

## Epílogo

# Breve historia del gobierno abierto en México

*Joel Salas Suárez\**

Gobierno abierto 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. A la fecha, la noción de gobierno abierto 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.

### El surgimiento de la iniciativa

La emisión en 2009 del “Memorándum de Transparencia y Gobierno abierto” por el presidente estadounidense Barak Obama representa un hito<sup>135</sup>. 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)<sup>136</sup>. Una plataforma multilateral de países comprometidos con los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana para fortalecer la capacidad de

---

135 Ver: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2009-01-26/pdf/E9-1777.pdf>

136 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.

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 co-crear valor público en la hechura de políticas y servicios públicos (Transparency & Accountability Initiative, 2011; Ramírez Alujas & 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<sup>137</sup>. Ésta es impulsada y supervisada por un Comité Directivo compuesto por nueve países y nueve organizaciones de sociedad civil internacionales.

### **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 materia 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 Secretaría 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 Was-

---

<sup>137</sup> 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.

hington 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 a 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<sup>138</sup>. 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, Citivox, GESOC y Transparencia Mexicana) y el Gobierno Federal (Presidencia de la República, Secretaria de Relaciones Exteriores y Secretaria de la Función Pública). La reunión del 9 de diciembre marcó un parteaguas en la historia del Gobierno abierto 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 sociedad civil y dar seguimiento a los acuerdos alcanzados por las tres partes.

---

<sup>138</sup> 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.

Tras esta reunión se formalizó el establecimiento del Secretariado Técnico Tripartita (STT), como órgano máximo de toma de decisiones de la Alianza para el Gobierno abierto 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, 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.

### **La experiencia de México en la AGA**

La experiencia mexicana de gobierno abierto 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 los 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<sup>139</sup>, se sumaron las 36 propuestas que se asumieron como compromisos en julio de 2012 en el llamado Plan de Acción Ampliado.

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

---

139 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.

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 2013-octubre 2015) con viabilidad técnica, normativa y diseñados para ser monitoreados y evaluados<sup>140</sup>. 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 ejercicio 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 gobierno abierto, la Ley General establece en su artículo 59 que los órganos garantes deben coadyuvar con los sujetos obligados y la socie-

---

140 Alianza para el Gobierno abierto en México (2013) Plan de Acción de Gobierno abierto, pp. 10.

dad civil en mecanismos de colaboración y promoción de acciones de apertura gubernamental. El INAI tiene atribuciones para promover y coordinar las acciones de gobierno abierto 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 gobierno abierto y conformen, a su vez, Planes de Acción en colaboración con la ciudadanía para la atención de necesidades sociales específicas<sup>141</sup>.

La experiencia descrita hasta ahora ha dado lugar a que el INAI haya definido al gobierno abierto 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 co-creación 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, organismos autónomos, partidos políticos, sindicatos e instituciones de otros sectores.

### **La apuesta a nivel local**

El gobierno abierto 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 Ac-

---

141 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>

ceso 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 gobierno abierto 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 gobierno abierto 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.

## **Retos del gobierno abierto en México**

Aunque en México se reconoce que la AGA contribuye significativamente a impulsar el gobierno abierto 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 siguiente 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 gobierno abierto sean sustentables. En pocas palabras, debemos evitar que gobierno abierto 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.

## Bibliografía

Alianza para el Gobierno abierto en México (2013) Plan de Acción de Gobierno abierto 2013-2015. Disponible en: <http://pa2015.mx/> pp. 7 y 10.

—. (2014) 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>

Ramírez Alujas, Álvaro y Nicolás Dassen (2014). Vientos de cambio: el avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington D.C. División de Capacidad Institucional del Estado (ICS) NOTA TÉCNICA # IDB-TN-629. Disponible 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 pu-

blic sector. Disponible en: <http://www.egov.gov.iq/egov-iraq/resources/doc/NeG-TP/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. Disponible en: <http://www.ogphub.org/media/ComoMejorarlaExperienciaenOGP.pdf>