

IV. Las alianzas de gobiernos subnacionales en México

La Iniciativa de Gobiernos Abiertos Subnacionales en México

Francisco Raúl Álvarez Córdoba*

Introducción

Si bien no es un concepto nuevo, en los últimos años ha surgido con mayor fuerza el término gobierno abierto 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, co-creación e innovación- tiene como objetivo consolidar 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.

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 Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)¹⁰¹, iniciativa multilateral que hasta el 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.

*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. Actualmente es Director General de Gobierno Abierto y Transparencia en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales INAI.

101 Además de México, los países fundadores son: Reino Unido, Estados Unidos de Norteamérica, Brasil, Noruega Filipinas, Indonesia, y Sudáfrica.

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 Civil¹⁰², un representante del Gobierno Federal y un representante del INAI. El Secretariado 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.

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 el año 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 gobierno abierto 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 gobierno abierto 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 gobierno

¹⁰² 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 SocialTIC); Cultura Ecológica; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Gestión Social y Cooperación (GESOC); Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Transparencia Mexicana.

abierto- se ha acotado al diseño de consultas públicas en Internet.

3. Las acciones de co-creación¹⁰³ y colaboración ciudadanas son las menos desarrolladas.

Aunado a estos hallazgos, es necesario resaltar que la Alianza para el Gobierno Abierto 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 Alianza para el Gobierno Abierto en México.

Por esta razón, la Visión País de México¹⁰⁴ como presidente de la Alianza consideró entre sus objetivos centrales: (i) promover la adopción de compromisos más ambiciosos, apuntalados en el concepto de co-creación, 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 gobierno abierto, de modo que conformen planes de acción construidos con la ciudadanía.

La apuesta a nivel local

La aportación del INAI para materializar la Visión País -concretamente el aterrizaje de los principios de gobierno abierto a nivel local- se vislumbró desde 2014. A finales de ese año se proyectó una estrategia con alrededor de 20 órganos garantes de 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 gobierno abierto desde lo local.

103 La co-creación 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 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.

104 El documento completo de la visión país de la presidencia mexicana en la AGA puede consultarse en <http://goo.gl/mZ66ap>

Después de una serie de reuniones promovidas por el INAI y frente a la decadencia de algunos órganos garantes por participar, a finales de enero de 2015 la estrategia de gobierno abierto subnacional contempló la realización de doce ejercicios. Los estados se distribuyeron en dos grupos que se conformaron a partir de un diagnóstico de condiciones¹⁰⁵ elaborado por el INAI, para conocer qué estados presentaban fortalezas asociadas con el conocimiento de los propósitos y perspectiva del Gobierno Abierto. 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 año 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 le ha llevado a México 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.

Los doce estados participantes firmaron la Declaración Conjunta para la Implementación de Acciones para un Gobierno Abierto¹⁰⁶ y tanto el primero como el segundo grupo, han enfocado sus esfuerzos en el desarrollo de las siguientes actividades:

105 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/ZUC8FQ>

106 Las declaratorias firmadas de los estados pueden consultarse en <http://goo.gl/CBy76w>

Diagrama 1. Seis pasos para realizar un ejercicio de Gobierno Abierto a nivel local¹⁰⁷:



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 mínimos¹⁰⁸ -sin que estos sean limitativos- de las actividades estructurales que 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

107 La guía completa de actividades puede consultarse en: <http://goo.gl/klozEW>

108 Frente a estas condiciones mínimas, el órgano garante de Puebla consideró que no existían aún las condiciones para llevar a cabo un ejercicio de gobierno abierto 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 gobierno abierto se componen por trece estados.

(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 Secretariado. Finalmente se deberá seleccionar a un facilitador¹⁰⁹ que tendrá la función de dar seguimiento a los acuerdos que se generen en el seno del Secretariado.

B) Conformación de un Plan de Acción Local: El Plan de Acción Local se construye con base en cinco objetivos, cada uno de ellos conformado por compromisos con actores corresponsables de cumplirlos y que son integrantes del Secretariado Técnico. 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 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.

109 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.

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 Local¹¹⁰ 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.

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 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 cuatripartito 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 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 en-

110 Puede consultar el Plan de Acción de Durango en: <http://goo.gl/zb5iaS>

tidad.

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 gobierno abierto 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 co creación.

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 co-creación 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 gobierno abierto local.
4. No hay remedios o recetas rígidas para hacer gobierno abierto en el ámbito subnacional, pero siempre hay que estar dispuestos a la innovación y

a que las cosas pueden hacerse mejor.

Conclusiones

Las acciones de gobierno abierto 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 apertura¹¹¹. Ésta última no debe entenderse como el simple ejercicio de informar a la sociedad sobre 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 la que existan acciones de apertura orientadas a la generación de utilidad social, el concepto de gobierno abierto 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 gobierno abierto 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 gobierno abierto 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.

111 Gobierno Abierto 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 gobierno abierto, 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. 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.