas de manera coordinada con sectores privados o sociales. Y en esta lógica la tecnología tiene un papel central. Aunque su efecto suele ser sobreestimado, lo cierto es que, en ciertos temas y contextos, las TIC pueden facilitar el acceso a la información, reducir “las asimetrías previamente existentes y desafiar las visiones tradicionales sobre el sistema político y el ejercicio de la democracia”.⁷

V. AGENDAS INCIPIENTES

Si nos situamos un poco lejos de la visión totalmente escéptica y buscamos que el GA sea algo más que una etiqueta, hay una serie de agendas en las que éste tiene que empezar a rendir frutos. Cada una de ellas representa un reto formidable de diseño e implementación de acciones concretas para convertir en realidad la promesa del GA.

⁷ Hofmann, Andrés *et al.*, *La promesa del gobierno abierto*, México, ITAPI, 2012.

1. *Gobierno abierto y medios de comunicación*

Así como los ciudadanos exigirán a sus gobiernos, también deberán elevar los estándares de sus medios de comunicación. Para los ciudadanos hay un trabajo importante en términos de colaborar en esta agenda de GA para incentivar a los medios a adoptar métodos más amplios para presentar la información. Esta interacción (con más datos, mayor información y mejor tecnología) transforma la relación del lector frente al periódico de papel, a una relación mucho más dinámica pero también mucho más compleja de operar: para el ciudadano que ya no sólo es un lector pasivo, para el medio que no sólo es un transmisor de información y para el gobierno que sólo es emisor de información, pero que no tiene las capacidades necesarias para recibir y procesarla.⁸ Pero el GA ofrece una oportunidad para renovar esto, para crear una relación restaurada con sus lectores, para aprovechar los datos que ya existen, para exigir cuentas; no sólo para reportarlos o para agregarlos en visualizaciones, sino para convertirlos en instrumentos de exigencia y para transitar a modelos más abiertos de hacer periodismo donde también los ciudadanos ya no son sólo receptores pasivos sino actores que pueden ser centrales en la relación.

Hay un reto y una oportunidad: los medios pueden y tienen que seguir siendo actores centrales para volver realidad la promesa del GA, una promesa que nos ofrece un ciudadano en el centro de la toma de decisiones gubernamental y un gobierno que recupera legitimidad y vuelve realidad el principio de publicidad donde es accesible y es sujeto a escrutinio. Para los medios no sólo es un reto sino una oportunidad para renovar su papel como pilares del ejercicio democrático en una nueva relación donde gobierno, medios y ciudadanos están capacitados igual que los gobiernos, igual que la sociedad civil, para conectar y

⁸ Hay un reporte muy interesante de la Open Government Partnership sobre el papel de los medios que dice: también para los medios es una oportunidad porque los medios están padeciendo su propia crisis de confianza.

construir nuevas formas de relación, no sólo para la rendición de cuentas sino para el ejercicio cotidiano del poder.

2. *Gobierno abierto y federalismo*

Si algo hemos aprendido sobre la implementación de las grandes reformas de transparencia en los estados y municipios mexicanos, es que la heterogeneidad es la norma.⁹ La implementación de las prácticas de GA en los espacios subnacionales requerirá, por tanto, estar liberada de procesos estandarizadores o las supuestas “mejores prácticas” aplicables a todo tiempo y lugar. El primer requisito será comprender las capacidades institucionales preexistentes, para poder imaginar las rutas de mejora. Otro requerimiento será priorizar las necesidades locales de la población directamente afectada por las decisiones de los gobiernos.

Y, en complemento a todo ello, será fundamental contar con mecanismos equilibradores, para no fomentar mayores diferencias regionales. En este sentido, el conjunto de leyes generales en proceso legislativo (desde la ley en materia de transparencia, hasta las pendientes sobre archivos y anticorrupción), son una oportunidad no de fijar procesos homogéneos e inflexibles, sino de establecer estándares mínimos, mecanismos de aprendizaje y difusión de prácticas y criterios de exigencia, no para que los auditores vigilen tiempos y formas, sino para que los ciudadanos sean empoderados efectivamente.

3. *Gobierno abierto e innovación pública*

Los datos abiertos, la información fácilmente accesible, la tecnología incorporada al ADN del gobierno y la multiplicación

⁹ Cejudo, Guillermo M. *et al.* (eds.), *La política de transparencia en México: instituciones, logros y desafíos*, México, CIDE, 2012.

de canales de interacción entre los ciudadanos y los gobiernos deberían ser el caldo de cultivo propicio para la innovación gubernamental. Si una posibilidad abre el GA es la de imaginar nuevas formas de decidir, de construir políticas públicas y de entregar servicios públicos. Pero, de nuevo, esto no será un producto automático de un par de decisiones inconexas.

La innovación es posible no sólo porque hay ideas nuevas, sino porque hay la capacidad de incorporarlas a las organizaciones públicas, de transformarlas en las nuevas rutinas, de aprender y de vencer resistencias. Esas capacidades no cambian sólo porque hay una etiqueta de GA, tienen que construirse poco a poco, con intervenciones deliberadas y con una nueva actitud frente a la experimentación en el gobierno.

Estas tres agendas —los medios, el federalismo y la innovación— no son las únicas derivaciones de la actual discusión sobre GA, pero tocan el centro de la agenda pública y serían los complementos ideales de lo que hasta ahora ha dominado la discusión sobre GA en México: el ámbito federal, la interacción con la sociedad civil organizadas y la preocupación por la transparencia y los datos abiertos.

VI. CONCLUSIÓN: EN EL GOBIERNO ABIERTO, IMPORTAN EL ADJETIVO Y EL SUSTANTIVO

Como se ha dicho, el reto actual no se trata ya solamente de ensalzar las virtudes del GA o hacer exigencias genéricas por mayor apertura gubernamental; se trata de darle contenido sustantivo a la etiqueta de gobierno, de volver realidad el principio de GA y de fomentar, consolidar y emular las prácticas que permitan efectivamente acercar al gobierno al ciudadano. Pero, para todo ello, una dosis de realismo es también necesaria. Al respecto, vale la pena citar *in extenso* a Richard Mulgan:

Los funcionarios gubernamentales, junto con sus líderes políticos, están sujetos a presiones constantes y crecientes para ser

más transparentes y rendir cuentas. Los ciudadanos de hoy, y los medios de comunicación que les dan información, no están dispuestos a confiar incondicionalmente en sus gobiernos y buscan mayor apertura de todas las instituciones públicas. El desarrollo de las tecnologías de comunicación ofrece métodos radicalmente novedosos para publicar la información gubernamental, para investigar a las organizaciones gubernamentales y para transmitir la discusión pública.

Al mismo tiempo, los gobiernos enfrentan demandas por hacer más con menos, por ser más eficientes al proveer servicios públicos y por alcanzar la flexibilidad y actitud proactiva del sector privado competitivo. Las demandas conjuntas de mayor apertura y mayor eficiencia muchas veces se complementan una a la otra, pero no siempre, particularmente cuando la presión por rendición de cuentas y transparencia añade sobrecargas a los recursos administrativos, como en el tiempo del personal. Así, no sorprende que muchos funcionarios públicos sean reacios a aceptar los beneficios de la apertura, y la vean como un impedimento al buen gobierno.¹⁰

Ese es el reto principal del GA en México: no sólo organizar cumbres, elaborar planes, editar libros y convocar concursos. Se trata de construir una política pública que se haga cargo de un GA, no como una exigencia externa, sino como una práctica interna. Mientras la agenda del GA sea vista como una reacción a una presión ajena y no como un compromiso propio, las posibilidades de éxito serán pocas. Si no se internalizan las ventajas de un gobierno transparente, que rinde cuentas y que incorpora la participación ciudadana, entonces los funcionarios harán lo estrictamente necesario para ajustarse a las exigencias, pero sin ver las ventajas en términos de gestión, información y confianza.

En el debate sobre GA en México, hasta ahora se ha puesto el énfasis en el adjetivo *abierto*. Es necesario volver la mirada al sustantivo *gobierno*. Para volver abierto al gobierno, los actores

¹⁰ Mulgan, Richard, *Making Open Government Work*, Palgrave-Macmillan, 2014, p. 2 (traducción propia).

centrales serán los funcionarios públicos que día a día toman decisiones, ejercen recursos, generan información y tiene que lidiar con los procesos, estructuras, rutinas y demandas de ciudadanos, políticos, medios y organismos de rendición de cuentas. Para abrir al gobierno, es necesario que éste cuente con las capacidades para ser efectivamente abierto: que tenga los archivos, procesos de gestión, soportes informáticos y mecanismos para hacer accesible la información pública a los ciudadanos. Es necesario también que cuente con las responsabilidades claramente definidas, los recursos asignados, los procesos decisorios estipulados y los mecanismos para informar que hagan realidad el principio de que cada peso público y cada acto de autoridad activen un proceso de rendición cuentas. Y es indispensable que cuente con la capacidad para incorporar, procesar y reaccionar a la participación ciudadana, no como mero formalismo sino como condición *sine qua non* para la toma de decisiones pública.

Pero nada de esto ocurrirá por generación espontánea; se requerirán intervenciones deliberadas para construir capacidades gubernativas a la altura de las exceptivas y demandas del GA. En pocas palabras: no se trata sólo de abrir lo que ya hay, sino de construir un mejor gobierno para que sea abierto en toda la plenitud del concepto. Sólo así el GA no será únicamente una etiqueta pasajera o un principio deseable pero abstracto, sino una práctica que transforma gobiernos y empodera ciudadanos.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- CEJUDO, Guillermo M. *et al.* (eds.), *La política de transparencia en México: instituciones, logros y desafíos*, México, CIDE, 2012.
- CEJUDO, Guillermo M. y ZABALETA SOLÍS, Dionisio, “La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 45, 2009.
- HOFMANN, Andrés *et al.*, *La promesa del gobierno abierto*, México, ITAPI, 2012.

- HOOD, Christopher y JACKSON, Michael W., *La argumentación administrativa*, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.
- MAZZUCA, Sebastián, “Access to Power versus Exercise of Power Reconceptualizing the Quality of Democracy in Latin America”, *Studies in Comparative International Development*, 45(3), 2010.
- MEIJER, Albert *et al.*, “Open Government: Connecting Vision and Voice”, *International Review of Administrative Sciences*, 78.1, 2012.
- MULGAN, Richard, *Making Open Government Work*, Palgrave-Macmillan, 2014.
- RABOTNIKOF, Nora, *El espacio público y la democracia moderna*, México, Instituto Federal Electoral, 1997.

MODELOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO

Rafael Enrique VALENZUELA MENDOZA*
José Antonio BOJÓRQUEZ PEREZNIETO**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La visión latinoamericana del gobierno abierto*. III. *Hacia una gobernanza colaborativa*. IV. *El valor social como resultado del gobierno abierto*. V. *La implementación de los gobiernos abiertos: ¿modelos diseñados o iniciativas aisladas?* VI. *Reflexiones finales: una agenda abierta e inconclusa*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente capítulo consiste en explorar las características principales de tres modelos de gobierno abierto (GA) que

* Profesor en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México; doctor en Política Pública por la Escuela de Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Tecnológico de Monterrey. Las líneas de investigación que atiende son gobierno abierto y modelos de gestión pública para el diseño e implementación de política pública. rafael.valenzuela@uacj.mx @RafaelVzlaM.

** Comisionado del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITAIP) del Estado de Tabasco (México); doctor en Administración Pública por la Universidad Anáhuac; coordinador de diversas publicaciones, la más reciente: *La promesa del gobierno abierto*, junto a Andrés Hoffman y Álvaro Ramírez Alujas. jbojorquez@itaip.org.mx @jbojorquez.

Agradecemos a Constanza Gómez-Mont, Marina González Magaña y Diego Emilio Cuesy Edgar, de PIDES Innovación Social, así como a Humberto Fuentes, director de gobierno abierto del Laboratorio para la Ciudad, oficina del Gobierno del Distrito Federal, todo el apoyo brindado a los autores para profundizar respecto a los avances de Ciudad Abierta.

actualmente se implementan en México. La premisa sugiere que cada orden de gobierno implementa un modelo de GA, que es independiente entre sí, con características particulares que comparten ciertos atributos de transparencia y participación en la creación de valor. Al revisarlos, se observa el interés de los actores centrales, por formar un ciclo de retroalimentación de doble propósito: mejorar los procesos decisorios del gobierno en las políticas públicas, para elevar la calidad de vida de los ciudadanos, pero también perfilar procesos más incluyentes, transparentes y que aporten valor social a lo gubernamental.

En el ámbito local, ciudad abierta representa una mirada hacia problemas cotidianos con enfoque en los servicios públicos. El modelo se está implementando mediante un Laboratorio para la Ciudad de México, con la finalidad de anclar el debate del GA al ámbito de la ciudad, y facilitar la interacción entre gobierno y ciudadanos organizados, experimentando soluciones a los problemas cotidianos.

En el ámbito subnacional (entidad federativa), el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) diseñó una metodología que facilita a los gobiernos de los estados y sociedad civil organizada, ponerse de acuerdo para co-diseñar planes locales de acción. Éstos están actualmente en ejecución en diversas entidades federativas de México.

En el ámbito federal, el modelo se implementa en el marco de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), con relevantes innovaciones en la relación del gobierno federal y los actores de sociedad civil. Se creó el Secretariado Técnico Tripartita y un Tablero de Control de monitoreo de acciones, como elementos que caracterizan el GA en México.

Las tres experiencias exploradas sugieren que el estado abierto destaca como la siguiente etapa del GA en México, pero es una propuesta que exige mayores grados de institucionalización y atender con una mirada sistémica el GA, donde los tres órdenes de gobierno traduzcan sus prácticas de apertura en modelos

sostenibles de organización pública. Hacia la conclusión se describen los principales retos del GA, a partir de la revisión de los modelos de implementación en México, donde se dice que salvo el modelo federal, resulta temprano evaluar en términos de productos o impacto a los modelos subnacional y local.

II. LA VISIÓN LATINOAMERICANA DEL GOBIERNO ABIERTO

La idea del GA está transitando de un debate en construcción, a uno en consolidación. De esta forma, la apertura dejó de centrarse sólo en el gobierno, entendido éste como el Poder Ejecutivo, para ampliar la visión hacia un *Estado abierto*, en la cual los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial requieren adoptar la transparencia y la participación ciudadana como elementos para avanzar en la apertura en la gestión administrativa y política de los asuntos colectivos (Oszlak, 2012; Uvalle, 2013; Salas, 2015a).

Hoy se requiere una mirada más amplia a la sola esfera del Ejecutivo. Estado abierto muestra una visión latinoamericana de la apertura, que involucra al Estado en su conjunto, con actores de sociedad civil en la definición de problemas públicos y el codiseño de soluciones en los ámbitos legislativo, judicial y ejecutivo. Lo anterior supone producir políticas, acciones y estrategias de la mano con la sociedad civil. Las tecnologías de la información, tienen un papel central en la colaboración y comunicación entre actores, y en la fase de cocreación de políticas públicas. Pero también promueve la coproducción de servicios públicos, mediante la participación ciudadana, aportando valor social de la información que produce la apertura gubernamental. El Estado asume en el gobierno abierto, una función generadora de información y datos que son puestos a disposición de la sociedad civil, sin lo cual no tendría sentido ni dirección el Estado abierto o el gobierno abierto.

Estado abierto tiene dos dimensiones. Una horizontal, que reconoce la importancia de activar mecanismos tecnológicos que incentiven la transparencia y participación ciudadana con

los poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Otra dimensión es vertical, e involucra a los tres órdenes de gobierno, el federal, estatal y municipal, para generar capacidades institucionales y organizativas, que fomentan la esfera relacional del gobierno y sociedad.

Ya no sólo es abrir las ventanas del gobierno para conocer lo que hace, sino que se trata de abrir las puertas a los actores sociales para acceder al lugar donde se deciden las agendas de los problemas públicos. Con Estado abierto se transita de un modelo basado en la concepción tradicional de la transparencia, de una visión legalista hacia otra visión más proactiva, focalizada y colaborativa. El uso de la información pública, implica el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), a través de la participación ciudadana. La creación de valor, implica condiciones de apertura, donde la información formada con datos, documentos y archivos, requiere utilizarse para crear valor. La información por sí misma no genera utilidad social, sino que se complementa por el uso que hacen las organizaciones de la sociedad civil.

Todo gobierno considerado abierto, habrá de establecer bases para la acción conjunta de políticas, estrategias, compromisos y diversas formas de actuación colaborativa. De esta forma se puede perfilar que el GA es un modo de gobernar y gestionar lo público en una democracia, que se caracteriza por proveer información pública a la ciudadanía, en su forma más pura y de fácil acceso, como son los datos abiertos. Solo que éstos no representan por sí solos la nueva transparencia que exige GA, sino están acompañados de atributos de calidad que otorguen valor a la información pública.

Los modelos de GA implementados en México, requieren la gestión de cambio institucional y una visión organizacional integral, para reducir probabilidades de quedarse en el discurso y perder la oportunidad histórica de transformar la administración pública. Traducir el GA en práctica administrativa, sugiere una gestión más abierta al entorno local y global, conocer el valor

económico y social que se genera a partir del uso potenciado de la información, y la aplicación de políticas públicas más inteligentes vía la transparencia y la participación ciudadana.

Una gestión pública más transparente y participativa, requiere de actores que se apropien del GA. Los datos, la información, el conocimiento, las ideas, tienen que contar con correas de transmisión, si se desea que la inteligencia colectiva incida en la decisión final de los asuntos públicos.

III. HACIA UNA GOBERNANZA COLABORATIVA

Detrás del GA existe un cambio social, que se manifiesta en el uso intensivo de las tecnologías de la comunicación, la información y las redes sociales digitales; pero también implica un arreglo institucional que deviene del cambio político, económico y social. La apertura de la sociedad a nuevas formas de convivencia y la economía abierta a nivel global y local, indican que la apertura política está en función de la apertura del gobierno y condiciones democráticas de ejercicio del poder. Si los recursos tecnológicos permiten cambiar estructuras de poder, instituciones y organizaciones, entonces Internet no sólo implica hacer mejor lo que hacíamos antes, sino que implica entonces un cambio de paradigma en el quehacer público (Subirats, 2012). Vía Internet, los gobiernos se muestran cada vez más relacionados con la sociedad, a través del uso intensivo de las tecnologías y comunicaciones digitales. Así, se da forma a una manera bidireccional de comunicación, que implica estructuras de poder menos jerarquizadas, en tiempos en los que el poder se representa disperso y fragmentado.

Ante un poder de esta naturaleza, la sociedad abierta implica más dinamismo, interacción y comunicación. La comunicación de doble vía (del gobierno a ciudadanos y viceversa) era impensable hace 30 años en México, no sólo por la falta de tecnologías socializadas, sino por la existencia de una política parroquial basada en súbditos y no tanto en ciudadanos (Almond y Verba,

2001). Hoy la relación del gobierno con los ciudadanos, se modifica cada vez con mayor rapidez e inestabilidad. La revolución tecnológica, la globalización (Cunill, 2012) y política pública en la era digital (Hood y Margetts, 2007) inciden en potenciar tal relación, que se mueve entre lógicas de control y colaboración.

La gobernanza colaborativa es un arreglo institucional a partir de dos elementos: crear *valor* con base en las diversas modalidades de relación entre gobierno y sociedad; y por otra, la *capacidad de procesar* el disenso surgido de una relación que, por su naturaleza, no siempre es colaborativa. Moore define valor público como “aquello que nosotros, en tanto individuos, deseamos como condiciones públicas en las cuales nos gustaría vivir, y aquello que colectivamente acordamos que nos gustaría lograr juntos, utilizando el poder del Estado” (2006: 18).

La apertura gubernamental promete crear valor social a partir del uso de la información pública, por lo que las plataformas digitales son medios idóneos para construir y consensar soluciones políticas eficaces, más incluyentes y legítimas. Pero además, permite agregar inteligencia colectiva, una inteligencia cívica a la decisión política por tomar. Los datos transformados en información, son semillas que germinan en mejores decisiones públicas. Para lograrlo, se requiere de un marco de análisis que provea resultados medibles, o al menos observables en sus atributos.

El segundo elemento de la gobernanza colaborativa exige procesar el disenso de la relación entre gobierno y ciudadanos. Esto implica cierto grado de institucionalización democrática, la cual “no se mide, como muchos creen, por el consenso que se es capaz de acumular en torno a las decisiones a tomar, sino justamente por el grado de disenso que el sistema puede acoger sin que entren en crisis sus canales de conexión y diálogo” (Subirats, 2015).

El cambio institucional en México devino en fenómenos políticos, como el gobierno dividido, producto de la alternancia en el poder y congresos sin mayoría (Lujambio, 1999); el gobierno yuxtapuesto, resultado de la victoria de un partido político en

ciudad capital distinto al que gobierna la entidad federativa (De Remes, 1997); la limitación de poderes presidenciales, vía la activación de mecanismos de pesos y contrapesos efectivos (Weldon, 1999), entre otros.

De esta forma, la relación de poder entre actores políticos es más dialógica y comunicada. Esto no siempre deviene en mayor transparencia y participación. El entorno de gobernanza colaborativa, produce efectos en la hechura de la decisión. No sólo es la gobernanza democrática, sino es la colaborativa la que produce acuerdos de apertura gubernamental. El entorno de gobernanza colaborativa, es escenario *sine qua non* para la creación de valor público y social a partir del uso de la información pública que hace el ciudadano. Al ejercer el derecho de acceder a datos e información pública, el ciudadano tiene un conjunto de instituciones democráticas que garantizan el acceso. Pero lograr la colaboración, requiere de instituciones que generen los incentivos adecuados. No basta brindar información, se requiere una escucha activa y canales de comunicación en doble vía, no sólo consultivos sino vinculatorios en cierto grado. La explicación de la decisión tomada, es fundamental para mantener la colaboración, y evitar la pérdida de interés ciudadano.

En el contexto descrito, el arreglo institucional para una gobernanza colaborativa exige atender la negociación y el procesamiento del conflicto entre gobierno y ciudadanos, dialogar en la producción de mejores servicios públicos y tomar decisiones más incluyentes de los gobiernos. Implica regresar la mirada al actor gubernamental, y atender sus procesos de gobernar, pero también las barreras que le impiden escuchar al gobierno.

En un entorno cambiante y global, que aumenta la complejidad de la relación en el espacio público, el involucramiento de la sociedad civil en la decisión pública, implica el despertar ciudadano, pero también la transformación del gobierno. En la gobernanza colaborativa, el concepto tradicional de servicio público requiere reinterpretarlo y redefinirlo, como aquel servicio que pone en marcha mecanismos de colaboración entre el sector

público y social, para incidir en resultados con más valor social. Pasar de un simple servicio, a un servicio apropiado por todos los actores, exigirá habilidades y competencias ciudadanas. Mejorar los servicios públicos a partir del uso de la información, el conocimiento y los datos abiertos, supone un proceso organizativo previo, donde el gobierno otorga cabida a generar información; pero también implica un proceso posterior de comunicar el valor generado con el fin de incentivar la acción pública.

IV. EL VALOR SOCIAL COMO RESULTADO DEL GOBIERNO ABIERTO

Un gobierno se califica como “abierto en la medida en que exhibe evidencias de estar centrado en las necesidades efectivamente relevadas de ciudadanos y de impulsar interacciones con y entre ciudadanos, empleados, funcionarios, políticos, organismos públicos, asociaciones de la sociedad civil, *stakeholders*...” (Díaz-Rato, 2013). La tecnología es el medio de apertura, y a su vez la apertura es condición para mejores gobiernos y políticas públicas.

Debido a cierta ambigüedad y el uso indiscriminado del concepto, aprehender teóricamente GA y reducir la amplia brecha entre el conocimiento y la acción, representa un reto enorme para estudiosos y practicantes del GA. Traducir la apertura en acción y operación con herramientas tecnológicas, frente al ideal de la apertura de orden valorativo, ético, deseable y político, atisba dos visiones de GA. Una de índole tecnológica, que deviene del gobierno electrónico, el software libre y la ética hacker, frente a otra visión más política e institucional, que proviene de la gestión pública, la política pública, el derecho público y la administración pública (Valenzuela, 2014a).

Lograr condiciones tecnológicas y políticas para la apertura, conlleva a describir los supuestos implícitos que sostienen los componentes mínimos del GA:

- 1) Que la transparencia es colaborativa. La función de producir información es deseable se enmarque en el “uso de plataformas interoperables que comunican decisiones, fomentan la participación ciudadana y crean un modelo de organización, donde la gestión es más inteligente y abierta a múltiples actores” (Valenzuela, 2015). Esa plataforma se alimenta de datos e información pública.
- 2) Que la participación ciudadana es informada e intenta incidir con ideas, propuestas y exigencias. La participación ciudadana es colaborativa, informada y activa. La participación política vía referéndum y plebiscitos, es otro tipo de participación ciudadana que busca el control ciudadano. Otra forma de participación ciudadana, es la marcha y protesta, que busca hacer visibles asuntos específicos. La participación ciudadana que se asocia a una forma de inteligencia colectiva que busca innovar para crear valor social o valor público, en términos de Mark Moore.
- 3) Que las tecnologías de la información y comunicación son herramientas ineludibles para colaborar (*co-llaboration*) y cocrear (*co-creation*). Su impacto ha sido transformador en la era del gobierno digital y electrónico. La colaboración es tecnológica, en cuanto al uso de plataformas de gobierno electrónico. Pero también deviene de la política y gestión públicas, para lograr la ruta transformadora de datos en información y conocimiento. Vincularse a la acción comunicativa para decidir y crear valor social, requiere obligadamente de condiciones tecnológicas y políticas, para lograr el efecto de colaborar.

En la propuesta de definición de GA, la transparencia y la participación deben ser colaborativas para crear valor. Si bien la transparencia que postula la rendición de cuentas, tiene lógicas de control ciudadano, en GA la transparencia obedece a lógicas de colaboración para darle uso y crear valor a partir de la información pública. La importancia de analizar en dos dimen-

siones organizativas el concepto de GA, nos conduce a proponer una visión exógena (*front office*) y una endógena (*back office*). Gascó (2013), Jiménez (2014) y Valenzuela (2014b) han destacado la importancia de mirar hacia la organización pública, pero sin propuesta en concreto. En la siguiente tabla, se perfilan algunos atributos claves, como propuesta de identificar características de cierto grado de apertura gubernamental:

Tabla 1
Atributos de una definición mínima de gobierno abierto

<i>Componentes</i>	<i>Dentro de la organización pública (variables endógenas)</i>	<i>Hacia afuera de la organización pública (variables exógenas)</i>
<i>Transparencia colaborativa</i>	Producir datos abiertos e información pública, en plataforma interoperable	Garantizar al ciudadano el acceso a la información pública
<i>Participación colaborativa</i>	Crear mecanismos de tratamiento de ideas y procesar la innovación. Inteligencia gubernamental abierta a ciudadanos	Fomentar la inclusión de la ciudadanía, vía organizaciones no gubernamentales, especializadas en temas. Inteligencia colectiva abierta al gobierno
<i>Creación de valor social</i>	Modelos de gestionar lo público en forma transparente e interactiva. Una administración más deliberativa	Intervención digital y política de la ciudadanía en procesos de política y gestión públicas

Fuente: elaboración propia.

Si GA se concibe como un modelo de gestión pública, se requiere considerar atributos concatenados dentro y fuera de la organización. Por ejemplo, la transparencia que exige GA es colaborativa, inteligente y basada en datos abiertos (variables endó-

genas). Pero sin la garantía de acceder a la información pública (variable exógena), lo anterior no significa mucho. Es decir, precisa darle contexto a los datos para otorgarle calidad de insumo a la decisión pública y un derecho garantizado de acceso a la información pública. En suma, no toda transparencia forma parte del GA. La ecuación tradicional cambia con este planteamiento.¹

Caracterizar una administración pública colaborativa, tanto en lo político como en lo tecnológico, requiere de procesos y objetivos de la administración que deben ser adoptados por políticos, tecnólogos, ciudadanos, académicos y practicantes, como vía para identificar problemas endémicos de corrupción y falta de capacidades institucionales de los gobiernos. Para lograr grados de colaboración entre gobierno y sociedad, se requiere crear instituciones, para mejores capacidades en materia de transparencia. Lo anterior, está sujeto a la incorporación de ciudadanos organizados como actores centrales, tanto en procesos, resultados e impactos de la acción del gobierno en la sociedad, lo que sumaría capacidades de sociedad civil para mejorar la transparencia y participación.

Por ello, el GA es un medio para colaborar y desarrollar capacidades en la coproducción de información pública. La participación ciudadana que exige un GA, implica conocer la gestión pública y ejercer derechos, para aportar su inteligencia social o colectiva. Abrir el gobierno es colaborar, como una forma de ejercicio democrático del poder. Se advierte que el GA no es la solución a todos los problemas, sino que es parte de la solución a problemas arraigados y su utilidad está en función de la creación social de valor. El uso ciudadano de la información pública facilita la prevención contra la opacidad, y su utilidad radica en identificar actos de corrupción, clientelismo, patrimonialismo, captura regulatoria, entre otros graves males sociales y políticos. Aumentar las capacidades preventivas, por la vía de la transparencia y participación colaborativas, exige gobiernos interesados

¹ La ecuación tradicional indica que: gobierno abierto = transparencia + participación + colaboración.

en innovar, para instrumentar nuevos esquemas de solución tecnológica y política, a tales problemáticas.

V. LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS GOBIERNOS ABIERTOS: ¿MODELOS DISEÑADOS O INICIATIVAS AISLADAS?

De acuerdo a la Real Academia Española, modelo se define como “arquetipo o punto de referencia para imitarlo o reproducirlo”, y por otro lado, iniciativa es “el principio de algo” (RAE, 2015). Al revisar cada uno de los tres tipos de GA, implementados en México (federal, estatal y municipal), se observa que corresponden a la definición de modelos. Es decir, son arquetipos trazados mediante objetivos, programas y el análisis de expertos y practicantes, que otorgaron validez al diseño del modelo y sus procesos. Al decantarnos por definir como modelos las propuestas de GA en los tres órdenes de gobierno, es consistente con la planeación, ejecución y estructura organizativa que tiende a formarse con los secretariados técnicos, los órganos deliberativos de planes y estrategias. Cada modelo diseñado para los tres órdenes de gobierno, establece premisas mediante las cuales gestionar cierto nivel de apertura gubernamental. Si bien se trata de planes y acciones puntuales, la plataforma y metodología de apertura gubernamental en cada uno de los tres órdenes de gobierno generan un modelo específico de gobernanza para gestionar asuntos de interés público.

Aunque es temprano para evaluar resultados, procesos y productos en cada modelo de implementación en los tres órdenes de gobierno, enseguida exploramos de manera sucinta los retos y oportunidades del GA en México. Los modelos instrumentados sugieren que México va más allá de lo dispuesto por el *Open Government Partnership* (OGP o AGA por sus siglas en español), al llevar a la práctica tres modelos de GA diseñados de forma separada e independiente en cada uno de los órdenes de gobierno, junto con la sociedad civil organizada que se propone impulsar acciones y estrategias de apertura gubernamental.

1. *El modelo federal del gobierno de México*

El modelo federal de GA está basado en la propuesta marco de la AGA. Ésta última, es una organización multilateral de carácter internacional que agrupa a más de 64 países del mundo. Se autodefine como una “plataforma internacional para reformadores domésticos comprometidos a que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos” (AGA, 2015).

México es miembro fundador de la AGA e inició el diseño e implementación de su primer Plan de Acción en 2011, el cual concluyó en 2012. Las primeras reuniones del gobierno de México y actores de la sociedad civil, representaron múltiples consensos y fuertes disensos. El método propuesto desde la AGA, sugirió que los gobiernos y actores de sociedad civil, fueran codiseñadores de planes de acción para incidir en por lo menos uno de los cinco ejes temáticos: 1) gestión eficaz de los recursos públicos; 2) rendición de cuentas corporativa; 3) creación de comunidades seguras; 4) aumentar la integridad pública, y 5) mejoramiento de los servicios públicos.

La AGA cuenta con un Mecanismo Independiente Evaluador (IRM por sus siglas en inglés), que ha presentado reportes de las evaluaciones practicadas a más de 43 países miembros.² El primer Plan de Acción de México está evaluado, mientras que el segundo Plan de Acción (2013-2015) está en proceso de implementación. El modelo federal de GA en México, establece como actor estratégico al Secretariado Técnico Tripartita (STT). Esta instancia es una de las innovaciones dentro del primer plan de

² Existe una metodología para evaluar la implementación de las acciones de la AGA, en atención al tamaño de las acciones formuladas para el plan de acción. Se trata de una meta-evaluación de los planes de acción de la AGA, que está por publicarse como capítulo de libro. Véase Valenzuela Mendoza, Rafael, 2015, “Del diseño a la acción organizacional. Los nudos en la implementación de un gobierno abierto”, en Martínez Puon, Rafael, *Gobierno abierto en el fortalecimiento de la democracia*, Valencia, Tirant Lo Blanch.

acción, que se creó para reducir la complejidad en la relación entre gobierno federal y actores de sociedad civil. El IFAI (ahora INAI), fue un actor relevante, y tuvo un rol de acompañamiento. En el segundo plan de acción de México, el INAI está jugando un rol más activo y trabaja dentro del STT, bajo condiciones más favorables que el anterior representante del IFAI y un nuevo marco normativo de transparencia. El segundo plan implicó una consulta mucho mayor de actores externos al STT. En mesas de trabajo con expertos en diversas áreas, se definieron los compromisos del segundo plan y se dio vida a un tablero de control para monitorear avance de cada acción comprometida, actualmente por concluir su implementación.

Cabe destacar, que el modelo federal mexicano sufrió importantes cambios en la política de GA. La responsabilidad y representación del actor gubernamental se trasladó de la Secretaría de la Función Pública, en específico de la Unidad de Políticas de Transparencia y Rendición de Cuentas, a la Oficina de Estrategia Digital Nacional de la Presidencia de la República. Este cambio modificó las condiciones de diálogo y fortaleció, hacia dentro de la administración pública, los acuerdos alcanzados en el seno del STT.

A partir de la recién promulgada Ley General de Transparencia (2015), el GA en México aspira a institucionalizarse para dejar de permanecer en la esfera del Poder Ejecutivo y replicarse en los Poderes Legislativo y Judicial —donde existe alta probabilidad de contar con un STT en cada uno de los poderes de la unión—. El debate respecto a la armonización de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dará pistas respecto a la ruta a seguir para lograr un Estado abierto. Los retos que permanecen como asignaturas pendientes, se resumen enseguida, según González Arreola (2013):

- 1) Agenda de compromisos de mejora no diseñada desde una perspectiva estratégica y centrada en el ciudadano. El escaso tiempo disponible para el diseño del Plan limitó la posibilidad de que los compromisos de mejora se

- centraran en aspectos estratégicos de la gestión pública que representen mejoras sustantivas para los ciudadanos.
- 2) Precaria integración de los compromisos de mejora del gobierno con los procesos de programación y presupuestación de sus agencias responsables de implementarlos. Los compromisos de mejora nunca fueron integrados a los procesos formales de programación y presupuestación de las agencias responsables de su implementación, por lo que imperó el enfoque de “buena voluntad” más que el de responsabilidad pública. Incluso, algunos compromisos no fueron implementados argumentando “limitaciones presupuestarias”.
 - 3) Principios de AGA, particularmente los de “Rendición de Cuentas” y “Participación Ciudadana”, precariamente integrados al Plan. La falta de perspectiva estratégica y de centralidad ciudadana en el Plan (generada en buena medida por la ausencia de un diagnóstico causal de los principales problemas públicos a resolver), limitaron la inclusión de dos principios clave para efectuar los propósitos del GA: la participación ciudadana y la rendición de cuentas.
 - 4) Compromisos de mejora centrados sólo en un orden de gobierno (el federal) y en un Poder (el Ejecutivo), así como exclusión de la iniciativa privada. El escaso tiempo disponible para el diseño del Plan contribuyó también a un alcance limitado del mismo, dejando fuera a los poderes Legislativo y Judicial, a los gobiernos subnacionales y a un actor clave de la gobernabilidad democrática en México: la empresa.³

El modelo federal de GA implica cambios importantes en la gestión pública, para lograr los vínculos necesarios para incen-

³ Véase: Portal del AGA del 23 de abril de 2013: <http://www.opengovpartnership.org/es/blog/alejandra-gonzalez-arreola/2013/04/22/renovaci%C3%B3n-de-aga-en-m%C3%A9xico-lecciones-y-prioridades-para>.

tivar la participación ciudadana. Al respecto, se observan retos importantes:

- 1) Mejorar las estrategias de evaluación alternativa al IRM, como insumo de aprendizaje, no como evaluación sustituta del IRM, sino como medio interno tropicalizado de deliberación y retroalimentación en el mejoramiento de los planes de acción.
- 2) Identificar acciones que no pueden realizarse en dos años, no para eliminarlas de los compromisos, sino para generar condiciones que permitan su realización.
- 3) Pasar del modelo federal al modelo federalista de GA. Ello implica incorporar actores de la sociedad civil de otras regiones de México y autoridades locales que deberán coadyuvar en el cumplimiento de ciertas acciones que trascienden al ámbito federal, para incluirlas en el plan de acción nacional o federal.

El GA en lo federal presenta avances y obstáculos que deberán superarse mediante una evaluación del aprendizaje alcanzado, instrumento que se sugiere formular por actores nacionales del gobierno y la sociedad. Lo anterior, no riñe con la evaluación del IRM (Mecanismo Independiente Evaluador) y las recomendaciones emitidas desde la AGA, sino que las complementa.

2. El modelo subnacional impulsado por el INAI

A nivel de entidades federativas, el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), junto con los organismos garantes de acceso a la información pública de los estados de México, están desarrollando un modelo de GA. A partir de enero de 2015, se propuso convocar a organizaciones de la sociedad civil, gobiernos estatales y poderes de los estados, para elaborar un plan de acción basado en los problemas más sensibles de cada región. Se trata de un modelo

que define una metodología a seguir para instalar la figura del Secretariado Técnico Local (STL), que se define en contextos subnacionales como un espacio de deliberación con actores de la transparencia, como los órganos garantes, gobierno y sociedad civil de cada entidad federativa. El modelo diseñado por el INAI, no necesariamente replica el modelo federal, sino que es decisión de los actores locales su estructura y reglas de composición.

El modelo de GA para entidades federativas, antecede a la Ley General de Transparencia de mayo 2015, por lo que persiste una vía adicional a lo meramente contenido en dicha ley. Concretamente, da pie a la propuesta de un Estado abierto, vía la formación de planes de acción locales, lo que apunta a converger en cierta similitud hacia un modelo debido a la definición de compromisos puntuales. No obstante, las diferencias entre los modelos son mayores, en particular al abarcar en su esfera de acción a los tres poderes locales. El modelo subnacional de GA es particular y se implementa con total independencia de las acciones diseñadas en el Plan de Acción Nacional. De existir una concurrencia de acciones y planes locales con el nacional (federal), estaríamos ante un modelo federalista de GA, que todavía no se materializa.

El INAI es un actor facilitador de los acuerdos y compromisos. El capital político y social que se genera con el modelo subnacional, se queda en manos de los actores locales y no existe una transferencia de acuerdos con el modelo federal de GA. Joel Salas (2015a: 34) describe en seis pasos el proceso de implementación:

- 1) Convocar a actores de gobierno y sociedad civil para diseñar ruta de acción.
- 2) Formar el STL con al menos un representante del órgano garante, de una autoridad del estado y de la sociedad civil, así como un facilitador.
- 3) Desarrollar mesas participativas para la integración del Plan de Acción con problemáticas y responsables.

- 4) Lanzar el plan de acción con duración de un año.
- 5) Poner en marcha las actividades para cumplir los compromisos.
- 6) Monitoreo de acciones para concretar avances.

En comunicado del 25 de julio de 2015, el INAI indicó que varias entidades han dado los primeros pasos. Se trata de los estados de Oaxaca, Durango, Morelos, Veracruz, Baja California y Tlaxcala, en los que “se han instalado dichos Secretariados, y próximamente se constituirán en Coahuila, Jalisco, Hidalgo, Chiapas y Tabasco. A la iniciativa se han sumado también San Luis Potosí y Zacatecas” (INAI, 2015). En este modelo destacan casos como Baja California, que incorporó a un representante del Congreso del estado para definir acciones más allá de la esfera del Ejecutivo, y Morelos, donde el STL es cuatripartita, en vez de tripartita (Salas, 2015b).

Los retos que presenta el modelo subnacional de GA en México, sugieren que en un año de duración de los planes, se pueden realizar acciones de impacto moderado o de bajo impacto. Asimismo, se trata de un modelo que requiere de sostenibilidad a más largo plazo, donde la voluntad de suscribir acuerdos a un año, no termine sólo por legitimar al gobierno en turno, sin resultados de política pública. La evaluación será fundamental para madurar el modelo y establecer la vía de su sostenibilidad en más largo plazo.

3. El modelo Ciudad Abierta: un laboratorio local de apertura en el Distrito Federal

Durante 2015 se aprobó la Ley para hacer de la Ciudad de México una Ciudad Abierta (Ley Ciudad Abierta, en adelante). Es la primera legislación en México que define GA, y se vincula de forma directa con la gestión pública. La Ley Ciudad Abierta indica que es un “modelo de gobernanza colaborativa, que aprovecha la inteligencia colectiva de la sociedad. De esta forma, una

Ciudad Abierta se beneficia de todo lo que el gobierno y los ciudadanos pueden lograr, cuando trabajan juntos” (Exposición de motivos de la Ley Ciudad Abierta, 2015).

La Ley Ciudad Abierta no está vigente,⁴ por lo que no es un marco normativo que otorgue una nueva institucionalidad. Si la ley no ha detenido o impedido que el gobierno de la Ciudad de México y las organizaciones de la sociedad civil, trabajen en conjunto para generar información pública de utilidad social, puede resultar cuestionable su aprobación por innecesaria. Esto probaría que un GA no se hace por ley, pero si esta última termina siendo efectiva, sería una variable central para arropar acciones de codiseño, cocreación y colaboración, que podrían resultar ignoradas en la administración pública.

La legislación para crear Ciudad Abierta, no se contrapone a la Ley de Transparencia del Distrito Federal. Atiende a la vinculación de ciertos principios con la gestión pública.⁵ La aplicación supletoria de la Ley del Procedimiento Administrativo es consistente con los cambios organizativos que el gobierno de la Ciudad de México pretende introducir a la administración pública. Al anclar al concepto de ciudad, el GA requiere abocarse a los servicios públicos. En este nivel de gobierno, es donde la triada gobierno abierto-servicios públicos-ciudad, adquiere matices muy particulares.

La Ciudad de México se caracteriza por incluir en sus programas públicos a la participación ciudadana, como práctica política. El reto es vincular esa tradición con el modelo de GA, lo que implica darle utilidad y uso a la información pública en los procesos decisorios. El número de organizaciones civiles no gu-

⁴ Esto sucedía así al menos hasta octubre de 2015, fecha en la que se terminó de escribir el presente texto.

⁵ Los principios que se refieren son transparencia, participación, colaboración, máxima publicidad, usabilidad, innovación cívica tecnológica, diseño centrado en el usuario y de retroalimentación, para responder a fallas en la gobernanza.

bernamentales que se involucren en política pública, es un reflejo de la alta participación ciudadana en asuntos del gobierno.⁶

La medición sobre transparencia más reciente es la realizada por el CIDE (Fierro *et al.*, 2014), la cual otorgó a la Ciudad de México el primer lugar de la evaluación, lo que sigue una transparencia robusta y cierto grado de consolidación. Si se articula lo anterior con una adecuada participación ciudadana en los programas públicos, se convertiría en detonador de la colaboración ciudadana con la administración pública para combatir la corrupción y la opacidad que caracteriza ciertos temas de gobierno.

La creación del Laboratorio para la Ciudad (*labcd.mx*) es punta de lanza de un ambicioso proyecto de apertura gubernamental que todavía resulta temprano evaluar. El objetivo del laboratorio es darle un sentido cocreación a proyectos que pueden provenir de la sociedad civil o del gobierno. El eje central es la innovación vía el GA, como plataforma para instrumentar cambios y gestionarlos. Un laboratorio se define como un espacio de experimentación. Con un laboratorio gubernamental, donde la sociedad es actor y no objeto, es posible fraguar proyectos con los cuales se experimenten transformaciones en el tratamiento a los asuntos públicos, a partir de la transparencia y la participación, componentes de un GA.

El laboratorio es una manera de organizar cierta parte del gobierno de la ciudad, y se define como un espacio donde las ideas convergen entre servidores públicos y ciudadanos. El espacio de convergencia es justamente el laboratorio, donde se intenta encuadrar ciertas soluciones, pero también definir problemas concretos para tomadores de decisión. Con el laboratorio, se otorgan mayores condiciones para generar participación colectiva en la gestión pública, pero no está libre de obstáculos.

⁶ Se pueden observar un número importante de organizaciones de la sociedad civil en el sitio web, Gobierno Abierto de la Ciudad de México, consultado el 7 de agosto de 2015: <http://www.gobabierto.cdmx.org/#/ecosistema/c1i41>.

Atender una cultura organizacional de poca colaboración entre dependencias, y entre ciudadanos, es un gran reto.

La forma de operar el laboratorio, en particular el programa de GA, incluye reuniones con organizaciones de la sociedad civil, fuera de las oficinas de gobierno y ocasionalmente en la sede del gobierno. Esta forma de organizar el diálogo entre gobierno y sociedad, está basada en una filosofía de gobernanza colaborativa para diseñar e implementar la política pública, responsabilidad ésta última del gobierno. Transparentar la implementación implica que la ciudadanía observa de forma activa, incluso generando información para proveer datos a tomadores de la decisión. En el modelo de Ciudad abierta, las reuniones con funcionarios públicos son continuas, no se difieren las reuniones en fechas separadas por meses. En las reuniones intervienen diversos actores sociales y funcionarios públicos de nivel directivo. Al momento de realizar la observación participante, se estaba diseñando una encuesta para usuarios de transporte público. Esta actividad se enmarca en la actividad denominada “mapatón” de la Ciudad de México. En este tema de movilidad, las organizaciones de la sociedad civil, apoyados con estudiantes y voluntarios, levantaron un mapeo de más de 90 ramales o ruta de transporte público, y a la vez, aplicaron una encuesta para conocer las principales necesidades de los usuarios del servicio público.

El laboratorio se propuso abrir espacios de reflexión sobre asuntos públicos, en alianza con PIDES, organización no gubernamental (www.pidesinnovacion.org). Esta última desarrolló una metodología para alcanzar mayores niveles de innovación en la interacción con el gobierno. Actualmente desempeña un rol sumamente relevante como “actor pivote”, para generar puentes entre el gobierno y otros actores aliados de la sociedad civil. La idea del laboratorio gubernamental se corresponde con la previa existencia de un laboratorio social fundado en 2008, a manera de organización sin fines de lucro que busca generar soluciones a los desafíos urbanos. PIDES tiene como principales áreas de trabajo

la gobernanza abierta y digital, cambio climático, salud pública e innovación en el espacio público (PIDES, 2015).⁷

El Laboratorio para la Ciudad de México, está desarrollando un modelo de GA mediante un “cambio sistémico y paulatino de procesos en la gestión pública”.⁸ Gobierno Abierto para la Ciudad de México, ancló su modelo en la iniciativa global de ciudades abiertas. Se tiene previsto realizar siete fases en el modelo ciudad abierta, de las cuales tres están al cien por ciento y las restantes cuatro presentan avances diferenciados. Las fases son: 1) creación del grupo de trabajo (100%); 2) iniciativa de ley de gobierno abierto (100%); 3) programa sectorial de mejora de la gestión pública (95%); 4) desarrollo de casos de estudio (80%); 5) plan de prevención y combate a la corrupción (80%); 6) estrategia de datos abiertos (35%); 7) manual de gobierno abierto (100%), y 8) equipo especializado de datos (30%).

Los retos que presenta ciudad abierta son de largo alcance. El primero tiene que ver con la capacidad de incidir en mayor eficacia gubernamental. Generar información, datos y estadística para los tomadores de decisión, no garantiza que éstos la utilicen en la hechura de la decisión pública. Crear incentivos y estrategias para que después de la participación ciudadana, la información producida sea utilizada y valorada por las autoridades, implica quizá contar con un marco normativo que obligue al servidor público a rendir cuentas al respecto.

Ciudad abierta tiene que transitar hacia una vinculación con los servicios públicos, dado que la ciudad tiene el orden de gobierno más próximo al ciudadano. El modelo de ciudad abierta está siendo adoptado en Tepic, Nayarit; en otras como Ciudad Juárez, Chihuahua, se están desarrollando *apps* en materia de seguridad y prevención del delito; en Hermosillo, Sonora, se ha anunciado la propuesta de gabinete ciudadano, y el observatorio

⁷ Para mayor información acerca de PIDES: Innovación Social, véase <http://www.pidesinnovation.org/aboutus/>.

⁸ Véase el sitio de Gobierno abierto de la Ciudad de México: <http://www.gobabiertoedmx.org/#/procesos/cqh1>.

ciudadano de León, Guanajuato. Todas estas iniciativas indican prácticas de cierto grado de apertura que podrían potenciar el GA al modelo local de ciudad abierta, como la ruta a seguir para los ayuntamientos. Ciudad abierta no se reduce sólo al uso de tecnologías en servicios públicos, sino al valor social que se genera mediante servicios públicos a la ciudadanía, donde la información pública es útil para mejorarlos.

VI. REFLEXIONES FINALES: UNA AGENDA ABIERTA E INCONCLUSA

El GA en México se está gestionando a partir de tres modelos que definen acciones puntuales de uno o dos años de vigencia, estrategias de inclusión de la sociedad civil en ciertas decisiones, con fines de mejora en la administración pública, mediante la transparencia y la participación ciudadana. Los modelos analizados dan forma a un eje vertical del Estado abierto, en tanto son los tres modelos independientes entre sí. La recientemente promulgada Ley General de Transparencia (LGT) promueve un esquema que busca generar sinergias entre los tres órdenes de gobierno, para definir un modelo nacional de transparencia. Pero esta ley queda sin definir una ruta respecto al GA y deja en manos de los gobiernos promover la apertura en los términos que lo decidan.

La LGT mandata ciertas estrategias, pero no acaba por definir un modelo nacional federalista, por lo que se infiere que permanece lejana la idea de un prototipo de desarrollo institucional en GA, de largo alcance y sostenibilidad, en comparación con los modelos analizados en este texto. Bajo esta óptica, los tres modelos parecen obedecer más a un asunto de voluntad política, que al diseño de instituciones abiertas a la deliberación y la creación de valor, por vía normativa de la transparencia y la participación.

En este sentido, el componente de la transparencia del GA, implica nuevos desafíos. El primero está asociado a la forma de organizar el gobierno para producir datos confiables y útiles a la

sociedad y el mercado. La producción de datos en formato reutilizable, desde el gobierno o la sociedad, presenta el reto social de procesar importantes volúmenes de información y el reto que desde el gobierno, la información otorgue sentido a la decisión pública, en especial sobre temas comprometidos en la agenda de GA.

La idea de abordar el GA como un modelo, permite darle un tratamiento conceptual de más alcance, y considerarlo como un conjunto de procesos, políticas, estrategias, objetivos, acciones y metas, que buscan la apertura gubernamental por la vía de la transparencia y la participación. La apertura genera un valor, mediante el uso inteligente de los datos y la deliberación ciudadana con autoridades, en temas sensibles de cada región, país o localidad.

Otro desafío del GA es la generación de incentivos para que la ciudadanía colabore con el gobierno, en particular cuando la agenda está dominada por temas que exigen mayor rendición de cuentas. En este texto se hizo explícito, que GA es un modelo que corresponde a lógicas de colaboración, mientras que los modelos de rendición de cuentas corresponden a lógicas de control gubernamental entre poderes y desde la sociedad.

La transparencia de la rendición de cuentas promueve el control de la acción del gobierno, y la transparencia del GA establece rutas de colaboración con el gobierno en asuntos de interés público o colectivo. De esta misma forma, la participación ciudadana, enfrenta el reto de conceptualizarse en términos de la colaboración, para ir abriendo el gobierno a propuestas formuladas desde la sociedad. Al igual que el anterior componente del GA, la participación ciudadana en la rendición de cuentas exige auditar, controlar, revisar y fiscalizar “societalmente” al gobierno.

La participación ciudadana en el GA, establece pautas de trabajo conjunto y aprendizajes significativos. Es decir, la participación ciudadana en el GA indica una forma de colaboración en temas sensibles. A manera de ejemplo la corrupción puede ser atajada mediante el control social hacia el gobierno o mediante formas de colaboración con el gobierno. Dos vías para solucionar un mismo problema.

Por lo anterior, la definición de los problemas públicos indicará el modelo a seguir. GA es un modelo entre varios, que no se puede concebir como la panacea y la solución. Es parte de la solución, pero no *a priori*. Por eso la importancia de un modelo nacional de desarrollo institucional, donde GA y la rendición de cuentas sean ejes centrales de las políticas públicas y las políticas de Estado, es fundamental para hacer sostenibles los modelos de GA implementados en México. Actualmente, se requiere incentivar la organización pública para potenciar la innovación social, creando tejido capaz de adaptarse a los entornos y crear territorio fértil para la evolución de las instituciones hacia una gobernanza más colaborativa, en escenarios con capacidades institucionales mínimas, pero sólidas, para la apertura administrativa y gubernamental (Castells y Hall 2001).

Intervenir en los asuntos públicos desde la sociedad, exige desarrollar capacidades que favorecen una voz más colaborativa, sin perder la capacidad crítica de los ciudadanos en la participación de asuntos colectivos.⁹ La exploración a los tres modelos, indica que un GA utiliza y dispone de recursos tecnológicos, de información y comunicación, para innovar en el sector público a fin de mejorar los servicios que presta el gobierno. El reto descrito por Alejandro González (2013) permanece vigente, dado que el GA se muestra débilmente asociado a procesos de reforma en la gestión pública. Si se asume como modelo de gestión, que moderniza el Estado y potencia capacidades institucionales, las TIC son herramientas que contribuyen a la apertura gubernamental, vía transparencia, acceso a la información y participación ciudadana. Los tres modelos explorados, deben ser evaluados con el objetivo de identificar la creación de valor social en cada compromiso adquirido en los planes de acción.

Perfilar una agenda abierta es poner en el centro de cada compromiso al ciudadano, pero también las capacidades insti-

⁹ Habría que hacer la distinción entre participación colaborativa y la participación política, esta última exige formas de participación ciudadana, como referéndum y plebiscitos, que no están asociadas al GA.

tucionales del gobierno para generar gobernanza colaborativa, proveer información útil y facilitar el proceso de una administración deliberativa. En México, la administración pública no está dando resultados esperados, generando expectativas ciudadanas frustradas en temas como seguridad pública, economía, regulación, procuración de justicia, en los tres órdenes de gobierno. De esta forma, el ejercicio del voto no es el único instrumento correctivo del ejercicio del poder, también es el GA y la rendición de cuentas, dos modelos que articulados renovarían la confianza en la federación, estados y municipios.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ALMOND, Gabriel y VERBA, Sidney, 2001, “La cultura política”, en Batlle, Albert, *Diez textos básicos de Ciencia Política*, España, Ariel.

Blog de PIDES Innovación Social, <http://www.pidesinnovacion.org/> (consultado el 30 de julio de 2015).

Blog de Open Government Partnership, <http://www.opengovpartnership.org/> (consultado el 29 de julio de 2015).

CASTELLS, Manuel y HALL, Peter, 2001, *Tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI*, Madrid, Alianza Editorial.

COMUNICADO del INAI, 2015, *INAI impulsa ejercicios de gobierno abierto en los estados*, 25 de julio.

CUNILL, Nuria, 2012, “¿Qué ha pasado en lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas”, *Revista CLAD Reforma y Democracia*, vol. 52.

DÍAZ- RATO, Sabrina, 2013, *Iniciativas de gobierno abierto en las Américas*, Buenos Aires, PuntoGov-Teseo-Red de Gobierno Abierto. *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, <http://www.rae.es/consultas-linguisticas> (consultado el 30 de julio de 2015).

FIERRO *et al.*, 2014, *Métrica de la transparencia del CIDE*, resultados consultado en <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/>.

- GASCÓ, Mila, 2013, “No es oro todo lo que reluce: ¿qué hay detrás de las promesas de gobierno abierto en Iberoamérica?”, *XVIII Congreso del CLAD*, Montevideo, Uruguay, 29 de octubre-1.º de noviembre.
- GONZÁLEZ, Alejandro, 2013, “Renovación de AGA en México: lecciones y prioridades para nuestro nuevo Plan de Acción 2013-2015”, *Blog del Open Government Partnership*, 22 de abril (consultado el 28 de septiembre de 2015).
- HOOD, Christopher C. y MARGETT, Helen Z., 2007, *The Tools of Government in the Digital Age.*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- JIMÉNEZ, Carlos, 2014, “Smart Government: un paso más allá del gobierno abierto”, *XIX Congreso Internacional del CLAD*, Quito, Ecuador, 11 al 14 noviembre.
- Ley para Hacer de la Ciudad de México una Ciudad Abierta. Información relacionada en <http://labcd.mx/ley-ciudad-abierta/>.
- LUJAMBIO, Alonso, 2000, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.
- MOORE, Mark H., 2006, “Creando valor público a través de las asociaciones público-privadas”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 34.
- OSZLAK, Oscar, 2012, “Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos”, VIII Conferencia Anual INPAE *Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa*, San Juan de Puerto Rico, Universidad de Puerto Rico, Ríos Piedra, 25 de abril.
- REMES, Alain de, 1999, “Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales”, *Política y Gobierno*, México, vol. 6, núm. 1.
- SALAS, Joel, 2015a, “Gobierno abierto en 6 pasos”, *Alcaldes de México*, México, mayo.
- , 2015b, “5 estados dan primeros pasos en gobierno abierto”, *Alcaldes de México*, <http://www.alcaldesdemexico.com/demo/expediente-abierto/5-estados-dan-primeros-pasos-en-gobierno-abierto/> (consultado el 3 de agosto de 2015).

SUBIRATS, Joan, 2012, “Nuevos tiempos. ¿Nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta”, conferencia magistral impartida en el *XVII Congreso Internacional del CLAD*, Cartagena de Indias, Colombia, 30 octubre-2 de noviembre.

———, 2015, “Repoliticemos el 27-S”, *El País*, 26 de julio, en http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/07/25/catalunya/1437848338_959699.html.

UVALLE, Ricardo, 2013, *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México*, México, UNAM.

VALENZUELA, Rafael, 2014a, “Gobierno abierto en una perspectiva multinivel: reflexiones entre la razón teórica y la innovación práctica”, *Revista de Gestión Pública*, Santiago de Chile, vol. III, núm. 1, enero-junio.

———, 2014b, “La implementación de un gobierno abierto. Hacia una propuesta organizacional”, *XIX Congreso Internacional del CLAD*, Quito, Ecuador, 11-14 de noviembre.

———, 2015, “La transparencia colaborativa: una herramienta para gobierno abierto”, *Buen gobierno para que la democracia funcione*, enero-junio.

WELDON, Jeffrey, 2002, “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en MAINWARING y SHUGART, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires-Barcelona-México, Paidós.

TRES CASOS DE USO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

LA CALIDAD DE LAS GUARDERÍAS DEL IMSS

Eduardo BOHÓRQUEZ*

Mariana FLORES**

Rafael GARCÍA ACEVES***

SUMARIO: I. El Mecanismo de Participación Social en guarderías del IMSS. II. Primer eje: articulando la información pública con la participación social. III. Segundo eje: articulando la participación social con las tecnologías de la información. IV. Tercer eje: articulando las tecnologías de la información con la información pública. V. Resultados del mecanismo: una lectura estadística y analítica. VI. Transparencia e integridad en la operación de las guarderías. VII. Apertura: la parte simbólica y sus implicaciones. VIII. Un reto para el gobierno abierto: acciones replicables y escalables. IX. El gobierno abierto y los derechos humanos.

Las iniciativas de gobierno abierto (GA) pueden describirse dentro de un perímetro delimitado por tres ejes: la información pública disponible y el formato en que se encuentran; el uso de tecnologías de información y comunicación (TIC), y la participación directa de individuos u organizaciones en el diagnóstico, construcción o implementación de estas iniciativas. El GA no busca ser una fórmula perfecta que integre estos componentes, sino una plataforma de innovación que los combina en busca de una solución a problemas

* Director ejecutivo de Transparencia Mexicana, @ebohorquez.

** Consultora de Transparencia Mexicana.

*** Coordinador del Proyecto de Datos Abiertos de Transparencia Mexicana, @rafagaceves.

específicos de política pública. En los últimos diez años, la disponibilidad de mayor información —gracias a los cambios legales y los instrumentos de información pública—, la reducción de los costos en las tecnologías de la información y las nuevas organizaciones sociales especializadas en políticas públicas cada vez más específicas, han posibilitado nuevas interacciones entre gobierno y sociedad civil, y derivado de éstas, nuevas formas de política pública o rendición de cuentas.

El GA, sin embargo, no ocurre en abstracto. Éste no se construye *per se*, sino que se utilizan modelos para organizar la integración de herramientas, información y actores sociales en la solución de un problema específico de gobierno. El énfasis no está en transparentar información —una forma de apertura gubernamental—, sino en liberar información que otros puedan utilizar, junto con tecnologías o herramientas para su procesamiento, con el propósito de cambiar la realidad de un programa o el resultado de una acción gubernamental. Por ello es frecuente que las acciones de gobierno o parlamento abierto surjan de lo que en política pública se conoce como la identificación del problema. A diferencia del acceso a la información tradicional, que se sustenta en el derecho de una persona a saber, el GA busca *resolver* un problema de política pública. Ya no se trata sólo de acceder a un documento o una base de datos, sino de aprovechar esa información para que en un modelo colaborativo se construya una solución a un problema.

Tal vez por ello, muchas de las iniciativas de GA surgen a partir de eventos muy dolorosos o trágicos para una comunidad. Estos eventos marcan a una sociedad de manera tan brutal que es necesario dar cauce a un proceso de cicatrización simbólico, pero también a una reforma legal o administrativa que permita la solución del problema de fondo que dio lugar a la tragedia, o en otras palabras, que la tragedia no vuelva a suceder. Tradicionalmente, la reacción institucional correspondía exclusivamente al gobierno. Es por ello que se exige justicia en las marchas. Los ciudadanos demandan acción pública y cuando los gobiernos es-

tán atentos a la demanda social y la consideran legítima, entonces responden institucionalmente.

El incendio de una discoteca en la Ciudad de México, el descarrilamiento de un tren en Buenos Aires, las impagables deudas de los estudiantes universitarios en el sistema educativo chileno, todas estas fueron tragedias que tradicionalmente daban lugar a movilizaciones sociales o demandas de justicia en la opinión pública. En el marco del GA la demanda social es la misma, pero el instrumental social para atender la tragedia cambia. Desde la lógica de GA, importa que las tragedias no queden impunes, pero también saber quién autorizó los permisos mercantiles de la discoteca en la Ciudad de México y cómo cambiar el procedimiento de protección civil para mejorar el cumplimiento de las disposiciones de seguridad. Importa saber quién es el responsable político de los trenes argentinos, pero sobre todo cuál es el modelo de financiamiento del sistema, a dónde van las cuotas de los usuarios, cómo se licitan los trenes y quién es el responsable del mantenimiento. En todo caso, lo importante es resolver la tragedia, pero también encarar el problema de fondo. Tapar el pozo, para evitar que alguien más se ahogue.

Por eso las tragedias, los eventos dolorosos de una comunidad, son un acicate para el GA. Tal es el caso de la tragedia de la guardería ABC —del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ubicada en Hermosillo, Sonora, México, en la que murieron 49 niños y 106 más resultaron heridos—. El 5 de junio de 2009, este incendio dejó a más de 100 familias marcadas de por vida. Su dolor, y la indignación social, fueron los detonadores de movilizaciones cívicas y organizaciones de derechos humanos. Muchos se concentraron en la exigencia de justicia para las víctimas, pero también en la identificación de responsables administrativos y políticos. Nosotros, en Transparencia Mexicana, nos concentramos en otra parte de la responsabilidad: evitar que la tragedia se repitiera en alguna de las aproximadamente 1400 guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social que operan en el país. A raíz del dolor que nos produjo como sociedad

y como comunidad este tema, tomamos la decisión de trabajar durante un año para desarrollar un mecanismo que permitiera revisar las medidas de seguridad en las que diariamente se atienden a más de 200,000 niñas y niños. Horas de revisión de bases de datos, de leyes y de discusiones dieron vida al Mecanismo de Participación Social, implementado por primera vez en octubre de 2010 y vigente desde entonces.

I. EL MECANISMO DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN GUARDERÍAS DEL IMSS

El concepto de GA es para muchos uno de reciente creación y uso. Ciertamente a partir de la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en 2011, el concepto se convirtió en una tendencia global y se incorporó formalmente al léxico de la comunidad práctica. Sin embargo, como cualquier otro concepto, se fue gestando y precisando durante años en múltiples foros y espacios. El concepto partía de la premisa que, ante los retos de los gobiernos al inicio del nuevo siglo, para desatar el potencial de la administración pública era necesario construir respuestas junto con la ciudadanía, aprovechando herramientas como el gobierno electrónico y las tecnologías de la información.

Aunque la expresión “mecanismo de participación social” no refleja los conceptos y el lenguaje asociado normalmente con el GA —como visualización, *hackathon*, datos abiertos, API, base de datos— en su diseño fue necesario en primer lugar valorar el estado de los tres ejes que lo definen: información pública, las tecnologías y la participación social.

En el diseño del mecanismo, Transparencia Mexicana y el IMSS buscaron un cambio de raíz en los incentivos de operación de las guarderías: la tradicional supervisión interna del propio Instituto se enriqueció con la visita de los padres y madres; en lugar de que los resultados de la supervisión fueran internos, se hicieron públicos en tiempo real; en vez de que la guardería fuera un espacio cerrado y aislado de los padres, se les permitió el

acceso directo a las instalaciones. Uno a uno se fueron revisando los incentivos para mejorar la calidad de la operación y se incorporaron al mecanismo de supervisión de los padres. Alrededor de este objetivo se articularon estratégicamente los tres ejes del GA.

II. PRIMER EJE: ARTICULANDO LA INFORMACIÓN PÚBLICA CON LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Instintivamente, una de las acciones implementadas por el IMSS en un primer momento fue revisar y mejorar la normatividad bajo la que operaban las guarderías. Sin embargo, faltaba información sobre lo más importante. Su aplicación en la práctica. No era suficiente que las reglas del Instituto fueran las más “duras” del sistema de guarderías, sino que fueran las que más se cumplieran en la realidad. Junto con las autoridades del Instituto se evaluaron distintas formas de obtener dicha información pero sólo una permitiría obtenerla con la mayor certeza posible: incorporando a los padres de familia al sistema de evaluación de las guarderías mediante un sencillo sistema de control de calidad. Se dice fácil, pero esto implica conectar tres perspectivas distintas: la del diseñador de la política pública, la del operador de la misma y la del derechohabiente y usuario de los servicios públicos. Pocas veces coinciden en campo la perspectiva del derechohabiente o usuario con la perspectiva de quien diseña la política pública y de quien la opera. En muchas ocasiones, la perspectiva del usuario sólo puede hallarse de forma indirecta mediante encuestas de satisfacción de calidad o a través de las denuncias realizadas en los medios de comunicación.

Por ello, la observación directa por parte de los padres de familia a las medidas de seguridad del servicio de guarderías traía consigo varios retos. ¿Conocían los padres sus derechos? ¿Conocían la norma? ¿De su lectura les sería posible revisar las medidas de seguridad? ¿Quién les orientaría sobre los elementos técnicos de la norma?

Para habilitar la participación de los padres —así como su interacción con las autoridades de la guardería y el Instituto— se desarrolló una guía que les permite a los padres verificar que las medidas de seguridad que marca la ley funcionen, sin importar su nivel de conocimiento y profesionalización. En otras palabras, traduce la ley en un cuestionario de 87 medidas observables durante la visita. La guía se acompaña de una cédula en la que los padres registran las medidas que señala la guía así como de materiales complementarios, como guías para las delegaciones estatales del IMSS y un video que explica a los padres los pasos a seguir durante la visita a la guardería. Todos y cada uno de estos materiales, que son entregados previo al inicio de la visita a la guardería, son públicos.

La participación directa del usuario contribuye a elevar las condiciones de seguridad de las guarderías, a mejorar la relación entre sus directores y la comunidad, y a vincular positivamente a los ciudadanos en asuntos públicos que afectan sus vidas. Para decirlo en una frase: en el caso de las guarderías del IMSS, participar en asuntos públicos es sencillo y tiene resultados concretos y medibles.

La participación social no se limita a los padres de familia. Además del diseño del mecanismo, Transparencia Mexicana ha atendido las denuncias y sugerencias que las madres han realizado durante la implementación del mismo. Hasta el momento, todas las solicitudes hechas a Transparencia Mexicana han sido resueltas de manera expedita por el IMSS.

III. SEGUNDO EJE: ARTICULANDO LA PARTICIPACIÓN SOCIAL CON LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

El IMSS es la caja de seguridad social más grande del continente americano. De acuerdo a cifras oficiales, el Instituto tiene aproximadamente 60 millones de beneficiarios.¹ Un porcenta-

¹ Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Servicios del Instituto Mexicano del Seguro Social, 2013-

je de estos hace uso del servicio de guarderías, a través de las aproximadamente 1400 unidades con una capacidad instalada de casi 237,000 lugares. Seleccionar tanto a las guarderías a ser visitadas, como a las madres y padres que participan en el ejercicio no es una tarea menor. Por una parte, la selección tiene que ser cuidadosa de la composición y pluralidad de la población objetivo del Instituto. Por la otra, tiene que evitar la tentación de buscar que la participación ciudadana se convierta en la base de relaciones clientelares donde, en lugar del ejercicio pleno de los derechos establecidos en nuestra Constitución, se da un intercambio de favores que puede llegar al condicionamiento del voto en los procesos electorales. Por ello, el uso de tecnologías de información basadas en sistemas estadísticos fue clave para generar un conjunto de algoritmos que —incrustados en los propios sistemas de información estadística del IMSS— seleccionen aleatoriamente a las guarderías y a las madres y padres que participarán en el mecanismo cada mes.

Esto se hizo, por ejemplo, a través del “Visor”, una herramienta de software del propio Instituto para identificar las características de cada una de las guarderías y ver su expediente legal. Al incorporar al “Visor” la información proporcionada por los padres y madres, esta herramienta se fortaleció y pasó de ser una herramienta de transparencia a una de GA.

De esta forma, una muestra aleatoria del 10% de las unidades, más aquellas que en la visita previa hubieran obtenido un porcentaje de cumplimiento de las medidas de seguridad menor al 80%, son seleccionadas cada mes. De cada una de las guarderías seleccionadas, se obtiene otra selección de veintiún madres y padres que son invitados a participar. Los primeros siete en aceptar la invitación conforman el grupo que tendrá que presentarse en la guardería el día de la visita.

2014, en http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20132014/21_InformeCompleto.pdf.

IV. TERCER EJE: ARTICULANDO LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN CON LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La información generada por las madres y padres de familia que participaran en el mecanismo necesitaba necesariamente canales que detonaran la acción pública. A pesar de que los padres tienen derecho a saber todo aquello que está tutelado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en términos prácticos, se requería un modelo de transparencia proactiva *in situ*. Esto significa que el acceso a la información no podía asegurarse mediante solicitudes de información al IMSS, sino que se requería información físicamente disponible en cada uno de los centros de atención. De igual manera, la nueva información generada por la observación directa de las condiciones de seguridad e higiene de las guarderías, tenía que formar parte de un universo más amplio de información sobre el sistema en su conjunto. En colaboración con el departamento de sistemas y tecnologías del IMSS, se desarrolló un “Visor” de las guarderías del IMSS. Al subir la información de cada una de las guarderías en él, se generó un *benchmark* o línea de base, que permite comparar la situación de esa guardería respecto a sí misma (en el tiempo) y en relación con todas las demás. Se puede ver lo que está pasando en cada una de ellas y en el sistema en su conjunto. En 2015, a partir del Decreto de la Política Nacional de Datos Abiertos, el Instituto puso a disposición de cualquier interesado la base de datos completa de los resultados obtenidos por cada una de las guarderías desde el inicio del mecanismo en octubre de 2010. Ésta puede ser descargada en el portal <http://datos.imss.gob.mx>.

Cuadro 1

La visita de los padres de familia en el mecanismo de participación social en guarderías en cuatro pasos

<i>Paso</i>	<i>Descripción del paso a seguir durante la visita</i>
1	Una vez seleccionada una muestra aleatoria del 10% de las guarderías del IMSS a visitar, se selecciona aleatoriamente a veintinueve madres y padres de familia del universo total de derechohabientes de cada guardería seleccionada. De éstos, se forma un grupo con los primeros siete en aceptar la invitación, por parte de Transparencia Mexicana y el IMSS, para llevar a cabo una visita
2	El día en que la visita está programada, al llegar a la guardería los padres reciben capacitación sobre los elementos de seguridad e higiene que tienen que observar funcionando, así como los documentos del expediente legal que tienen que revisar, todos ellos incluidos en una guía en forma de checklist
3	Una vez revisado el expediente legal, los padres recorren las instalaciones y registran las medidas de seguridad e higiene que señala la guía de la visita, entre las que se encuentra identificar —con nombre y apellido— a los responsables de protección civil de la guardería, así como presenciar un simulacro de evacuación
4	Uno de los padres de familia que integra el grupo captura, en presencia de los otros padres, la información recabada en la guía en una página de Internet del IMSS. Además de hacerse pública esta información en línea, los resultados de la visita se ponen a disposición de los otros padres en un lugar visible de la guardería

Adicional a la articulación de estos tres ejes, la iniciativa requirió de una serie de condiciones adicionales para ser efectiva. La Dirección General del IMSS y las áreas operativas involucradas estuvieron siempre convencidas de la importancia de abrir las guarderías al escrutinio social y a la participación de la comunidad.

V. RESULTADOS DEL MECANISMO: UNA LECTURA ESTADÍSTICA Y ANALÍTICA

Desde el inicio de la implementación del mecanismo y hasta abril de 2015, se realizaron 6,124 visitas. En promedio se realizan 1,299 visitas al año.² El número de visitas que se realiza cada mes varía; ha aumentado entre el año 2010 (143 visitas mensuales en promedio) y 2015 (161 visitas mensuales en promedio). En total han participado 34,123 madres y padres de familia que han donado 68,246 horas de su tiempo a observar las medidas de seguridad e higiene en las guarderías a las que asisten sus hijas o hijos.

El porcentaje de guarderías visitadas que cumple con el 100% de las medidas de seguridad e higiene ha aumentado año con año: 38% en 2010, 50% en 2011, 57% en 2012, 65% en 2013, 67% en 2014 y 68% en 2015.

En el último ciclo de visitas concluido correspondiente a 2014 (2015 está en curso al tiempo de escribir este texto), 66.7% de las guarderías visitadas cumplieron con el 100% de las medidas de seguridad e higiene, 32.9% cumplieron con un porcentaje de entre 90.01 y 99.99% de las medidas y 0.4% cumplió con un porcentaje de entre el 80.01 y 90.00%. En términos prácticos, 99.6% de las guarderías estaba por encima del 90% de cumplimiento del estándar establecido en la guía de visita.

En estricto sentido, cada una de las guarderías del IMSS recibe un promedio de 1.7 visitas al año. La probabilidad de recibir dos visitas al año es alta, pero ésta se incrementa si el umbral de cumplimiento está entre 80 y 90%. En esos casos, la guardería se visita nuevamente al mes siguiente. Si el desempeño se mantiene bajo, es elegible para revisitas o para ser parte del marco mues-

² Para calcular dicho promedio se consideró el número de visitas en 2011, 2012, 2013 y 2014 que son los años en los que el Mecanismo estuvo en funcionamiento de enero a diciembre. En el caso de 2010 sólo hubo visitas en octubre y noviembre y en el caso de 2015 sólo se cuenta con la información de las visitas hasta abril. Durante los meses de agosto y diciembre no se realizan visitas.

tral una vez más. Así, los incentivos están alineados para que la guardería con menor desempeño vaya mejorando con la mayor rapidez. Nuevamente, el objetivo es corregir y no sólo evaluar.

Un componente innovador de las visitas, y por ende, del Modelo de Participación Social en guarderías del IMSS, es el hecho de trabajar con elementos de ingeniería inversa. Así, en lugar de pedirles a las madres que revisen qué dice la norma, se les pide que identifiquen mediante observación directa, si lo que ésta dicta ocurre realmente en la práctica. Por ejemplo, si la norma establece que se requiere de un detector de humo, se debe confirmar que el detector efectivamente esté ahí, activo y con baterías; si ésta establece que se requiere una barra de emergencia para abrir la puerta en una evacuación, tienen que revisar que la barra funcione realmente y que, si se abre, los niños puedan salir sin correr riesgos de otro tipo al abandonar una estancia.

Este enfoque de ingeniería en reversa permite que prácticamente todos los indicadores de desempeño de las guarderías puedan mejorar (véase gráfica 1). Porque en lugar de hablar en general de la legalidad o la calidad del servicio, esto se revisa en cada guardería de forma muy concreta: reconociendo que la cocina esté limpia, los documentos en el expediente, en fin, todos aquellos elementos observables no sólo para un padre de familia, sino para un conjunto de siete. Al colegiar el llenado de la cédula, se trata de registrar un consenso sobre el cumplimiento o incumplimiento de la guardería y así se evita que los directivos convengan al “líder” o al “representante” de los padres de familia del cumplimiento de lo dispuesto por la norma. El grupo completo tiene que estar convencido de que la norma funciona, efectivamente, en la práctica.

La cédula llenada durante la visita es información estratégica para el sistema en su conjunto. Esta información, en manos de modelos más complejos de estadística, puede ser muy útil para tomar decisiones de política pública, pero también para asegurarse que no sólo una guardería esté bien, sino que el conjunto de guarderías funcionen de manera apropiada. El pilar de todo

el modelo de información es la cédula que llenan las madres, quienes tienen todos los incentivos para decir exactamente lo que informan sobre las condiciones en las que se encuentra la guardería de sus hijos.

Aun cuando el pilar del modelo es la participación de las madres, el modelo de GA estaría incompleto si no fuera posible saber si el sistema está mejorando realmente. Por lo tanto, se requiere de un uso estratégico de la información disponible: por un lado, utilizar la información del IMSS alojada en sistemas de información, por el otro, demandar el uso de la información que generan los padres. Lo primero permite la participación directa de un número amplio de personas de manera sencilla, económica y rápida en todo el territorio nacional. Lo segundo nos lleva a diseñar mecanismos sencillos de vaciado y recolección de información de modo que sea posible captar la realidad de lo que los padres están presenciando en la guardería para que, posteriormente, dicha información pueda ser parte instantánea del “Visor”. El medio de recolección de la información permite corregir lo que no funciona en una guardería, pero también, procesar la información de conjunto y ver si está teniendo un efecto en el sistema.

VI. TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD EN LA OPERACIÓN DE LAS GUARDERÍAS

Mientras que la transparencia se asegura a través del “Visor” y la publicidad de las bases de datos, la integridad de la operación de las guarderías depende de otros factores. Una parte de la integridad del proceso se asegura mediante la intervención de un “tercero independiente” en la relación entre el derechohabiente y el prestador del servicio. En el caso de este mecanismo, el tercero independiente es una organización de la sociedad civil —Transparencia Mexicana— que supervisa la implementación del modelo y sirve de garante ante las quejas o denuncias de los

padres de familia. Asimismo, se asegura de que no sea el IMSS quien seleccione a los participantes, es decir, evita que éstos sean elegidos por conveniencia.

La mayor parte de las madres y los padres seleccionados mediante el marco muestral aceptan la invitación del IMSS y de Transparencia Mexicana a participar en estos ejercicios. Este mecanismo aleatorio permite una participación libre en todo el territorio nacional. Y en términos de integridad, los padres saben que, si detectan algo, pueden llamar a Transparencia Mexicana si no tienen la confianza en la propia autoridad para presentar una denuncia o una queja.

En Transparencia Mexicana hemos montado un pequeño operativo para recibir dudas y quejas. En promedio, recibimos dos llamadas al mes. A partir de la solicitud de los padres, se informa al IMSS y se corrige, casi inmediatamente, lo detectado por los padres. El objetivo de la llamada deja de ser la denuncia y se convierte en una corrección del problema. Al alinear los incentivos de todos los actores, las guarderías van mejorando en cada uno de los indicadores y sólo por excepción se procede a su clausura. Lo que el mecanismo busca es elevar la calidad del servicio, no sólo llevar un registro de las quejas y denuncias.

De esta forma, los padres no solamente se aseguran que las cosas que están bien, permanezcan así, sino que las que están mal, se resuelvan rápido, lo cual pasa pocas veces con el gobierno. El ciudadano expone muchas veces su punto de vista sobre algo, pero pocas veces hay consecuencias. De lo que queríamos asegurarnos, tanto en el Instituto como en Transparencia Mexicana, es que aquí pasara algo y que fuera algo concreto: que la guardería funcione apropiadamente y los estándares descritos en la normatividad se cumplan.

Perder la confianza es algo muy sencillo y, como lo confirma una larga lista de estudios sobre confianza institucional en México, los ciudadanos desconfían especialmente del gobierno. Es por ello que, más que la percepción, es la experiencia cotidiana con trámites y servicios lo que permite a los ciudadanos formarse

una mejor impresión de las instituciones públicas. El marketing o las campañas de comunicación pueden persuadir a un individuo de los méritos de un gobierno, pero es la experiencia directa lo que confirma si se trata de una intención, de un discurso político o, sencillamente, de propaganda. En el caso concreto del Mecanismo de Participación Social en guarderías, los padres pueden acreditar una y otra, y otra vez, que la guardería en la que están sus hijos trabaja en estándares razonablemente buenos y que pueda perfeccionarse aquello que no funciona.

Nuestra meta de observación —la del IMSS, los padres y madres, y los terceros independientes que participamos en este Mecanismo— es la misma: que absolutamente todas las guarderías del IMSS sean visitadas cuando menos una vez cada año. La única excepción a esta meta ocurrió durante la entrada en vigor del Mecanismo, cuando por decisión de Transparencia Mexicana y del IMSS, no se revisaron aquellas guarderías ubicadas en Hermosillo, Sonora, dado que el proceso de investigación judicial de la tragedia se encontraba en curso y se pensó pertinente no interferir en el mismo. Sin embargo, para diciembre de 2014, se habían concluido cuatro ciclos de revisión de las guarderías del estado de Sonora, y para junio de 2015 habían participado más de 35,000 madres y padres en el Mecanismo.

VII. APERTURA: LA PARTE SIMBÓLICA Y SUS IMPLICACIONES

Este proceso marcó también un proceso de involucramiento mayor de los padres y de la comunidad vinculada directamente con las guarderías, en la operación de las mismas. Hasta antes del mecanismo, los padres cumplían un papel en el proceso de formación de sus hijos, pero lo que ocurría detrás de la puerta de la guardería ya no correspondía saberlo. Había que confiar en que todo estuviera bien, o tal vez, tener fe ciega. Abrir las puertas de la guardería a la visita de los padres, es también un acto simbólico de empoderamiento de la comunidad. La guardería no está cerrada

a la comunidad, sino que existen vasos comunicantes que permiten que lo que ocurre dentro se conozca, se mida, se monitoree, se pueda evaluar.

Institucionalizar una práctica es convertirla en parte de la cultura de una comunidad. De ahí que sea fundamental que los actores externos vayan ocupando un lugar menos relevante en el proceso, con lo que se favorece el nacimiento de una práctica cotidiana. Para ello es central que una experiencia de GA deje de ser innovación, excepción o rareza y que se vaya amalgamando con las prácticas de la guardería o de cualquier otro servicio público. El hecho de que este Mecanismo se haya preservado todos estos años, ilustra uno de los retos de muchas de las prácticas del país: su continuidad en el tiempo. Importa, y mucho, saber que las innovaciones no se hacen sólo para el “manejo de crisis” o como parte de una estrategia de relaciones públicas, sino como parte de un proceso de transformación profundo, como el que siguió el IMSS en guarderías. Por eso cuidamos que el mecanismo no fuera parte de la estrategia de comunicación del Instituto, sino del proceso de reforma. Pudo haber sido diferente: *spots* de 20 segundos con la imagen de las madres revisando cada uno de los puntos de las guarderías, reuniones de las madres con los funcionarios de salud, templetes y aplausos de bienvenida en eventos de evaluación pública.

Tanto el IMSS como Transparencia Mexicana hemos considerado, a lo largo de los años, que la comunicación más importante es aquella que se ha dado entre los prestadores del servicio y los padres. Y en toda buena forma de comunicación, ambas partes tienen que estar dispuestas a escuchar. Lo importante aquí es que esta relación entre autoridad local y derechohabiente regrese a su origen, al lugar donde siempre tuvo que haber estado: a que los padres sean tan “dueños” de la guardería como sus responsables administrativos.

En términos simbólicos, cuando algunas de las madres que participaron en este mecanismo lleven a sus hijos a la primaria y los inviten al Comité de Padres de Familia, en lugar de sentirse

sujetos pasivos, sin derechos, sin capacidad de interactuar con la autoridad, lo harán con una actitud muy distinta porque sabrán que participar puede cambiar cosas concretas. Estas madres y padres sabrán que la participación ciudadana ya no es un tema teórico ni ocurre solamente el día de la elección sino que hay otros 364 días en el año en los que es posible hacer que la democracia y el gobierno funcionen para nosotros. Esto si tenemos una estrategia y nos concentramos en cambios precisos, en los lugares que más nos duelen, nos afectan o nos benefician como ciudadanos.

VIII. UN RETO PARA EL GOBIERNO ABIERTO: ACCIONES REPLICABLES Y ESCALABLES

Con frecuencia, ciertas firmas de consultoría o dependencias públicas nos preguntan si el mecanismo es replicable en otros servicios públicos, incluso a las Unidades Médico Familiares (UMF) del propio Instituto. Suena bien. Y, por supuesto, es bastante sencillo hacerlo. Pero, en algún sentido, esta idea de replicabilidad no reconoce que el GA es una construcción conjunta entre los actores involucrados en un proceso de mejora o, quizá más importante, en un problema de política pública. Ello no significa que los componentes del mecanismo no puedan reutilizarse en un nuevo modelo de GA; significa que todas las partes deben antes reconocer que el problema es compartido y que la solución requiere sentarse a la mesa para repensar el problema.

Al ser consultada recientemente por la Fundación Teletón, Transparencia Mexicana recomendó utilizar un modelo similar para los CRIT que son la unidad operativa de dicha fundación. Las recomendaciones sirvieron para desarrollar el modelo *Teletonabierto.org* en el que se invita a la comunidad a visitar los centros en el momento en el que así lo prefieran.

La planeación del mecanismo de participación ciudadana en guarderías fue la parte más compleja del proceso porque, ade-

más de tomar mucho tiempo, supuso armonizar visiones y pensar el mecanismo desde tantos ángulos —el político-clientelar, el sindical, el operativo, el burocrático, el de tecnologías de la información— como perspectivas tienen los actores involucrados. La presión social para salir con resultados inmediatamente era intensa. Había dolor en la comunidad y era entendible que se esperaran cambios instantáneos. Pero, como se ha dicho, el grupo de trabajo no buscaba atender la coyuntura, sino construir una figura nueva. De este modo, el resultado de un proceso deliberadamente complejo y exhaustivo fue un mecanismo sencillo y efectivo de participación que todavía sigue vigente.

IX. EL GOBIERNO ABIERTO Y LOS DERECHOS HUMANOS

GA no es sólo transparentar información o poner documentos en bases de datos abiertas (*open data*). Las estrategias de GA requieren dirección y sentido más allá del potencial de la información o de la eficiencia de procesos. Resolver problemas de política pública es contribuir a la exigibilidad de los derechos humanos en nuestra Constitución. GA es proponer iniciativas accesibles que beneficien a los ciudadanos de manera directa y que faciliten el ejercicio de sus derechos.

A diferencia de las estrategias para eficientar el uso de recursos o mejorar la calidad de los servicios, las iniciativas de GA tienen una vocación doble. Por un lado, buscan contribuir a la innovación gubernamental mediante el despliegue del talento de comunidad, y, de forma simultánea, promover activamente el ejercicio de los derechos humanos que una sociedad democrática debe asegurar. El mecanismo de participación social en guarderías tiene esos mismos objetivos: asegurar el derecho a una información de calidad, el derecho a la salud pública integral y el derecho a la calidad en los servicios públicos. Lo que busca el GA es transformar vidas. De ahí la importancia de este tipo de iniciativas, que buscan aprovechar el potencial de la información,

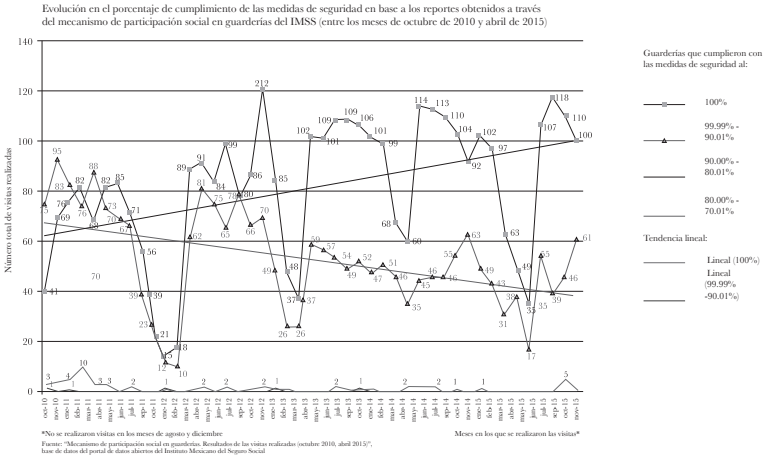
la tecnología y el deseo de muchos mexicanos de participar para cambiar su entorno: GA para que la escuela y la guardería estén en buenas condiciones, para acceder a una beca, para que el gobierno funcione bien.

A diferencia de muchas iniciativas de participación social, las de GA tienen la ventaja de concentrarse en asuntos concretos, evitando que el ciudadano pierda interés. Aunque se apoya en herramientas de “reporte ciudadano” su objetivo no es “mapear” los problemas sino atenderlos. Esa es la diferencia entre un mecanismo de participación social y la expresión orgánica de muchos mexicanos que, ejerciendo su derecho a la libertad de expresión, denuncian o reportan casos de corrupción en *Twitter* sin que haya consecuencias para los denunciados.

En las iniciativas de GA la participación ciudadana no es desinteresada. Al contrario, la gente participa porque quiere algo mejor para sus hijos, su comunidad, su calle —como mejores banquetas y alumbrado público—. El ciudadano participa en la defensa del interés público porque le conviene participar y no sólo porque sea deseable hacerlo. El ciudadano responde a la invitación, y participa activamente, porque así consigue que la democracia funcione para todos, incluido cada uno de nosotros.

Al momento de cerrar este texto, el Secretariado Técnico Tripartita de la Alianza para el Gobierno Abierto en México, terminó de evaluar más de una docena de experiencias que contendieron para representar a México en la Cumbre de Gobierno Abierto en 2015. El Mecanismo de Participación Social en Guarderías resultó seleccionado como el que México postulará al premio global de GA. Es incierto aún si nuestro país será finalista en esta contienda, pero el hecho de que varios años después de creado, un mecanismo pionero de GA siga funcionando y despertando interés entre los evaluadores, hace pensar que las 35,000 madres y padres que han participado hacen que nuestro país funcione mejor y tenga algo que compartir con el mundo.

LA CALIDAD DE LAS GUARDERÍAS DEL IMSS



EL IMPACTO SOCIAL DE “MEJORA TU ESCUELA”

Manuel GUADARRAMA*

Por la ignorancia se desciende a
la servidumbre, por la educación
se asciende a la libertad.

Diego Luis CÓRDOBA
(1907-1964), abogado y político

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *¿Cómo surge Mejora Tu Escuela?* III. *¿Qué problemas se encontraron para llevar a cabo Mejora Tu Escuela?* IV. *Impacto y lecciones aprendidas*. V. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

En la era del conocimiento, el capital humano representa el principal componente de una sociedad competitiva, por ello, mientras más formación académica se alcance, mejor. En 1950, México tenía una escolaridad promedio de 2.19 años, mientras que países como Singapur contaban con 2.71 años.¹ En 2010, transcurridos 60 años, el país asiático alcanzó 10.81 años de escolaridad promedio. En cambio México, para el mismo plazo, llegó a 8.79 años de escolaridad. En términos aritméticos, la diferencia entre los años

* Coordinador de Finanzas Públicas en el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco).

¹ Barro-Lee Educational Attainment Dataset.

de escolaridad no es muy grande; sin embargo, la perspectiva cambia cuando se consideran los resultados obtenidos gracias a la estrategia de educación que implementaron los países asiáticos. En el aspecto económico, Singapur ha alcanzado un PIB per cápita de \$56,286.79 USD, mientras que México apenas consiguió \$ 10,361 USD,² es decir, casi cinco veces menos que el nuevo país industrial de Asia. Lo anterior es un claro ejemplo de la relevancia de la educación para el desarrollo y competitividad de un país.

Al respecto, el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) define la competitividad como la capacidad de un país para atraer y retener talento e inversión. Uno de los factores clave para la competitividad es la educación. Contar con educación de calidad es apostarle al crecimiento económico, a la movilidad social, a mayores niveles de seguridad, a reducir la informalidad en general y a mejorar las condiciones de gobernanza.

Mejorar la calidad de la educación comprende no sólo gastar más sino mejor: elevar los niveles de alfabetización, mejorar la cobertura de la educación, contar con infraestructura adecuada en las escuelas y aulas, renovar los programas escolares acorde a las necesidades globales, aspectos que en conjunto ayuden a perfeccionar el nivel de conocimientos de los estudiantes y con ello su potencial y capacidad para competir.

En este sentido, el Imco desarrolló una herramienta electrónica llamada *Compara Carreras*,³ la cual permite hacer un análisis de costo y beneficio sobre la decisión de elegir una carrera profesional. En este estudio se midió el ingreso promedio de los egresados de educación superior de distintas carreras, como se muestra a continuación:

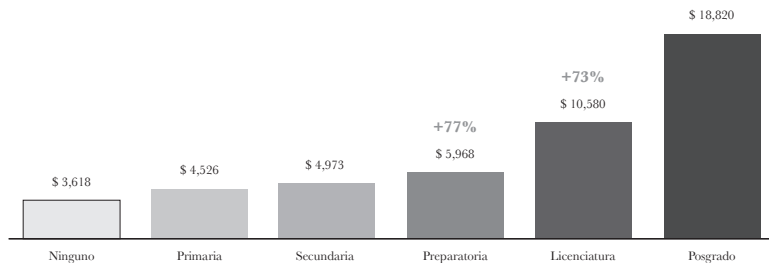
² Banco Mundial, Maddison Historical GDP Data, World Economics Database.

³ Consulta en <http://imco.org.mx/comparacarreras>.

PROMEDIO DE INGRESOS DE ACUERDO AL NIVEL EDUCATIVO

Un licenciado, en promedio, gana tres cuartas partes más que una persona que sólo terminó la preparatoria:

Salario mensual promedio por nivel educativo



Fuente: Cálculos del IMCO con información del INEGI, ENOE 2014-IV

De lo anterior se desprende que a mayor grado de preparación académica una persona cuenta con mejores herramientas para ingresar al mercado laboral y obtener mayores ganancias. Mientras que alguien con la secundaria terminada (educación básica) aspira a obtener un salario de \$4,975, un egresado universitario ganará 77% más. De este modo, la inversión de años de estudio es directamente proporcional al nivel de ingreso percibido. La mayoría de los padres de familia saben que la educación es la vía para que sus hijos puedan acceder a una vida mejor. En otras palabras, la educación es rentable.

Entonces, si la educación resulta primordial tanto para el desarrollo personal como general de un Estado, ¿qué está pasando en nuestro país? El avance logrado no es menor. Reconocer la educación secundaria como básica y la media superior como obligatoria para todos los mexicanos, la inversión en el sector y el rediseño del modelo educativo, son parte de las estrategias que nos sitúan con sólo 2.02 años menos de formación que Singapur. Sin embargo, siguiendo el ejemplo, ¿cuál es la diferencia que generan esos \$45,925.79 USD en el PIB per cápita?

II. ¿CÓMO SURGE MEJORA TU ESCUELA?

Si estamos de acuerdo en que más educación se traduce en mayor bienestar y que hay una clara correlación entre el nivel de ingresos y educación, entonces ¿por qué existen tantos obstáculos para acceder a una educación de calidad? ¿Qué padre de familia no quiere una buena educación para sus hijos? ¿Quién no quisiera tener acceso y usar mejor la información? ¿Quién y cómo se puede ayudar a los estudiantes y maestros? En términos generales, ¿cómo se puede mejorar la educación en México?

Las anteriores preguntas fueron la base para idear el proyecto Mejora tu Escuela, —que empezó llamándose *Compara Tu Escuela*—, pensado como una herramienta en Internet de fácil acceso que permitiera a cualquier persona el ejercicio de la comparación. En noviembre de 2009 se lanzó el portal www.compara-tuescuela.org como un instrumento para dar seguimiento concreto al desempeño y la calidad de las escuelas a través de información útil que permite comparar sus logros académicos. Esto es, que se puede fijar la atención en dos o más escuelas para mostrar sus relaciones o apreciar sus diferencias o semejanzas, con lo cual se constituyó un buen comienzo para generar incentivos a realizar cambios en la educación en México.

La comparación, medición y evaluación son actividades indispensables para las políticas públicas. Al respecto, la dinámica de comparación⁴ ha demostrado su eficacia para generar incentivos a la competencia y a la mejora por parte de los actores sociales. Por ello, la convicción del Imco es que gobernar sin información es gobernar mal y exigir sin argumentos sólo es pretensión.

El proyecto se concibió desde un inicio no sólo para incentivar los cambios en el ámbito público, sino también para incidir en los usuarios y operadores del sistema educativo. Así, teniendo identificada la necesidad de mejorar la educación, se buscó crear un mecanismo para generar incentivos al cambio y que influye-

⁴ Por ejemplo, se ha utilizado en los índices de competitividad de IMCO.

ra directamente en los actores del sistema educativo: alumnos, maestros, padres de familia y autoridades.

El Imco realizó una revisión de la información pública disponible en materia de calidad educativa que comprendiera los siguientes requisitos:

- a) Contener información útil para los ciudadanos.
- b) Que las bases de datos abarcaran la totalidad del país.
- c) Que la información fuera generada por una misma fuente o metodología.
- d) Que la información pudiera ser comparable en tiempo y en espacio.
- e) Que los datos fueran generados con una periodicidad determinada.
- f) Que la información no versara sobre personas sino sobre instituciones educativas.

La prueba Enlace aplicada por la Secretaría de Educación Pública (SEP) desde 2006, cumplía con las características mencionadas, ya que ofrece información específica a padres de familia, estudiantes, maestros, autoridades y sociedad en general para mejorar la calidad de la educación. Enlace es una herramienta efectiva para identificar las fortalezas y debilidades de las escuelas, implementar programas focalizados, así como generar acciones específicas que perfeccionaran la educación. A mayor detalle, esta prueba fue diseñada para implementarse dentro de la categoría de educación básica,⁵ aplicable a todas las escuelas primarias y secundarias del país, tanto públicas como privadas. Desde su primera realización en 2006, la prueba se ha repetido cada año en los últimos cuatro grados de primaria, así como en el último grado de secundaria, y a partir de 2009, la evaluación se amplió a los grados restantes de secundaria.

Cabe destacar que no todos los datos a disposición del público se encuentran en formato abierto, es decir, no toda la informa-

⁵ Artículo 3o. constitucional.

ción utilizada puede ser trabajada, manipulada y descargada por los usuarios. Aunque pareciera una característica no relevante, el uso de datos abiertos es fundamental para que los ciudadanos puedan darle alguna utilidad a la información pública. En pocas palabras, de poco sirve contar con un millar de archivos en formato PDF o imágenes escaneadas, si la información que contienen no se puede sistematizar, leer y traducir en un producto útil para la población. En este sentido, la disponibilidad de datos abiertos no debiera tener ninguna otra limitante que las originadas por la tecnología y la regulación de transparencia.

La actual plataforma Mejora Tu Escuela consiste en la utilización de información pública que incluye: la base de datos de la prueba Enlace; datos sobre el censo de escuelas, maestros y alumnos de educación básica y especial, entre las que destaca la base de datos de personal censado, en funciones y por materia; así como información general de alumnos y escuelas. Esta plataforma se construyó a partir de datos públicos acerca de la localización de las escuelas primarias, secundarias y preparatorias públicas y privadas de todo el país, así como de los resultados obtenidos en la prueba Enlace de español y matemáticas.

Mejora tu Escuela complementa la función de informar y comunicar, ya que sin comunicación e información efectiva, la evaluación y rendición de cuentas no puede ser posible. El ejercicio de rendir cuentas radica no sólo en informar a los ciudadanos, sino en hacerlos partícipes de la gestión gubernamental a través del aprovechamiento de todas las herramientas que vinculen al gobierno y a la sociedad. Así, una de las herramientas que facilita este vínculo son las plataformas de Internet. En el siglo XXI, la información que no esté disponible en Internet prácticamente se convierte en información inexistente.

Otro aspecto fundamental de la plataforma es que se diseñó de tal manera que la información de la prueba Enlace se presenta de forma “ciudadana”, es decir, que los usuarios pueden manejar los datos sencilla y claramente. La información permite identificar la escuela por nombre o por ubicación geográfica y

gracias a ello se facilita comparar rápidamente distintas escuelas. En este aspecto, es necesario enfatizar que “traducir” o “ciudadanizar” la información es una de las obligaciones más importantes de la sociedad civil organizada. No hay que olvidar que el propósito último debe ser el de reducir la brecha entre los ciudadanos y los gobiernos, para lo cual, una comunicación sencilla y eficaz es indispensable.

Ahora bien, para fomentar la comparación entre escuelas, el Imco diseñó una metodología sencilla para categorizarlas de acuerdo a un semáforo educativo. Primero, se consideró la distribución total de las escuelas y sus calificaciones. De la distribución, se eliminó a las escuelas en las que alguno de los grados escolares no tomó la prueba Enlace, con el fin de no provocar un sesgo hacia resultados bajos. En segundo lugar, los valores para la creación del semáforo educativo consideraron 50% de las escuelas con las calificaciones más bajas en el nivel “reprobado”. El siguiente 20% de las escuelas se clasifican en el nivel “de panzazo”, mientras que otro 20% entran al nivel “bien”, y finalmente, el mejor 10% de las escuelas están en el nivel “excelente”.

Con este sencillo semáforo y una vez seleccionada la o las instituciones educativas, se conoce a qué nivel escolar pertenece la escuela (preescolar, primaria, secundaria o bachillerato), el turno de la escuela (matutino o vespertino), el sector (escuela privada o pública), y la posición estatal y semáforo educativo. De igual forma es posible conocer los resultados generales de la prueba Enlace, así como de manera particular su puntaje en la comprensión del español y de las matemáticas. Así, la plataforma de Mejora Tu Escuela concentra información útil y herramientas comparativas para beneficio de los ciudadanos en general y en particular de los padres de familia, alumnos y autoridades educativas.

1. *El reconocimiento*

Después de su lanzamiento, el portal provocó gran interés y logró buena aceptación e interacción con los usuarios, por lo

que fue nutrido con actualizaciones de información y mejoras de usabilidad con el fin de ampliar aún más su alcance. En virtud de la influencia alcanzada y la calidad de su información, en la segunda edición del Premio a la Innovación en Transparencia para la Mejora de la Gestión 2012, organizado por la Auditoría Superior de la Federación; el Banco Mundial; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos; el Instituto Nacional de Administración Pública, y la Secretaría de la Función Pública, el portal ganó el primer lugar en la categoría de organización civil. Este premio tiene como propósito difundir y reconocer las experiencias y/o innovaciones que, utilizando tecnología, datos y el acceso a la información, se traduzcan en mejoras sustantivas de instituciones en beneficio de la población. De esta manera se reconoció al portal como un mecanismo de apoyo para la exigencia de una educación de calidad, a través de la difusión de información relevante para los padres de familia y actores relevantes.

2. *La renovación*

En 2013, el portal se transformó nuevamente e incorporó mejoras de contenido para nuevos tipos de usuario y herramientas de mejora para las escuelas. Dejó de llamarse *Compara Tu Escuela* y se transformó y renovó con la plataforma electrónica *www.mejoratuescuela.org*, el cual está en línea con una mayor dinámica e interacción.

Sin duda, la relevancia del portal radica en que, aunque el sitio web de la SEP permite la descarga de bases de datos con los resultados de la prueba Enlace por alumno, los ciudadanos en general, y en particular los padres de familia, maestros y estudiantes, no podían hacerlo de manera fácil y que permitiera realizar comparaciones entre las escuelas. El resultado que se podía obtener se limitaba a la calificación absoluta en la prueba, sin opción a hacer sugerencias, denuncias, comparaciones y mejoras a las escuelas del país.

Mejora Tu Escuela refleja claramente el valor social de la información pública y de GA: al utilizar la información pública disponible por parte de la SEP como principal insumo para desarrollar la plataforma y usar la información con fines comparativos y de mejora para las escuelas públicas y privadas del país.

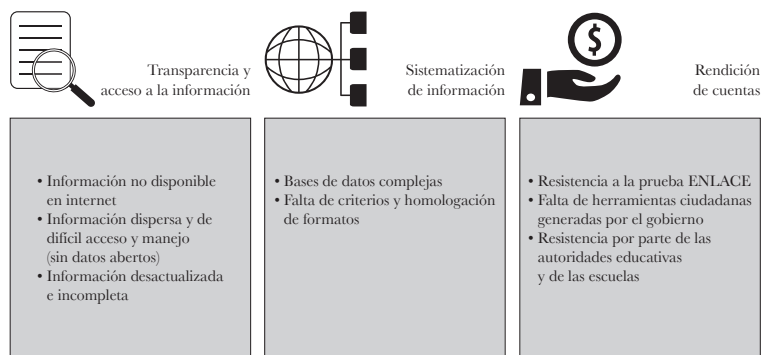
El portal, además de promover la difusión de los resultados y el desempeño de la escuela preescolar, primaria, secundaria, bachillerato y biblioteca ubicándolas por estado, municipio y localidad y la comparación del desempeño y fortalezas de los planteles, promueve la participación activa de los usuarios al poder calificar escuelas y hacer comentarios puntuales sobre la educación que se imparte y las áreas de oportunidad. Además, otorga herramientas e información de apoyo que facilita la mejora de las instituciones educativas. Todo lo anterior no podría llevarse a cabo sin una política de gobierno y datos abiertos por parte de la administración pública federal.

Los logros del proyecto Mejora Tu Escuela se construyeron a través de diversas experiencias, dificultades, soluciones y lecciones que pueden aportar en gran medida a resaltar la importancia y uso de la información pública, por lo que a continuación se abordarán algunos de ellos.

III. ¿QUÉ PROBLEMAS SE ENCONTRARON PARA LLEVAR A CABO MEJORA TU ESCUELA?

Para la realización de Mejora Tu Escuela se encontraron distintos tipos de obstáculos o dificultades. En general, podemos identificar tres tipos de problemas relacionados con:

- 1) Transparencia y acceso a la información.
- 2) Sistematización de la información.
- 3) Rendición de cuentas.



1. *Problemas de transparencia y acceso a la información*

Estos han sido el principal obstáculo para la realización del proyecto de Mejora Tu Escuela. Concretamente, la información utilizada por la plataforma se tuvo que solicitar de manera reactiva. Es decir, aun cuando se trataba de una obligación de transparencia prevista por la ley, no toda la información estaba disponible en Internet. Por ello se tuvieron que realizar solicitudes de acceso a la información y, en aquellos casos en que era negada o declarada “inexistente”, interponer recursos de revisión ante la autoridad en la materia. Se solicitó información en relación con el Censo Educativo,⁶ así como información sobre diversas bases de datos de programas federales (por ejemplo, escuelas de excelencia, de tiempo completo, escuela segura, etcétera).

Aunque el acceso a la información ha tenido grandes mejoras, en materia educativa siguen habiendo dificultades importantes, sobre todo en lo referente a escuelas beneficiadas por programas federales. Los datos no están actualizados y para obtenerlos es necesario realizar búsquedas complicadas entre muchísimos sitios de Internet. En pocas palabras, la información se encuentra a muchos clics de distancia.

⁶ Censo ordenado por la última reforma educativa.

En este sentido, para poder acceder a la información, el IMCO tuvo que realizar procesos de *escrapeo*, es decir, se realizaron búsquedas determinadas para la recolección de datos mediante programación de computadoras. Sin este proceso especializado la información no podría haber sido utilizada para la plataforma. Específicamente, se *escrapeó* la información del Censo e información de nóminas magisteriales. Con este proceso se obtuvieron bases de datos con información útil. Sin embargo se detectó otro problema: la información estaba incompleta, con lo que aumentaron los retos por resolver.

2. Problemas con la sistematización de información

Una vez que se logró acceder a la información, se obtuvieron diversas bases de datos con distinto contenido, calidad y tamaño, lo cual dificultó su manejo. El hecho de que los gobiernos no utilicen un criterio estandarizado para la generación de archivos e información, complica la integración de las bases de datos, pero sobre todo, dificulta su sistematización. Por ejemplo, la SEP es la institución encargada de recopilar la información de las entidades federativas, pero cada entidad envía información en distintos formatos sin criterios de homologación y armonización de conceptos. Un estado podía reportar cierto número de profesores comisionados y reportar otro de administrativos sin hacer una distinción entre unos y otros, lo cual dificulta su ordenamiento e imposibilita su comparación.

De igual forma, la dispersión de la información es un obstáculo para la sistematización. Como ya se mencionó, antes de la plataforma de Mejora Tu Escuela no se contaba con un portal que concentrara información sobre la calidad educativa. Cabe mencionar que la información empleada comprende no sólo la generada por la administración pública federal, sino también por diversos sujetos y entes públicos obligados en términos de la legislación de transparencia, de finanzas públicas y de educación.⁷

⁷ Mejora Tu Escuela comenzó a funcionar desde 2009, mucho antes de la reforma constitucional en materia de transparencia que estableció el Siste-

En términos generales, el proceso de sistematización abarca el ordenamiento de una serie de elementos, pasos y etapas relacionados con la educación del país, con el fin de otorgar funciones y jerarquías a los diferentes elementos. Para lograrlo, las bases de datos empleadas por el Imco tuvieron que ser limpiadas y adaptadas para tratar de eliminar, en la medida de lo posible, información heterogénea, dispersa e incompleta.

De este modo, el procesamiento de datos tuvo que pasar por un proceso de revisión humana. El Imco tuvo que corregir muchos de los datos que se encontraban en las bases, por ejemplo, localización de las escuelas, datos de contacto e incluso nombres incorrectos de las escuelas. En resumen, le dio un sentido a la información disponible que se encontraba de forma dispersa, dispareja y enredada, lo que constituyó uno de los principales obstáculos para lograr un uso que agregara valor social a la información pública.

3. Problemas relacionados con la rendición de cuentas

El acceso a la información y la transparencia son dos conceptos e ideas que han adquirido una relevancia fundamental para el fortalecimiento de los gobiernos democráticos. La notoriedad de estos conceptos ha llegado a tal grado que comúnmente escuchamos a los funcionarios públicos referirse a ellos como si fueran indisolubles e indispensables para el desempeño de cualquier labor pública. Sin embargo, conviene aclarar que tanto uno como el otro tienen dimensiones e implicaciones distintas y al mismo tiempo complementarias. Asimismo, es necesario referirse a un concepto que igualmente está permeando los discursos en el ámbito público: la rendición de cuentas.

ma Nacional de Transparencia, por lo que la recopilación y procesamiento de información dependía en buena medida de las reglas y sistemas de acceso a la información de los estados de la República.

Más allá de una definición técnica o fastuosa, la rendición de cuentas consiste en informar y participar en la gestión gubernamental a través del aprovechamiento de todas las herramientas que vinculen al gobierno y a la sociedad. La rendición de cuentas tiene como misión reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos establecidos de la mano con el ciudadano, legitimar las acciones de gobierno de cara a la ciudadanía y en su caso, sancionar a los responsables.

El éxito de Mejora Tu Escuela consiste en que se ha posicionado como una herramienta para la rendición de cuentas. A la fecha, ningún portal electrónico o herramienta similar a Mejora Tu Escuela está disponible para la ciudadanía. Por una parte informa el desempeño de las escuelas con base en información pública, y por otro, genera herramientas de participación ciudadana, como el comparador y otras secciones de interacción enfocadas a mejorar la calidad de la educación.

En este contexto, uno de los problemas más graves y difíciles de superar tiene que ver con la oposición por parte de las autoridades educativas y personal de las escuelas (sobre todo de las particulares o privadas) en mostrar los resultados de la prueba Enlace. Existe una gran resistencia a rendir cuentas, a informar a la ciudadanía y a involucrar activamente a los padres de familia y alumnos a opinar y mejorar la calidad de la educación. Cuando el portal se presentó oficialmente y se le dio difusión, el número de visitas al sitio fue creciendo de manera constante, al cabo de unas semanas llegaban peticiones diarias de padres de familia, alumnos y personal de las escuelas con distintas inquietudes.

Por un lado, los padres de familia y los alumnos querían saber si existía más información sobre determinada escuela o las razones por las cuales su institución educativa no aparecía en el portal. Por otro lado, maestros y directores de escuelas públicas y privadas solicitaban que se eliminara la información sobre su escuela, ofrecían sobornos por modificar la información y también

se recibieron amenazas y agresiones exigiendo alterar o eliminar los datos sobre la prueba Enlace. Muchos directivos y maestros argumentaban que la información publicada era de uso exclusivo del gobierno y que se había obtenido de forma ilegal. Exigían que el Imco mostrara su autorización o permiso para poder publicar y elaborar la plataforma Mejora Tu Escuela.

Si bien es cierto que la prueba Enlace contenía información con datos confidenciales protegidos por la regulación de datos personales, es necesario aclarar que el contenido usado por la plataforma únicamente utiliza la información pública proporcionada por las autoridades obligadas, en pleno cumplimiento de la legislación de transparencia y protección de datos personales. No obstante, la resistencia por parte de los actores del sistema educativo fue profunda y constante, unas veces caricaturesca y otras alarmante.

Uno de los hallazgos del Imco en este proceso fue que la oposición a transparentar y rendir cuentas no era exclusiva de la autoridad educativa, sino también de maestros y padres de familia, cada uno con distintos argumentos y tipos de interés. Por ejemplo, algunas peticiones o amenazas para bajar o eliminar la información de Enlace pretendían evitar el desprestigio de la institución al fomentar la comparación con otras escuelas; otras peticiones se enfocaron en la competencia entre escuelas (públicas y privadas), y finalmente un buen número de denuncias y acusaciones recibidas versan sobre asuntos de índole personal, por ejemplo, conflictos entre los propios maestros, entre directivos de escuelas y de igual forma, de problemas de padres de familia con maestros.

En este último aspecto, el problema adquiere nuevas dimensiones: ¿cuándo es necesario informar a la autoridad correspondiente sobre algún conflicto denunciado en la plataforma? ¿En qué momento un asunto entre particulares —por ejemplo, un maestro y un padre de familia— termina por convertirse en un asunto público? ¿Hasta dónde el Imco debe intervenir en las solicitudes y denuncias recibidas por el portal?

Otra parte de la oposición a rendir cuentas sobre la valoración de la calidad de la educación se vio reflejada recientemente con la cancelación de la prueba Enlace, principal insumo de la plataforma de Mejora Tu Escuela. Al respecto, es pertinente recordar lo que escribió Juan Pardinas, director del Imco:

Si se le pregunta al licenciado Chuayffet por la cancelación de la prueba Enlace, él endosa toda la responsabilidad al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Durante las negociaciones de la reforma educativa, el secretario Chuayffet no pudo o no quiso alertar sobre la indefinición y el abandono en el que quedaría este termómetro de la calidad educativa.

...La cancelación de la prueba Enlace resultó un generoso regalo para aquellos que se benefician de la falta de rendición de cuentas a nivel de los gobiernos estatales.⁸

Los problemas asociados a la rendición de cuentas por parte de las autoridades educativas y directivos de escuelas, tanto públicas como privadas, siguen siendo el principal obstáculo para la conformación de la plataforma de Mejora Tu Escuela, que tiene como propósito dar a los ciudadanos y en especial, a los padres de familia, acceso fácil a información útil que les permita comparar el logro académico y emprender acciones para su mejora.

IV. IMPACTO Y LECCIONES APRENDIDAS

El impacto de Mejora Tu Escuela se puede ver reflejado en varias de las soluciones a los problemas antes mencionados, así como en las decisiones de la autoridad educativa y en los distintos medios de comunicación en los que se difundió la plataforma. Brevemente se mencionarán las soluciones aplicadas a los problemas de transparencia y acceso a la información, sistematización de la información y rendición de cuentas.

⁸ Publicado en el periódico *Reforma* el 26 de enero de 2014.

Para dejar atrás los obstáculos de acceso a la información y su tratamiento, el Imco realizó un uso intensivo de la tecnología. Por ejemplo, para solicitar buena parte de la información empleada por la plataforma, se realizó programación especial para la búsqueda remota de las bases de datos e identificación de los sistemas de acceso a la información. Posteriormente, se ejecutaron programas y códigos para la lectura de las bases de datos y con ello se redujo prácticamente a cero la posibilidad de errores en la valoración e interpretación de la información. Asimismo, este ejercicio de programación permitió identificar datos incompletos, erróneos y que tuvieran alguna inconsistencia. En particular, la tecnología se aplicó para obtener la información del Censo Educativo, ya que las bases tuvieron que ser *escrapeadas* y procesadas.

Los datos abiertos son un factor imprescindible para el uso de la información pública. Sin datos que permitan su modificación, descarga y procesamiento, el uso de la información pública y su función social prácticamente se reduce a nada. Asimismo, invertir en tecnología, sistemas de información y plataformas electrónicas puede solucionar buena parte de las trabas al acceso a la información y la rendición de cuentas para mejorar la relación con los ciudadanos. Si bien con la sola tecnología no se puede llegar a la rendición de cuentas, es un factor determinante para alcanzarla. Quien es poseedor de información precisa puede tomar mejores decisiones.

Además del uso de tecnología, la implementación de estándares y formatos para la generación de la información pública es un requisito para reducir la falta de transparencia y el acceso a la información. De acuerdo a los reportes estadísticos del Instituto Nacional de Acceso a la Información,⁹ gran parte de las solicitudes de acceso a la información se rechazan por inexistencia de la información. Entre otras cosas, ello se debe a que los archivos no son generados bajo un mismo protocolo, sin datos abiertos y en formatos de reporte no armonizados.

⁹ Disponibles en <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/AIP-Estadisticas.aspx>.

El Imco enfrentó las resistencias antes mencionadas a través de distintas estrategias. Por ejemplo, ante la falta de acceso a la información se agotaron todos y cada uno de los mecanismos jurídicos contemplados para garantizar este derecho humano. Desde las obligaciones de transparencia mínimas, pasando por las solicitudes de información, hasta llegar a los recursos de revisión y peticiones sociales.¹⁰

Otro tipo de obstáculos tuvieron que ser superados a través de la fundamentación y exigencia del cumplimiento de las facultades y obligaciones de las autoridades educativas, directivos de escuelas, maestros y padres de familia. Es relevante señalar que el Imco siempre ha mantenido una política de diálogo tanto con funcionarios como con ciudadanos, y con Mejora Tu Escuela no fue la excepción. Por ejemplo, cuando se presentaron conflictos entre escuelas particulares que competían, se convocó a las partes interesadas a que conocieran a fondo cómo se elaboró la plataforma, de dónde se sacaba la información y el marco legal aplicable. De esta forma, se pudo continuar con la plataforma actualizada y sin eliminar información a conveniencia.

Como se mencionó, la comparación y exhibición de resultados de calidad educativa no eran el único objetivo de Mejora Tu Escuela; lo que se buscó es que la plataforma tenga distintas formas de impacto. Un primer impacto social es que la ciudadana pueda conocer cómo se encuentra la calidad educativa a un nivel desagregado por escuela, que las personas pudieran tomar decisiones informadas para la elección de un plantel educativo, etcétera. Adicionalmente, se buscó propiciar y generar cambios directos en las escuelas. En virtud de lo anterior, la plataforma plantea cuatro pasos a realizar por todos los usuarios: 1) conoce; 2) compara; 3) califica, y 4) mejora tu escuela —de ahí el nombre que lleva esta plataforma—.

¹⁰ Para que la prueba Enlace no fuera suspendida, se realizó una conferencia de prensa presentando las implicaciones de esta cancelación y se realizó una petición con firmas de ciudadanos a través de una plataforma electrónica: www.mejoratuescuela.org/peticiones/sienlace.

En el apartado Califica tu escuela se les pide a los usuarios contestar un breve cuestionario sobre la preparación y asistencia de maestros, relación que establecen con padres de familia, la infraestructura de la escuela, la participación de padres de familia y la honestidad y transparencia de los exámenes aplicados. Además del cuestionario, la plataforma permite que los usuarios dejen comentarios que son publicados cuando están asociados a una escuela.

Este sencillo apartado de publicación de comentarios se convirtió en un reto formidable para el Imco por dos razones: la primera, por la cantidad de comentarios y usuarios de la plataforma creció considerablemente y que se han mantenido en el tiempo; esto implicó la conformación de un equipo profesional que atendiera permanentemente todas las peticiones y preguntas.

El segundo factor que representó un reto al Imco fue que los comentarios publicados ocasionaron disputas con algunos usuarios que necesitaron tener acceso a métodos de conciliación y de asesoría legal. En este punto, el equipo de Mejora Tu Escuela se enfrentó con el dilema de determinar cuándo un comentario no debía ser publicado o eliminado de la plataforma. El Imco formuló unas sencillas reglas para el uso de la plataforma, por ejemplo, se les pide a los usuarios dirigirse y expresarse con respeto y sólo realizar observaciones o comentarios objetivos sobre la calidad de la educación. En caso de no hacerlo, los comentarios son editados o eliminados de la plataforma. Asimismo, se introdujo la regla para que todos los asuntos de índole personal se omitieran de ser expresados en la plataforma, siempre y cuando no impacten en el desempeño educativo, en su calidad o en la falta a las obligaciones educativas del marco jurídico en general. De esta forma, se ha mantenido el sitio en funcionamiento, contemplando las cuatro acciones antes mencionadas y bajo estándares pertinentes de uso.

Finalmente, para la mejora de las escuelas, se trabajó en proporcionar a las personas información y herramientas útiles. Por ejemplo, en la sección de herramientas se puede encontrar infor-

mación sobre cómo prepararse para los exámenes, qué funciones tiene el Consejo Técnico Escolar, datos sobre la rendición de cuentas en las escuelas, mención sobre la existencia de instalaciones para personas con discapacidad, sugerencias para la estimulación temprana, orientación sobre la prueba PISA, información sobre alimentación de niños, detección de *bullying*, etcétera. La página contiene decenas de infografías descargables útiles para los padres de familia, los alumnos, los maestros y el público en general.

Por otro lado, Mejora Tu Escuela también contiene información sobre los programas en materia educativa del gobierno federal, como el de escuela segura, excelencia para abatir el rezago educativo, entre otros. De igual forma, se encuentra información sobre programas a cargo de organizaciones de la sociedad civil y empresas, tanto a nivel nacional como local.

V. CONCLUSIONES

Mejora Tu Escuela se ha encargado de señalar diversos problemas en el sector educativo y sentar las bases para trabajar en un mejor diseño que ayuda a elevar su calidad. Para ello y en virtud de su construcción y difusión, se han presentado los siguientes aspectos a considerar:

- El proyecto no sólo utiliza y presenta los datos públicos de manera ordenada, sino que los vuelve manejables y los dota de valor social. Por sí solos, los datos públicos no generan impacto o cambio, es necesario transformarlos en algo útil y cotidiano para las personas.
- La participación de sociedad y actores del sistema educativo es fundamental para que Mejora Tu Escuela funcione y siga aportando valor social. Las personas tienen que ver que parte del cambio se genera desde el gobierno, pero que la participación social también es fundamental para alcanzarlo.

- Además de los mecanismos de comparación, se proporcionan otro tipo de herramientas de fácil aplicación y de utilidad para las escuelas.
- Mejora Tu Escuela no es sólo crítica y comparación, sino también aporta propuestas de mejora y cambios. Por ejemplo, se logró que Enlace se siguiera aplicando a nivel de bachillerato, que la prueba se volviera a aplicar en 2015 para todas las escuelas del país y que se publique la información del Censo para conocer las deficiencias de las escuelas y comenzarlas a atender.

En pocas palabras, el proyecto de Mejora Tu Escuela conjuga un uso de información pública responsable junto a la difusión de una serie de documentos y análisis desarrollados por los gobiernos y por la sociedad civil, cuyo objetivo general es promover una mejor calidad educativa a nivel nacional y con ello contribuir al desarrollo del país.

ABRIR DATOS PARA REDUCIR LA MORTALIDAD MATERNA

Ania CALDERÓN MARISCAL*
Gabriel RIVERA CONDE**

SUMARIO: I. *La mortalidad materna en México.* II. *Un acercamiento desde los datos.* III. *El análisis.* IV. *Controles prenatales.* V. *Distancia a clínicas.* VI. *Prospera Digital.* VII. *Los datos abiertos como herramientas para mejores política públicas.*

Francisco I. Madero es una localidad con 1,500 habitantes que se encuentra a 100 kilómetros al sureste de San Cristóbal de las Casas, en el estado de Chiapas. La mayoría de las mujeres de esta población viven por debajo de la línea de ingreso de bienestar¹ y tienen en promedio 2.8 hijos durante su vida.² Las mujeres embarazadas, asisten a sus controles prenatales en la unidad médica rural del IMSS-Prospera, en el centro de la localidad. El pequeño centro de consulta tiene un médico, que por lo general reside en la

* Directora general de datos abiertos de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional, Presidencia de la República.

** Presidente del Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CTESIODM), Presidencia de la República.

¹ 1,673 pesos al mes, Coneval, 2015. <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

² Véase http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Proyecciones/Datos/Proyecciones_municipios_y_localidades/Localidades/Chiapas_loc.xlsx

localidad durante su servicio social, y tres enfermeras que atienden en el único consultorio de medicina general del área.

Para dar a luz, o en caso de una emergencia, las mujeres embarazadas de Francisco I. Madero deben trasladarse cerca de 12 kilómetros hasta el Hospital Integral Comunitario en la cabecera municipal donde se cuenta con especialistas, un médico gineco-obstetra y tres camas de trabajo de parto y recuperación postparto. Aquellas que pueden hacer el recorrido en camión tardan alrededor de 45 minutos, mientras que las que deben caminar tardan hasta dos horas y media. Esta localidad enfrenta uno de los desafíos comunes a nivel internacional para la prevención de mortalidad materna como consecuencia de las brechas de acceso a servicios en salud de calidad y “barreras estructurales”, que según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), incluyen el aislamiento geográfico, pobreza y discriminación de grupos vulnerables.³

De acuerdo con datos de la Organización Mundial para la Salud (OMS), en 2013 se estimaron 289,000 muertes maternas en todo el mundo. La mayoría ocurrieron por causas prevenibles, lo que equivale a casi 800 mujeres al día, de las cuales el 99% mueren en países en vías de desarrollo.⁴

Es por ello que, en septiembre de 2000, Naciones Unidas incluyó la reducción de la mortalidad materna como el quinto de sus ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Para 2013, según el Informe 2015 de Naciones Unidas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el número de muertes maternas a nivel global, se ha logrado reducir casi a la mitad en comparación con 1990; esto representa una reducción del 45%, pasando de 380 defunciones por cada 100,000 nacidos vivos en 1990, a 210 en 2013.

³ United Nations Population Fund (2014), *Accelerating Progress Towards MDG 5*, http://www.unfpa.org/sites/default/files/pubpdf/UNFPA%20Accelerating%20Progress%20to%20MDG%205%20Report%202014_0.pdf.

⁴ Véase <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs348/en/>.

No obstante este avance, el objetivo de reducir la mortalidad materna muestra el menor progreso de todas las metas del milenio y sigue estando muy lejano reducir en tres cuartas partes para lograr el objetivo global.⁵ En consecuencia, la muerte materna continúa siendo “una de las prioridades a nivel mundial, debido a que es el indicador más sensible de las condiciones de desigualdad prevalecientes”.⁶ Por esta razón, la adopción de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible representa un momento crítico para evaluar en dónde nos encontramos y utilizar nuevas y mejores herramientas para atender viejos y apremiantes problemas.

Por otra parte, el mundo es testigo de una transformación global significativa facilitada por las tecnologías de información y comunicación, y que es alimentada por grandes cantidades de datos.⁷ La generación, acceso y uso de datos de múltiples fuentes y por parte de múltiples usuarios, tiene el enorme potencial de fomentar gobiernos más transparentes y eficaces para el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas dirigidas a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel internacional. En este contexto, los datos abiertos —es decir, datos digitales con características técnicas y legales que facilitan su acceso, uso y reuso por cualquier persona, en cualquier lugar y en cualquier momento— están en el centro de esta transformación.⁸

⁵ PNUD, Objetivos de Desarrollo del Milenio Reporte 2012, <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/spanish/MDG%20Report%202012%20%20Complete%20Spanish.pdf>.

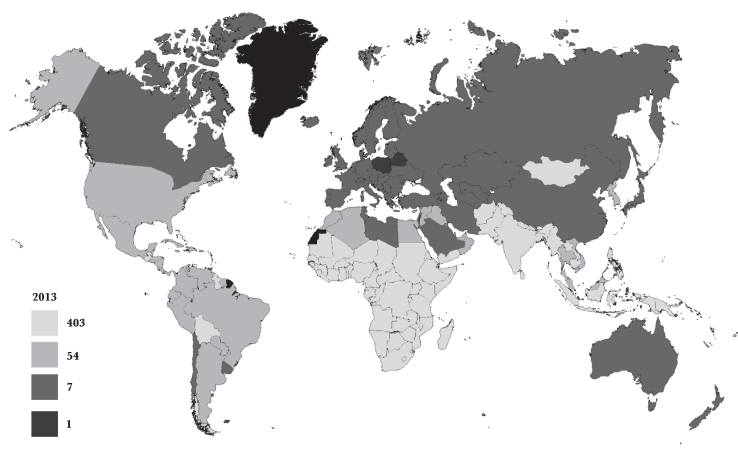
⁶ SSA, Programa de Acción Específico Salud Materna y Perinatal 2013-2018, [http://www.omm.org.mx/omm/images/stories/Documentos%20grandes/PAE_SMP%20\(1\).pdf](http://www.omm.org.mx/omm/images/stories/Documentos%20grandes/PAE_SMP%20(1).pdf).

⁷ The International Open Data Charter Principles: <http://opendatacharter.net/principles/>.

⁸ *Idem*.

Gráfica 1

Muertes maternas por cada 100,000 nacimientos vivos en el mundo en 2013 (RMM)



Fuente: Banco Mundial.

I. LA MORTALIDAD MATERNA EN MÉXICO

Desde la adopción de los ODM en 2000, México trabaja para avanzar significativamente en mejorar la salud materna en apoyo a los grupos en situación de vulnerabilidad.⁹ Sin embargo, en los últimos 10 años el ritmo de mejora de la Razón de Mortalidad Materna en México se ha ralentizado, en particular “durante el primer cuatrienio del siglo XXI, el descenso promedio anual de la razón de mortalidad materna es ligeramente menor del 4%, cuando se requiere al menos, una disminución sostenida de 5% anual en promedio en ese indicador”.¹⁰ Por eso, analizar

⁹ SSA, Programa de Acción Específico Salud Materna y Perinatal 2013-2018, [http://www.omm.org.mx/omm/images/stories/Documentos%20grandes/PAE_SMP%20\(1\).pdf](http://www.omm.org.mx/omm/images/stories/Documentos%20grandes/PAE_SMP%20(1).pdf)

¹⁰ *Idem.*

la dinámica de la razón de mortalidad materna en sus dimensiones demográficas, espaciales y temporales nos ha permitido reconocer cómo “mejorar las estrategias hasta ahora aplicadas en beneficio de las madres, niñas y niños del presente y del futuro”.¹¹

Como parte de las estrategias implementadas desde la firma de los compromisos se han generado fuertes incentivos para que las familias de bajos recursos busquen y obtengan atención médica oportuna y de calidad mediante el programa Prospera. Al respecto, se han realizado las siguientes acciones:

- 1) A través del Seguro Popular se incrementó la infraestructura médica local y se dio acceso a los servicios de salud públicos a cerca de 52.6 millones de personas de escasos recursos.
- 2) Para materializar el derecho a la protección de la salud se creó el Programa de Acción Específica de Salud Materna y Perinatal, el cual acelera la obtención de resultados de impacto en la salud materna y perinatal, consolida las acciones de protección, prevención y promoción de la salud y coordina líneas de acción a las que deberán apegarse las diferentes instituciones de la administración pública federal.¹²
- 3) Se impulsó el Convenio General de Colaboración Interinstitucional para la Atención de la Emergencia Obstétrica, que permite que en casos de emergencia, mujeres embarazadas se puedan atender de manera gratuita en las distintas unidades de salud pública, sin importar su derechohabencia.¹³
- 4) Por último, se implementó un procedimiento para mejorar la calidad de la información sobre la mortalidad materna en México mediante una clasificación más pre-

¹¹ *Idem.*

¹² *Idem.*

¹³ Véase http://www.ccinshae.salud.gob.mx/descargas/Atencion_de_la_Emergencia_Obstetrica.pdf

cisa, a través el programa de Búsqueda Intencionada y Reclasificación de Muertes Maternas (BIRMM).¹⁴ Esto, aunado a una serie de intervenciones focalizadas y políticas públicas en salud, ha contribuido a reducir la razón de mortalidad materna en más de 50% desde 1990, pasando de un RMM de 79 en 1990, a una de 39 en 2013.

En 2013, la razón de mortalidad materna (RMM) se ubicó en 38.2, lo que significa un avance global de 76% sobre la meta establecida, una mejora sustancial pero insuficiente respecto a la línea base de 1990 (88.7).¹⁵ Debido a este rezago que pone en riesgo el cumplimiento de la meta, a partir de 2013 el gobierno de la República —en coordinación con las entidades federativas— ha asumido el compromiso de acelerar la reducción de la problemática de mortalidad materna.¹⁶ Estos esfuerzos han rendido frutos al romper la tendencia de bajas tasas de mejora desde 2010 y han logrado una reducción de casi el 10% entre 2012 y 2013.

El mapa de la mortalidad materna en México es muy heterogéneo, y marcado por grandes diferencias regionales, o incluso, entre una entidad y otra. Por un lado se encuentran entidades como Campeche, Chihuahua o Guerrero que rondan o superan tasas de sesenta muertes por cada cien mil nacidos vivos y, por el otro, entidades como Nuevo León, Jalisco y Colima que destacan por exhibir los niveles más bajos de mortalidad en 2013, con RMM de 14.8, 22.4 y 22.5 respectivamente, comparables con la meta ODM prevista para México.

¹⁴ Véase http://ais.paho.org/classifications/doc_maternas/Mexico%20B%C3%BAsqueda%20intencionada%20de%20MM_EL%20PROCEDIMIENTOS%20EN%20MEXICO.pdf?ua=1

¹⁵ Objetivos de Desarrollo del Milenio, reporte 2015. <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/odm/doctos/InfMex2015.pdf>

¹⁶ Tercer Informe de Gobierno 2014-2015. <http://www.presidencia.gob.mx/tercerinforme/>

Gráfica 2

Mortalidad materna en México 1990-2013



Fuente: DGIS.

En nuestro país los servicios de salud están descentralizados y la atención materno-infantil corresponde a las entidades federativas en sus respectivas demarcaciones territoriales.¹⁷ Las disparidades en la calidad de atención están estrechamente correlacionadas con los distintos niveles de desarrollo de cada entidad. Sin embargo, autoridades de salud estatales y federales por igual asignaban presupuestos o planeaban acciones de política pública a partir de diagnósticos que no consideraban en su análisis información desagregada que les permitiera priorizar de acuerdo a los niveles de mortalidad de cada municipio o localidad. Aunado a la necesidad de acelerar la reducción de la mortalidad materna, era preciso realizar diagnósticos más especializados y con mayores niveles de desagregación que permitiera contar con información más precisa para la toma de decisiones. De aquí surge la oportunidad de realizar un estudio que empleara datos que

¹⁷ Ley General de Salud, artículos 3o. y 13, Apartado B. http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/legis/lgs/LEY_GENERAL_DE_SALUD.pdf

habían sido recopilados sistemáticamente por la Secretaría de Salud pero que nunca antes habían sido analizados a profundidad.

En este contexto, la Coordinación de Estrategia Digital Nacional —en alianza con la Unidad de Proyectos Estratégicos de la Oficina de la Presidencia y la Secretaría de Salud— decidió trabajar con el programa *Data Science for Social Good Fellowship* de la Universidad Chicago, para hacer un análisis de mortalidad materna basada en datos abiertos. Esta alianza buscó aprovechar la riqueza de información disponible para encontrar nuevas estrategias y generar recomendaciones para mejorar las políticas públicas que tienen el objetivo de reducir esta problemática e incidir en la salud de las madres mexicanas más vulnerables.

II. UN ACERCAMIENTO DESDE LOS DATOS

La mayoría de los estudios y evaluaciones sobre mortalidad materna en México han sido elaborados con base en estudios a nivel expediente clínico, o bien a muy altos niveles de agregación, como pueden ser tendencias y determinantes estatales y nacionales. Sin embargo, en los últimos años, la información generada y publicada como estadística o registros administrativos en temas de salud se ha incrementado de manera considerable, tanto en cantidad como en calidad.

En este contexto, estrategias gubernamentales como el Decreto que Establece la Regulación en Materia de Datos Abiertos,¹⁸ expedido por el presidente Enrique Peña Nieto el 20 de febrero de 2015, convierten a los datos públicos del gobierno en activos reutilizables por cualquier persona y para cualquier fin. Al permitir el cruce y comparabilidad entre diversos tipos de datos de diversas fuentes, los datos abiertos mejoran la toma de decisiones, promueven la innovación, e incrementan la eficiencia gubernamental y prestación de servicios públicos.

¹⁸ Véase http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5382838&fecha=20/02/2015.

Por esta razón, durante la primera etapa del proyecto, la Coordinación de Estrategia Digital Nacional trabajó con la Dirección General de Información en Salud (DGIS), de la Secretaría de Salud, en identificar, limpiar, anonimizar y publicar datos abiertos de alto valor en relación con la salud materna.

Debido a que el Sistema Nacional de Información en Salud (Sinais) de la Secretaría de Salud es uno de los más sofisticados y confiables, la cantidad de información que ha sido recopilada sobre el sector salud, y específicamente para la problemática de mortalidad materna, representa un recurso vital para mejorar la toma de decisiones en la materia. Este sistema agrupa información en tres dimensiones principales: *i*) estadísticas de natalidad, mortalidad, morbilidad e invalidez; *ii*) factores demográficos, económicos, sociales y ambientales vinculados a la salud, y *iii*) recursos físicos, humanos y financieros disponibles para la protección de la salud de la población, y su utilización. En particular, la información recopilada a través de este sistema proporciona la capacidad para generar análisis a nivel municipal, a nivel localidad y en algunos casos a nivel individuo.¹⁹

El primer paso del proyecto fue realizar un inventario de las fuentes de información existentes en la Secretaría de Salud, y seleccionar aquellas que contenían información de interés para el análisis. Posterior a la integración de este inventario preliminar, fue crucial evaluar cada base de datos con el objetivo de: 1) evaluar la calidad y mecanismos de generación; 2) incrementar la compatibilidad e interoperabilidad; 3) encontrar el nivel óptimo posible de desagregación, y 4) asegurar la apertura y factibilidad de uso. Entre las preguntas más importantes destacan:

- ¿Cuál es el mecanismo de generación de esta información?
- ¿Ha cambiado en algún momento la metodología?

¹⁹ En México existen 32 entidades federativas en las que hay alrededor de 2,500 municipios, más de 192,000 localidades y cerca de 2 millones de embarazos y nacimientos al año.

- ¿Qué universos incluye y excluye?
- ¿Utiliza identificadores estándar (geográficos, temporales, etcétera)?
- ¿Incluye datos personales?
- ¿Cómo varía la confiabilidad a diferentes desagregaciones geográficas?
- ¿De qué manera está almacenada y publicada?
- ¿Existe normativa específica a este recurso?
- ¿Pueden ser anonimizados los datos personales incluidos?
- ¿Con qué temporalidad se publica?
- ¿Son claros los metadatos?
- ¿Incluye los catálogos necesarios para su uso?

Las respuestas a estas preguntas permitieron identificar qué bases de datos debían ser utilizadas en el análisis, y cómo estructurarlas en formatos abiertos para incrementar su usabilidad e impacto. Una consideración importante para este ejercicio fue preservar el nivel máximo de desagregación, y a la vez proteger la privacidad, identificación e identificabilidad de las personas.

Si bien el mecanismo más simple para anonimizar datos consiste en agrupar observaciones a niveles de desagregación geográfica (por ejemplo, localidad, municipio o estado), al reducir la granularidad de la información se reduce la posibilidad de generar análisis mucho más focalizado, relevante y accionable. Por lo anterior, se decidió seguir una metodología de desagregación nominal y eliminación de columnas e identificadores personales, y complementarlo con un trabajo de pseudoanonimización²⁰ de identificadores personales. Esto permitió incrementar la interoperabilidad entre bases de datos, permitiendo, por ejemplo, la comparación entre registros de actas de defunción con registros de actas de nacimiento, sin identificar al individuo.

²⁰ Para más información véase Algoritmos de Hash Seguro, <http://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/FIPS/NIST.FIPS.202.pdf>

A partir de este ejercicio se creó la serie de bases de datos que se utilizó para el estudio, logrando preservar el menor grado de agregación posible, sin vulnerar la privacidad de las mujeres embarazadas. Esto facilitó estudiar la mortalidad materna a un nivel local, aproximadamente 6000 veces más refinado que los estudios a nivel estatal, permitiendo elegir mejores objetivos y diseñar intervenciones más puntuales para potencialmente salvar las vidas de miles de madres mexicanas.

Gráfica 3
Serie de datos sobre mortalidad materna

BASE	NIVEL DE DESAGREGACIÓN	VARIABLES	RANGO TEMPORAL
Muerte materna	Nominal	89	2002-2013
Egresos hospitalarios	Nominal	Más de 100	2000-2013
Nacimientos	Nominal	76	1998-2013
Recursos en salud	Unidad Médica (CLUES) - Año	99	2001-2013
Defunciones	Nominal	65	1998-2013
Muerte Fetal	Nominal	49	1998-2013
Servicios Otorgados	Unidad Médica (CLUES) - Año	Más de 500	2007-2013
Urgencias	Nominal	Más de 50	2007-2013
Lesiones	Nominal	Más de 50	2007-2013

Fuente: elaboración propia.

Entre las bases de datos utilizadas en este ejercicio destacan:

- Muerte materna: que incluye datos cruciales para evaluar factores de riesgo como son el número y oportuni-

dad de controles prenatales, el tipo de clínica donde se atendió a la mujer, causas de complicaciones y muerte, número de embarazos previos, y semanas de gestación, entre otras. Adicionalmente, esta base de datos cuenta con una versión generada, verificada y ampliada mediante la Búsqueda Intencionada y Reclasificación de Mortalidad Materna (BIRMM). Este mecanismo busca atender el subreporte sistemático previo a su adopción en 2003 y programa utilizar una versión modificada del método Ramos (Reproductive Age Mortality Survey) que incluye investigación, documentación, análisis y codificación con la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE-10), tanto de los casos confirmados como de los sospechosos de encubrir una muerte materna. Este procedimiento ha mostrado tener un impacto importante en la tendencia y distribución de las causas de muerte, al incorporar casos que no habían sido considerados previamente y corregir la mala clasificación en los confirmados. Además, la BIRMM utiliza distintas fuentes de datos para estimar de manera más apropiada el número total de nacimientos vivos registrados en México.

- Subsistema de Información sobre Nacimientos (Sinac): que incluye a nivel registro información tanto de la madre (información sociodemográfica, antecedentes médicos y prenatales), como del bebé (condiciones generales de salud, ocurrencia y atención que fue prestada durante el nacimiento).
- Recursos en salud: que incluye, de forma georreferenciada, todos los recursos en salud del país, como unidades médicas y hospitales, y listados detallados sobre los recursos e infraestructura con la que se cuenta, como el número de camas o el número de médicos de especialidad.

Al vincular estas bases con otros registros administrativos, como egresos hospitalarios, y detallando factores como causas

y duraciones de hospitalizaciones y Emergencias, podemos generar una fotografía más completa de los casos de mortalidad materna en el país.

III. EL ANÁLISIS

El conjunto final de datos incluyó alrededor de 400 bases de datos tanto de salud como de marginación y pobreza, e infraestructura de transporte, entre otros. La integración de una base de datos completa, con todos los recursos en un mismo lugar, representa el conjunto de datos consolidado y abierto sobre mortalidad materna en México, que incluye tanto la información de las muertes como las características municipales, localidad y sociodemográficas.²¹ Después de desarrollar esta base de datos fue posible formar una visión integral de la información, identificar las fortalezas y debilidades y ver el potencial y limitantes del análisis que se podía realizar con ella.

Posteriormente, se delimitaron las hipótesis de investigación, basadas en los atributos de la base de datos. Se examinaron patrones y tendencias regionales, las causas y circunstancias de muertes y se entendió el rol de la infraestructura y accesibilidad.

En particular, el análisis se centró en mantener el mayor nivel de interpretación posible. Si bien muchos de los proyectos que se realizan en *Data Science for Social Good de la Universidad de Chicago* buscan predecir un tipo de resultado versus otro, ese tipo de modelos y análisis pueden ser muy complejos y muy exactos, pero traen consigo una pérdida de interpretabilidad.

Para los tomadores de decisiones de la Secretaría de Salud, la interpretabilidad de los resultados es de vital importancia, ya que su objetivo final no es predecir estadísticamente si una madre va a sobrevivir su embarazo, sino entender el funcionamiento de los distintos determinantes y factores de riesgo que contribuyen a la problemática e informar la política pública de salud. De esta for-

²¹ Disponible en datos.gob.mx.

ma, es posible atacar esas problemáticas de manera focalizada. Esta situación genera la oportunidad de no permanecer sólo en los modelos y la estadística, sino contribuir a entender el problema de fondo y desarrollar mayores capacidades de acción dentro del sector salud.

Este proyecto de análisis e investigación se basó en desarrollar un modelo estadístico que además de buscar predecir la mortalidad materna, examina el modelo y sus variables para tener una comprensión más precisa y granular de los factores que contribuyen o se correlacionan con esta problemática. Este modelo podría decirnos si una madre proveniente de una zona marginada tiene más probabilidades de sufrir una muerte materna que una madre de una zona no marginada.

Con este propósito se desarrolló un modelo de tasas de mortalidad a nivel municipio y localidad. En lugar de utilizar los atributos de un madre para determinar su probabilidad de muerte materna, se usaron los atributos del área geográfica (por ejemplo, qué porcentaje de la población habla una lengua indígena o el porcentaje de acceso a los bienes públicos, entre otros) para modelar las tasas de mortalidad de las madres en esa zona.

Adicionalmente, la gran varianza entre las RMM en municipios y localidades nos permite identificar lugares donde la mortalidad materna es un problema a través del tiempo, y los lugares donde es algo cambiante o una preocupación menor. De esta manera, podemos ayudar a identificar factores capaces de mejorar la toma de decisiones en otras unidades geográficas en distintas partes del país.

Con este enfoque nos acercamos mucho más al potencial de intervención de la Secretaría de Salud, ya que dados los recursos y capacidades disponibles es mucho más eficiente canalizar recursos y atención al nivel localidad y municipio que al nivel mujer individual. Este trabajo de análisis llegó a una serie de hallazgos que fueron presentados a los tomadores de decisiones de la Secretaría de Salud.

A continuación se presentan dos hallazgos que destacan por su nivel de interpretabilidad.

IV. CONTROLES PRENATALES

El primer hallazgo que surgió del análisis fue la importancia del cuidado prenatal para reducir la incidencia de mortalidad materna, lo que es de especial importancia en áreas y poblaciones altamente marginadas. Aun cuando este resultado podría parecer evidente, el análisis de datos nos permitió cuantificar de manera puntual la importancia del cuidado y atención durante el embarazo hasta el primer mes posterior al parto.

El número de consultas prenatales tiene una correlación inversa significativa frente a la mortalidad materna; esta relación es especialmente alta en las áreas de mayor marginación. Adicionalmente, las causas prevenibles que pueden ser detectadas durante controles prenatales representan una proporción elevada de las muertes totales. Por ejemplo, el 12% de los municipios más marginados del país (índice de marginación menor a 0.15) con un promedio mayor o igual a cinco consultas prenatales por embarazo, cuentan con una RMM de 110, esto contrasta con la RMM de 290 en aquellas con menos de cinco consultas en promedio.

Esto nos permite identificar municipios específicos para intervención puntual donde el incremento de controles prenatales podría impactar directamente en la razón de mortalidad materna. Por ejemplo, entre 2009 y 2012 se concentraron 371 casos de muerte materna en estos municipios altamente marginados con un bajo número de consultas prenatales. Se trata de alrededor del 8.9% del total de muertes maternas a pesar de que sólo concentran el 1.9% de los nacimientos vivos.

Gráfica 4
*Municipios con marginación mayor a 0.15
y con menos de cinco consultas prenatales en promedio*



Fuente: elaboración propia con datos de DGIS y Coneval.

Además, la oportunidad de las consultas prenatales también juega un rol importante ya que el análisis indica que los riesgos decrecen entre más temprano sea la primera consulta. Las áreas altamente marginadas, cubiertas principalmente por el Seguro Popular tienen un número menor de consultas prenatales y en promedio éstas ocurren más tarde en el embarazo.²²

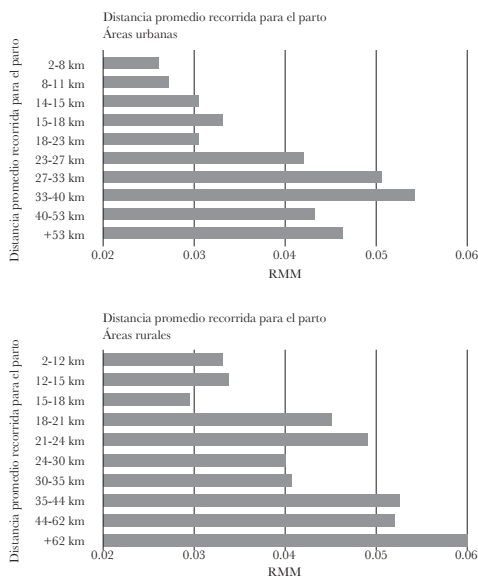
Otro factor clave es la calidad de los controles prenatales. Si bien la experiencia ha demostrado la importancia de este factor, las actuales bases de datos no cuentan con suficiente información para evaluar la calidad de cada control.

²² Esto a pesar de altos porcentajes de población beneficiaria del Programa de Inclusión Social Prospera que incluye por lo menos cuatro consultas prenatales durante el embarazo como una corresponsabilidad.

V. DISTANCIA A CLÍNICAS

El segundo hallazgo importante muestra que la accesibilidad a los servicios de salud está inversamente correlacionada con el riesgo. Por ejemplo, las localidades urbanas donde las madres viajan más de 23 kilómetros para dar a luz muestran una RMM promedio de 47 en contraste con un promedio de 31 para aquellas localidades donde las madres viajan entre 11 y 23 kilómetros, y de 27 para quienes recorren menos de esa distancia. Lo óptimo con las condiciones de atención actuales es vivir a menos de 11 kilómetros de una clínica. Sin embargo, es interesante notar que todas las localidades tienen una unidad médica a menos de 16 kilómetros de distancia, no obstante, por algún motivo un 12% de las madres viajan más de 23 kilómetros para dar a luz.

Gráfica 5
Relación entre distancia promedio a clínica resolutive y RMM

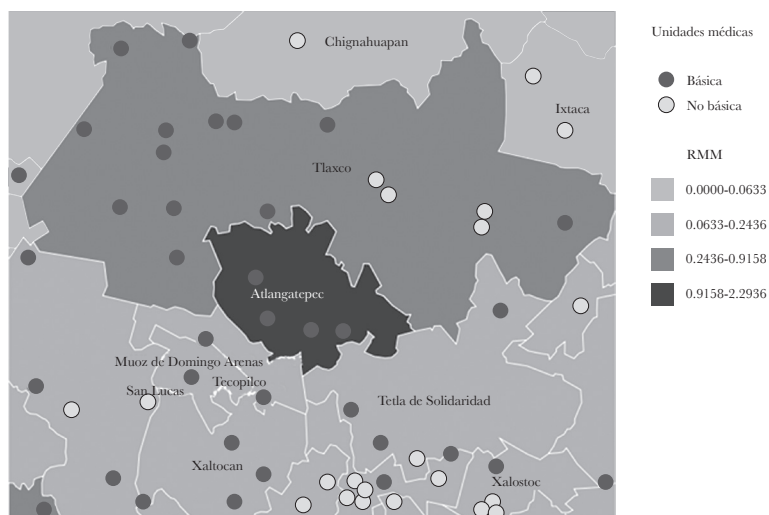


Fuente: elaboración propia con datos de DGIS.

En el caso de localidades rurales, la distancia análoga en la que se observan tasas de mortalidad materna más elevadas ocurre cuando las madres viajan más de 18 kilómetros. En este caso se observan RMM de 61 *vs.* 38. A su vez, en localidades rurales más del 47% de las madres tienen su parto en una clínica a más de 18 kilómetros de distancia, a pesar de tener todas clínicas a menos de 16 kilómetros.

Otro factor a analizar —además de la existencia o no de clínicas cercanas a una madre— es la infraestructura y capacidad de las clínicas cercanas. Por ejemplo, hay municipios con alto número de clínicas de salud básicas pero están a mayor distancia de clínicas resolutivas con capacidad para atender emergencias. Esto significa que no es sólo una cuestión de observar la cobertura sino sobre el acceso a servicios de calidad que puedan ser usados en casos de emergencias.

Gráfica 6
Clínicas cercanas a Atlangatepec, Tlaxcala



Fuente: elaboración propia con datos de DGIS.

VI. PROSPERA DIGITAL

La publicación y uso de datos abiertos para generar conocimiento es sólo el primer paso para detonar un verdadero impacto en el desarrollo social. Para esto, es necesario transformar los hallazgos en intervenciones de política pública que permitan reducir, de manera efectiva y medible, la mortalidad materna en México.

Por esta razón, la Coordinación de Estrategia Digital Nacional, ha iniciado un proyecto conjunto entre la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Social, el Programa de Inclusión Social Prospera, así como con secretarías de salud estatales, organizaciones multilaterales como UNICEF, y actores de diversos sectores de la sociedad como el *Behavioral Insights Team* y Qué Funciona para el Desarrollo, para generar una intervención focalizada que aborde la importancia de la asistencia a controles de salud y mejore la accesibilidad a consultas clínicas de calidad.

Con este objetivo, se creó Prospera Digital, un programa diseñado para canalizar información focalizada, personalizada y oportuna a las beneficiarias de Prospera en condición de embarazo. De esta forma, mejorar los resultados de salud materna e infantil en poblaciones marginadas, reducir las posibles complicaciones y evitar la mortalidad materna.

Prospera Digital permite crear contenido e interacciones personalizadas vía SMS, para entregar automáticamente información estratégica diseñada y personalizada para cada beneficiaria. De esta manera, cada mensaje enviado será construido de manera explícita para atender las necesidades específicas de cada usuario y mejorar la capacidad de respuesta del gobierno.

En particular, Prospera Digital busca utilizar la alta penetración de cobertura de telefonía móvil incluso en áreas apartadas de los servicios de salud, donde la asistencia a controles prenatales y la atención de señales de alarma durante el embarazo es difícil.

Gráfica 7

*Localidades de difícil acceso donde actualmente se otorgan apoyos
Prospera en efectivo y que cuentan con conectividad celular*



Fuente: elaboración propia con datos de Prospera y GSMA.

Esto permitirá a Prospera mejorar la provisión y profundizar el impacto de los servicios de salud que son proporcionados a las beneficiarias y sus familias, permitiendo a las beneficiarias:

- 1) Recibir información relevante para su perfil sociodemográfico particular, etapa de embarazo y sus necesidades de salud individuales.
- 2) Proporcionar seguimiento y refuerzo a las corresponsabilidades del programa, como incrementar la asistencia a consultas prenatales.

- 3) Evaluar la calidad de los servicios de salud que las beneficiarias reciben como parte del programa.
- 4) Contar con un mecanismo automatizado para canalizar posibles emergencias obstétricas a los servicios de salud relevantes.

Este componente pondrá a prueba el efecto en salud y cambio de comportamiento asociado a la interacción con Prospera a través de un teléfono móvil. Algunos de los cambios de comportamiento que se desean evaluar son los siguientes:

- 1) Asistencia a controles de salud y talleres de cuidado de salud obligatorios y no obligatorios.
- 2) Consumo regular de suplementos nutricionales.
- 3) Detección oportuna de señales de alarma.



Adicionalmente, se contará con una evaluación de impacto de salud a través del uso de datos administrativos sobre las madres y sus bebés, como son el peso y talla del bebé al nacer y la incidencia de complicaciones durante el embarazo. De igual

forma, se monitorea el uso de la plataforma por parte de las beneficiarias.

Prospera Digital también será utilizado para permitir a las beneficiarias calificar la calidad de los servicios de salud que están recibiendo, vinculando esta calificación a un programa de incentivos a personal de salud que además generará información accionable para los responsables de administrar los sistemas de salud. Como complemento para evaluar el sistema de redes comunitarias de las beneficiarias, también se evaluará el efecto de permitir a enlaces comunitarios de salud enviar información relevante a las beneficiarias bajo su cuidado.

La evaluación de este programa tomará en cuenta los más altos estándares de calidad. Por esta razón, se implementará usando una prueba aleatoria controlada (RCT, por sus siglas en inglés) para entender los impactos y posibles limitaciones de esta intervención. Usando el RCT, las 600 localidades seleccionadas serán asignadas de manera aleatoria a un grupo de control y tres grupos de tratamiento con la siguiente composición:

- 1) Control.
- 2) Información y contenido con mensajes de 2 vías.
- 3) Información y contenido con mensajes de 2 vías más información a través de enlaces comunitarios de salud.
- 4) Información y contenido con mensajes de 2 vías más incentivos a personal de salud basado en calidad de servicio reportada vía la plataforma.

La fase piloto que arrancó durante septiembre 2015 incluirá entre cinco y siete mil beneficiarios Prospera y canalizará contenido durante la totalidad de su embarazo así como en el primer año de vida de sus bebés.

VII. LOS DATOS ABIERTOS COMO HERRAMIENTAS PARA MEJORES POLÍTICA PÚBLICAS

Los datos abiertos representan una herramienta fundamental para incrementar el entendimiento de nuestro entorno y con ello mejorar la toma de decisiones políticas, económicas y sociales. Sin embargo, los datos por sí mismos no generan ningún cambio si no existen personas para analizarlos y derivan en acciones mejor informadas. Los retos más grandes de la humanidad son problemas complejos cuya comprensión y solución requieren de un análisis integrado de millones de datos interrelacionados que están a la espera de ser estudiados. Más aún, la promesa de la apertura de datos radica en la posibilidad de construir soluciones conjuntas a desafíos comunes, promoviendo un desarrollo sostenible de manera colaborativa y transparente.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible señalan la ruta a seguir para priorizar la publicación y fomentar el uso de datos abiertos que nos permitan acelerar la innovación para generar una sociedad más próspera, pacífica e incluyente.

LAS ALIANZAS DE GOBIERNO SUBNACIONALES EN MÉXICO

LA INICIATIVA DE GOBIERNOS ABIERTOS SUBNACIONALES EN MÉXICO

Francisco Raúl ÁLVAREZ CÓRDOBA*

SUMARIO: I. *Introducción.* I. *La Alianza para el Gobierno Abierto en México como precedente de la iniciativa.* III. *La apuesta a nivel local.* IV. *Un recuento de mejores prácticas.* V. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

Si bien no es un concepto nuevo, en los últimos años ha surgido con mayor fuerza el término gobierno abierto (GA) y con ello, muchas iniciativas, acciones, programas y políticas se han diseñado para llevarlo a la práctica. Esta sección describe la iniciativa de *Gobiernos Abiertos Subnacionales* impulsada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) que —bajo los principios de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas, cocreación e innovación— tiene como objetivo consoli-

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana, Puebla, y maestro en Análisis Político y Medios de Información por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México. Durante su labor en el servicio público, ha tenido la oportunidad de conocer y explorar temas de fortalecimiento institucional municipal, modernización administrativa, gobierno abierto, transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. Director general de gobierno abierto y transparencia en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

dar una nueva forma de diseñar e instrumentar políticas y acciones públicas para la atención oportuna de demandas específicas y la solución de problemas públicos locales. El punto de partida de la iniciativa que impulsa el INAI es justamente la experiencia mexicana en la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).

II. LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO COMO PRECEDENTE DE LA INICIATIVA

En septiembre de 2011 México integró —junto con otros siete países— la AGA,¹ iniciativa multilateral que hasta 2015 cuenta con la participación de 66 países. La AGA tiene como objetivo avanzar las agendas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana mediante el uso de tecnologías de la información para mejorar la calidad de los gobiernos nacionales y los servicios que reciben los ciudadanos.

Frente a este reto y como copresidente de la Alianza, México dio pasos firmes hacia la consolidación de prácticas innovadoras para materializar acciones de apertura al interior de la estructura del gobierno federal. Al poco tiempo de inscribirse en la Alianza, en México se constituyó un Secretariado Técnico Tripartita (STT), compuesto por representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil,² un representante del gobierno federal y un representante del INAI. El STT se ha convertido en un espacio de comunicación, diálogo y colaboración para la toma de decisiones y ejecución de acciones para la elaboración de los Planes de Acción Nacionales que México ha desarrollado.

¹ Además de México, los países fundadores son: Reino Unido, Estados Unidos de Norteamérica, Brasil, Noruega, Filipinas, Indonesia, y Sudáfrica.

² Las organizaciones que componen el núcleo de Sociedad Civil en el Secretariado Técnico Tripartita desde un inicio son: Artículo 19; Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC); CitiVox (ahora Social TIC); Cultura Ecológica; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Gestión Social y Cooperación (Gesoc); Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) y Transparencia Mexicana.

Este Secretariado, que funciona como máximo órgano de toma de decisiones de la AGA en México, logró la elaboración de dos planes de acción participativos. Ambos se construyeron con compromisos específicos orientados a lograr un impacto en diversos asuntos de interés público, tales como transparencia presupuestaria y fiscal; justicia y seguridad; compras públicas, medio ambiente y cambio climático; energía e industrias extractivas; política social, infraestructura; competencia y fomento económico; agenda digital, entre otros. Si bien estas acciones pusieron a México a la vanguardia en la comunidad de práctica de la AGA, desde 2014 —año en que México asumió la responsabilidad de presidir la AGA a nivel internacional— el INAI ha identificado algunos retos que es necesario enfrentar para que las acciones de GA puedan convertirse efectivamente en herramientas útiles que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos.

De acuerdo con el Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León, España, (ORSI, 2010) y el Observatorio Nacional de Telecomunicaciones del Ministerio de Industria, Energía y Turismo del Gobierno de España (ONTSI, 2013), algunos de los hallazgos internacionales con respecto a las acciones que se han desarrollado en materia de GA son:

- 1) La mayor parte de los esfuerzos en el mundo se han orientado hacia los datos abiertos y la apertura de portales web, con información cuyo aprovechamiento no se promueve.
- 2) El principio de participación ciudadana —pilar fundamental del GA— se ha acotado al diseño de consultas públicas en Internet.
- 3) Las acciones de cocreación³ y colaboración ciudadanas son las menos desarrolladas.

³ La cocreación es el resultado tangible de un trabajo coordinado entre la sociedad y sus autoridades que se orienta a la atención de demandas o problemas específicos de una comunidad, región o país. Los problemas identificados se priorizan, se genera información y conocimiento público para su atención

Aunado a estos hallazgos, es necesario resaltar que la AGA a nivel internacional está aún acotada a acciones en el ámbito nacional de los países. Difícilmente pueden destacarse resultados tangibles en ciudades, provincias o municipalidades, siendo éstos espacios donde la acción pública es capaz de repercutir de forma más precisa y oportuna en la calidad de vida de las personas.

Frente a este escenario, el INAI en conjunto con los demás integrantes del STT nacional, reconocieron que además de mejorar el alcance de los compromisos y objetivos de los Planes de Acción, era necesario explorar el ámbito subnacional como una oportunidad para lograr la participación de un mayor número de actores tanto públicos, como privados y sociales en las acciones de la AGA en México.

Por esta razón, la Visión País de México⁴ como presidente de la Alianza consideró entre sus objetivos centrales: *i*) promover la adopción de compromisos más ambiciosos, apuntalados en el concepto de cocreación, que aseguren el cumplimiento de derechos de las personas, y *ii*) fomentar en otros poderes (como el Legislativo y Judicial), así como en los gobiernos subnacionales y núcleos urbanos la incorporación de los principios de GA, de modo que conformen planes de acción contruidos con la ciudadanía.

III. LA APUESTA A NIVEL LOCAL

La aportación del INAI para materializar la Visión País —concretamente el aterrizaje de los principios de GA a nivel local— se vislumbró desde 2014. A finales de ese año se proyectó una estrategia con alrededor de veinte órganos garantes de

y se determinan objetivos a alcanzar. El cumplimiento de los objetivos está determinado por la capacidad de acción creativa tanto de ciudadanos como de servidores públicos.

⁴ El documento completo de la visión país de la presidencia mexicana en la AGA puede consultarse en <http://goo.gl/mZ66ap>.

transparencia y acceso a la información de diversos estados de la República, que manifestaron su interés por participar de las acciones para avanzar la agenda de GA desde lo local.

Después de una serie de reuniones promovidas por el INAI y frente a la decantación de algunos órganos garantes por participar, a finales de enero de 2015 la estrategia de GA subnacional contempló la realización de doce ejercicios. Los estados se distribuyeron en dos grupos que se conformaron a partir de un diagnóstico de condiciones⁵ elaborado por el INAI, para conocer qué estados presentaban fortalezas asociadas con el conocimiento de los propósitos y perspectiva del GA. El diagnóstico arrojó resultados que permitieron identificar aquellos estados con más condiciones para desarrollar con éxito un ejercicio inicial y pudieran ser referente para aquellos estados que no presentaban las mismas condiciones.

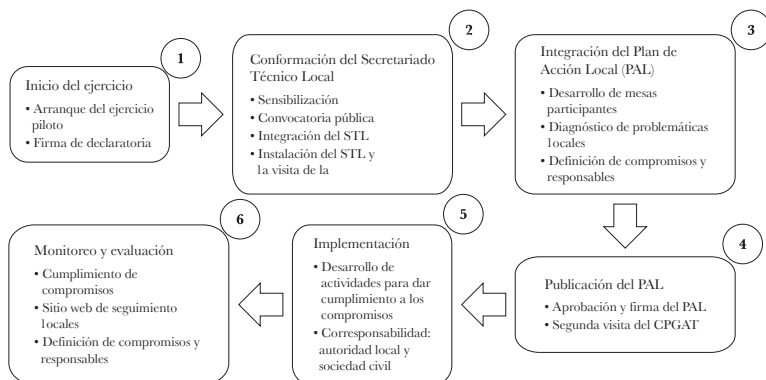
El primer grupo, conformado por Durango, Oaxaca, Morelos, Veracruz, Coahuila y Puebla arrancó sus trabajos en marzo de 2015, y el segundo, conformado por Jalisco, Tlaxcala, Hidalgo, Baja California, Chiapas y Tabasco inició actividades tres meses después, en junio. El objetivo del despliegue de estos ejercicios es consolidar espacios de deliberación y colaboración entre sociedad y gobierno, replicando la práctica nacional de construcción de un Secretariado Técnico y la emisión de un Plan de Acción, aprovechando la experiencia y las prácticas mexicanas reconocidas a nivel internacional. De este modo, se simplifica la curva de aprendizaje que ha llevado a México a consolidar mejores prácticas a lo largo de cuatro años, aunque la realidad local es tan diversa que implica un proceso de aprendizaje constante y obliga día a día a replantear acciones y estrategias para mejorar los resultados.

⁵ Los aspectos que se consideraron en la evaluación fueron: i) la identificación de problemáticas locales; ii) el conocimiento y vinculación con actores públicos y privados, y iii) la identificación de esfuerzos dirigidos a la promoción de ejercicios de apertura y participación ciudadana. Para conocer más sobre este diagnóstico consulte la Metodología de Evaluación para la Selección de los Ejercicios Locales, disponible en: <http://goo.gl/7uCBFQ>.

Los doce estados participantes firmaron la Declaración Conjunta para la Implementación de Acciones para un Gobierno Abierto⁶ y tanto el primero como el segundo grupo, han enfocado sus esfuerzos en el desarrollo de las siguientes actividades:

Diagrama 1

Seis pasos para realizar un ejercicio de gobierno abierto a nivel local⁷



Fuente: elaboración a cargo de la Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI.

Las actividades 2, 3, 4 y 5 se consideran estructurales del ejercicio, mientras que la 1 y la 6 se consideran de apoyo. De esta manera, el INAI estableció algunos aspectos mínimos⁸ —sin que estos sean limitativos— de las actividades estructurales que

⁶ Las declaratorias firmadas de los estados pueden consultarse en <http://goo.gl/CBy76w>.

⁷ La guía completa de actividades puede consultarse en: <http://goo.gl/kIozEW>.

⁸ Frente a estas condiciones mínimas, el órgano garante de Puebla consideró que no existían aún las condiciones para llevar a cabo un ejercicio de GA con éxito en dicho estado, por lo que decidió no participar en este año del grupo de implementación. Por otro lado, Zacatecas y San Luis Potosí manifestaron su interés y firmaron su Declaratoria para incorporarse a los ejercicios por lo que oficialmente, los ejercicios locales de GA se componen por trece estados.

habrían de desarrollarse para poder considerar como válido un ejercicio, mismas que se señalan a continuación:

- a) *Instalación de un Secretariado Técnico Local (STL)*: en todo momento se busca que el mayor número de actores (desde sociedad y autoridades) participen de las decisiones del STL. Para ello, es necesario convocar abiertamente a autoridades (se solicita como mínimo la convocatoria del Ejecutivo local, el Legislativo, el Judicial, organismos autónomos locales y municipios) y el mayor número de universidades, medios de información, organizaciones sociales legalmente constituidas, grupos de interés, cámaras empresariales, colegios de profesionistas y demás actores sociales relevantes del estado. Como mínimo habrá de considerarse tres núcleos de participación: autoridades, sociedad civil y el órgano garante local, mismos que habrán de nombrar a un representante y un suplente para la toma de decisiones dentro del STL. Finalmente se deberá seleccionar a un facilitador⁹ que tendrá la función de dar seguimiento a los acuerdos que se generen en el seno del STL.
- b) *Conformación de un Plan de Acción Local*: éste se construye con base en cinco objetivos, cada uno de ellos conformado por compromisos con actores corresponsables de cumplirlos y que son integrantes del STL. Al menos se solicita que dos compromisos se relacionen con algún tema del Plan de Acción de Gobierno Abierto de México; otros dos compromisos que respondan a problemáticas locales específicas que se busquen resolver; y un compromiso de transparencia que se ha denominado *Follow The Money* y

⁹ El facilitador es una figura creada para garantizar que el Secretariado Técnico Local cumpla con los compromisos generados; debe ser una persona imparcial que propicie el diálogo y la construcción de acuerdos entre autoridades y ciudadanos, así como denunciar frente a la sociedad los casos en donde se ponga en riesgo el mismo ejercicio.

- que tiene que ver con rastrear el dinero en programas de participación federal, estatal y municipal.
- c) *Implementación del Plan de Acción*: los objetivos deben estar planteados para resolver algunos problemas o mejorar algunas condiciones locales. Algunos ejemplos son: disminuir los accidentes en un tipo de transporte público; eliminar la inseguridad de alguna colonia; limpiar determinado río; dotar a los ciudadanos de mecanismos de participación efectiva en temas específicos.
 - d) *Creación de un Portal Web del STL*: una vez conformado el STL y emitido su Plan de Acción Local, se deberá crear y difundir un portal web que sirva para registrar y verificar el cumplimiento de las acciones.

A la fecha de elaboración de este artículo, se han instalado seis secretariados técnicos locales en los estados de Oaxaca, Durango, Morelos, Veracruz, Baja California y Tlaxcala, de los cuales, Durango fue el primer estado en lanzar su Plan de Acción Local¹⁰ y el resto de los estados aún se encuentran trabajando en la construcción de los mismos. En el segundo semestre de 2015 se instalarán secretariados en los estados de Jalisco, Hidalgo, Chiapas, Tabasco, San Luis Potosí y Zacatecas, estos dos últimos de reciente incorporación.

IV. UN RECUENTO DE MEJORES PRÁCTICAS

De la experiencia que se ha tenido en la implementación de los ejercicios locales en estos ocho meses de trabajo, podemos destacar algunos primeros resultados. La instalación de seis secretariados técnicos locales ha implicado la participación de más de 149 organizaciones de la sociedad civil, más de 80 reuniones de secretariados técnicos locales y 418 horas de trabajo coordinado entre sociedad y autoridades públicas. A partir de

¹⁰ Puede consultar el Plan de Acción de Durango en: <http://goo.gl/zb5iaS>.

este trabajo se pueden identificar algunas prácticas dignas de mención:

Durango: se ha impulsado en su STL la figura de vocalía para que, más allá de la representación formal en el órgano de decisión, más actores sociales tengan voz en la toma de decisiones.

Veracruz: se instaló un STL que trabaja por capítulo, es decir, por tema, de modo que se amplió la participación de la sociedad civil especializada y no especializada en diversas temáticas.

Morelos: se creó un secretariado cuatripartita integrado por sociedad civil, el órgano garante, organismos autónomos y autoridades públicas locales. Este STL toma decisiones por mayoría de votos, es decir 3 a 1 donde la mayoría necesariamente debe estar constituida con el voto de la sociedad civil, de lo contrario, no se considera válido.

Baja California: el Congreso es el representante de las autoridades locales en el STL, lo que impulsará paralelamente la agenda de “Parlamento Abierto” en la entidad.

Coahuila: es uno de los estados más grandes de nuestro país. En esta entidad se detectó que la participación social es muy activa en cada una de las cinco regiones en las que se divide el estado, por lo que antes de levantar su STL, se llevaron a cabo jornadas de sensibilización para lograr que participe el mayor número de personas. A la fecha las cinco regiones han nombrado a un representante y un suplente (es decir dos por región) mismos que integrarán la participación de la sociedad civil en el STL (es decir un total de 10 representantes).

Sin duda, la experiencia de GA en la arena local abre la posibilidad de conocer a profundidad las diferentes realidades que vive nuestro país, permitiendo a los actores que participan del ejercicio, diseñar estrategias particulares para la atención focalizada de problemáticas locales a partir del principio de cocreación.

La conformación de los STL y el despliegue de estos ejercicios nos han permitido constatar que:

- 1) Existe una creciente desconfianza de los ciudadanos en sus autoridades, sin embargo la mayoría considera que

- mediante el diálogo y la cocreación se puedan superar los retos y problemas que enfrenta su comunidad.
- 2) Los ciudadanos demandan canales de colaboración más efectivos con sus autoridades, por lo que los STL constituyen plataformas alternativas de participación.
 - 3) Es necesario consolidar procesos de construcción de conocimiento público útil (con toda la información disponible) que sirva para contextualizar problemas y definir soluciones, esto determina la efectividad de la participación ciudadana en un ejercicio de GA local.
 - 4) No hay remedios o recetas rígidas para hacer GA en el ámbito subnacional, pero siempre hay que estar dispuestos a la innovación y a que las cosas pueden hacerse mejor.

V. CONCLUSIONES

Las acciones de GA en México, aun cuando integren elementos como la transparencia, el acceso a la información, la participación ciudadana y el uso estratégico de las tecnologías de la información, no tendrán el impacto deseado en la mejora de los gobiernos y la efectividad de las acciones públicas si no se construyen sobre el principio de apertura.¹¹ Ésta última no debe entenderse como el simple ejercicio de informar a la sociedad so-

¹¹ GA debe ser analizado desde tres dimensiones: 1) como concepto: la comunidad de práctica no ha encontrado un consenso entre su significado y alcance, qué es y para qué sirve, por lo que aún hay un buen camino que recorrer en esta dimensión; 2) como herramienta: las políticas y acciones denominadas de GA, deben orientarse a la generación de resultados tangibles y utilidad social, por lo que puede también ser considerada una herramienta de gestión para la obtención de beneficios públicos; sin embargo esta hipótesis deberá comprobarse con ejercicios prácticos, y 3) como principio: para poder llegar a acuerdos, tanto sociedad civil como gobierno deberán trabajar bajo el principio de apertura, que implica la transformación de la forma tradicional en que autoridades y ciudadanos conviven, al identificar retos comunes y plantear soluciones razonables.

bre las acciones que las autoridades ejecutan; sino a la suma de voluntades y capacidades tanto sociales como gubernamentales para la atención participativa de los asuntos públicos y la obtención de beneficios colectivos como consecuencia. En la medida en que existan acciones de apertura orientadas a la generación de utilidad social, el concepto de GA habrá encontrado el sentido práctico del que hoy carece.

Asimismo, frente a la creciente desconfianza de los ciudadanos en sus autoridades, habremos de reconocer que la apuesta de GA en lo local se dirige hacia la construcción de espacios donde tanto autoridades como sociedad, diseñen e impulsen una agenda compartida que mejore —en algunos aspectos— las condiciones de su comunidad, municipio, o estado.

Por tal razón, la Iniciativa de Gobiernos Abiertos Subnacionales abanderada por el INAI, tiene como objetivo sentar las bases y el piso mínimo sobre el cual el GA pueda traducirse en acciones que transformen entornos sociales diversos y adversos desde lo local. La clave está en que en un futuro no muy lejano enfoquemos también los esfuerzos en medir los efectos de las acciones desarrolladas para después mejorar los resultados obtenidos.

GOBIERNO ABIERTO EN EL ESTADO DE VERACRUZ: UNA EXPERIENCIA EN CONSTRUCCIÓN

Felipe J. HEVIA*

Fernando AGUILERA DE HOMBRE**

SUMARIO: I. Introducción. II. Constitución y características del Secretariado Técnico Local. III. Acciones de comunicación de la Iniciativa de Gobierno Abierto. IV. Elaboración del Plan de Acción. V. Un balance preliminar, fortalezas y debilidades.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es describir los procesos de implementación de la Iniciativa de Gobierno Abierto en el estado de Veracruz, buscando identificar sus potencialidades y limitaciones. Tal como lo afirma Francisco Álvarez en este capítulo del libro, uno de los elementos que posee mayor atractivo para la promoción del gobierno abierto (GA) es su capacidad de adaptarse a gobiernos locales, tanto de nivel municipal como estatal. Si bien la mayoría de las experiencias en México se concentran en el nivel federal, los espacios subnacionales, como es el caso de los estados y municipios, pueden jugar un papel central en términos de innovación,

* Doctor en Antropología; profesor-investigador del CIESAS-Golfo, fhevia@ciesas.edu.mx.

** Maestro en Derecho Constitucional y Amparo; comisionado del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, faguilera@verivai.org.mx.

aprendizajes y retos. Por ello, consideramos útil relatar los pasos que en Veracruz se están dando para transformar la iniciativa de GA en una práctica efectiva.

La descripción se ordena en cuatro puntos: el primero explica la constitución del Secretariado Técnico Local (STL), explicando cómo en Veracruz se optó por trabajar utilizando la figura de capítulos temáticos y se incorporaron algunas adecuaciones respecto a otros ejercicios subnacionales. En segundo lugar, nos centramos en las actividades de promoción, divulgación y convocatoria hacia la sociedad en general. En tercer lugar describimos los capítulos temáticos que integran nuestro Plan de Acción, para finalmente centrarnos en un análisis de las potencialidades y limitaciones de esta experiencia para el caso veracruzano.

II. CONSTITUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL SECRETARIADO TÉCNICO LOCAL

A fines de 2014, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y diversos órganos garantes de acceso a la información local, entre los que se encontraba el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información (IVAI), acordaron implementar acciones de gobierno abierto desde lo local. En marzo de 2015 se llevaron a cabo diversas reuniones en la Ciudad de México para la implementación de esta iniciativa en los estados. El INAI diseñó una estrategia general que incluyó la creación de un Secretariado Técnico Local, la formación y aprobación de un Plan de Acción, su implementación, y la difusión y evaluación de los compromisos establecidos en dicho plan. Dentro de esta estrategia general, se señalaron las principales funciones del STL: difundir la estrategia entre diversos actores clave, gubernamentales y no gubernamentales, así como elaborar e implementar el Plan de Acción que permitiera avanzar de manera planificada y sistemática en la implementación de experiencias concretas y evaluarlas.

Tomando como modelo la propuesta del INAI, el primer paso que realizamos en Veracruz fue generar un STL con la suficiente fuerza y autonomía para poder persuadir a diversos órganos gubernamentales (estatales, municipales y órganos garantes), de participar en esta estrategia. En esta tarea fue fundamental el liderazgo del IVAI, quien tomó la decisión de hacerse responsable de impulsar la estrategia de GA en Veracruz.

Siguiendo el diseño original propuesto por el INAI, se buscó que este secretariado tuviera una representación tripartita, que incluyera al Poder Ejecutivo estatal, representado por la Contraloría General del Estado de Veracruz, organizaciones de la sociedad civil, como las organizaciones Consejo Ciudadano 100 por Veracruz, Consejo Coordinador Empresarial de Veracruz, y el IVAI como órgano garante. También siguiendo la propuesta original, se buscó un facilitador, preferentemente un académico, que pudiera fungir como “mediador” o “árbitro”.

La convocatoria a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales fue pública y abierta, por medio de foros abiertos y medios de comunicación. El IVAI también aprovechó su experiencia acumulada para contactar de manera personal diversos órganos gubernamentales, asociaciones civiles y académicos interesados en temáticas cercanas a la iniciativa.

Así, en abril de 2015 se oficializó la conformación del STL en Veracruz, donde participan los siguientes actores:

Cuadro 1
Composición del Secretariado Técnico Local Veracruz, 2015

Gobierno Estatal	Contraloría General del Estado
	Secretaría de Salud
	Fiscalía General del Estado
Gobierno municipal	H. Ayuntamiento Veracruz
Organizaciones de la Sociedad Civil	CIMTRA- Ciudadanos por Municipios Transparentes
	Colectivo de Estudiantes Facultad Contaduría y Administración UV
	Consejo Coordinador Empresarial
	Consejo ciudadano 100 por Veracruz
Órganos Autónomos	IVAI- Instituto Veracruzano de Acceso a la Información Pública
	ORFIS- Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz
Universidades y Academia	Universidad Veracruzana
	CIESAS-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Unidad Golfo

Fuente: elaboración propia.

En Veracruz, la conformación del STL tuvo tres cambios respecto al diseño original propuesto por INAI. El más importante es que se optó por organizar el trabajo por capítulos temáticos: el plan de acción se integraría por diversos capítulos. Cada propuesta específica de trabajo sería un capítulo y se conformaría por la diada gobierno-sociedad civil y ambos actores pertenecerían al Secretariado Técnico Local. Así, por ejemplo, el coordinador empresarial y el H. Ayuntamiento de Veracruz integran el capítulo Subsemun-Veracruz, y su trabajo consiste en diseñar,

implementar y evaluar ejercicios de seguimiento al gasto (conocidos como *Follow the Money*) en el programa de Subsidios para la Seguridad de los Municipios (Subsemun). De igual forma, el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (Orfis), la organización Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra), y el Colegio de Veracruz (Colver) integran el capítulo Cimtra-Colver-Orfis cuyo objetivo es verificar la calidad de la información en los sitios web de los ayuntamientos del estado.

La organización por capítulos temáticos pretende dos cosas: en primer lugar, que el STL pueda conocer, apoyar y promover los proyectos específicos que se están desarrollando, y en segundo lugar, que los proyectos locales tengan voz y voto, es decir, que los organismos gubernamentales y no gubernamentales que participen cuenten con una activa participación en este órgano de deliberación colectivo.

La segunda diferencia con respecto al diseño original fue la incorporación de la figura de “monitores ciudadanos” que son organizaciones o personas dispuestas a aportar su experiencia y habilidades específicas para que los capítulos temáticos y el STL cumplan con sus funciones. Así, por ejemplo, los estudiantes de la Universidad Tecnológica de Gutiérrez Zamora (UTGZ), se sumaron como “monitores ciudadanos en tecnologías de la información y la comunicación”, apoyando con asesoría técnica en la conformación de la parte tecnológica de los ejercicios de GA. De igual forma, el Secretariado cuenta con un “monitor ciudadano en medios de comunicación” que es el periodista Mario Javier Sánchez de la Torre, un reconocido comunicador local que apoya para la difusión de las actividades de los capítulos temáticos y del STL. El tercer “monitor ciudadano” corresponde a estudiantes universitarios de la Facultad de Comunicación de la Universidad Veracruzana, que se agrupan en la organización Checadosmx, que participan en el seguimiento, apoyo y control a las acciones emprendidas por el Secretariado.

Por último, la tercera particularidad, relativamente menor, fue la decisión de darle derecho de voz y voto al facilitador, permitiendo así liberar esa figura de funciones más bien adminis-

trativas, y aprovechar la presencia de académicos interesados en estas temáticas para las acciones de difusión, asesoría técnica, evaluación y creación de redes.

III. ACCIONES DE COMUNICACIÓN DE LA INICIATIVA DE GOBIERNO ABIERTO

Junto con la elaboración del Plan de Acción, una de las funciones sustantivas del STL es realizar actividades de promoción, difusión y sensibilización de la iniciativa en diversas esferas, utilizando las propias capacidades del STL, por medio de los capítulos y los monitores ciudadanos, con el apoyo estratégico del IVAI. La difusión de la iniciativa incluyó tres grandes estrategias: *i*) la implementación de foros abiertos de consulta; *ii*) el uso de medios de comunicación masivos, y *iii*) la difusión por medio de Internet.

Respecto de la primera estrategia, entre abril y julio de 2015 se llevaron a cabo cuatro foros abiertos buscando despertar el interés de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, así como del público y la sociedad en general, para implementar capítulos temáticos.

Cuadro 2
Foros abiertos de difusión Iniciativa Gobierno Abierto-Veracruz

Fecha	Lugar	Temática central
7 abril	Xalapa, IVAI	Aclarando el concepto de Gobierno Abierto
7 mayo	Xalapa, Colegio de Notarios AC	Experiencias nacionales de Gobierno Abierto
14 mayo	Veracruz, Universidad Veracruzana	Capítulos temáticos desarrollados en Veracruz
7 julio	Xalapa, Universidad de Xalapa	Concepto de Gobierno Abierto e Iniciativa de Gobierno Abierto

Fuente: elaboración propia.

En estos foros participaron diversos miembros del STL, tanto de las OSC como desde los órganos gubernamentales. En promedio contaron con una participación de 40-50 personas cada uno. En ellos se logró invitar a diversos responsables gubernamentales del ejecutivo estatal, de ayuntamientos, organizaciones civiles así como estudiantes y colectivos universitarios. Sin embargo, como se puede apreciar en el cuadro anterior, estas acciones se concentraron en la Zona Metropolitana de Xalapa y del puerto de Veracruz. La dispersión geográfica del estado es un factor fundamental que tiene que ser tomado en cuenta para comprender el desarrollo de esta iniciativa, tanto en los procesos de comunicación como en el diseño e implementación de los primeros capítulos temáticos. Con siete millones de personas distribuidas en 212 municipios, y con un ordenamiento territorial descentralizado, se optó por focalizar la acción de GA en una primera etapa en las zonas metropolitanas más pobladas del estado, y que tienen mejor comunicación: Xalapa y Veracruz.

La segunda estrategia contó con el apoyo del Monitor Ciudadano de Medios de Comunicación, quien invitó a miembros del STL a cuatro entrevistas radiofónicas para platicar sobre GA entre abril y junio de 2015. De igual manera, se logró amplia cobertura de prensa escrita y radial local en los foros abiertos de consulta que se llevaron a cabo.

Dentro de la tercera estrategia, se implementó el sitio *www.veracruzgobiernoabierto.com.mx* para dar a conocer las actividades relacionadas con esta iniciativa, con las acciones de los capítulos temáticos y del STL. De igual forma, se realizaron chats para aclarar dudas sobre la iniciativa a los internautas.

Estas estrategias generales se acompañaron de las acciones de difusión y promoción que cada capítulo realizó, así como de diversas acciones informales de comunicación y persuasión de parte de los integrantes del STL a funcionarios gubernamentales, medios de comunicación, organizaciones civiles, entre otros.

IV. ELABORACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN

La función principal del STL es diseñar, implementar y evaluar un Plan de Acción que contenga los ejercicios e iniciativas concretas de GA en Veracruz. A pesar de la premura del tiempo, consideramos que existen algunos indicios que nos hacen ser optimistas respecto al potencial de la estrategia: el principal es que se han sumado diversos entes públicos, acompañados de varios sectores de la sociedad civil, académicos y estudiantes con proyectos concretos y medibles.

El Plan de Acción se diseñó entre julio y agosto de 2015 y se compone de cinco capítulos temáticos que muestra en siguiente cuadro:

Cuadro 3
Capítulos temáticos Plan de Acción-Veracruz

<i>Capítulo</i>	<i>Temática</i>	<i>Ámbito de acción</i>	<i>Actores participantes</i>
Cimtra-Colver-Orfis	Supervisión de portales por la sociedad y generación de portal de transparencia modelo	Municipal	Cimtra Orfis Colegio de Veracruz Colectivo estudiantes Fac. Economía Universidad Veracruzana
Subsemun-Veracruz	Seguimiento de gasto en el Programa Subsidios a la Seguridad Ciudadana en el H. Ayuntamiento de Veracruz	Municipal	Consejo Coordinador Empresarial H. Ayuntamiento de Veracruz

<i>Capítulo</i>	<i>Temática</i>	<i>Ámbito de acción</i>	<i>Actores participantes</i>
Obra Pública-Salud	Seguimiento de gasto en el programa de construcción de Centros de Salud de la Secretaría de Salud de Veracruz	Estatal	Consejo Ciudadano 100 por Veracruz Contraloría General del Estado Secretaría de Salud
Fiscalía-Ba-se detenidos y Registro público de personas desaparecidas	Integración de una base de datos de las personas detenidas, y un registro público de las personas desaparecidas en el Estado de Veracruz	Estatal	Colectivo de organizaciones de defensa de Derechos Humanos* Fiscalía General del Estado de Veracruz
Seguridad universitaria	Desarrollo aplicación tecnológica para consultar los resultados obtenidos en los exámenes de admisión a la UV	Local	Colectivo de estudiantes del Instituto de Investigaciones en Educación y la Facultad de Estadística e Informática de la Universidad Veracruzana

* Colectivos por definir.
Fuente: elaboración propia.

Como ya se señaló, la metodología que propuso el STL fue la creación de capítulos temáticos. Para la creación de estos capítulos, los integrantes del Secretariado buscaron vincular la demanda sobre transparencia y mayor participación desde las organizaciones civiles con la oferta gubernamental, representada

por las oficinas específicas y en las áreas de los entes públicos. A continuación se describe cada uno de los capítulos.

El primer capítulo Cimtra-Colver-Orfis pretende resolver la problemática de la opacidad de las administraciones municipales. A pesar de la normatividad existente, una proporción importante de Ayuntamientos siguen teniendo problemas para abrir sus administraciones y entregar información útil y de calidad a los ciudadanos. Utilizando la metodología de medición de transparencia municipal desarrollada por Cimtra, hace más de 10 años, y la metodología para evaluar la calidad de los portales web desarrollada por el Colver, se pretende diseñar un portal modelo que permita abrir los gobiernos municipales por medio del diseño de un portal modelo, incorporar a más personas en la evaluación de la calidad y utilidad de la información que los municipios están dando a la ciudadanía y generar un capítulo estatal de la estrategia Cimtra. Este capítulo es un ejemplo de cómo se pudo articular la “demanda” ciudadana, expresada en el interés de Cimtra por ampliar sus actividades a Veracruz, y la “oferta”, representada por la voluntad de Orfis para incrementar sus funciones de promoción y apoyo al mejoramiento de la administración pública municipal y la fiscalización hacia los municipios.

El segundo capítulo, Subsemun Veracruz, se centra también en el nivel municipal. En este capítulo, donde participa el H. Ayuntamiento de Veracruz y el Consejo Coordinador Empresarial, se pretende atacar la desconfianza ciudadana respecto del uso de los recursos provenientes del programa Subsemun en el tema de la seguridad pública. Para ello, proponen utilizar la metodología de “seguimiento al dinero”, y así diseñar procedimientos estandarizados que permitan el monitoreo ciudadano sobre la procedencia, manejo, aplicación, ejecución, vigilancia y fiscalización de estos recursos.

En el tercer capítulo, denominado Obras Públicas-Salud, participa la organización civil Consejo Ciudadano 100 por Veracruz, junto con la Contraloría General del Estado y la Secretaría de Salud. El objetivo de este capítulo es implementar un sistema

informático que permita a la ciudadanía en general conocer el avance de las obras y el seguimiento financiero de las mismas, por medio de reportes actualizados mes con mes, e incluyendo reportes fotográficos de avances. El capítulo aspira a poder incorporar sus resultados al proyecto Mapa Digital de México en Línea, desarrollado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

El cuarto capítulo se unió derivado de la demanda por parte de la sociedad civil frente ante la ausencia de datos confiables sobre las personas desaparecidas y detenidas en el estado, así como por los intentos por parte de la federación y el INAI de generar bases confiables de personas desaparecidas a nivel federal, y la voluntad de la Fiscalía para abrir esta información. Los objetivos de este capítulo son generar un Registro Público de Búsqueda y Localización de Personas Detenidas, así como un Registro Público de Personas Desaparecidas. Éstos buscan resolver en parte los graves problemas de desorden administrativo y trabas burocráticas que dificultan brindar información oportuna y confiable, y la falta de sensibilidad por parte de las autoridades ante los familiares.

De ahí que los compromisos de la Fiscalía en este ejercicio de GA son: 1) publicar en tiempo real la información básica de las personas reportadas como detenidas por las autoridades gubernamentales; 2) instrumentar un Registro Público de Personas Desaparecidas en el Estado de Veracruz; 3) generar estadísticas en formatos abiertos sobre detenciones, circunstancias y causas de detención, y 4) diseñar una guía ciudadana de prevención y acciones a seguir en casos de desaparición de personas y publicar estadísticas de personas desaparecidas y localizadas en formatos abiertos. Este capítulo, por la complejidad de la temática, requiere de organizaciones y colectivos autónomos organizados, que puedan funcionar como contrapartes con capacidades a la Fiscalía. Esta situación hizo que a la fecha de presentación del Plan de Acción Local, a inicios de septiembre de 2015, aún no se establezca con claridad los colectivos u organizaciones de derechos humanos que participarán en esta iniciativa.

El quinto capítulo, se orienta al desarrollo de tecnologías accesibles y en formatos abiertos para difundir los resultados de los exámenes de admisión de la UV, buscando difundir información útil a los padres de familia, estudiantes y autoridades educativas para la toma de decisiones sobre la selección del plantel de bachillerato, así como para generar acciones formativas que permitan mejorar los aprendizajes en el nivel de educación media superior. Aquí la universidad estatal representa al organismo público en el capítulo y los colectivos de alumnos interesados en desarrollar tecnología para aprovechar los datos generados en los exámenes de admisión para mejorar la educación.

A pesar de la diversidad de orígenes y actividades, todos los capítulos comparten un elemento común: los responsables de las unidades de acceso a la información, que establece la ley de transparencia del estado, jugaron un papel fundamental para persuadir y convencer a los órganos gubernamentales. Fueron estos funcionarios comprometidos con la transparencia y con cierta experiencia en el tema los responsables de dar el seguimiento e impulso necesario y de “convencer a sus jefes” de participar en estas iniciativas. Esto representa un aprendizaje importante para otras experiencias subnacionales: el cómo aprovechar los recursos humanos instalados y con capacidades para ampliar los ejercicios de transparencia hacia la estrategia de GA.

Queremos finalizar este texto enfatizando que, para valorar adecuadamente estas acciones, es necesario ajustar las expectativas sobre el contexto social, político y cultural donde se insertan estos ejercicios. Es importante no generar sobreexpectativas de los procesos que se realizan en el orden local —con capacidades estatales limitadas y menores a las existentes en el orden federal— y con una sociedad civil desarticulada por contextos muy complejos en términos económicos, de seguridad y de cohesión social. Por ello, aunque desde el centro del país las acciones propuestas en Veracruz podrían parecer insuficientes, ellas representan apuestas de coconstrucción, participación y confianza que requieren ser valoradas y reconocidas. De igual forma, estas ac-

ciones representan una suerte de “escuelas de ciudadanía” donde tanto funcionarios públicos como organizaciones sociales aprendan a trabajar en conjunto y a disminuir la desconfianza mutua.

V. UN BALANCE PRELIMINAR, FORTALEZAS Y DEBILIDADES

Para finalizar, queremos hacer un balance preliminar, advirtiéndole que el tiempo que Veracruz ha implementado la iniciativa de gobierno abierto subnacional es muy corto para sistematizar la información. Sin embargo, es posible identificar algunas potencialidades y limitaciones. Dentro de las potencialidades sobresalen tres elementos que nos parecen centrales para asegurar la sustentabilidad de la experiencia.

En primer lugar, la presencia y la voluntad de los órganos autónomos garantes (IVAI, Orfis) en la promoción de la estrategia de GA. Su presencia en los hechos, y su capacidad normativa de generar sanciones, facilitan que la experiencia tenga consecuencias prácticas, y no sea otro ejercicio más realizado por la sociedad pero sin responsabilidad gubernamental. A nivel local, Orfis e IVAI son órganos escuchados, respetados y sus decisiones son acatadas por los municipios, pero además son órganos que colaboran en la promoción de un gobierno más responsable y transparente. Lo mismo puede decirse de las instituciones académicas que acompañan esta iniciativa, puesto que poseen legitimidad y la suficiente autonomía para señalar problemas o limitaciones de las administraciones públicas locales.

La segunda gran potencialidad se encuentra en el manifiesto interés de colectivos y organizaciones de jóvenes en estos temas, en parte por el peso que tienen las tecnologías de la información y comunicación en la estrategia. En los foros públicos de presentación fue notable la asistencia e interés de universitarios y estudiantes de los diversos institutos tecnológicos del estado, en particular de aquellos que se interesan por apoyar desde las nuevas tecnologías.

En tercer lugar, estamos convencidos que la participación de diversos órdenes de gobierno (oficinas estatales y municipales) y la presión simultánea desde “arriba”, como son los órganos garantes que cumplen con funciones de fiscalización, y desde “abajo”, por medio de la presión y la demanda de asociaciones y organizaciones civiles, es una de las potencialidades de estos ejercicios.¹

Sin embargo, las limitaciones también son evidentes, y muy grandes. Aquí nos centramos en cuatro obstáculos.

El primero es la escasa voluntad política por parte del gobierno del estado, del Poder Legislativo y de los ayuntamientos para abrirse a la ciudadanía. Del lado del gobierno del estado, a pesar que diversas oficinas se han sumado a la convocatoria, no están presentes los responsables políticos de impulsar esta experiencia al interior del gobierno, a diferencia de otras entidades, como el gobierno del Distrito Federal, donde el apoyo político del más alto nivel se tradujo en acciones y decisiones hacia gobiernos más abiertos. Los principales municipios de la entidad, con la excepción del municipio de Veracruz, tampoco se han sumado proactivamente a la generación de experiencias de GA en sus ámbitos de responsabilidad. El Poder Legislativo tampoco se ha incorporado al diálogo para poder añadir esta iniciativa de GA a sus ámbitos de responsabilidad.

El segundo obstáculo tiene que ver con los déficits de capital social,² y por la dificultad de parte de la sociedad civil para organizarse en torno a estas temáticas. Acostumbrados, por justificadas razones, a desconfiar de las autoridades, los ejercicios de GA corren el riesgo de ser un ejercicio desaprovechado. Otros proyectos en el mismo estado muestran que, cuando hay interés

¹ A este tipo de estrategia simultánea, Jonathan Fox la denomina como “estrategia sandwich”. Fox, Jonathan, *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.

² Hevia, Felipe J. y Olvera, Alberto, “Capital social en el Estado de Veracruz”, en Olvera, Alberto *et al.* (ed.), *Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 2013, pp. 165-216.

y causas genuinas, hay participación ciudadana.³ Pero en temáticas relacionadas con transparencia y ejercicio del poder gubernamental, la desconfianza interpersonal y hacia las instituciones sigue creciendo en Veracruz, con consecuencias negativas para el fortalecimiento democrático y la creación de gobiernos más eficaces.⁴

El tercero se vincula con la situación de pobreza y rezago existente y que tiende a empeorar en los últimos años.⁵ Esto se relaciona, entre muchas dimensiones, con los años de educación promedio, que en Veracruz son más bajas que la media nacional,⁶ y con la baja conectividad y acceso a Internet en el estado. De los 212 municipios, Orfís e IVAI identifican que sólo 121 municipios poseen portales de internet, e incluso 7 municipios no poseen siquiera acceso a Internet. Según datos oficiales, en 2014 solo el 24.9% de los hogares veracruzanos en 2013 contaba con Internet y el 39% de la población se consideraba “usuaria de Internet”.⁷ Esta situación representa un obstáculo importante para la estrategia de GA y obliga a pensar en procesos de GA en contextos analógicos más que digitales.

Por último, no debemos olvidar que Veracruz es uno de los estados que no ha tenido alternancia política y donde persisten déficit democráticos,⁸ incluyendo ser una de las entidades donde

³ MIA, “Medición independientes de aprendizajes”, 2014, <http://medicionmia.org.mx/MIA/index.php> (última visita 21 julio 2015).

⁴ INE, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, INE, 2014, en <http://www.ine.mx/archivos2/portal/DECEYEC/EducacionCivica/informe-Pais/> (última visita 21 julio 2015).

⁵ Coneval, *Informe de pobreza y evaluación en el Estado de Veracruz 2012*, Coneval, 2012, en <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Veracruz/principal/30informe2012.pdf> (última visita 21 julio 2015).

⁶ INEE, “Banco de Indicadores Educativos”, 2015, <http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/banco-de-indicadores-educativos> (última visita 21 julio 2015).

⁷ INEGI, *Estadísticas sobre disponibilidad y uso de tecnología de información y comunicaciones en hogares, 2013*, México, INEGI, 2014.

⁸ Olvera, Alberto et al. (eds.), *Los retos del desarrollo, la democracia, la sociedad civil y el medio ambiente en Veracruz*, Xalapa, Covccyt-UV, 2012.

más periodistas y comunicadores han muerto y han sido desaparecidos.⁹ Eso impacta necesariamente en las expectativas que un “gobierno abierto” representa en este contexto, y sirve para valorar los pasos que estamos realizando desde la sociedad civil y los órganos del estado para generar gobiernos más responsables, abiertos y participativos.

⁹ Artículo 19, “Muerte en Veracruz: periodistas bajo ataque en México”, 2015, <http://www.articulo19.org/muerte-en-veracruz-periodistas-bajo-ataque-en-mexico/> (última visita 21 julio 2015).

OAXACA: CONSTRUIR LA CIUDADANÍA A CONTRACORRIENTE

José Carlos LEÓN VARGAS*
Bárbara LAZCANO TORRES**

SUMARIO: I. *Gobierno y participación ciudadana en Oaxaca: un camino cuesta arriba*. II. *El inicio de una ciudadanía activa: la experiencia de SiKanda*. III. *Los retos de crear el primer Secretariado Técnico Local en Oaxaca*. IV. *No hay “gobierno abierto”, el gobierno siempre debe ser abierto*.

I. GOBIERNO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN OAXACA: UN CAMINO CUESTA ARRIBA

En los últimos cinco años el estado de Oaxaca ha mejorado su posición en diferentes índices de transparencia y disponibilidad de la información fiscal. Distintas secretarías y órganos estatales cuentan con plataformas electrónicas y ventanillas de atención al público en un esfuerzo inédito por acercarse a la comunidad.

En contraste, la entidad sigue siendo la última en el Índice de Competitividad elaborado por el Imco¹ y su Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública califica con un 6.5

* Licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México; maestro en Cooperación Internacional y Desarrollo por la Universidad de Pavía, Italia; director y fundador de Solidaridad Internacional Kanda (SiKanda).

** Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad del Valle de México; maestra en Desarrollo Local por la Universidad Autónoma de Chiapas; coordinadora de Vinculación Institucional de Solidaridad Internacional Kanda (SiKanda).

¹ Instituto Mexicano para la Competitividad, *Índice de Competitividad Estatal 2012*.

sobre 10 en el IDAIM.² Igualmente, las cifras más recientes del Coneval son alarmantes: la población en situación de pobreza aumentó de 61.9% a 66.8% entre 2012 y 2014;³ es decir que hoy, 7 de cada 10 oaxaqueñas y oaxaqueños que encontramos en la calle o en la plaza, sufren carencias que les impiden satisfacer sus necesidades básicas.

En el ámbito nacional, el panorama de la ciudadanía no luce alentador. La “Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas” de la Secretaría de Gobernación muestra que casi el 50% de las personas consideran difícil trabajar por una causa común y organizarse con otros ciudadanos. Más de 62% de los habitantes en México no están interesados en los temas que afectan a su comunidad y desconfían de las instituciones y autoridades. Asimismo, 70% de los encuestados aseguraron que no se puede confiar en otras personas, frente a tan solo 30% que dice que sí.⁴

Países como Brasil o Chile, con un PIB cercano al de México, registran respectivamente diez y cuatro veces más organizaciones civiles que el nuestro. Colombia, con un PIB per cápita inferior al mexicano, cuenta con seis veces más organizaciones que México.⁵ Sin embargo, de acuerdo con el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, en 2014 Oaxaca era la cuarta entidad con mayor número de organizaciones en el país. De un total de 27,000 organizaciones, 1,672 se encuentran en este estado.⁶

² Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., *Índice del Derecho de Acceso a la Información en México*, 2015.

³ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) 2014*.

⁴ Secretaría de Gobernación de México, *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012*.

⁵ Tapia A., Mónica, “La otra agenda pendiente: leyes y políticas para una ciudadanía fuerte y organizada”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados LXI Legislatura, *Foro Público: Reformas legislativas para mejorar la organización de los ciudadanos*, México, 2011, pp. 11 y 12.

⁶ El D. F. concentra la mayor parte de las organizaciones, con 5,413; seguido por el Estado de México y Veracruz. Indesol, 2014.

La cifra anterior se presenta en un contexto paradójico: por un lado el gobierno realiza esfuerzos para mejorar y transparentar la administración pública, mientras que por el otro es aún palpable la percepción entre las y los funcionarios de que la ciudadanía informada y participativa representa un riesgo, un posible elemento de conflicto, por lo que no se reduce la brecha existente entre los tomadores de decisiones y los ciudadanos. Asimismo, la población —que sufre constantemente los efectos de la pobreza, la desigualdad, la corrupción y la exclusión— evita involucrarse en organizaciones formales que permitan potenciar su capacidad de incidencia política, cosa que muchas veces considera innecesaria, debido a una crisis de legitimidad y de confianza en las instituciones.

En nuestra experiencia, es posible notar características dominantes de las organizaciones de la sociedad civil en Oaxaca con respecto a la incidencia en políticas públicas; rasgos que se pueden resumir de la siguiente forma: *a)* las OSC enfocan su trabajo en las prioridades marcadas por las fuentes de financiación (gubernamentales u otras), o en su propia agenda temática y trabajan de forma limitada en acciones de incidencia para determinar orientaciones de políticas públicas; *b)* los procesos sociohistóricos en el estado han generado que algunas organizaciones eviten la cooperación con instituciones gubernamentales, o bien asuman estrategias de enfrentamiento y choque; *c)* un número alto de asociaciones son creadas específicamente por grupos de poder o intereses políticos, lo cual limita su capacidad de incidencia y de representación de la ciudadanía de forma más amplia; *d)* sin embargo, al existir condiciones favorables para establecer líneas de trabajo significativas, las organizaciones expresan capacidades de interacción con las instituciones, de incidencia en políticas públicas locales y en las prácticas institucionales para su implementación.

A pesar de ser una entidad con credenciales democráticas muy dañadas y una corrupción endémica, es posible encontrar ensayos de colaboración entre autoridades y sociedad civil que

gradualmente buscan fortalecer el cogobierno en Oaxaca. Uno de estos ejercicios es la creación, en abril de 2015, del primer Secretariado Técnico Local (STL) de Gobierno Abierto, constituido por representantes gubernamentales municipales y estatales, representantes de la sociedad civil y el órgano garante de acceso a la información.⁷

II. EL INICIO DE UNA CIUDADANÍA ACTIVA: LA EXPERIENCIA DE SiKANDA

Para la organización no gubernamental Solidaridad Internacional Kanda, A.C. (SiKanda) (www.si-kanda.org) fundada en 2009, es una prioridad mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de marginación en Oaxaca por medio de proyectos en las áreas de economía solidaria, seguridad y soberanía alimentarias, salud e integración social. Uno de los ejes transversales en las iniciativas de SiKanda es el acompañamiento a las comunidades para fortalecer la autogestión y la vinculación con otras asociaciones y con las autoridades locales y estatales.

Entre 2013 y 2015, SiKanda, Crecemos-DIJO A.C. y El Colegio de México llevaron a cabo el proyecto “Empoderando la Alimentación en Oaxaca”, con el apoyo de la Delegación de la Unión Europea en México. Gracias a esta iniciativa se mejoraron las capacidades organizativas de diez comunidades en condición de marginación de las regiones Valles y Mixteca, para incidir en las políticas públicas de seguridad alimentaria estatales, con especial énfasis en el programa de Cocinas Comunitarias⁸

⁷ Los miembros del primer Secretariado Técnico Local para el Gobierno Abierto en Oaxaca son: Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca (Cotaipo); Gobierno del Estado de Oaxaca; Consejo de Colaboración Municipal de Oaxaca de Juárez; Municipio de Oaxaca de Juárez, y Solidaridad Internacional Kanda, A.C. (SiKanda).

⁸ Llamado oficialmente “Programa de Participación Comunitaria para el Desarrollo Humano con Asistencia Alimentaria”.

del sistema DIF Oaxaca. Esto se logró a través de mecanismos ciudadanos de control, revisión y mejoras de la política pública.

Uno de los principales aprendizajes de SiKanda fue entender que las comunidades se interesan en la participación ciudadana cuando ésta se ve reflejada en temas concretos. Por ello, conceptos como “gobierno abierto”, “contraloría social”, “transparencia gubernamental”, tienen un efecto mínimo comparado con temas como “¿a dónde va el dinero de mi comunidad?”, “¿cuánto gasta el gobierno local?”, “¿dónde y cómo puedo presentar una queja o sugerencia a un programa público para mi comunidad?”.

El proyecto “Empoderando la Alimentación” nos permitió constatar la importancia de traducir el lenguaje y tecnicismos de la administración pública en acciones e ideas claras para la comunidad.⁹ A raíz de los espacios de diálogo generados a lo largo de dicho trabajo, la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca (Cotaipo) invitó a SiKanda a formar parte de los ejercicios locales de GA en 2015 que dieron vida al primer STL en Oaxaca.

La invitación para formar parte del STL generó un debate muy intenso en SiKanda: ¿deberíamos ser parte de un ejercicio de gobierno que no emana de la sociedad civil sino de las autoridades? ¿Pensarán las demás organizaciones civiles en Oaxaca que hemos sido cooptados por las autoridades? ¿Vale la pena colaborar con un gobierno cuyos programas están más enfocados a la asistencia social que a la creación de sujetos y comunidades activas? ¿Qué beneficios concretos podría traer esta iniciativa a la ciudadanía? ¿Qué resultados podemos esperar de un ejercicio como éste? Y aún más importante ¿qué es gobierno abierto?

La respuesta afirmativa de SiKanda al acceder a participar en el STL obedeció primordialmente a las siguientes consideraciones pragmáticas:

⁹ Este primer paso permitió a la organización SiKanda vincularse con más de 40 organizaciones de la sociedad civil en Oaxaca y la República Mexicana; 5 municipios locales; 30 representantes de distintos órganos de gobierno y llegar a más de 3,500 personas en 10 comunidades marginadas de Oaxaca.

- 1) *Fomentar el diálogo en un Estado en constante tensión social.* En Oaxaca es necesario promover una estrategia en la cual las organizaciones civiles, cada vez más fortalecidas e interrelacionadas, realicen propuestas, manifiesten ideas y realicen denuncias por medio de canales pacíficos y foros abiertos que promuevan una respuesta gubernamental efectiva.
- 2) *Pasar de la protesta a la propuesta.* Para mejorar las condiciones de vida de las comunidades es importante incidir en la política pública y dialogar con las y los tomadores de decisiones para orientar mejor sus acciones. Las organizaciones civiles conocen y trabajan diariamente con la realidad de las personas. Además de su fundamental papel de crítica y denuncia, deben contar con canales adecuados y efectivos para generar e implementar propuestas de largo alcance.
- 3) *Informar, involucrar y acompañar a la comunidad y formar a las autoridades.* Como organizaciones de la sociedad civil, podemos proporcionar información cualitativa y cuantitativa más actualizada sobre los problemas de las comunidades. Igualmente podemos fortalecer las capacidades de las autoridades para responder de mejor manera a dichas problemáticas. Al mismo tiempo, podemos proveer información e involucrar a las comunidades con las cuales colaboramos, brindando acompañamiento para que ellas mismas sean capaces de establecer un diálogo con sus representantes locales, estatales y federales.
- 4) *Reducir estereotipos y la brecha de gobernabilidad.* ¿Será cierto que la ciudadanía no participa? ¿O es más bien que no participa a través de los canales que, desde algún escritorio, se establecen para ellos y ellas? Si los órganos de gobierno no se acercan a la gente, la ciudadanía puede acercarse a ellos en un ejercicio de responsabilidad, apertura y colaboración propositiva.

Desde la óptica de una organización de base como SiKanda, los resultados de la incidencia en políticas públicas y la formación de redes para mejorar el gobierno no se ven en el corto plazo; sin embargo, abren canales de diálogo-supervisión hacia las autoridades y motivan a otros actores a participar. En el contexto oaxaqueño, donde por décadas la apertura gubernamental ha sido muy limitada, espacios como el STL pueden mejorar gradualmente la interacción entre la población y los servidores públicos.

III. LOS RETOS DE CREAR EL PRIMER SECRETARIADO TÉCNICO LOCAL EN OAXACA

El primer gran obstáculo que notamos para el ejercicio de GA a nivel local, es la falta de conocimiento sobre dicha materia en el estado. En un sondeo realizado por el STL en la ciudad de Oaxaca en junio de 2015, de un total de 401 personas, 308 no habían escuchado hablar sobre GA con anterioridad. ¿Y quién puede culparles? Los componentes de GA, transparencia, acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas y uso de las TIC, deberían formar parte del quehacer cotidiano de las entidades gubernamentales de manera tan natural, que puede parecer absurdo tener que promover un concepto más para recordarles, y recordarnos, de su existencia. No obstante, ante la falta de tales prácticas, se hace necesario promover prácticas de GA tanto entre las autoridades, como entre la ciudadanía.

Para SiKanda hablar del concepto de GA era también algo nuevo, a pesar de que en la práctica hemos impulsado diversas acciones que podrían clasificarse bajo dicha categoría. Dentro del mismo STL, pronto se hizo evidente que no existía claridad para muchos de los actores sobre qué es GA, cuál podría calificarse como una acción de gobierno abierto y qué podríamos esperar del ejercicio del STL como tal.

Los lineamientos que marcó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Perso-

nales (INAI) para el ejercicio eran claros en la forma: integrar un Secretariado Local compuesto por el órgano garante, el gobierno estatal y sociedad civil (que en el caso de Oaxaca incluye también al gobierno municipal de Oaxaca y al Consejo de Participación Municipal); generar un Plan de Acción Local con cinco compromisos con un año de duración, uno de los cuales debía seguir la metodología de *Follow the Money* y cumplir con el calendario de actividades marcado para el ejercicio. Los objetivos de fondo, sin embargo, eran menos claros. Sumado a lo anterior, el proceso de capacitación fue muy breve y no hubo apoyo para financiar las actividades del Secretariado. Así, nos lanzamos con más voluntad que recursos en la espera de ir construyendo sobre la marcha tanto las capacidades necesarias como el interés de la sociedad civil y de autoridades locales.

El papel de SiKanda en el STL es el de representar los intereses de la sociedad civil en el ejercicio de GA. No obstante, ¿cómo fungir como representantes cuando no hubo un proceso abierto de selección? Si tanto SiKanda como el Consejo de Participación Municipal forman parte del STL por invitación directa del órgano garante y de las autoridades municipales, respectivamente. Hay que reconocer que nuestra participación responde no a una elección de la ciudadanía, sino a una invitación por parte de las autoridades locales. Señalar lo anterior es relevante, ya que la sociedad civil no es una, sino muchas, y aún más en el estado con mayor diversidad cultural del país. Promover en el futuro un proceso de selección abierto y público “para integrar actores que reconozcan los problemas públicos de las entidades, aún cuando tengan una trayectoria amplia de señalamientos contra los gobiernos locales”,¹⁰ es fundamental para mejorar la legitimidad. Para ampliar la participación, SiKanda comparte y socializa lo

¹⁰ Núcleo de sociedad civil de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA); *Señalamientos del sobre los ejercicios locales de gobierno abierto impulsados por el IEAI*, 5 de mayo de 2015, <http://gobabiertomx.org/senalamientos-del-nucleo-de-sociedad-civil-de-la-alianza-para-el-gobierno-abierto-aga-sobre-los-ejercicios-locales-de-gobierno-abierto-impulsados-por-el-iefai/>

que hace en el STL con otras organizaciones locales con las que hemos trabajado con anterioridad. No obstante, estamos aún en la búsqueda de generar mecanismos para involucrar a un grupo más amplio de organizaciones.

El eje que guiará los trabajos del STL es la creación del Plan de Acción Local (PAL). El proceso para llegar a él, no obstante, no ha sido terso y ha experimentado retrasos debido a que habiendo cinco representantes en el STL, cada uno decidió proponer y encabezar uno de los compromisos. SiKanda, decidió continuar trabajando en las acciones iniciadas con el proyecto Empoderando la Alimentación por dos razones. Primero, porque contábamos ya con un grupo de organizaciones con quienes colaboramos en el proyecto y que podrían dar seguimiento al compromiso que impulsaríamos en el STL, para de esta forma involucrar a más actores en el proceso. En segundo lugar, porque debido a nuestras limitantes de personal, financiamiento y tiempo, trabajar sobre la incidencia en un tema ya familiar permitiría a nuestra organización brindar el seguimiento necesario.

Así, se seleccionaron cinco temáticas o programas gubernamentales que podrían abordarse desde el PAL por cada uno de los integrantes de STL, a saber: *i*) el Padrón de Beneficiarios del DIF Municipal por parte del Municipio de Oaxaca de Juárez; *ii*) espacios de estacionamiento para personas con discapacidad; *iii*) el programa 1x1 en la ciudad de Oaxaca, ambos por parte del Consejo de Colaboración Municipal; *iv*) el Programa de Asistencia Alimentaria en su componente de Tarjeta Sin Hambre por la Co-taipo (ejercicio de *Follow the Money*), y *v*) el Programa de Comedor Nutricional Comunitario del DIF estatal por parte de SiKanda.

Las incógnitas sobre lo que podíamos impulsar como objetivos de GA para su integración en el PAL empezaron a disiparse cuando contactamos a Fundar,¹¹ organización especializada en temas de incidencia en política pública que accedió a compartir su experiencia en el ejercicio federal de GA durante el foro

¹¹ Fundar, Centro de Análisis e Investigación: <http://fundar.org.mx/>.

“Gobierno Abierto y Sociedad Civil, cocreación de soluciones”, realizado por el STL el 4 de julio de 2015 en Oaxaca. Gracias a la orientación de Fundar, para nosotros y nosotras empezó a haber mayor claridad sobre qué sí, y qué no, podría constituir realmente un objetivo de GA. Comprendimos que GA va más allá del mero cumplimiento que los sujetos obligados deben hacer de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; es en realidad fortalecer el derecho de la ciudadanía a elegir, no entre uno u otro programa público, sino entre si desean realmente una política pública o un proyecto de otra naturaleza, haciéndolos partícipes del diseño de las políticas.

Al culminar el foro, el STL decidió implementar un sondeo para saber qué temas interesaban a la ciudadanía y buscar mecanismos para incorporar esos intereses en la creación del PAL. En agosto de 2015 el STL instaló mesas de trabajo para discutir los objetivos que finalmente se plasmarán en el PAL.

Sin embargo, a SiKanda le preocupa la otra cara de la moneda. Muchas organizaciones que hemos contactado para integrarse al STL no han podido o deseado participar en el proceso. La falta de capacidades especializadas y financiamiento se muestran una vez más como obstáculo para que el PAL sea realmente un plan incluyente, creado de forma participativa y ambicioso. También nos inquieta no poder dar seguimiento puntual a cada compromiso o temática del PAL. Siendo una organización local joven, hemos decidido volcarnos principalmente al compromiso encabezado por SiKanda, si bien buscaremos incidir lo más posible en la totalidad del PAL. Finalmente, nos preocupa no encontrar la apertura necesaria en las contrapartes gubernamentales de cada compromiso para establecer y cumplir con objetivos relevantes y significativos.

El lector pensará quizá que el GA en Oaxaca tiene poco futuro. No obstante, confiamos en que este primer ejercicio será un experimento positivo, para agruparnos con otras organizaciones e impulsar objetivos más amplios y ambiciosos en adelante. Lo cierto es que, en una entidad como Oaxaca, el hecho de

poder sentarnos a dialogar de manera pacífica entre autoridades y sociedad civil es ya un logro, comparado con otros estados con mayor interacción entre gobierno y ciudadanía. Participar en el STL ha abierto una nueva línea de comunicación con contrapartes gubernamentales que buscamos involucrar en nuestros proyectos. El no haber contado con financiamiento fue un gran reto, pero a los miembros del STL nos hizo más creativos e innovadores. Igualmente, es un espacio cuya apertura debe aprovecharse concienzudamente por la ciudadanía. Es casi como meter un pie en una puerta a punto de cerrarse; un punto de apoyo para buscar abrir las puertas de par en par.

IV. NO HAY “GOBIERNO ABIERTO”, EL GOBIERNO SIEMPRE DEBE SER ABIERTO

El concepto de GA cobra relevancia ante la evidente opacidad, escasa legitimidad, pocos espacios de participación social efectiva y limitada rendición de cuentas que existe en el país. Requerimos entonces promover un concepto que recuerde a las y los representantes su compromiso con la ciudadanía, y a las y los ciudadanos su legítimo derecho y capacidad de cocrear la política pública.

A largo plazo, el mejor gobierno es el que no necesita usar el adjetivo “abierto” para definirse. Es aquél que ha interiorizado la transparencia, información pública, participación social, rendición de cuentas y no desconfía de la sociedad civil. Es aquél que no teme abrir sus prácticas por miedo al “periodicazo”, a los cuestionamientos y a la crítica. Aquél donde las y los funcionarios mantienen una comunicación constante con la ciudadanía y generan mecanismos para involucrar a las personas en todas las etapas de creación, implementación y diseño de la política pública.

No todo, sin embargo, es tarea de las entidades gubernamentales. Requerimos también crear una cultura de la propuesta, la organización y la participación entre la ciudadanía. Los mecanismos para que dicha cultura funcione deben crearse en conjunto

para que respondan a prácticas culturales locales, como las asambleas, las reuniones vecinales, los foros ciudadanos y a las necesidades e intereses de la población.

Por su parte, las OSC deben pasar de relaciones clientelares y de dependencia, o de choque y enfrentamiento con las entidades gubernamentales, hacia una de creciente autonomía que permita realmente cocrear la política pública. Igualmente, debemos ser capaces de cumplir funciones de mediación y representación, avaladas por la ciudadanía, sin que las OSC se conviertan en la única vía de relación entre ciudadanía y estado. Las OSC somos canales de vinculación, pero no somos representantes exclusivos de los ciudadanos.

A pesar de las dificultades, participar en el STL ha demostrado ser un reto muy constructivo para SiKanda; nos ha permitido mejorar nuestras capacidades en materia de incidencia y políticas públicas, establecer contactos y relaciones con organizaciones más especializadas y abrir nuevos espacios de diálogo con las contrapartes gubernamentales con las que requerimos colaborar para mejorar el impacto de los proyectos que implementamos a diario.

Aprendimos que GA no es sinónimo de información pública, ni de transparencia, ni de rendición de cuentas. Es todo eso y más. Es reflejo de la voluntad política y acciones de apertura por parte de las autoridades. Igualmente, no hay GA sin participación sustantiva de la sociedad; por ello hay que hablar su lenguaje, entender sus formas, sus preocupaciones, sus intereses, evitando formalismos y mecanismos que más que acercar a la ciudadanía, la excluyen.

Nuestras inquietudes como sociedad civil participando en el STL reflejan en buena medida los señalamientos realizados por el núcleo de sociedad civil de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) sobre los ejercicios locales.¹² No queremos caer en ejer-

¹² Los señalamientos pueden consultarse en: <http://gobabiertomx.org/senalamientos-del-nucleo-de-sociedad-civil-de-la-alianza-para-el-gobierno-abierto-aga-sobre-los-ejercicios-locales-de-gobierno-abierto-impulsados-por-el-ifai/>

cicios de simulación, ni en mecanismos orientados a avalar, sin más, las acciones de las entidades gubernamentales. Queremos generar y aprovechar espacios de diálogo, de cocreación, que se reflejen en resultados concretos que mejoren la calidad de vida de las personas en el estado y el país. A continuación, resumimos brevemente los principales retos que hemos identificado en nuestros inicios en GA en Oaxaca y algunas recomendaciones:

Retos:

- Poco conocimiento y capacidades locales sobre temas de GA.
- Limitada participación de OSC y de la ciudadanía en este tipo de iniciativas. Las razones detrás de lo anterior requieren de investigaciones más específicas.
- Hasta el momento, el trabajo en el STL se ha enfocado en el Poder Ejecutivo. Es necesario integrar también trabajos con los poderes Legislativo y Judicial.
- En estados como Oaxaca, donde sólo 31% de la población utiliza la Internet,¹³ es necesario encontrar otros mecanismos que permitan socializar los trabajos y propuestas de GA. Las TIC, plataformas en línea, entre otros, deben ser una herramienta, no un objetivo de GA.
- Marcada desconfianza de algunas autoridades para trabajar directamente con sociedad civil, al percibirles como amenaza.
- Reticencia de las OSC a colaborar entre ellas o con las entidades gubernamentales.
- Falta de financiamiento para el ejercicio del STL y otros modelos de participación ciudadana.

Recomendaciones:

- Impulsar un proceso de selección de los integrantes del STL informado, abierto, público y diverso.

¹³ INEGI, *Estadísticas a propósito del Día Mundial del Internet*, 2015.

- Fomentar el reconocimiento del STL como un espacio valioso de diálogo y acuerdos entre autoridades y ciudadanía.
- Asegurar fuentes de financiamiento para las actividades del STL que permitan una mayor capacidad de acción a mediano y largo plazo. Un porcentaje de voluntariado es positivo, pero no es sostenible a largo plazo.
- Generar una red entre organizaciones locales a nivel estatal y organizaciones especializadas que trabajen a nivel nacional.
- Crear capacidades a nivel local en materia de transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información y participación ciudadana con el apoyo de organizaciones civiles nacionales e internacionales especializadas.
- Constituir un núcleo de organizaciones locales para GA con representatividad en el STL que representen una mayor diversidad de opiniones.
- Sensibilizar y capacitar a funcionarios públicos sobre sus obligaciones en materia de transparencia y los beneficios políticos, sociales y económicos del GA (las OSC son amigas, no obstáculos).
- Promover el acercamiento entre funcionarios y ciudadanía, en foros públicos y diversos que abran un diálogo constructivo y propositivo.

En un contexto de poca cohesión social como el de Oaxaca, deseamos subrayar que es importante “no tirar la toalla”: este primer ejercicio del STL no está exento de debilidades, retrasos y aspectos a perfeccionar. Como primer ensayo nos ha permitido identificar áreas en las que es imperativo mejorar. Si bien nuestra participación en el Secretariado se contempla para su primer año de operación, SiKanda está convencida de que si promovemos que más organizaciones, académicos y sociedad civil en general se involucren en el Secretariado, estaremos en mejor posición para acompañar el trabajo del STL; contaremos con mejores ca-

pacidades para proponer objetivos más ambiciosos, y podremos asegurar que el PAL responda directamente a las necesidades e intereses expresados por la ciudadanía. A los integrantes del STL¹⁴ nos queda un largo camino por recorrer, a contracorriente, pero hemos empezado a caminar.

¹⁴ Queremos agradecer a la Cotaipo y a la Subsecretaría Estatal de Transparencia y Participación Social por facilitar nuestra participación en el STL; a los demás miembros del STL por sus ideas y deseos de mejorar la transparencia gubernamental, y a Fundar y al Núcleo de Sociedad Civil de la Alianza para Gobierno Abierto por su apoyo y asesoría al inicio del proceso.

EPÍLOGO

BREVE HISTORIA DEL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO

Joel SALAS SUÁREZ*

SUMARIO: I. *El surgimiento de la iniciativa*. II. *El papel del INAI en la conformación de la AGA*. III. *La experiencia de México en la AGA*. IV. *La apuesta a nivel local*. V. *Retos del gobierno abierto en México*. VI. *Bibliografía*.

Gobierno abierto (GA) es un concepto cada vez más recurrido y con mayor resonancia en diferentes círculos, tanto del ámbito gubernamental como social. En México, desde 2011 un grupo de organizaciones de la sociedad civil y el gobierno federal emprendieron el trayecto para entender de manera distinta las relaciones de los ciudadanos con su gobierno, así se inscribió al país en la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). A la fecha, la noción de GA se ha puesto en práctica con el ánimo de hacer que la lógica de apertura gubernamental sea una realidad en otros niveles de gobierno y poderes. El presente texto busca documentar esta historia y dar cuenta de los avances y limitaciones que presenta este nuevo modelo de gestión.

I. EL SURGIMIENTO DE LA INICIATIVA

La emisión en 2009 del “Memorándum de Transparencia y Gobierno abierto” por el presidente estadounidense Barak Oba-

* Comisionado del INAI y coordinador de la Comisión de Gobierno Abierto y Transparencia. @joelsas.

ma representa un hito.¹ Mediante este instrumento comprometió a su administración a tener un nivel de apertura gubernamental sin precedentes y a trabajar de manera conjunta con la sociedad para la creación de un sistema de transparencia, participación y colaboración para fomentar la confianza pública y el fortalecimiento de la democracia. Este memorándum tuvo importante eco y gran impacto en otros países democráticos en respuesta a los efectos y secuelas de la crisis económico-financiera de 2008.

Este impacto derivó en la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), conocida en inglés como *Open Government Partnership (OGP)*.² Una plataforma multilateral de países comprometidos con los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana para fortalecer la capacidad de respuesta del sector público, el fortalecimiento de la lucha contra la corrupción, la promoción de la eficiencia económica y la innovación. Con ello, buscan fomentar la colaboración cívica en las acciones de gobierno a fin de cocrear valor público en la hechura de políticas y servicios públicos (Transparency & Accountability Initiative, 2011; Ramírez Alujas y Dassen, 2014). En principio, fueron ocho los países participantes: Estados Unidos, Brasil, México, Noruega, Reino Unido, Indonesia, Filipinas y Sudáfrica. Actualmente, la AGA está integrada por 66 países que se han ido sumando gradualmente.³ Ésta es impulsada y supervisada por un Comité Directivo compuesto por nueve países y nueve organizaciones de sociedad civil internacionales.

II. EL PAPEL DEL INAI EN LA CONFORMACIÓN DE LA AGA

Desde los orígenes de la Alianza, México forma parte del Comité Promotor de la AGA. Sus buenas credenciales en ma-

¹ Véase <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2009-01-26/pdf/E9-1777.pdf>

² La Alianza fue presentada el 12 de julio de 2011 en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York por los presidentes de los Estados Unidos y Brasil, Barak Obama y Dilma Rousseff.

³ En abril de 2012 se sumaron 38 países más; un nuevo bloque de 8 países se incorporó en abril de 2013; 10 países más en abril de 2014, y finalmente 3 países durante 2015.

teria de transparencia y acceso a la información le permitieron involucrarse en el proceso desde un inicio. La innovación en estas agendas, así como el desempeño del entonces Instituto Federal de Acceso a la información (IFAI), hoy Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), fueron los principales catalizadores para posicionar a México entre los ocho países miembros fundadores de la AGA. En aquel momento el IFAI era considerado por la comunidad internacional como una institución modelo y referente internacional de instituciones que consolidan las democracias en los países en transición.

La Alianza fue presentada formalmente el 12 de julio de 2011 en el marco de una conferencia titulada *Open Government Partnership: An International Discussion*, organizada por el Departamento de Estado de Estados Unidos y presidida por la secretaria de Estado de ese país, Hillary Clinton, así como por el canciller brasileño Antonio Patriota. Por parte de México asistieron representantes del IFAI, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Mexicano para la Competitividad, este último organización de la sociedad civil.

Derivado de esta conferencia, el 26 de agosto de 2011 se realizó en Washington D.C. la primera reunión de lo que en aquel momento se denominaba “Grupo de Trabajo para la iniciativa Alianza Mundial por los Gobiernos Abiertos”. Ésta tuvo como objetivo revisar los avances en la elaboración de los planes de acción de los países que entonces participaban, así como acordar una declaración de jefes de Estado. En esta reunión México informó que su Plan de Acción se integraría tomando como base los principios de la iniciativa, mediante consulta a la sociedad civil y las dependencias y entidades del gobierno federal.

Así, ante los compromisos asumidos por México en dicha conferencia, el IFAI convocó tanto a organizaciones de la sociedad como instituciones de la administración pública federal para entablar un diálogo que derivó en un Plan de Acción. Por otra parte, la Secretaría de la Función Pública dadas sus atribuciones

para garantizar la rendición de cuentas en el gobierno federal, asumió un rol mucho más activo en la integración de las propuestas. No obstante haber sido convocada, la sociedad civil organizada manifestó su preocupación porque su participación en la definición de compromisos fue reducida.⁴ Algunas voces señalaron que los compromisos a desarrollar a lo largo de 2012 eran acciones que ya realizaba el gobierno federal.

Ante el descontento de la sociedad civil, en el último trimestre de 2011 se llevaron a cabo diversas reuniones entre el IFAI, organizaciones expertas en temas de transparencia y rendición de cuentas (Imco, Artículo 19, Cultura Ecológica, Fundar, Citi-vox, GESOC y Transparencia Mexicana) y el gobierno federal (Presidencia de la República, Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de la Función Pública [SFP]). La reunión del 9 de diciembre marcó un parteaguas en la historia del GA en México. Como representante de la Secretaría de la Función Pública, tuve la fortuna de formular una propuesta para facilitar la coordinación entre el gobierno, el entonces IFAI y las organizaciones de la sociedad civil, a saber: establecer un secretariado técnico tripartita con representantes del IFAI, la SFP y la sociedad civil, que tuviera como objetivos la conformación de un *adendum* al plan de acción tomando en consideración las propuestas formuladas por la sociedad civil y dar seguimiento a los acuerdos alcanzados por las tres partes.

Tras esta reunión se formalizó el establecimiento del Secretariado Técnico Tripartita (STT), como órgano máximo de toma de decisiones de la AGA en México. La coordinación entre sus miembros ha permitido la elaboración de tres planes de acción consecutivos: el primero, como ya mencioné, integró compromisos emanados de la administración pública federal; uno ampliado, que recogió las propuestas y demandas de la sociedad civil,

⁴ Por ejemplo, Juan Pardina lo señaló en su artículo “Gobierno Abierto” publicada el 25 de septiembre de 2011 en el periódico *Reforma*. Otro artículo que habló del tema es “Alianza para el gobierno abierto” de Jacqueline Peschard en septiembre del mismo año en la revista *Este país*.

y el vigente Plan de Acción 2013-2015 que se desarrolló con el cambio de administración en el gobierno federal. En este proceso de transición el IFAI facilitó la continuidad de México en la AGA y la interacción entre los miembros del Secretariado.

III. LA EXPERIENCIA DE MÉXICO EN LA AGA

La experiencia mexicana de GA señala que es imposible imaginarlo sin la activa participación de la sociedad civil. A grado tal, que ésta debe tener la misma fuerza y el mismo peso que las autoridades en la toma de decisiones.

Hoy el modelo mexicano de organización para la toma de decisiones en el marco de la AGA es reconocido internacionalmente como mejor práctica y como un ejemplo a seguir por otros países. Consolidarlo no fue fácil. El primer desafío que enfrentamos fue la generación de confianza entre los actores del STT. Esto fue posible gracias a un ejercicio de interacción y trabajo colaborativo constante que permitió identificar problemas prioritarios en la agenda de las OSC y de manera conjunta con las autoridades encontrar soluciones a las mismos.

En el lapso de seis meses se conformó una comunidad de actores relevantes que permitió el *adendum* al primer Plan de Acción federal. Al plan original presentado el 21 de septiembre de 2011 con 38 compromisos enmarcados en cuatro de los cinco ejes estratégicos previstos en la AGA,⁵ se sumaron las 36 propuestas que se asumieron como compromisos en julio de 2012 en el llamado Plan de Acción Ampliado.

⁵ Los cinco ejes son: 1. Mejoramiento de los servicios públicos, 2. Incrementar la integridad pública 3. Gestión efectiva y eficiente de los recursos públicos, 4. Crear comunidades más seguras y 5. Incremento de la responsabilidad corporativa y rendición de cuentas institucional y del sector privado. En dicho Plan de Acción no se consideraron compromisos relacionados con la creación de comunidades más seguras. Alianza para el Gobierno Abierto en México (2013), *Plan de Acción de Gobierno Abierto*.

En 2013, se llevó a cabo un segundo ejercicio también a nivel federal. Se generó el Plan de Acción 2013-2015 (PA15), el cual fue presentado en la Cumbre Global de la Alianza celebrada en Londres. El PA15 fue producto de nueve mesas de trabajo temáticas: compras públicas; agenda digital; competencia y fomento económico; política social; medio ambiente y cambio climático; infraestructura; transparencia presupuestaria y fiscal; justicia y seguridad; energía e industrias extractivas. Fue discutido por más de 300 participantes entre funcionarios públicos, académicos, representantes del sector privado y la sociedad civil. En contraste con la experiencia anterior, el PA15 sí incorporó la opinión y experiencia de todos los actores implicados.

Se organizó el trabajo en tres etapas: análisis del diagnóstico, identificación de asuntos prioritarios e identificación y selección de hasta dos compromisos que debieron ser cumplidos al cabo de dos años (octubre de 2013-octubre de 2015) con viabilidad técnica, normativa y diseñados para ser monitoreados y evaluados.⁶ El PA15 consta de 26 compromisos, a la fecha todos cumplidos.

La elaboración de cada uno de los Planes de Acción fue coordinada por el STT. En estos cuatro años los temas abordados en los planes de acción son: transparencia presupuestaria y fiscal, justicia y seguridad, compras públicas, medio ambiente y cambio climático, energía e industrias extractivas, política social, infraestructura, competencia y fomento económico, agenda digital, entre otros.

En febrero de 2014, tuvo lugar una importante reforma constitucional en materia de transparencia que colocó a México a la vanguardia internacional. Se dotó al órgano garante, el INAI, de plena autonomía constitucional y se ampliaron sus facultades y responsabilidades en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. Además, sus atribuciones se han ampliado del ámbito federal al nacional. Ahora, además de tutelar derechos fundamentales y promover su ejerci-

⁶ Alianza para el Gobierno Abierto en México (2013), *Plan de Acción de Gobierno Abierto*, p. 10.

cio efectivo a nivel federal, debe coordinar los esfuerzos y acciones que realizan los órganos garantes estatales bajo el marco del denominado Sistema Nacional de Transparencia (SNT). Estas atribuciones se fortalecen con la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En materia de GA, la Ley General establece en su artículo 59 que los órganos garantes deben coadyuvar con los sujetos obligados y la sociedad civil en mecanismos de colaboración y promoción de acciones de apertura gubernamental. El INAI tiene atribuciones para promover y coordinar las acciones de GA a nivel nacional. Este mandato coincide con la Visión País elaborada en el seno del STT y que México presentó en septiembre de 2014, al asumir la presidencia de la AGA a nivel internacional hasta octubre de 2015. Como parte de esta encomienda, el STT se comprometió a fomentar que otros poderes (Legislativo y Judicial), así como otros órdenes de gobierno (estatales y municipales) incorporen a su gestión los principios de GA y conformen, a su vez, Planes de Acción en colaboración con la ciudadanía para la atención de necesidades sociales específicas.⁷

La experiencia descrita hasta ahora ha dado lugar a que el INAI haya definido al GA como un modelo de gestión que permite conectar los principios de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas y tecnologías de la información para convertirlos en políticas públicas que promuevan el diálogo, la colaboración y la cocreación entre autoridades y ciudadanos y que atiendan asuntos públicos prioritarios. Por lo tanto, promueve su adopción por parte de las instituciones, con el objetivo de que su número aumente hasta conformar un Estado abierto bajo el entendido de que no sólo los ejecutivos federal y estatales deben estar involucrados. A los esfuerzos pueden sumarse los poderes Legislativo y Judicial, or-

⁷ Visión de México para la Presidencia de la Alianza para el Gobierno Abierto, 2014-2015, disponible en: <http://gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2014/09/Visi%C3%B3n-MX-AGA-STT.pdf>.

ganismos autónomos, partidos políticos, sindicatos e instituciones de otros sectores.

IV. LA APUESTA A NIVEL LOCAL

El GA debe ampliarse y consolidarse en el nivel local, ya que es precisamente ahí donde la identificación de problemas y soluciones a dichos problemas tiene la característica de ser más tangible y cercana a la gente. El INAI trabaja para promover la adhesión del mayor número de entidades federativas del país a esta estrategia, así como en la identificación de buenas prácticas que puedan ser compartidas y aplicadas, incluso, más allá de las fronteras nacionales.

A finales de 2014 en conjunto con la entonces Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (Comaip), ahora Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia (Conaip), se definió una estrategia para consolidar un Estado abierto en México. La estrategia pretende lograr la realización de 14 ejercicios locales de GA en 2015. El objetivo es consolidar espacios que faciliten la formación de sinergias entre la sociedad y el gobierno para solucionar las problemáticas y necesidades más sensibles de la población en los estados donde se constituyan.

La selección de los 14 ejercicios locales se llevó a cabo a partir de una metodología para valorar las condiciones locales (estructurales, políticas, sociales y de capacidades) que facilitarían el éxito de los ejercicios. Se seleccionaron doce estados, los cuales fueron agrupados en dos bloques que iniciaron trabajos el 9 de marzo y el 18 de junio, respectivamente. En el arranque formal de la estrategia, cada estado se comprometió a impulsar los principios fundacionales del GA en sus respectivos municipios y se conformó, reproduciendo la experiencia el STT de la AGA, un Secretariado Técnico Local. A la fecha de elaboración de este espacio, se han instalado secretariados técnicos en los estados de Oaxaca, Durango, Morelos, Veracruz, Baja California y Tlaxcala. Están por ser instalados los secretariados de Coahuila, Jalisco,

Hidalgo, Chiapas, Tabasco, San Luis Potosí y Zacatecas. Además, ya se ha presentado el Plan de Acción local en Durango, el primero en su tipo a nivel nacional e internacional.

V. RETOS DEL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO

Aunque en México se reconoce que la AGA contribuye significativamente a impulsar el GA y que éste ha sido acogido favorablemente en el nivel local, vislumbro los siguientes retos en la elaboración del siguiente plan de acción: 1) plantear compromisos estratégicos orientados a generar resultados e impactos de alto valor público con potencial de transformar las condiciones y la calidad de vida de las personas; 2) mejorar el entendimiento del concepto y la construcción de capacidades en otros poderes, niveles de gobierno y en la sociedad para diseñar e implementar modelos de gestión que lo incorporen. Estos modelos de gestión deben orientarse a necesidades concretas, prioritarias para cada comunidad, al tiempo que se debe garantizar la participación efectiva de los actores sociales no sólo para mantenerse informados, sino para formar parte de las soluciones emprendidas en todas sus etapas, desde su formulación hasta su evaluación.

Observo al menos cinco grandes ejes temáticos que deberían guiar con acciones específicas los compromisos del Plan de Acción 2016-2018: derechos humanos; igualdad e inclusión social; acciones anticorrupción; seguridad y justicia; calidad de vida y medio ambiente.

Está claro que esto implica cambios fundamentales y la ruptura de rutinas y paradigmas tradicionales. Tanto actores de gobierno como ciudadanos deben estar en plena disposición para enfrentar estos cambios, mantener el interés y hacer que los ejercicios de GA sean sustentables. En pocas palabras, debemos evitar que GA sea una etiqueta o una moda y debemos lograr que se convierta en un hábito que permita impactar positivamente la vida cotidiana de las personas, éste es nuestro mayor desafío.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Alianza para el Gobierno abierto en México, 2013, *Plan de Acción de Gobierno abierto 2013-2015*, en: <http://pa2015.mx/>.

———, 2014, *Visión de México para la Presidencia de la Alianza para el Gobierno abierto, 2014-2015*, en <http://gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2014/09/Visi%C3%B3n-MX-AGA-STT.pdf>.

RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro y DASSEN, Nicolás, 2014, *Vientos de cambio: el avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), División de Capacidad Institucional del Estado, nota técnica # IDB-TN-629, en <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/14071.pdf>.

Transparency & Accountability Initiative, 2011, *Opening Government. A Guide to Best Practice in Transparency, Accountability and Civic Engagement Across the Public Sector*, en <http://www.egov.gov.iq/egov-iraq/resources/doc/NeGTP/Data%20Policy/Additional%20reading/Opening-Government.pdf>.

VASANI, D., 2013, *Cómo mejorar la experiencia en OGP: lecciones de los países integrantes de OGP*, The OGP Civil Society Hub, en <http://www.ogphub.org/media/ComoMejorarlaExperienciaenOGP.pdf>.

Gobierno abierto y el valor social de la información pública, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 25 de abril de 2016 en los talleres de Arte Gráfico y Sonoro, Agys Alevin, S. C. Retorno de Amores 14-102, colonia Del Valle, delegación Benito Juárez, 03100, Ciudad de México, tel. 5523 1151. Se utilizó tipo *Baskerville* de 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cultural 57 x 87 de 78 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 200 ejemplares (impresión digital).