

Gobierno abierto en México: promesas y vicisitudes

JOSÉ BAUTISTA FARÍAS*

1. GOBIERNO ABIERTO ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?

¿A qué alude el gobierno abierto (GA)? ¿Innovaciones? ¿Gobierno electrónico? ¿Gobierno efectivo? ¿Más participación ciudadana en lo público? El título del libro de Freddy Mariñez Navarro¹ sobre *Gobierno abierto: ¿más innovaciones? ¿más gobierno? ¿más sociedad?*, sintetiza una buena parte de la discusión sobre este nuevo concepto que tiene su origen en el ámbito académico² y gubernamental.³ Mariñez menciona que existen muchas definiciones y orientaciones sobre este término, por ejemplo: para algunos GA es resultado del cambio tecnológico, por

* Es maestro en Política y Gestión Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Desde 1995 se desempeña como académico en el Centro de Investigación y Formación Social de esta universidad.

1. Mariñez Navarro, Freddy y Valenzuela Mendoza, Rafael E. *Gobierno abierto: ¿Más innovaciones? ¿Más Gobierno? ¿Más Sociedad? ¿En qué consiste? Propuestas para los gobiernos locales*, Miguel Ángel Porrúa / EGAP, México, 2013.
2. En 1957 Wallace Parks publicó un artículo en el que aparece por primera vez el concepto de *open government*, publicado en el mes de octubre de ese año por la revista *George Washington Law Review*, titulado “The open government principle: apply the right to know under the Constitution”. Citado por Mariñez Navarro. *Op. cit.*, p.24.
3. Algunos estudiosos del tema toman como punto de partida de este término un memorándum sobre transparencia y gobierno abierto de Barack Obama, presidente de Estados Unidos, emitido el primer día de su gobierno, en 2009. Véase Campos Domínguez, Eva y Corojan, Ana, “Estado del arte del gobierno abierto: promesas y expectativas”, en Hofmann, Andrés; Ramírez Alujas, Álvaro y Bojórquez Pereznieta, José Antonio, *La promesa del gobierno abierto*, ITAIP / INFODEF, México / Chile, diciembre de 2012.

lo que centran su atención en el análisis de las tecnologías de información y comunicación (TIC). Para otros lo relevante es el cambio en los valores del servicio público y la organización, enfatizando por consiguiente la cultura organizacional. Otros lo conciben como una nueva forma de gobernar, por lo que tienden a destacar un modelo particular de gestión pública.

Según Guardián Orta⁴ la transparencia y el acceso a la información es una cuestión central, postula que el GA es una doctrina política en donde la actividad del gobierno y la administración del estado deben abrirse a todos los niveles para el escrutinio y supervisión de los ciudadanos. Se manifiesta en contra de legitimar como secreto de estado cierta información aduciendo temas de seguridad.

César Calderón y Sebastián Lorenzo⁵ ponen el acento en el diálogo y la colaboración de los ciudadanos, para ellos el GA es aquel que entabla una conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que dicen y solicitan; toma decisiones con base en sus necesidades y preferencias, facilita la colaboración gobierno-ciudadanos y comunica lo que decide y hace de forma abierta y transparente.⁶ Para José Miguel Insulza⁷ el GA es una política pública que incluye la transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos en donde la información y datos gubernamentales desempeñan un papel esencial.

El término GA se popularizó a raíz de la iniciativa de Barack Obama de conformar la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership), lanzada en septiembre de 2011.⁸ Esta alianza voluntaria, conformada inicialmente por ocho países, se concibe como una ini-

4. Citado por Mariñez Navarro. *Op. cit.*, p.24.

5. César Calderón y Sebastián Lorenzo (coords.). *Open government: gobierno abierto*, Algón Editores, Madrid, 2010.

6. *Ibid.*, p.24.

7. Insulza, José Miguel. "Prólogo", en Hofmann, Andrés; Ramírez Alujas, Álvaro y Bojórquez Pereznie-to, José Antonio. *Op. cit.*, pp. 9-12.

8. Los países pioneros que firmaron la Declaración de Gobierno Abierto el 20 de septiembre de 2011 son Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos. A finales de octubre de 2015, en el marco de la Segunda Cumbre Global sobre Gobierno Abierto, celebrada en la ciudad de México, se informó que 69 países se habían sumado a esta declaratoria.

ciativa multilateral —integrada por gobiernos y sociedad civil— que busca propiciar compromisos concretos por 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”.⁹ Tiene como objetivos la mejora de los servicios públicos; el aumento de la integridad pública, el manejo eficiente y eficaz de los recursos públicos y el aumento de la rendición de cuentas, incluidas las empresas.

Los países de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) enfatizan cuatro principios que son indivisibles: la *transparencia*, la *participación ciudadana*; la *rendición de cuentas* y las *tecnologías e innovación*.¹⁰ También destacan la instrumentación de una política de datos abiertos (*open data*), esto es, la publicación y difusión de información por la Internet en formatos abiertos, de tal forma que puedan ser reutilizados libremente de forma automatizada por cualquier persona.

Para algunos analistas una limitante del concepto de GA es que es demasiado abierto, es decir, cada quién lo define como quiere, que bien podría significar cualquier cosa y al final no ser nada.¹¹ Otros señalan que es un concepto con una redacción autorreferencial, prescriptiva, que alude al deber ser, pero que en la realidad no ocurre.¹² Lo cierto es que es un término relativamente reciente, que se encuentra en construcción, a base de prueba y error, y por lo mismo se encuentra en el debate y en la disputa por parte de los actores involucrados en este ejercicio. El caso mexicano, que presentaré a continuación, es un

9. Véase “¿Qué es la Alianza por el Gobierno Abierto?” [DE disponible en: <http://aga.ifai.mx/SitePages/QueEsAGA.aspx>, consultada el 9 de diciembre de 2015].

10. Véase *La alianza por el gobierno abierto, una visión desde la sociedad civil*, Article19 / Cultura Ecológica / CIDAD / IMCO / GESOC / Fundar / Transparencia Mexicana / Socialtic, México, 2015.

11. Villoria Mendieta, Manuel. “El gobierno abierto como subsistema de políticas. Una evaluación desde el institucionalismo discursivo”, en Hofmann, Andrés; Ramírez Alujas, Álvaro y Bojórquez Péreznieto, José Antonio. *Op. cit.*, pp. 69–99.

12. Ramírez-Alujas, Álvaro y Dassen, Nicolás. “Vientos de cambios. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe”, BID, Santiago, marzo de 2014.

reflejo de esta tensión entre gobierno y sociedad civil por dotar de contenidos a este nuevo concepto.

2. VICISITUDES DEL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO

México fue de los primeros países en adherirse a la Declaración del Gobierno Abierto promovido por la AGA¹³ durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012), debido a los avances registrados en materia de transparencia y acceso a la información en los planos normativo e institucional. Además, la existencia de un grupo de organizaciones de la sociedad civil (OSC) dedicadas al tema de la transparencia, el derecho a la información y la rendición de cuentas con relaciones con organismos internacionales que financian proyectos en este campo crearon las condiciones para participar en este ejercicio.¹⁴

El principal instrumento de la AGA para alcanzar sus objetivos son los planes de acción nacionales. En el caso mexicano, la Secretaría de la Función Pública (SFP), junto con el Instituto Federal de Acceso a la Información¹⁵ convocaron —en agosto de 2011— a 11 OSC a formar parte de este ejercicio, solo ocho aceptaron: Artículo 19; Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAD); CitiVox (ahora Socialtic); Cultura Ecológica; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Gestión Social y Cooperación (Gesoc); el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) y Transparencia Mexicana. La SFP fue la responsable de desarrollar el primer Plan de Acción (PA), que contenía propuestas de las OSC y de la administración pública federal (APF).

13. México y Brasil fueron los dos países de América Latina que suscribieron la Declaración de Gobierno Abierto. A finales de 2015 un total de 15 países de esta región se habían sumado a esta iniciativa.

14. En abril de 2002 se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en vigor a partir del 12 de junio de 2003), luego la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), en diciembre de 2002, así como las reformas al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (julio de 2007).

15. Actualmente Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

El gobierno de México presentó oficialmente su primer PA en el lanzamiento de OGP en Nueva York, el 20 de septiembre de 2011, con 18 compromisos, que incluía solo una propuesta de las OSC, las cuales desconocían ese plan y en su opinión “constituían más bien políticas transversales, no eran objetivos medibles, ni compromisos concretos”.¹⁶ Esto fue motivo de descontento de parte de las OSC que determinaron no avalar el plan (ya que era solo del gobierno) y se inició la construcción de un diálogo —no sin tensiones de por medio— que dio lugar a la creación de un Secretariado Técnico Tripartita (STT) como órgano de gobierno de la AGA México, conformado por una representación en igualdad de condiciones y poder de decisión de las tres partes involucradas: el Poder Ejecutivo, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) y las OSC.

El STT, constituido en diciembre de 2011, se convirtió en el órgano máximo conductor para la toma de decisiones, esto es, en un espacio institucionalizado de diálogo, deliberación, seguimiento y comunicación que sentó las bases para una relación de colaboración más horizontal entre las partes. Dentro de sus lineamientos se estableció que los representantes de las partes deben contar con facultades para tomar decisiones; que para sesionar el STT se requerirá de las tres partes, y que las decisiones se tomarán por consenso y solo en caso extraordinario por mayoría.¹⁷

Una condición que pusieron las OSC dentro del STT fue reelaborar el Plan de Acción (Plan de Acción Ampliado, le denominaron) que contuviera sus aportaciones y fuera producto de un proceso deliberativo con el gobierno, “que diera lugar a compromisos con características smart con mayores elementos para su monitoreo y evaluación de cumplimiento”.¹⁸

16. Véase *La alianza por el gobierno abierto...* Op. cit, pp. 17 y 18.

17. *Ibid.*, p.20.

18. *Ibid.*, p.23. SMART significa: específico (*Specific*), medible (*Mesurable*), factible (*Actionable*), relevante (*Relevant*) y asociado a tiempos (*Time-bound*).

El Plan de Acción Ampliado (PAA) se elaboró de enero a mayo de 2012 en sesiones de trabajo que involucraron a varias OSC responsables de temas específicos, así como a funcionarios de la APF, además del INAI. El PAA contiene 36 compromisos de mejora de los servicios públicos (2), aumento de la integridad pública (11), manejo eficiente y eficaz de los recursos (18), aumento de la rendición de cuentas corporativa (4) y comunidades seguras (3).

Dentro del reporte de cumplimiento del primer año de trabajo se definieron cinco factores de evaluación: disponibilidad y actitud del gobierno; programa de trabajo específico; tiempo de respuesta; avances sobre planes de trabajo, y calidad del cumplimiento de la propuesta.¹⁹ Según el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM), desarrollado por el Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática del CIESAS,²⁰ se concluyó que 43% de los compromisos fueron cumplidos en un nivel completo, 24% en un nivel sustancial y 19% en un nivel limitado, mientras que 11% de los compromisos no había comenzado su instrumentación. Además, 17 se hicieron a tiempo, 13 atrasados y en siete no aplicaba.

El segundo Plan de Acción: 2013–2015 (PA15)²¹ tomó en cuenta los aprendizajes y las buenas prácticas de 46 países de OGP, por lo que se propuso ser más estratégico y ambicioso en sus alcances. Con ello se buscó detonar un ejercicio de cocreación entre sociedad civil y gobierno, producto de una discusión colectiva multiactor con propuestas de compromisos consensadas. Se definieron nueve mesas de trabajo, con un responsable: compras públicas; agenda digital; competencia y fomento económico; política social; medio ambiente y cambio climático; infraestructura; transparencia presupuestaria fiscal; justicia y seguridad, y energía e industrias extractivas. Además de estas mesas

19. *Ibid.*, p.27.

20. La escala de valores que utiliza el IRM es: completo, sustancial, limitado, no comenzado y puntualidad (a tiempo y atrasado).

21. El PAA se presentó públicamente el 29 de enero de 2014.

de trabajo, la oficina de la Presidencia consultó a 17 dependencias de la APF y a la Procuraduría General de la República (PGR). Se consensaron 17 propuestas entre los diversos actores, a los que se añadieron nueve compromisos más por parte de la APF, dando un total de 26 compromisos.

El 28 y 29 de octubre de 2015 se llevó a cabo la Segunda Cumbre Internacional de la aga en la ciudad de México, con ese motivo las OSC mexicanas hicieron un pronunciamiento en el que apuntaron lo siguiente:

- A cuatro años de la incorporación de México en la AGA los avances en esta materia son frágiles e inconsistentes;
- El gobierno mexicano se caracteriza por su opacidad, falta de diálogo, impunidad y violaciones a los derechos humanos. Frente a lo cual es difícil hablar de una auténtica política de gobierno abierto.
- Para que la AGA abone a una nueva relación entre sociedad–gobierno es importante que se atiendan las necesidades de pobreza, corrupción, inseguridad, acceso a la justicia y estado de derecho.²²

En un *ranking* sobre GA efectuado por el Proyecto Mundial de Justicia (WJP²³) México obtuvo una calificación de .56 sobre .100 y ocupó el lugar 42 entre 102 países en el Índice de Gobierno Abierto, y el sexto lugar de 19 países de América Latina.²⁴ Según este índice la mejor posición de nuestro país fue en el ejercicio del derecho a la información, en el que se ubicó en el lugar 29; en mecanismo de queja alcanzó el sitio 34; en legislación y datos de gobierno fue el número 64 y en participación cívica se posicionó en el 67.²⁵

22. Véase “La alianza para el gobierno abierto no impacta en la vida de las y los mexicanos”, comunicado de Organizaciones de la Sociedad Civil, 27 de octubre de 2015, mimeo.

23. WJP es una organización civil independiente y multidisciplinaria que trabaja para promover el estado de derecho en todo el mundo y que por primera vez realizó un estudio de gobierno abierto.

24. El índice es elaborado a partir de 100 mil encuestas aplicadas en tres de las principales ciudades de cada país, mide la calidad de la legislación y los datos abiertos de los gobiernos, el ejercicio del derecho a la información, el nivel de participación cívica y la efectividad de los mecanismos de queja.

25. Véase Herrera, Rolando. “Reprueba México en gobierno abierto”, en *Mural*, Guadalajara, 27 de marzo de 2015.

Un dato revelador del GA, que refleja su gran limitación, es que los primeros PA elaborados por los países que conforman la AGA de América Latina fueron hechos solo por los gobiernos. La participación de las OSC se ha dado en mayor medida a partir de los segundos PA. Lo que significa que, en la mayoría de los casos, el involucramiento de los ciudadanos apenas comienza.²⁶

3. LA EXPERIENCIA SUBNACIONAL EN MÉXICO

En México los órganos garantes del derecho a la información tienen la atribución de promover la puesta en marcha de políticas y mecanismos de apertura gubernamental.²⁷ A escala nacional el INAI se ha convertido en un impulsor del GA a nivel subnacional, que ha involucrado a los gobernadores, las OSC y los órganos garantes. A finales de enero de 2015 el INAI contempló la realización de doce ejercicios, para lo cual dividió a las entidades federativas en dos grupos, con un diagnóstico previo sobre las condiciones preexistentes. El primer grupo, conformado por Durango, Oaxaca, Morelos, Veracruz, Coahuila y Puebla, inició sus trabajos en marzo de 2015, y el segundo, integrado por Jalisco, Tlaxcala, Hidalgo, Baja California, Chiapas y Tabasco, comenzó a activarse en junio del mismo año.²⁸ Posteriormente se sumaron San Luis Potosí y Zacatecas, en tanto que Puebla decidió no participar.

El INAI estableció tres acciones básicas para la formalización de los ejercicios de GA a nivel subnacional: la conformación de los secretariados técnicos locales (STL); la elaboración de los planes de acción

26. Conferencia de Álvaro Ramírez Alujas, denominada “Vientos de cambio: avances y desafíos del gobierno abierto en América Latina”, impartida en la Segunda Cumbre Internacional sobre la Alianza para el Gobierno Abierto, 29 de octubre de 2015, Palacio de Minería, Ciudad de México.

27. Según lo establece el artículo 59 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

28. Álvarez Córdova, Francisco Raúl. “La iniciativa de gobiernos abiertos subnacionales en México”, en Luna Pla, Issa y Bojórquez Pereznieta, José Antonio (coords.), *Gobierno abierto: el valor social de la información pública*, UNAM / Itaip, México, pp. 195-203 [DE disponible en: <http://www.gobiernoabierto.mx/>].

local, y la apertura de una página en la Internet. A noviembre de 2015 nueve estados habían constituido sus STL: Durango, Morelos, Veracruz, Coahuila, Oaxaca, Jalisco, Baja California, Tlaxcala y Zacatecas; de estos solo los dos primeros han cubierto las tres acciones básicas, los demás están por elaborar sus planes de acción, en tanto que Hidalgo, Chiapas y Tabasco están en proceso de constituir sus STL.²⁹

En opinión de Francisco Raúl Álvarez Córdova, director general de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI,³⁰ la integración de los STL ha sido muy diversa y enriquecedora. Por ejemplo, en Durango se creó la figura de vocalía con el fin de que más actores sociales tengan voz en la toma de decisiones; en Morelos el STL es cuatripartita, conformado por la sociedad civil, las autoridades locales, el órgano garante y los organismos autónomos; en Coahuila se nombraron dos representantes de cada una de las cinco regiones; en Jalisco, además del Poder Ejecutivo, el órgano garante y OSC, están representados los poderes Judicial y Legislativo, así como el presidente municipal de Guadalajara.

No obstante estos signos positivos de apertura gubernamental a nivel subnacional, Álvarez Córdova reconoce que hay resistencia de parte de los gobernadores sobre este tema, así como una creciente desconfianza de los ciudadanos en sus autoridades que demandan canales de colaboración más efectivos. Esta combinación de resistencia y desconfianza —tanto en el plano nacional como en el estatal— no es un buen augurio para el desarrollo y la consolidación del ga en México, pero es la realidad sobre la cual hay que construir formas innovadoras de gestión pública desde una perspectiva positiva del conflicto.

29. Entrevista efectuada a Francisco Raúl Álvarez Córdova, director general de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI, el 1 de diciembre de 2015.

30. *Idem.*

A MANERA DE CONCLUSIÓN

El gobierno abierto en los términos planteados por sus promotores, tanto en el plano internacional como en México, es más discurso que realidad. Esto es, desde mi perspectiva, hay todavía una gran distancia (en algunos países más que en otros) entre lo que se dice y se promete con respecto a lo que se logra en la práctica. El ejemplo más claro de esto es la manera en que se elaboraron los primeros Planes de Acción en la región de América Latina, solo con la participación de los gobiernos. En el caso mexicano, el posicionamiento que hicieron las OSC durante la Segunda Cumbre Internacional no deja lugar a dudas de que los pilares o principios (la transparencia, la colaboración ciudadana, la rendición de cuentas y el uso de las tecnologías) que sustentan el GA son todavía frágiles.

La experiencia del GA en México, sobre todo a nivel subnacional, está en etapa de gestación, por lo que es muy prematuro obtener conclusiones a favor o en contra de estos ejercicios. Aunque es previsible que los gobiernos (federal y estatales) intentarán capitalizar a su favor esta experiencia en busca de mayor legitimación y credibilidad. En mi opinión, los avances que se obtengan en esta materia dependerán en gran medida de la capacidad de negociación y cohesión que logren alcanzar las OSC, así como de la voluntad y visión política de algunas autoridades. No hay que esperar grandes cambios en la forma de gestionar lo público, pero sí hay que apostarle a que estos ocurran por el bien de todos.