

INNAP

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



GLAP/IICA

Grupo Latinoamericano
por la Administración Pública



IICA

Instituto Internacional
de Ciencias Administrativas



OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP

EN MÉXICO Y BRASIL: LA TRANSPARENCIA COMO RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

CUARTA EDICIÓN
PREMIO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PRIMER LUGAR

JUAN JAIME MESINA RAMÍREZ

Juan Jaime Mesina Ramírez

Open government partnership
**en México y Brasil: La
transparencia como
responsabilidad compartida**

**Cuarta Edición del Premio Latinoamericano
de Administración Pública
PRIMER LUGAR**



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



GLAP/IICA
Grupo Latinoamericano
por la Administración Pública



IICA
Instituto Internacional
de Ciencias Administrativas

ISBN: 978-607-9026-41-7

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP EN MÉXICO Y BRASIL:
LA TRANSPARENCIA COMO RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

Derechos reservados conforme a la Ley
Primera edición: Diciembre de 2013

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 35
www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2011-2014

José R. Castelazo
Presidente

Javier Barros Valero
**Vicepresidente
para Asuntos
Internacionales**

Diego Valadés
Vicepresidente

Adriana Camacho Pimienta
**Vicepresidenta para
los IAPs de los
estados, 2013-2014**

CONSEJEROS

Hilda Aburto Muñoz
Carlos Almada López
José Fernando Franco González Salas
Benjamín González Roaro
Sergio Hidalgo Monroy Portillo
Mauricio Merino Huerta
María de los Ángeles Moreno Uriegas
Arturo Núñez Jiménez
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Óscar Reyes Retana
Héctor Villarreal Ordóñez

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| Agradecimientos | 13 |
| PRESENTACIÓN | |
| <i>José R. Castelazo</i> | 15 |
| INTRODUCCIÓN GENERAL | 17 |
| CAPÍTULO I. | |
| APROXIMACIONES TEÓRICAS AL OBJETO DE ESTUDIO | 23 |
| Introducción | 25 |
| I.1.- La búsqueda del enfoque teórico | 26 |
| I.2.- Neoinstitucionalismo histórico (NIH): un marco para el análisis | 28 |
| I.2.1.- Establecimiento conceptual | 35 |
| I.2.1.1.- Instituciones | 35 |
| I.2.1.2.- Actores | 41 |
| I.2.1.3.- <i>Path dependence</i> | 42 |
| Conclusiones | 45 |
| CAPÍTULO II. | |
| ¿QUÉ ES GOBIERNO ABIERTO Y OGP? | 49 |
| Introducción | 51 |
| II.1.- Antecedentes sobre <i>gobierno abierto</i> | 53 |
| II.2.- Lógica del <i>gobierno abierto</i> : referente de la transparencia | 59 |
| II.3.- Composición del OGP | 71 |
| II.3.1.- Ubicación geográfica | 71 |
| II.3.2.- Características | 73 |
| II.3.3.- Estructura y funciones | 75 |
| II.3.4.- Los acuerdos generales | 77 |
| II.3.5.- El Plan de Acción | 88 |
| Conclusiones | 91 |

| | |
|---|-----|
| CAPÍTULO III. | |
| MARCO ANALÍTICO: HACIA LA | |
| TRANSPARENCIA COMPARTIDA | 95 |
| Introducción | 97 |
| III.1.- Régimen y cambio político-institucional | 100 |
| III.1.1.- Instituciones de transparencia en México y Brasil | 104 |
| III.1.1.1.- IFAI | 109 |
| III.1.1.2.- CGU | 112 |
| III.1.2.- Coaliciones políticas. Las OSC en torno al OGP | 115 |
| III.1.3.- Comunidad de discurso como organismo internacional | 121 |
| III.1.4.- Arreglos institucionales al interior del Estado | 125 |
| III.2.- La vinculación entre OGP, IFAI y CGU | 127 |
| III.2.1.- Acción individual: Jacqueline Peschard y Jorge Hage | 129 |
| Conclusiones | 135 |
| | |
| CAPÍTULO IV. | |
| ESTUDIO EMPÍRICO. LOS PLANES DE ACCIÓN DE | |
| MÉXICO Y BRASIL | 139 |
| Introducción | 141 |
| IV.1.- El panorama general de los Planes de Acción | 143 |
| IV.2.- OGP. El caso mexicano (A) | 148 |
| IV.2.1.- Plan de Acción (A) | 149 |
| IV.3.- OGP. El caso brasileño (B) | 155 |
| IV.3.1.- Plan de Acción (B) | 156 |
| IV.4.- Prospectiva | 160 |
| IV.4.1.- Planes de Acción (A y B) | 160 |
| IV.4.2.- Las instituciones de transparencia | 164 |
| IV.4.3.- Actores | 165 |
| Conclusiones | 167 |
| | |
| CONSIDERACIONES FINALES | 171 |

| | |
|---|-----|
| APÉNDICES | 177 |
| APÉNDICE 1 | 179 |
| APÉNDICE 2 | 182 |
| | |
| REFERENCIAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN | 185 |

ÍNDICE DE FIGURAS, CUADROS, TABLAS, MAPAS, GRÁFICAS, APÉNDICE 1, APÉNDICE 2

| | |
|--|-----|
| Figura N° 1.- Tipos de Neoinstitucionalismo | 27 |
| Figura N° 2.- Establecimiento conceptual | 47 |
| Figura N° 3.- Esquema de la Web tipo 1.0 | 62 |
| Figura N° 4.- Esquema de la Web tipo 2.0 | 62 |
| Figura N° 5.- Serie de cambios: nuevos contextos sociales | 63 |
| Figura N° 6.- Lógica visual del concepto <i>gobierno abierto</i> por el Banco Mundial | 70 |
| Figura N° 7.- Lógica visual de <i>gobierno abierto</i> en la práctica | 70 |
| Figura N° 8.- Los cuatro principales retos del OGP | 90 |
| Figura N° 9.- Secuencia temporal de la transparencia en México (2000-2012) | 106 |
| Figura N° 10.- Secuencia temporal de la transparencia en Brasil (2000-2012) | 106 |
| Figura N° 11.- Estructura orgánica del IFAI (2011) | 111 |
| Figura N° 12.- Estructura orgánica de la CGU (2012) | 115 |
| Figura N° 13.- Arquetipo: Contexto, comunidad de discurso y régimen político | 128 |
| Figura N° 14.- Aplicación de la comparación | 142 |
| Figura N° 15.- Esquema de aterrizaje de la comparación | 146 |
| Figura N° 16.- Operación del STT | 148 |
| Figura N° 17.- Operación del CIGA | 155 |

CUADROS

| | |
|--|-----|
| Cuadro N° 1.- Marco teórico-analítico | 48 |
| Cuadro N° 2.- Declaración de principios del OGP | 79 |
| Cuadro N° 3.- Presidente de México, Felipe Calderón | 83 |
| Cuadro N° 4.- Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff | 86 |
| Cuadro N° 5.- Panorama general de los Planes de Acción (PA) en septiembre, 2011 | 144 |
| Cuadro N° 6.- Desglose total de los compromisos por concepto en el PAA | 150 |
| Cuadro N° 7.- Desglose total de los compromisos por concepto en el PAB | 157 |

TABLAS

| | |
|--|-----|
| Tabla N° 1.- Acceso a la información en AL (2012) | 58 |
| Tabla N° 2.- Cambio de regímenes políticos en AL (1981-2002) | 103 |

MAPAS

| | |
|---|----|
| Mapa N° 1.- Presencia mundial del OGP (2012) | 72 |
| Mapa N° 2.- Presencia del OGP en el continente americano (2012) | 73 |

GRÁFICAS

| | |
|--|-----|
| Gráfica N° 1.- Distribución de compromisos de Gobierno Abierto (OGP) por categoría estratégica (retos) en los PA de AL | 147 |
| Gráfica N° 2.- Porcentaje de los compromisos asumidos en el PAA por categorías estratégicas (retos) | 161 |
| Gráfica N° 3.- Porcentaje de los compromisos asumidos en el PAB por categorías estratégicas (retos) | 162 |
| Gráfica N° 4.- Porcentaje total de los compromisos asumidos entre PAA y PAB por categorías estratégicas (retos) | 163 |

APÉNDICE 1

| | |
|--|-----|
| Mapa N° 3.- Presencia del OGP en el continente africano (2012) | 179 |
| Mapa N° 4.- Presencia del OGP en el continente asiático (2012) | 179 |
| Mapa N° 5.- Presencia del OGP en el continente europeo (2012) | 180 |
| Mapa N° 6.- <i>Open Government Experience Locator</i> (2012) | 180 |

APÉNDICE 2

| | |
|---|-----|
| Cuadro N° 8.- Casos e iniciativas tecnológicas de referencia sobre gobierno abierto (2012) | 182 |
| Figura N° 18.- Tipología de Redes en la acción pública | 183 |
| Figura N° 19.- Triángulo organizativo <i>triple C</i> : Cultura, comunidades y conocimiento | 183 |
| Figura N° 20.- Aplicación de los principios del <i>Open Government</i> a las políticas públicas (Modelo LUDO) | 184 |

PRESENTACIÓN

Una de las actividades para cumplir los objetivos de nuestra Institución de fomento y difusión de la cultura sobre la administración pública ha sido la creación de diferentes premios en la materia, con la intención de reconocer las investigaciones más valiosas desarrolladas por los especialistas e interesados en los más diversos temas propios de la actividad pública.

El **Premio Latinoamericano de Administración Pública** se estableció con la finalidad de promover la producción de investigación sobre América Latina. Nuestro Instituto ha sido el que convoca y organiza este Premio, sin embargo cuenta con la colaboración de otras instituciones de Iberoamérica de naturaleza similar a la nuestra, para conformar un Jurado con personalidades de esas instituciones, como se indica más adelante.

Es importante destacar que el Premio Latinoamericano de Administración Pública es una labor que se realiza también bajo el marco de colaboración que nos proporciona el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y el Grupo Latinoamericano por la Administración Pública.

Tomando en cuenta la importancia de la firma del acuerdo multilateral de *Open Government Partnership* (OGP), y los Planes de Acción asumidos, se eligió para esta cuarta edición del Premio el tema del “Gobierno Abierto”. Se trata de una iniciativa que busca impulsar una mejora en la gestión administrativa con el uso de las tecnologías de la información. Pero sobre todo, busca ir más allá de la disponibilidad de la información pública al fomentar una mayor interacción de los ciudadanos con el gobierno. En suma, instrumentos que permitan observar al gobierno por dentro para saber cómo es y qué es lo que hace.

Por tales motivos, tenemos el agrado de presentar la investigación titulada **Open Government Partnership en México y Brasil. La transparencia como responsabilidad compartida**, de Juan Jaime Mesina Ramírez, que obtuvo el Primer Lugar en la Cuarta Edición del Premio Latinoamericano de Administración Pública.

Con base en el enfoque del nuevo institucionalismo histórico, el autor se propone elaborar un análisis comparado de México y Brasil. La lógica

Juan Jaime Mesina Ramírez

detrás de esta selección de casos reside en sus condiciones sociales, políticas y económicas similares, las cuales permite el control de variables clave en el estudio. Específicamente, se analizan las instituciones encargadas de la transparencia en ambos países: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI) en México y la Controladoria-Geral da União (CGU) en Brasil.

La investigación realiza una evaluación de la influencia que ejercieron las instituciones, los actores políticos y la historia, en tanto variables independientes, en la rapidez con la que se fueron implementando los compromisos contraídos dentro del OGP. En este punto cabe resaltar la importancia de las comunidades de discurso como espacios de expertos promotores de la idea del gobierno abierto.

Aprovecho la oportunidad para reconocer y agradecer la valiosa colaboración de los miembros del Jurado de esta Cuarta Edición del Premio Latinoamericano de Administración Pública: Rafael Ruffo del INAP de Argentina, Bianor Cavalcanti de la Fundación Getulio Vargas de Brasil, Juan Fernando Contre-ras de la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, Rethelny Figueroa del Instituto Centroamericano de Administración Pública de Costa Rica, Manuel Arenilla del INAP de España y Oquendo Medina del INAP de República Dominicana. El prestigio de este Premio debe mucho a su participación.

José R. Castelazo
Presidente

INTRODUCCIÓN GENERAL

Antes que nada impera preguntarse, ¿por qué estudio a México y Brasil? ¿Qué tienen en común? ¿En qué recae su importancia? Para esto daré algunos breves argumentos. Debido en primera instancia a que México y Brasil han seguido trayectorias históricas similares y a la vez disímiles, en su conformación tanto de sus regímenes políticos como en sus aspectos socioeconómicos. Aunque huelga decirlo: tienen realidades sociales semejantes. En donde en el mismo plano la tesis clásica de rivalidad histórica queda refutada, ya que tal discurso en realidad se alimenta de diversos mitos, porque ninguno de estos países cuenta con las condiciones estructurales suficientes para establecer una hegemonía en América Latina.¹

Es por eso que es imprescindible dejar de lado los elementos compartidos de tales naciones latinoamericanas. De esta manera, podemos establecer que estos países a examinar reúnen características de gran “peso político, económico e inclusive cultural en el concierto internacional, los cuales están destinados a jugar un rol de suma relevancia en el marco de integración regional”.² Como señala Rocha: “...México y Brasil son identificados como Estados que reúnen capacidades importantes y desempeñan papeles de mediación, como únicos *sub-hegemones* en la región, entre las potencias mundiales y los Estados periféricos”.³

La relevancia de sus economías advierte la singularidad de sus casos en el contexto en el cual se desenvuelven, es decir, dentro de su vecindad geográfica inmediata con los demás países del sub-continente. Por ejemplo el despegue económico y reducción de la desigualdad social de Brasil es indudable en esta primera década del siglo XXI, colocándose entre las diez potencias mundiales y por encima de México, su principal “rival” en tal materia. Sumado al incipiente proceso de integración política y económica tipo sur-sur al que

¹ Vázquez, Federico. *México – Brasil: mitos y realidades. Hacia una nueva visión para la cooperación*. Fundación Friederich Ebert, México, 2007, p. 1. Artículo disponible en la página de Internet: <http://www.fesmex.org/common/Documentos/Ponencias/Paper%20Mexico%20-%20Brasil%20%20Federico%20V%20Oct07.pdf>. Último acceso al día 15 de marzo de 2012.

² Rodríguez, Pedro M. *Integración en América Latina: Brasil y México. Responsabilidades compartidas*. Círculo Latinoamericano de Estudios Internacionales, México, 2009, p. 2.

³ Ver: Rocha Valencia, Alberto, “México y Brasil en el proceso de integración regional de América Latina y el Caribe: ¿Rol de dos Sub-hegemones?”, en *Liminar: Estudios Sociales y Humanísticos*, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, vol. I, núm. 1, México, 2003, pp. 26-44.

Juan Jaime Mesina Ramírez

apuesta de lleno en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR); en pocas palabras una economía marcada por su control con tinte proteccionista y con miras a un neo-desarrollismo.

En el caso mexicano *grosso modo* la liberalización del mercado a partir de los años ochenta y privatizaciones del Estado, dan la pauta para describir su economía: caracterizada por su crecimiento sostenido en torno a las exportaciones, aunque decreciente, con un claro control macroeconómico del gobierno. Así, la apuesta del Estado mexicano ha recaído sobre el flujo comercial a nivel mundial. Clara muestra es que México es uno de los países que más tratados tienen en el orbe. Sin embargo, dentro del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) figura como el más débil de los socios.

Desde esta perspectiva del entorno o ecosistema que cobija de modo invariable a las bases institucionales en México y Brasil, aunada a la evolución democrática que han suscitado desde mediados de los ochenta hasta inicios del año 2000, fueron cambiando de forma paulatina sus esquemas de régimen político en parte a las coyunturas críticas y subsecuentemente por los “beneficios crecientes” que moldearon las estructuras de gobierno y permearon ideológicamente a actores en puestos clave en la toma de decisiones pública. Ejemplo de ello, en gran medida se acerca el “Consenso de Washington” durante los años noventa.

Así pues, hasta llegar a nuestros días, los arreglos institucionales al interior del Estado se dirigían a concretar medidas influenciadas por organismos externos: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial del Comercio, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (en México principalmente), Naciones Unidas, etcétera. El punto es que han existido y existen vínculos compartidos entre los gobiernos, organismos internacionales e instituciones-agencias de los Estados.⁴ Ahora bien, conforme fueron consolidándose las democracias en América Latina, de la mano los programas de los organismos mencionados iban focalizando medidas en torno a la administración pública. Poco a poco se constituían plataformas que vinculaban los servicios públicos, con gobierno electrónico, por ejemplo. Y de forma exhaustiva formulaban recomendaciones sobre buenas prácticas gubernamentales, acceso a la

⁴ CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago, 1994.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

información, apertura, eficiencia administrativa, necesidad de *ombudsman*, sociedad civil y acercamiento al ciudadano como cliente-usuario.⁵

Empero, el acercamiento entre el gobierno y el ciudadano tanto en México como en Brasil reditúa en una palanca fundamental para el desarrollo y consolidación democrática sin temor a equivocarme. La rendición de cuentas (*accountability*) ha sido una práctica dentro del común denominador de las democracias desde finales del siglo pasado y con mayor razón para México y Brasil, que han adoptado este elemento como aliciente de “consolidación democrática” entre gobernantes y gobernados. Debido a un pasado no tan digno de presumir en lo que refiere a sus gobiernos. Consecuentemente, hoy en día no sólo es necesario que los ciudadanos accedan a la información pública, sino que cuenten con mecanismos de control que permitan verificar cómo es el gobierno por dentro y qué es lo que hace.

Es por eso que este trabajo estudia el establecimiento de la iniciativa multilateral del *Open Government Partnership*⁶ (OGP, por sus siglas en inglés) en las instituciones de transparencia en México y Brasil. Ello lo observamos mediante el análisis comparado de dos instituciones-agencias de combate a la corrupción en los mencionados países: Para el caso mexicano se examina al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI) y en el caso de Brasil a la Controladoria-Geral da União⁷ (CGU, por sus siglas en portugués). Indudablemente la réplica a este asunto de la influencia del OGP en las agencias de transparencia gubernamental en México y Brasil, nos sitúa en los umbrales de la construcción de un problema de investigación, dado que se trata de un caso aún en ciernes, que está siendo diseñado bajo condiciones políticas y económicas prevalecientes de tal organismo nuevo multilateral e internacional de transparencia.

En consonancia con lo anterior, a la fecha estamos inmersos a una forma de hacer gobierno diferente (algunos autores le llaman *gobernanza abierta* o *gobierno abierto*), después de un largo periodo de regímenes autoritarios y esquemas gubernamentales con tendencia al *burocratismo*, en donde no era factible un examen de este tipo, simplemente porque no se había creado una iniciativa multilateral igual. En este contexto se inscribe el proyecto.

⁵ OCDE Policy Brief, *Public Sector Modernization: Open Government*. OCDE Observer, Estados Unidos, 2005.

⁶ Alianza de Gobierno Abierto, traducción al idioma español. En adelante lo veremos solamente como OGP.

⁷ En la misma línea, Contraloría General de la Unión.

Juan Jaime Mesina Ramírez

Por consiguiente, en el momento de convertir estas reflexiones de carácter genérico en preguntas de investigación e hipótesis, se ha querido apostar en todo momento por la sencillez y la claridad, asumiendo que estos dos principios ayudarán a una mejor comprensión de las pretensiones iniciales (al evitar un tumulto de preguntas) y a no centrarse en exceso en algunos debates que, aunque importantes teóricamente para el desarrollo del escrito, complicarían su despliegue.

De tal forma se plantean las siguientes preguntas siendo cada una, al mismo tiempo, objetivos de la investigación: ¿Qué características permiten entender la creación del OGP? ¿Cuál es la incidencia de las políticas del OGP en instituciones de combate a la corrupción en México y Brasil? ¿Qué razones explican que México esté asimilando más rápido las directrices del OGP en agencias de transparencia gubernamental, a diferencia de Brasil? ¿Qué factores explican la diferente aplicación de los criterios del Plan de Acción en las instituciones de transparencia gubernamental en México y Brasil? Mientras tanto, la hipótesis central del proyecto consiste en que *la adopción de los lineamientos (Plan de Acción) del OGP ha propiciado la configuración de nuevas políticas públicas de transparencia encaminadas hacia el Gobierno Abierto, por parte de las instituciones como el IFAI y CGU (en México y Brasil respectivamente).*

Después de estas reflexiones iniciales sólo es preciso recoger de forma breve lo que se encontrará a lo largo del texto. La estructura del documento está integrada por cuatro capítulos a saber: I.- “Aproximaciones teóricas al objeto de estudio”, II.- “¿Qué es gobierno abierto y OGP?”, III.- “Marco analítico: hacia la transparencia compartida” y IV.- “Estudio empírico. Los Planes de Acción de México y Brasil”. En el primero nos centraremos en el alcance del establecimiento de un esquema para el análisis, llamado Neoinstitucionalismo Histórico (NIH) que consiste en articular la historicidad como mediación entre las instituciones y los individuos, que para el estudio, tomarán relevancia a través del manejo conceptual de los actores políticos en toma de decisiones. A su vez, con el propósito de hilar el objeto de estudio, de forma secuencial y desentrañar sus repercusiones en las instituciones de transparencia en México y Brasil (definición del problema). Utilizando así, a las instituciones, a los actores y al *path dependence* como componentes esenciales para la elaboración analítica.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Esta vinculación está caracterizada en detallar las circunstancias contingentes de creación de la Alianza del Gobierno Abierto en Estados Unidos, mencionando a la vez, cómo es que visualizamos la idea de *open government* en la administración pública, o sea, tratar de demostrar su papel actual. Sin dejar de lado el proceso de transición democrática, con especial énfasis en el acceso de la información y transparencia en América Latina. Al mismo tiempo, nos sirve para desarrollar la hipótesis planteada al principio, y buscar sus elementos intrínsecos que permitan conectar las relaciones causales con nuestras generalizaciones empíricas. Se trata a grandes rasgos de encontrar los mecanismos de inferencia (políticas públicas) del organismo internacional en estudio con el IFAI y la CGU, esto en el segundo capítulo.

Para el tercer capítulo se desprende el análisis Neoinstitucional Histórico, con la finalidad de interpretar y describir cómo interfieren las variables de control: régimen político, coaliciones políticas, comunidades del discurso y arreglos institucionales al interior del Estado así como los tomadores de decisiones (actores políticos) dentro de los dos países seleccionados y específicamente de las instituciones de transparencia. A la postre hago la vinculación entre tres categorías: OGP, IFAI y CGU. Esto aunado a la acción individual de Jacqueline Peschard y Jorge Hage.

Todo ello con el propósito de utilizar, en el último capítulo, los Planes de Acción como elemento empírico que plasme el análisis comparativo de los casos, percatando así, las políticas públicas que se han configurado, desarrollado e implementado sobre gobierno abierto. Se termina con las diferencias y similitudes de los Planes de Acción (PA) de México y Brasil, que en síntesis observaremos el énfasis que han otorgado los países examinados (en lo relacionado al OGP) y los compromisos que han establecido en sus aparatos gubernamentales, en especial, la administración pública federal. Con el objetivo de determinar las repercusiones en forma prospectiva y comprobar en las consideraciones finales la hipótesis planteada a lo largo del texto.

Finalmente a través del enfoque politológico y de la administración pública (eje de referencia fundamental) se intenta construir un trabajo que acoja una nueva forma de toma de decisiones por medios públicos. Y sin más preámbulo, sólo esperando en todo momento una ruta extra muros que claudique la nebulosa y en muchas ocasiones opaca tarea de hacer gobierno en la actualidad, se pretende que a partir de una constante búsqueda, análisis y reflexión, este

Juan Jaime Mesina Ramírez

documento aporte un granito de arena hacia la responsabilidad compartida de la transparencia que pide ansiosamente resultados tangibles.

CAPÍTULO I

APROXIMACIONES TEÓRICAS AL OBJETO DE ESTUDIO

CAPÍTULO I

APROXIMACIONES TEÓRICAS AL OBJETO DE ESTUDIO

Introducción

En cierta medida, como sucede para el caso latinoamericano, existe un vacío en la literatura especializada, tan sólo unos pocos estudios referenciados en torno al *gobierno abierto*,⁸ e insuficientes investigaciones respecto del objeto de estudio, debido en parte a que es relativamente nueva la creación del OGP. Hasta el momento, los estudios realizados sobre organismos de combate a la corrupción se han centrado en rescatar la tipología y conceptualización de los mismos dentro de las demarcaciones constitucionales de cada país.⁹ Sin rescatar un análisis detallado que implique caracterizar en un enfoque micro y comparado de dichos organismos de transparencia.

Bajo pretexto de obtener un punto de vista claro, resulta imperativo revisar el lente a través del cual se describa el proceso político en estudio; además con la convicción de que sin teoría no existe investigación con pretensiones

⁸ Hace la excepción el politólogo chileno Ramírez-Alujas, Álvaro V., con “Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”, en *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. IX, núm. 15, pp. 99-125, Madrid, 2011; disponible gratuitamente en línea: *Social Science Research Network* (SSRN), http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1979133 Consultado el día 10 de marzo del 2012. En efecto, también puede verse un artículo reciente del mismo autor sobre los países latinoamericanos y su relación con el *Open Government Partnership* (OGP), cuyo título es “Gobierno Abierto: ¿Las nuevas ropas del emperador? Las paradojas de un paradigma en construcción y su reflejo en Latinoamérica”, en *Estudios/ Working Papers*, GIGAPP-Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid, 2012. Ahora bien, para una definición exhaustiva del concepto tratado, *cfr.* Calderón, César y Lorenzo, Sebastián (coords.), *Open Government: Gobierno Abierto*, Algón Editores, Madrid, 2010; los autores hicieron de dominio público el texto a través de la Red Mundial, puede consultarse en: <http://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/163/8/978-84-937218-5-5.pdf> al día 06 de marzo de 2012.

⁹ Por citar algunos ejemplos documentados: véase a Ackerman, John, *Estructura institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*, ASF, México, 2006 y también del mismo autor, *Social Accountability for the Public Sector: A conceptual discussion*, Banco Mundial, Estados Unidos, 2005. Del mismo modo Schedler, Andreas, tiene una larga trayectoria respecto del ámbito de conceptualización de transparencia en el libro *Self-Restraining State: Power and Accountability in a New Democracies*, editado por el propio Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, publicado por Lynne Rienner Publishers, 1999. Es menester mencionar una adaptación en México referente al mismo tópico, *cfr.* en “¿Qué es la Rendición de Cuentas?”, *Cuadernos de Transparencia*, núm. 3, IFAI, México, 2004.

Juan Jaime Mesina Ramírez

de ciencia propiamente dicha, donde solamente se puede llegar sin ella a la acumulación de masas de datos o descripciones ordenadas lógicamente. Es por eso que, en general, en este capítulo se esgrimen algunas reflexiones alrededor de la temática planteada, y se retoma el enfoque analítico idóneo que aborda procesos temporales y causales, teniendo en cuenta la complejidad histórica cambiante. Análogamente, en la primera sección del capítulo se apuntalan múltiples enfoques con los cuales se desenvuelve el trabajo, considerando que después sólo se selecciona un enfoque analítico que vincula la heterogeneidad de la realidad social con una explicación teórica parsimoniosa e interpretativa.

I.1.- La búsqueda del enfoque teórico

Para un acercamiento inicial al tema del OGP y su vinculación con las agencias-instituciones de transparencia en México y Brasil, se considera pertinente la teoría *neoinstitucionalista* de la ciencia política contemporánea, ya que desde el ensayo de James March y Johan P. Olsen, en los últimos 25 años se ha enraizado tanto en la ciencia económica como en la política y social. Esto pues, porque se sientan las bases para que importen las instituciones y, mediante ellas se reivindique a la política para la explicación de los procesos y resultados especialmente políticos. La relevancia de describir un fenómeno político desde una mirada institucional, que a la vez identifica a los actores inmersos dentro de un Estado, es intrínseco para el institucionalismo renovado partiendo desde sus principios de diseño, cambio y estabilidad. Tomando en cuenta que actualmente existen múltiples factores que propician la avenencia de ideas, conceptos y modelos para hacer comparaciones entre las instituciones de un país y otro, en muchos casos también, no suele adaptarse el uso del significado real, es decir, un significado homogeneizador de este nuevo enfoque.

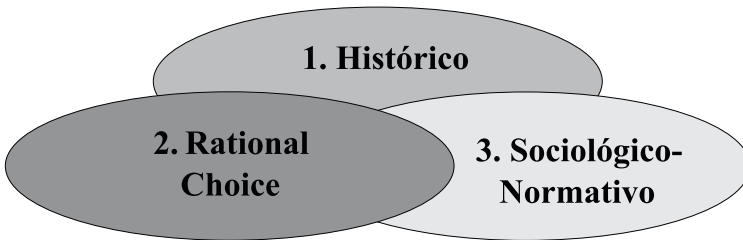
No obstante cabe señalar que ante esta confusión prevaleciente, Andreas Schedler señala que el *nuevo institucionalismo*, “...en ciencia política al igual que en otras disciplinas, es un fenómeno polifacético. No hay uno solo, hay muchos neoinstitucionalismos”.¹⁰ Por esta razón, es menester distinguir aquí brevemente los diferentes enfoques neoinstitucionalistas que se manejan por igual en la ciencia política y en sociología, con el propósito de demostrar por qué se elige específicamente en esta pieza el neoinstitucionalismo histórico (ver *infra* § I.2). Veamos.

¹⁰ Cfr. Schedler, Andreas, “Neoinstitucionalismo”, en Laura Baca Olamendi (comp.), *et al.*, *Léxico de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 472.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

En este tenor, se identifican principalmente por lo menos tres campos del neoinstitucionalismo dentro del ámbito disciplinario de la ciencia política, cabe insistir, que no forman parte de un cuerpo unificado de pensamiento, puesto que cada uno elabora una serie de premisas que construyen su propio *corpus* teórico y por esta razón, los hace distintos a uno de los otros. La mayoría de los autores los han diferenciado del mismo modo, entrelazándose un consenso, ejemplo de ello son: el institucionalismo histórico, el institucionalismo de la elección racional o *rational choice* y el institucionalismo sociológico-normativo (ver Figura 1). Dicho de otro modo, estos tres, articulan la mayor parte de trabajos politológicos actuales sobre neoinstitucionalismo.¹¹

Figura 1. Tipos de Neoinstitucionalismo



Fuente: Elaboración propia.

El *institucionalismo histórico* se refiere sintéticamente al enfoque sobre las reglas o normas de una institución, y al mismo tiempo, acepta las preferencias de los actores dentro del contexto institucional. Asimismo privilegia los hechos del pasado con el fin de percatar su inferencia dentro de las instituciones, al margen del Estado, esto pues, sería un primer componente clave para entender el neoinstitucionalismo.

Luego en la esfera dos, se vislumbra el *institucionalismo de tipo rational choice* que considera la existencia de una marcada interacción entre institución e individuo, no obstante, éste último juega un papel primordial en torno a la acción racional y en sus implicaciones costo-beneficio, en parámetros de restricción institucional. Se cuenta con una marcada distinción entre individuo e institución, ya que el carácter del primero es exógeno hacia la segunda.

¹¹ En cambio, según Peters, también se distinguen además siete diferentes tipos de institucionalismos: normativo, de la elección racional, histórico, empírico, sociológico, de representación de intereses e internacional. Para una visión amplia en torno al neoinstitucionalismo, y sus múltiples enfoques, cfr: Peters, Guy B., *El Nuevo Institucionalismo: La Teoría Institucional en Ciencia Política*, Gedisa, Barcelona, 2003.

Juan Jaime Mesina Ramírez

La última tercera esfera, de igual forma, el *institucionalismo sociológico-normativo* determina que las instituciones se inmiscuyen en la perspectiva de los actores sociales y explícitamente postula que el surgimiento de nuevas instituciones es condición *sine qua non* del preestablecimiento institucional. En otras palabras, se seleccionan aquellas que tienen mayor legitimación social-colectiva, siendo necesario su fundamentación dentro de valores, funciones, reglas, normas, etcétera.

Sin entrar en más detalle al respecto, debido a que para los fines del libro no resulta sustancioso ahondar sobre las distintas ramas de la teoría vista; pero en contraparte, vale la pena poner sobre la mesa los distintos enfoques neoinstitucionalistas, porque coadyuva a determinar que mediante procesos históricos y factores institucionales dentro del Estado se obtiene la mayor pretensión para el análisis. Así considero que es posible clarificar al Neoinstitucionalismo Histórico (NIH) como componente indispensable para interpretar, describir y analizar el desenvolvimiento de las agencias-instituciones de transparencia en México y Brasil en conjunción con el OGP.

1.2.- Neoinstitucionalismo histórico (NIH): un marco para el análisis

Con el propósito de entender los orígenes recientes del OGP es necesario cuestionarse en primera instancia y desde un ámbito omnicompreensivo ¿Cuáles son las características que propiciaron el nacimiento del organismo multinacional OGP y su vinculación desde un principio con las instituciones de combate a la corrupción –como únicos países fundadores latinoamericanos– en México y Brasil? Una respuesta *a priori*, sería ante procesos históricos de grandes acontecimientos socioeconómicos y políticos que emergieron en coyunturas específicas, aunado a la acción preferencial del individuo (actores y/o líderes inmiscuidos en política), y en las cuales, causalmente se condicionaron a las instituciones a tomar ciertas medidas.

Sin embargo, hay que reconocer los límites, porque como bien señala Paul Pierson también se considera que “no existe una respuesta fija a esta cuestión. En cambio depende del problema que se esté analizando, los supuestos sobre la naturaleza de los procesos más importantes que estén en juego y los juicios sobre la viabilidad de los procedimientos en particular”.¹² Finalmente, tenerlo

¹² Sobre los efectos temporales-procesales en el análisis comparativo del NIH, *cfr*: Pierson, Paul, “Big, slow-moving, and...Invisible: Macrosocial processes in the study of comparative politics”, en Mahoney, James, y Rueschemeyer, D. (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University Press, Nueva York, 2003, p. 198.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

en claro es condición indispensable, tanto por justificar el carácter cualitativo (en mayor parte) de la pieza, como para ponderar las variables que veremos adelante.

Por otro lado, evidentemente el proceso de creación del OGP no fue de un día para otro, se venía gestando tras varios acontecimientos, con el patrocinio esencial de los Estados Unidos de América. Barack Obama desde que asume el Poder Ejecutivo de la nación el 20 de enero de 2009, se propuso hacer de su gobierno el más abierto, transparente, participativo y colaborativo. Ejecutando, a la vez, las políticas públicas para que los datos del Gobierno Federal fuesen asequibles al ciudadano norteamericano, fortaleciéndose así su democracia y promoviendo la eficiencia y efectividad del aparato público.

En la misma línea argumental, a continuación reproduzco textualmente un párrafo de un memorándum del Presidente Obama dirigido a las agencias y departamentos de Estado, que me parece central para empezar a concebir la lógica bajo la cual se movería su gobierno en torno a la transparencia y *open government*, publicado al día siguiente de su toma de protesta. Dice la cita:

“Mi administración está comprometida a crear un nivel sin precedentes de apertura en el gobierno. Vamos a trabajar juntos para asegurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura fortalecerá nuestra democracia y promoverá la eficiencia y la eficacia en el gobierno”.¹³

Dándose las circunstancias adecuadas, Estados Unidos quería incluir a más países para que se unieran a un tipo de “Liga Democrática de Naciones” que apoyasen las ideas del *gobierno abierto*. En este sentido, para noviembre del 2010 se establecieron las bases para que Estados Unidos y la India presidieran al mencionado organismo, pero sin motivo alguno, India quedó fuera del mismo. Finalmente se escoge a Brasil.¹⁴ En una reunión en el Departamento de Estado en Washington, D.C. (12 de julio de 2011) se instauraron los acuerdos,

¹³ Fuente obtenida de la Red de Mundial, *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*. http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment.htm al día 21 de febrero de 2012. Traducción mía.

¹⁴ Aunque la idea de la Alianza de Gobierno Abierto había ya sido propuesta por el Presidente Barack Obama, desde un casi un año antes, en septiembre de 2010, en el marco de la misma Asamblea General de la ONU, en donde invitó formalmente a Brasil para que participase y lidere la iniciativa junto al gobierno que encabeza.

Juan Jaime Mesina Ramírez

con la Secretaria de Estado Hillary Clinton y el Ministro de Relaciones Exteriores brasileño, Antonio Patriota, para que respectivamente cada nación se convirtiera en promotora del futuro organismo de *gobierno abierto*.¹⁵

Pocos meses después en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, se celebró el lanzamiento (20 de septiembre del 2011) formal del OGP como nuevo organismo multilateral responsable de establecer compromisos concretos¹⁶ por parte de los países comitentes –se materializan en planes de acción– en torno a la promoción de políticas públicas de transparencia, participación ciudadana en asuntos públicos, y aprovechamiento de las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza abierta. Fueron ocho los países fundadores del organismo promotor de gobiernos abiertos: Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y los Estados Unidos. En la actualidad ya son 57 países, de los cuales 46 cuentan ya con Planes de Acción (PA) y 11 están en proceso de construirlo.¹⁷ Entre estos mismos recientemente fueron incorporados 14 latinoamericanos.

A primera vista resaltan México y Brasil como los únicos países de América Latina (LA)¹⁸ que se unieron de manera inmediata a la organización, pero hay que diferenciar de forma breve algunos puntos. De acuerdo a la línea de la consideración: en el primer país ya se contaba con reglamentación sobre acceso a la información pública, ejemplo de ello es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en 2002 (LFAIPG) y en el caso brasileño, sólo contaba con un ordenamiento constitucional (artículo 5, cláusula 14 y una reglamentación sucinta desde 1997) sobre el derecho de información pública al ciudadano. A la postre de sumarse al OGP, el Congreso Nacional publica el 18 de noviembre del 2011 una ley homónima conocida como *Lei de Acesso à Informação Pública* (Ley N° 12.527). Preciso la consideración sólo para tomar en cuenta por ahora la secuencia institucional.

¹⁵ Para mayor información, consultar la página de Internet: <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/07/168049.htm> en línea al 12 de marzo de 2012.

¹⁶ Más adelante se describirán los acuerdos específicos (ver *infra* § II.3) de la creación del OGP, como son: Declaratoria de Gobierno Abierto, Acta Constitutiva, discursos de los presidentes de México y Brasil, plan de acción.

¹⁷ Hasta la fecha, 17 de octubre de 2012. Véase <http://www.opengovpartnership.org/>

¹⁸ A partir de este momento y a lo largo del texto, se denominará este subcontinente con mayúsculas: AL.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Ante este breve pasaje histórico respecto de la creación del OGP, complementariamente como lo mencionamos en párrafos anteriores¹⁹ y de acuerdo con el tipo de estudio de que se maneja en este libro,

“... [Resulta] conveniente adoptar el enfoque teórico-metodológico del llamado nuevo institucionalismo histórico (NIH), pues parece adecuado para abordar la problemática de determinar cómo es que surgen y se institucionalizan las políticas públicas. Interesa este tipo de nuevo institucionalismo, a diferencia de otras modalidades (*rational choice*, sociológico-normativo), por la importancia que otorga a los procesos de gestación y adopción de decisiones políticas en su evolución y secuencia históricas”.²⁰

De esta misma naturaleza, también, Dieter Nohlen nos precisa que este enfoque histórico empírico, “...tiene su propio *standing*, sus propias premisas, su propia lógica de investigación, su propia metodología. Su premisa o convicción central es que aunque las instituciones cuentan, su real importancia y la idoneidad de cada institucionalidad depende de la contingencia política: estructuras sociales, memoria histórica, cultura política, retos políticos, etcétera”.²¹

Conviene en las presentes líneas determinar las interrogantes —con el propósito de enriquecer el análisis pretendido— y que son adaptadas en base a los criterios de Guillermo Farfán, éstas son: ¿Cuáles son los fundamentos que están detrás de la puesta en marcha de los postulados del OGP en México y Brasil? Pero naturalmente con el propósito de obtener una mirada neoinstitucional histórica, es imprescindible preguntarse ¿Qué tanto influyeron las grandes estructuras o procesos sociales (dentro de los dos regímenes políticos) sobre la creación del OGP y su influencia en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos en México, así como también en la Contraloría-General de la Unión en Brasil?

Mientras el OGP se crea en el año 2011 en Estados Unidos, y aparte, en un contexto determinado de la historia político-social de México y Brasil durante

¹⁹ Ver: *supra* § I.1.

²⁰ Farfán Mendoza, Guillermo. “El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales”, en Revista *Polis: Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, primer semestre, año/vol. 3, núm. 01, UAM-Iztapalapa, México, pp. 87-127. Aquí: p. 88.

²¹ Nohlen, Dieter. *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, UNAM-III, México, 2003, pp. 15-16.

Juan Jaime Mesina Ramírez

la primera década del siglo XXI, ¿Qué fue lo que permitió que hubiese margen de acción individual en los tomadores de decisiones? Es decir, capacidad de respuesta (iniciativa, capacidad política, negociación) por parte de los actores políticos en tales países, como portadores de una idea de Estado o de interés nacional.

Lo anterior se establece para determinar cuál es la incidencia individual dentro del contexto institucional mexicano y brasileño, para percatar la configuración de nuevas políticas públicas en las dos instituciones mencionadas. Ahora bien –desde una óptica más particular– del mismo modo son diversas las preguntas que pueden resultar pertinentes, enumerando cuatro, a partir del mismo autor: 1) ¿Cómo es que las ideas se convirtieron en política pública?; 2) ¿Qué papel jugaron las élites políticas en este proceso?; 3) ¿Qué papel jugó la ciudadanía al demandar o aceptar las políticas públicas en ciernes?, y 4) ¿Quiénes fueron los líderes que, imbuidos por la convicción de ciertas ideas, se echaron auestas la labor de organizar cambios institucionales en lo administrativo y en lo legal?

Advierte Farfán que “las primeras preguntas intentan indagar en el viejo asunto de las relaciones entre estructura e individuo, entre necesidad y libertad, entre determinación y acción social, las segundas enuncian ya las variables o los factores específicos que pueden estar detrás de la formulación de las políticas públicas. En su conjunto las interrogantes plantean una serie de problemas netamente institucionalistas, que han llevado a considerar la pertinencia de este tipo de enfoque para dar una respuesta a todas ellas”.²² Sin detenerme en detalles, las ventajas y desventajas de utilizar el enfoque analítico (NIH) pueden ser variadas, pero resulta conveniente compararlas con el fin de catalizar su eficiencia dentro de la investigación. Para esto Farfán refiere que las primeras se clarifican así:

“a) El NIH tiene una concepción amplia de la relación estructura-acción social que se adapta a factores muy diversos del análisis político-social, dándole al mismo tiempo, b)... gran importancia al análisis de las coaliciones políticas, al papel de las instituciones políticas previas y a la influencia de las ideas en la toma de decisiones. Igualmente c)... parte de fundamentos metodológicos más interpretativos y de largo plazo, y menos cuantitativos y cortoplacistas. Para este enfoque, los conceptos y categorías

²² Farfán Mendoza, *op. cit.*, p. 96.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

que explican las instituciones y la acción social no están preconstituidos, sino que van emergiendo del análisis”.²³

En otra parte, cabe mencionar las críticas y desventajas al esquema utilizado, con el fin de sugerir algunas alternativas, para esto, Farfán cita a Peters, que analiza estas cuestiones:

“d) Se dice que el NIH no posee una definición clara de lo que es una institución... e) Se señala que tiene una mayor capacidad para explicar la estabilidad y la persistencia de las instituciones, pero es menos competente para explicar el cambio institucional... f) Se le critica porque concede poco margen de maniobra a la acción individual y esto se traduce en una escasa potencialidad para explicar cómo se diseñan y rediseñan las instituciones. g) También se argumenta que este enfoque no reúne todos los elementos del conocimiento científico, por ejemplo de tipo *popperiano*, lo cual hace muy difícil establecer regularidades y predicciones”.²⁴

Como nos podemos percatar, se argumentan una serie de desventajas respecto del NIH de lo cual resulta pertinente hacer una distinción en cada una de ellas y adelantar las siguientes cuatro observaciones críticas:

- 1) A primera vista, para el inciso d) al contrario de lo que establece la afirmación, y otros autores sobre que el NIH es un tanto vago al no tener un concepto claro sobre las *instituciones*, realmente sí lo tiene porque se diferencia claramente de lo que definen el *rational choice* (elección racional) y el institucionalismo sociológico-normativo en términos generales.²⁵
- 2) Este caso –dentro del inciso e)–, resulta indudable que la corriente se ayuda de factores exógenos o contextuales para diagnosticar el cambio institucional. Un simple ejemplo: cuando un gobierno o burocracia tomó cierto tipo de decisiones para ejecutar políticas públicas “X”; ello fue resultado de la avenencia de ideas tras algún evento histórico coyuntural (radical o gradual) que repercutió en el régimen político establecido.
- 3) De manera semejante, para el apartado f), es argumentado que no se explica del todo cómo maniobran los individuos –pienso que se le quiere

²³ *Ibidem*, pp. 93-95.

²⁴ *Ibidem*, pp. 96-97.

²⁵ Las *instituciones* se definen en *infra* § 1.2.1.1.

Juan Jaime Mesina Ramírez

ver desde un ámbito de elección racional—, concediéndoles poco margen de acción. Empero, el comportamiento es endógeno, es decir, influido por las instituciones; esto implica que el análisis debe enfatizarse hacia el papel de los individuos como receptores ideológicos que intervienen dentro de las instituciones.

- 4) Para el último inciso, quizás no pretenda el NIH acercarse a las consideraciones de una teoría científica de tipo popperiano, o sea, que pueda ser falseada o que pueda hacer predicciones, sino más bien es descriptiva y en donde el mayor aporte estriba en el estudio comparado de las instituciones.²⁶ Si bien se introduce el análisis histórico en distintos momentos, es fundamentalmente con un fin propositivo.

Siendo relevante para los objetivos de la investigación, como distingue Farfán que “...el NIH debe demostrar su potencialidad científica para explicar satisfactoriamente fenómenos significativos del pasado, en una región espacial y temporalmente definida, pero también debe proporcionar una herramienta para el análisis contemporáneo y prospectivo-predictivo de todo discurso con pretensiones de ciencia”.²⁷

Es por ello que se elige al NIH. Debido a que el tema central del texto fluctúa en la periferia de los contextos histórico-sociales, sin olvidar, los factores institucionales que enmarcan la evolución democrática de México y Brasil durante la primera década del siglo XXI; destacando el rol de los actores políticos y/o líderes —como tomadores de decisiones en puestos clave— en la influencia que ejerce el OGP sobre éstos, principalmente en las instituciones como el IFAI y el CGU. En resumen el objeto de estudio se enmarca dentro de relaciones complejas entre estructura y acción individual, ubicándose “en el centro de la estrategia metodológica de este enfoque el método comparativo. La comparación es utilizada con el objetivo de formular generalizaciones empíricas y para la comprobación de hipótesis, a partir del análisis histórico-individualizante de cada caso se llega inductivamente a generalizaciones de alcance medio”.²⁸ Sin olvidar, dicho sea de paso, la trascendencia que emerge del contexto histórico como factor determinante del orden institucional dado. Pero no descartando siempre posibilidades que las instituciones sean preponderantes del desarrollo democrático en una sociedad. Es por eso que

²⁶ *Ibidem*, pp. 97-98.

²⁷ *Ibidem*, pp. 99-100.

²⁸ Nohlen, *op. cit.*, p. 193.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

manejar sus múltiples enfoques y bajar a uno solo –siendo el caso del NIH– puede reeditar proliferación analítica, dado que el objeto demuestra (previa exploración) relaciones causales contingentes.

Hecho un recorrido sobre las diferentes maneras de abordar al NIH, detallando brevemente sus características y formas de comprender la complejidad social, corresponde por ahora abrir camino a las herramientas con las cuales demos pasos para la elaboración de un establecimiento conceptual que, invariablemente, reeditaré fecundidad analítica en otro capítulo. Pero este punto debe verse de forma separada.

I.2.1.- Establecimiento conceptual

Nos señala Giovanni Sartori que para definir al concepto de la manera más simple, debemos vislumbrarlo como si fuesen nuestras “unidades de pensamiento”²⁹, puesto que si los tenemos revueltos, también nuestras ideas lo estarán. De ahí que plantear la necesidad de identificar los elementos conceptuales –en estricto sentido– es indispensable para el desarrollo del trabajo. Me doy a la tarea de obtener un esquema gráfico en el cual se ilustre la interrelación de los conceptos con el enfoque analítico (NIH), con la finalidad que en lo sucesivo se configure la teoría vista, la metodología y el propio análisis; porque en balde sirve aterrizar en un enfoque analítico, sino se tienen los conceptos a utilizar definidos y claramente identificados. La presente sección se dividirá en sub-apartados, que envuelve a la vez, los tres principales conceptos a saber: instituciones, actores y *path dependence*.

I.2.1.1.- Instituciones³⁰

El esfuerzo por trazar coordenadas conceptuales homogéneas de *institución(es)*, ha sido objeto de discusión amplia en las ciencias sociales, y ni se diga en la ciencia política. Como escribe Schedler “...el concepto se encuentra en medio de un campo semántico extremadamente desordenado. Se sitúa en una vecindad inmediata de términos como padrón, regularidad, convención, costumbre, hábito, norma, sistema, ley, restricción, organización

²⁹ Sartori, Giovanni, *La Política: Lógica y método en las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 65.

³⁰ Adviértase que aquí trataremos nuestras primeras tres variables para el análisis: *Régimen político*, *coaliciones políticas* y “estructuras estatales”, ésta última se divide en *comunidades del discurso* y *arreglos institucionales al interior del Estado*.

Juan Jaime Mesina Ramírez

y paradigma”.³¹ Pero tras este presupuesto de no operación del concepto, desde luego, por la variedad de perspectivas que lo analizan: teorías organizacionales, administrativas, políticas y jurídicas, etcétera; debe subrayarse que no será posible tener sólo un concepto homogéneo de institución, mientras existan múltiples perspectivas.

Acercarse a una definición con enfoque politológico será un primer paso a proceder, para esto nos dicen March y Olsen que: “Las instituciones políticas simplifican las posibles confusiones de la acción, suministrando alternativas para la acción; simplifican las potenciales confusiones del significado, creando una estructura para interpretar la historia y anticipando el futuro; y asimismo simplifican las complicaciones de la heterogeneidad, conformando las preferencias de los participantes”.³² *Grosso modo* se pone un énfasis especial en el rol estadual y en sus instituciones. Pero es necesario acercarnos a una definición más simple de institución, con la cual se pueda esgrimir correctamente la conceptualización. De este modo podemos definir las como: “reglas del juego”³³ en una sociedad, que desde una temporalidad intercalada, moldean el comportamiento individual. Estas instituciones obedecen a un contexto determinado y cambiante, e inversamente, donde cada regla seguirá su propio contexto histórico. Así, Heady, concretamente, recalca la composición de éstas últimas en una “multiplicidad de partes, grandes y pequeñas, pero que comparten cinco características interrelacionadas: 1) Emprenden acciones; 2) Adoptan valores definidos; 3) Tienen antecedentes o historial; 4) Comparten culturas organizacionales, y 5) Mantienen estructuras de poder”.³⁴ Sin embargo, siendo realmente objetivos, la delimitación hacia una perspectiva teórica permite desarrollar de mejor manera una construcción del andamiaje conceptual que relacione la definición de “institución” con el enfoque analítico utilizado. Y para ilustrar que se entiende por instituciones, dicen Kathleen Thelen, Sven Steinmo y Frank Longstreth citados por Campbell:

³¹ Schedler, *op. cit.*, p. 472.

³² March, James G., y Olsen, Johan P., *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-UAS-Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 268.

³³ Definición consabida acorde a las instituciones en la literatura especializada. Fue planteada por North, Douglas, en *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990.

³⁴ Heady, Ferrel, *Administración Pública. Una perspectiva comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 45.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

“El institucionalismo histórico entiende por instituciones a las reglas formales e informales, los procedimientos como son codificados estos por leyes y desarrollados por los estados y las organizaciones burocráticas”.³⁵

Desde luego que también repercuten en la toma de decisiones de diversas maneras. Así, se destaca análogamente por parte de Dieter Nohlen que, “desde la perspectiva histórica-empírica, las instituciones son conceptualizadas como expresión de experiencias sociales, de procesos históricos y tradiciones políticas profundamente internalizadas en una sociedad”.³⁶ Prácticamente enfatizándose la composición institucional dentro de un contexto social y político-estructural, cuyo nombre corresponde a un “régimen político”, definiéndose éste como:

“... el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones. Las instituciones por un lado constituyen la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diversos individuos comprometidos con la lucha política, su papel. Por otro lado las instituciones son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y hacen de tal modo posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de las actividades sociales vinculadas a éste último”.³⁷

Por lo visto existe una interrelación entre el régimen político y las instituciones dentro del mismo, puesto que Bobbio describe que las segundas constituyen la base estructural-organizativa (en un Estado) que reparte el poder político mediante regulación normativa. Entonces queda en claro que las instituciones reparten el papel de los individuos, ya sea en la burocracia con puestos clave en la toma de decisiones. Porque como recalca John L. Campbell: “Las instituciones son el fundamento de la vida social. Tienen roles formales e

³⁵ Cfr. Campbell, John L., “Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy”, publicado en *Theory and Society*, vol. 27, núm. 3, 1998, pp. 377-409; y por supuesto véase también a Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen y Longstreth, Frank, “Historical Institutionalism in Comparative Politics” en *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Nueva York, 1992, pp. 1-32. El artículo referenciado de Campbell puede consultarse en la siguiente página de Internet: http://laisumedu.org/DESIN_lbarra/desin/imagenescampbell/dos-a.pdf al día 27 de abril de 2012.

³⁶ Nohlen, *op. cit.*, p. 189.

³⁷ Bobbio, Norberto, *et al.*, *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, Madrid, 1989, p. 1362. La literatura en ciencia política, a grandes rasgos señala que el concepto es referido a los agentes y a las reglas básicas a través de las cuales se reproduce y reparte el poder político en un Estado.

Juan Jaime Mesina Ramírez

informales, de control y mecanismos coercitivos y sistemas de representación que definen el contexto dentro de individuos, corporaciones, sindicatos, estados-nación y otras organizaciones que operan e interactúan unos con otros”.³⁸ De igual forma, hay vínculo con régimen político y las instituciones dentro de ella, debido a que nuestro enfoque pone especial atención al papel teórico asumido en este caso en el *estructural-funcionalismo*.

De tal suerte que se suscitan acontecimientos de trascendencia histórica en un *régimen político*: coyunturas políticas, crisis, guerras, una revolución, alternancias políticas o una importante reforma política-social. Al contrario, algunos institucionalistas han hecho estudio sobre el cambio, reconociendo la viabilidad del mismo en términos graduales y no a través de una transformación radical del contexto. Ahora bien, como lo menciona Campbell, los procedimientos administrativos-burocráticos se codifican mediante leyes y se desenvuelven durante un tiempo limitado mientras no exista otra coyuntura especial dentro del *régimen político*. Es decir, que las leyes o normas crean un margen de legado político o inercia que establecen procesos equilibrados que se retroalimentan y persisten a menos que exista una fuerza capaz de superarlas.

Asimismo, una idea central para nuestra primera variable (régimen político), y de acuerdo con Guillermo Farfán y Nohlen, es que influye sobre la formación de las ideas, también en la articulación o desarticulación de coaliciones políticas, socavando las instituciones o configurando nuevos arreglos institucionales, y que, al mismo tiempo, transforman el contexto nacional. Consecuentemente, por esa misma causa, determinan qué tipo de políticas públicas continúen o, en el caso contrario, se transformen en el entramado institucional. En palabras más sencillas, con una transformación del contexto en el régimen político podemos obtener políticas públicas diferentes y condicionando por resultado el surgimiento de políticas públicas *ad hoc*, inducidas por la prevalencia de ideas que aspiran a mutarse como políticas institucionalizadas.

“...Por su parte, las políticas públicas también se pueden entender como una función de instituciones previamente existentes, al interior del propio Estado, y que son estructuras objetivas condicionantes de incentivos y sanciones, y que interactúan para producir diversos resultados”.³⁹

³⁸ Ver: Campbell, John L., *Institutional Change and Globalization*, Princeton, Princeton University Press, 2004, p. 1.

³⁹ Farfán Mendoza, *op. cit.*, p. 94.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Tómese en cuenta, como lo hemos dicho, que las “reglas del juego” que enmarcan las instituciones son el origen de las políticas públicas. Así podemos entrever un acoplamiento de sistemas de transformación y cambio de políticas públicas, inmersas en el aparato burocrático del Estado (que para nuestra pieza son adaptados el Estado mexicano y brasileño en donde comparten características similares de sistema gubernamental federal). Es por eso que analizar al mismo tiempo la injerencia de una política pública, en este caso de transparencia o combate a la corrupción, puede arrojar resultados sobre las instituciones a tratar y en observar como las ideas del OGP influyen en éstas. Finalmente cabe resaltar que ante esta afirmación, se debe hacer un paréntesis, porque como bien lo señala Dieter Nohlen: “...el potencial explicativo de variables institucionales para los problemas políticos debe ponderarse adecuadamente, lo que en definitiva, significa reconocer sus límites”.⁴⁰

La segunda variable, nombrada *coaliciones políticas*, identifica a los diferentes grupos sociales, grupos de interés, grupos de presión quienes actúan así, estableciéndose en los sectores políticos, económicos, etcétera. Se encuentran representados a través de organismos no gubernamentales, partidos políticos, sindicatos, grupos financieros, parlamentos y demás. Pongamos ejemplos: En lo que refiere a grupos de presión, se encuentran organismos no gubernamentales de transparencia, cámaras de comercio e industriales, organizaciones de la sociedad civil; aunado a esto propician la duración o persistencia de las políticas públicas, induciendo la formación y configuración de éstas mismas. Así pues, este orden institucional lo situamos en un nivel más específico y menos comprehensivo que el anterior. La variable tres y última dentro del aparato estructural, corresponde a un nivel que tiene mayor proximidad hacia los líderes quienes toman las decisiones. Se resume del siguiente modo:

“...A este nivel, más bien microsociales, pertenecen tanto los arreglos *institucionales al interior del Estado*, como también las llamadas *comunidades del discurso*. Los primeros son sistemas o procedimientos de reclutamiento y de movilidad de las burocracias y de la clase política de un país, que son quienes ocupan ciertos cargos clave dentro del aparato estatal. Las segundas son organizaciones encargadas de generar ideas o proyectos de política pública a partir de los cuales los tomadores de decisiones eligen, de acuerdo con sus preferencias; aquí aparecen: ...las escuelas, las universidades, think tanks o incluso organismos internacionales, que

⁴⁰ *Ibidem*, p. 4.

Juan Jaime Mesina Ramírez

en nuestros días desempeñan un papel cada vez más importante dentro de las fuerzas *ideológicas* que influyen en la toma de decisiones a los líderes políticos al frente de los gobiernos nacionales”.⁴¹

Para este nivel, y su respectiva variable dicotómica, se muestra la importancia de indagar en el campo fenoménico del objeto de estudio; debido a que en este nivel medular se encuentra el OGP como *comunidad de discurso* e inmiscuido en un escenario internacional, o sea, en forma de iniciativa multilateral. Bajo esta premisa podemos observar que de alguna manera u otra se articula la producción e institucionalización de las ideas mediante las *formas mentis*⁴² de los individuos que tienen la capacidad de elección de políticas públicas en un *régimen político* cualquiera. En parte al decisivo proceso de innovación de políticas públicas en torno a la transparencia (*accountability*), participación y colaboración: ejes rectores del *gobierno abierto*.

Del mismo modo, los *arreglos institucionales al interior del Estado* facilitan la transferencia de preferencias o ideas a los tomadores de decisiones, mediante esquemas de incorporación en la administración pública y/o burocracia en puestos clave. Ahora bien, y en lo que cabe a las políticas públicas de transparencia, se distribuye el poder entre los miembros de las coaliciones, de un modo en el cual se facilite la recepción de políticas públicas por parte de las mismas al gobierno, o en sentido contrario, obstaculicen su paso y por ende los tomadores de decisiones descarten cualquier posibilidad de aceptación.

En cierta manera los arreglos institucionales adentro del Estado ejercen principalmente dos tipos de fuerza: una fuerza centrípeta que alinea las ideas o preferencias dentro del aparato gubernamental, y otra centrífuga, que distribuye el poder que aglutinan las coaliciones políticas como grupos de presión. Considerando lo anterior, un efecto sobre las políticas públicas en lo que confiere a la formación y diseño institucional, podemos manejar principalmente el ejemplo reflejado en dos instituciones que reeditúan de forma trascendente en la esencia del libro, y para nuestros fines de conceptualización de las instituciones, que es el siguiente:

⁴¹ *Ibidem*, p. 101. Las cursivas son mías.

⁴² Mentalidades o formas de la mente. En lo que confiere a la estructura mental que coloca las realidades, los fenómenos, los datos y los hechos dentro de un contexto conceptual.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Tanto el IFAI en México como el CGU en Brasil tienen nuevos modelos de ejecución de políticas públicas y desarrollo de sistemas de función pública condicionados por el OGP actualmente, aunado a la inferencia de ideas o preferencias del mismo. Todo ello debido a los compromisos que se propusieron establecer en sus *Planes de Acción Nacional* que siguen los lineamientos de la Alianza de Gobierno Abierto para las instituciones de transparencia. Sin embargo, en este punto no se analizará este tema, lo dejaremos para el capítulo dos y tres. Veamos enseguida el segundo concepto primordial para el análisis.

I.2.1.2.- Actores

La importancia de los *actores* –sean sociales o políticos– en concordancia con el enfoque analítico, toma especial atención, debido en gran parte porque éstos mismos interactúan con relaciones sociales vitales para el desarrollo institucional. En pocas palabras otorgan ese funcionamiento de incidencia trascendental en la política de determinado Estado-nación, teniendo presente los factores contingentes y equilibrios múltiples que pueden suscitarse en los regímenes políticos.⁴³ Nohlen, por ejemplo (en la distinción actor *versus* institución), ahonda exhaustivamente en los efectos imperantes que tiene el contexto histórico dentro de una estructura-institucional, y donde de manera contundente defiende que en “...política las instituciones tienen mayor incidencia que los hombres”.⁴⁴

Tal razonamiento lógico denota la complejidad en que se circunscriben el individuo y la institución dentro del contexto, particularmente el individuo,⁴⁵ ya sea porque en las instituciones el actor queda relegado en un segundo plano, para que éstas sigan patrones o criterios de más largo plazo. De modo similar, puede considerarse como ejemplo, que en las revoluciones sociales (acontecimiento de peso relevante y transformador en un régimen, sin lugar a dudas) las figuras o líderes políticos no las construyen, sino las mismas circunstancias históricas. Así, dentro de la lógica planteada, los actores se diferencian:

⁴³ En *infra* § 1.2.1.3 se describen y explican sucintamente los elementos del *Path dependence*: Equilibrios múltiples, contingencia política, coyuntura crítica e inercia, dentro de los dos campos generales del mismo, las *coyunturas críticas* y los *beneficios crecientes*.

⁴⁴ Nohlen, *op. cit.*, p. 9

⁴⁵ Preferentemente, conforme a los fines del proyecto, se conceptualizarán a los *actores* como líderes y/o actores políticos. Se usa individuo como sinónimo de actor.

Juan Jaime Mesina Ramírez

“En cuanto a la definición de los actores sociales, es menester diferenciar a los individuos o a los grupos de la sociedad en relación con el Estado y sus representantes. Los primeros interactúan o intercambian entre sí, en condiciones de igualdad, sobre la base de preferencias o valores que les conducen a la búsqueda de su interés individual o grupal; en cambio, los representantes del Estado (actores políticos) lo hacen a partir de una autoridad legal, constituida por medio de diversos procedimientos que no siempre se asemejan al mercado, y que goza de facultades y atribuciones suficientes para imponer una decisión sobre el conjunto de la sociedad”.⁴⁶

Los actores políticos se inmiscuyen en un proceso de toma de decisiones que repercute perennemente en un cambio institucional en la mayoría de las ocasiones, ya sea como menciona Farfán: sus procedimientos parten de autoridad legal como representantes del Estado, y desde luego, imponen sus decisiones por encima del conjunto societal en turno. En términos conceptuales y para los fines propios de la investigación, los comportamientos de los actores políticos y su capacidad de elección respecto a las políticas públicas enmarcan una variable de importancia conforme al arraigamiento de las instituciones.

Pero ahora surge una pregunta que se desencadena tras lo expuesto en estos párrafos ¿Cuál es el factor de interrelación entre los actores políticos y las instituciones? Farfán en base a Lee nos menciona que los actores políticos o líderes políticos son “...quienes deciden convertir una idea en una política pública específica, porque a través de esta forma de elección se garantiza una mayor autonomía del Estado frente a la sociedad”.⁴⁷

I.2.1.3. - *Path dependence*

En este último sub-apartado del primer capítulo abordaremos un concepto medular para el análisis institucionalista histórico contemporáneo, y para nuestro propósito en la investigación, de igual modo. El concepto lo desarrollaremos así: en primera instancia trataremos de abordar una definición del mismo, en donde diversos autores del NIH lo han utilizado como herramienta analítica indispensable. Luego corresponderá categorizar sus principales productos o conceptos micro, partiendo del concepto macro de la estrategia *path dependent*, para finalizar describiremos su repercusión en la pieza.

⁴⁶ Farfán Mendoza, *op. cit.*, p. 102.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 104.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Los procesos dependientes de la trayectoria histórica en una sociedad o “patrón (institucional) de dependencia” en la cual transita es lo que denominamos literalmente como *path dependence*, de acuerdo a que es un concepto creado en la academia politológica estadounidense y en la ciencia económica. Acordamos que en general, “es una forma de análisis institucionalista en donde el énfasis cognitivo está depositado en los procesos históricos (tiempo y secuencia de los acontecimientos) que llevan al surgimiento de las instituciones, a su consolidación o retroalimentación y, consecutivamente a su transformación”.⁴⁸

En este orden de ideas, James Mahoney señala que el *path dependence* es:

“...el patrón de dependencia es definido por coyunturas críticas en las cuales relativamente sea menor o mayor el evento contingente, éste tiene una profunda influencia sobre los eventos subsecuentes y en los patrones de cambio... La discusión sugiere que el path dependence ocurre cuando las decisiones de ciertos actores clave en momentos coyunturales, encabezan la formación de instituciones que tienen sus propios patrones de reproducción. Esas instituciones son importantes para el posterior desarrollo político porque su persistencia produce una serie de reacciones y contrareacciones que culmina en la creación de los principales resultados del régimen”.⁴⁹

La relación existente entre el patrón de dependencia y los procesos institucionales, no es del todo ajeno a factores del contexto nacional en el cual se suscitan y articulan; siendo evidente que la reproducción y construcción de instituciones a lo largo del tiempo involucran mecanismos externos, es decir, que “sería ingenuo considerar que las instituciones de los países (con democracias emergentes) no se han visto afectadas ni mantenidas de manera alguna por las relaciones complejas y poderosas que se dan entre los grupos políticos y económicos dentro del país, y las influyentes habilidades”⁵⁰ sean éstas coaliciones políticas o intereses internacionales.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 106.

⁴⁹ *Cfr.* Mahoney, James, “Path-Dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective”, en *Studies in Comparative International Development*, vol. 36. núm. 1, Brown University, Providence, 2001, p. 111. Traducción mía.

⁵⁰ Recogido fundamentalmente de la concepción del patrón de dependencia, *cfr.* Arellano Gault, David y Lepore, Walter, “Poder, patrón de dependencia y nuevo institucionalismo económico: Límites y restricciones de la literatura contemporánea”, en *Revista de Gestión y Política Pública*, vol. XVIII, núm. 2, CIDE, México, 2009, p. 260.

Juan Jaime Mesina Ramírez

Por lo que sigue, asimilar que el *path dependence* juega un rol únicamente como móvil histórico y secuencial es no comprender del todo su significación. Amén a que de la misma manera pueda inmiscuirse dentro de parámetros que buscan determinar las relaciones causales que vinculan una coyuntura histórica con legados duraderos en las instituciones, sean éstos de corto, mediano o largo plazo. Entonces la promesa analítica del NIH está en relación estrecha con los procesos subsecuentes de alguna causalidad compleja en un espacio contextual específico. Ahora bien, no se trata que al análisis sea del todo determinista, o sea, que señale las relaciones instituciones-actores como un entramado proceso en donde, como explica Lukes, se dirija de forma unidireccional (“A” tiene efecto sobre “B”), sino que también puede ser bidireccional; en donde ello implica la capacidad de establecer el marco de opciones “válidas”, “posibles” y “pensables”, suprimiendo ciertas opciones.⁵¹

Sin embargo, dentro de los procesos dependientes de la trayectoria existen *beneficios crecientes* que, de alguna manera, generan efectos de secuencia y legado estructural: que llamamos aquí como *inercia* (margen de normas y leyes creadas). En efecto, esto se desarrolla gracias a la retroalimentación que produce un cambio institucional; los beneficios crecientes se “acomodan a la tendencia inercial, lo que en principio refuerza a las instituciones establecidas, pero al mismo tiempo mantienen sus intereses de manera oculta o embozada, lo que les permite manifestarlos nuevamente en un próxima *coyuntura crítica*”.⁵²

Así, alrededor de las políticas públicas que residen en la toma de decisiones y no decisiones por parte de un gobierno, el NIH so pretexto del patrón de dependencia supone “que los procesos que caracterizan el funcionamiento de las políticas públicas están basados en el conflicto de intereses entre los actores y de que al interior de los arreglos institucionales subyace la semilla de su propio cambio”.⁵³ Esto pues a través de cierta adopción de mecanismos (procedimientos administrativos, convenios, acuerdos, planes de acción) al interior del aparato burocrático, que provienen a la vez, de la influencia preferente de ideas o elecciones por parte de los líderes y/o actores políticos.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Farfán Mendoza, *op. cit.*, p. 108.

⁵³ *Ibidem*, p. 107.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Por último, con la finalidad de describir sucintamente los conceptos micro del *path dependence*, recurrimos nuevamente a Guillermo Farfán, donde se retoman de lo mencionado al principio del apartado los cuatro sub-productos:

1. *Equilibrios múltiples*. En donde ciertas condiciones iniciales pueden dar lugar a diversas consecuencias políticas;
2. El fenómeno de la *contingencia*. Implica que pequeños eventos pueden tener consecuencias duraderas si se presentan en el momento justo;
3. *Coyuntura crítica*. Es un fenómeno del papel crítico de tiempo y secuencia, en donde la ocurrencia de ciertos eventos puede ser crucial, porque los eventos que se desencadenan al inicio de un proceso son más impactantes que cuando se producen más adelante, e
4. *Inercia o legado político*. Esto es, cuando una situación de beneficios crecientes se establece, los siguientes procesos se retroalimentan para establecer un equilibrio muy resistente al cambio.⁵⁴

Para ello y en consistencia con el planteamiento sugerido, podemos decir que la conceptualización establecida esquemáticamente (ilustrada en la Figura 2) se encamina en forma directa con el NIH –explicado arriba– y todo lo que hemos visto sobre los tres conceptos pilares de la investigación. De manera que en las siguientes páginas se mostrará la conclusión del capítulo y enseguida observaremos cómo se interrelacionan visualmente las instituciones, los actores y el mismo *path dependence*, desarrollado en esta sección; sumado a las relaciones causales sobre estructuras gubernamentales y sus políticas públicas. A la postre se muestran en el *Cuadro 1*, los elementos que componen nuestro enfoque analítico del NIH.

Conclusiones

En relación a nuestro objeto de estudio nos hemos referido que en su enmarcación tiene características que ejemplifican claramente una estructura rodeada de actores y factores institucionales de interés (sea nacional o internacional). Para esto, se destaca la particularidad del NIH como catalizador de variantes temporales y secuenciales, propias –hay que reconocerlo– del OGP. Mencionamos además cómo es que se puede insertar este organismo a través de procesos dependientes de la trayectoria y a la vez, alineados a preferencias ideológicas por parte de los individuos en acción.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 109.

Juan Jaime Mesina Ramírez

La demarcación entre el marco teórico y su establecimiento conceptual nos sirvió para segregar el objeto de estudio de cualquier transfiguración empírica por el momento. Es decir, analizar en una parte la repercusión del NIH como condicionante teórico-metodológico y del otro lado, en permitir al OGP como factor exponencial para el análisis de instituciones dentro de México y Brasil, como lo son el IFAI y el CGU.

Ahora bien, en el marco teórico ahondamos también sobre la idea clave de distinguir la estructura del individuo, razón por la cual se tuvo en cuenta la propuesta analítica de Guillermo Farfán en torno al NIH y sus políticas públicas. Como primera instancia se tomó a la institución como un conglomerado de procedimientos o reglas, y que en ellas, es influido el *régimen político*, en su propia transformación radical o gradual en una coyuntura crítica.

En efecto, se identificaron los factores de cambio institucional, que pueden subsistir en la intermediación de combinación de rutinas y prácticas persistentes o por medio de la creación de estructuras paralelas, en donde los procedimientos y/o políticas públicas se retroalimentan (*policy feedbacks*) para procrear nuevas instituciones en la economía y en la política. Repercutiendo en la forma en que se desarrollan éstas mismas (*policy development*).

Del mismo modo la articulación de elementos proclives a la estabilidad como normas y reglas creadas persisten a menos que exista una fuerza capaz de superar los (efectos inerciales) del mismo *path dependence*.

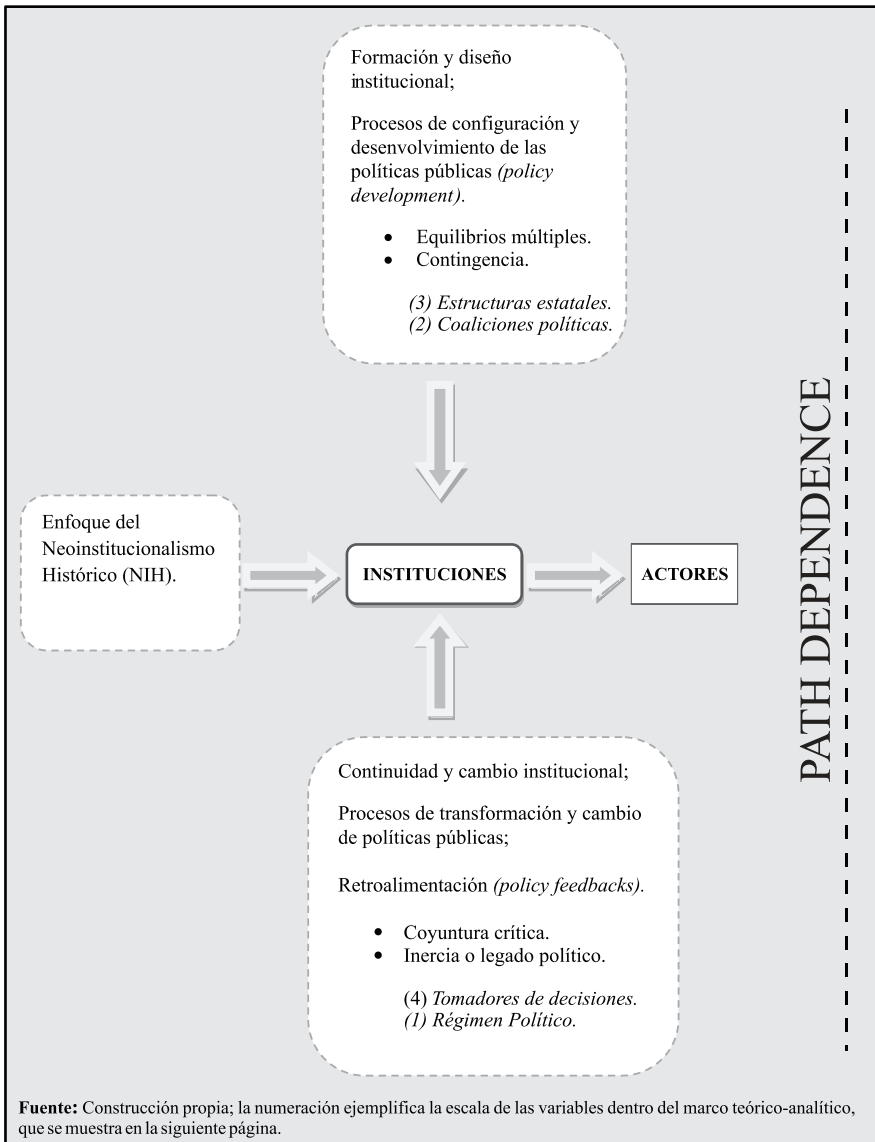
Luego se observaron las *coaliciones políticas* que facilitan u obstaculizan la implementación de políticas públicas e ideas en las instituciones; después se operacionalizaron a las *comunidades del discurso*⁵⁵ como entes que articulan la producción e institucionalización ideológica. Y donde en ese mismo margen, tenemos los *arreglos institucionales al interior del Estado* que acoplan las ideas, con el propósito de posicionar actores en puestos clave del aparato burocrático. Además de permitir mediante diversos mecanismos la distribución del poder entre los miembros de las coaliciones. Para finalizar, describimos a los actores políticos como *tomadores de decisiones* de interés nacional y capacidad de elección sobre las políticas públicas.

⁵⁵ Independientemente de su localización territorial-espacial. O sea, si se desenvuelven al exterior o interior del Estado determinado.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

En resumidas cuentas en el primer capítulo se propuso articular una perspectiva neoinstitucionalista histórica y comparada (en su método), la cual nos permitió componer los elementos conceptuales clave: instituciones, actores y *path dependence* aptos para el análisis pretendido.

Figura 2. Establecimiento conceptual



Umbral de tiempo y secuencia de acontecimientos

PATH DEPENDENCE

Cuadro 1. Marco teórico-analítico

| | | Funciones | | Efecto sobre las políticas públicas |
|---|--|--|--|-------------------------------------|
| Actores políticos | (4) <i>Tomadores de decisiones.</i> | Líderes / portadores de ideas o preferencias en puestos clave. | Representar sus preferencias como una idea de Estado o de interés nacional. Capacidad política, iniciativas, negociación. | <i>Elección</i> |
| | (3) <i>Arreglos Institucionales al Interior del Estado.</i> | Esquemas de reclutamiento en la Administración Pública (A.P.), burocracias en puestos clave. | Transferir las preferencias o las ideas a los tomadores de decisiones / Distribuir el poder entre los miembros de las coaliciones. | <i>Innovación, Diseño</i> |
| ESTRUCTURAS O INSTITUCIONES | (3) <i>Comunidades del discurso.</i> | Escuelas, <i>think tanks</i> , Asociaciones, organismos internacionales. | Articular la producción y la institucionalización de las ideas | |
| | (2) <i>Codiciones políticas.</i> | Industriales, comerciales o agrícolas; Financieros; Partidos; Parlamentos; Sindicatos; Grupos de presión, Organismos de la sociedad civil. | Facilitar u obstaculizar las nuevas políticas y/o ideas. | <i>Duración o permanencia</i> |
| Procedimientos o reglas formales e informales, ruinas, normas y convenciones. | (1) <i>Régimen Político.</i> | Crisis, guerras, revoluciones políticas o económicas | Consolidar o debilitar las nuevas instituciones o / Hacerlas más o menos duraderas. Influir sobre la formación de las ideas; Influir sobre la formación o desarticulación de las coaliciones; Socavar las instituciones o arreglos institucionales. | <i>Transformación del Contexto</i> |

Fuente: Adaptado a partir de Farfán Mendoza, Guillermo, “El nuevo institucionalismo histórico”, p. 127.

CAPÍTULO II

¿QUÉ ES GOBIERNO ABIERTO Y OGP?

CAPÍTULO II

¿QUÉ ES GOBIERNO ABIERTO Y OGP?

Introducción

La sinergia existente entre teoría y práctica, entre una visión y la *empiria* no debe aislarse en ninguna investigación, sino que tienen que estar entrelazadas con el fin de encontrar herramientas para comprender un fenómeno de la realidad política-social. Es por eso que en este segundo capítulo del libro y utilizando un método histórico comparado, nuestra principal tarea es enfocar lo teórico –del NIH– para lograr aterrizar las variables ponderadas y a la postre catalizar las generalizaciones empíricas.

Como anteriormente lo hemos señalado, y se vuelve a reiterar: analizar las secuencias y desarrollar procesos que transitan a través del tiempo, evaluando relaciones causales complejas⁵⁶ es el máximo de nuestros fines por ahora. De forma paralela, las políticas públicas nos servirán como eslabón, ya que son los efectos de la estructura por analizar e intervienen, de forma funcional, por las decisiones de *actores y/o líderes políticos* que son influidos por distintas *comunidades del discurso*, aunque claro está no sea el único factor, ya sea a escala nacional o internacional.

Las instituciones cuentan y la historia del mismo modo en un *status quo*; respecto a esto, la predisposición de encontrar vínculos compartidos en países tan lejanos (México y Brasil) pero, a la vez, semejantes desde cualquier ámbito resulta interesante como pesquisa. Debido a que mediante tales procesos compartidos es posible adecuar una radiografía integral del OGP y su desenvolvimiento en sus primeros meses de creación.

Además es menester expresar que sólo me limito a describir el fenómeno sociopolítico en examen y tratar de comprenderlo desde un nivel micro, o sea, no pretendo realizar una abstracción de alto nivel, ni mucho menos manejar una teoría de “lo global”.

⁵⁶ Cabe aclarar que son complejas, debido a que no surgen como factores lineales, sino más bien como hechos contextualizados, donde factores contingentes y circunstanciales, avienen dentro del espacio temporal histórico.

Juan Jaime Mesina Ramírez

De acuerdo con este mismo argumento, la exigencia del análisis empírico en ciencias no estriba en catalogar los conceptos de la siguiente forma: extensión máxima, intensión mínima y definiciones *a contrario sensu*. Más bien consiste en articular conceptos ideográficos (determinados por el contexto) con especificaciones descriptivas, donde la finalidad y ámbito de la comparación es la generación y control de hipótesis. Todo ello correspondiente a un nivel de abstracción bajo.⁵⁷

Básicamente, el propósito es operacionalizar el esquema conceptual mostrado en párrafos anteriores con la finalidad de comprobar definiciones contextuales. Es por eso que sólo trato de plasmar las relaciones causales que componen las instituciones de combate a la corrupción en México y Brasil, con el Plan de Acción-OGP que reúne los elementos compartidos de políticas públicas sobre transparencia.

Debemos reconocer también que se comparten modelos políticos institucionales, desde un establecimiento gubernamental similar en los dos casos, hasta factores contingentes históricos: la investigación puede ser una de esas piezas del rompecabezas. Ahora bien, en términos concretos despliego lo que veremos en el presente capítulo:

En primer lugar se describen los antecedentes históricos de la concepción de *gobierno abierto*, pero no nos acotamos sólo con tal referencia, más bien, complementariamente se busca indagar sobre la lógica que envuelve en comprender las administraciones públicas como entes abiertos –sujetos al escrutinio ciudadano– en las últimas décadas del siglo xx y en principios del siglo xxi; dándole mayor importancia a Latinoamérica. De cierta forma se vuelve medular para la importancia del trabajo comparado.

Sin duda la participación ciudadana, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y las redes sociales –incluyendo los *hackers*– tienen mucho que ver alrededor de percibir la idea de *open government*. Pero ante todo: consecuentemente nos sirve para determinar cómo es que surge la Alianza de Gobierno Abierto (OGP) y su puesta en marcha por Estados Unidos, porque de alguna u otra manera son circunstancias que pueden hilarse. De acuerdo a las aristas que emergen dentro de la transparencia actualmente. Ello se abordará en el segundo apartado.

⁵⁷ Sartori, *op. cit.*, pp. 291-302. Véase en especial: La escala de abstracción.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Por último, en el apartado tercero de este capítulo describiremos sobre todo la composición actual del OGP; su iniciación como iniciativa internacional promovida por Estados Unidos, en la cual examinaremos su ubicación geográfica, características, estructura funcional y sus productos tales como: los acuerdos generales, discursos, *Plan de Acción* del organismo, otorgando a su vez, énfasis a los casos mexicano y brasileño.

II.1.- Antecedentes sobre *gobierno abierto*

Si nos remontamos a la historia y tratamos de buscar pistas sobre el *gobierno abierto* llegamos a la conclusión de que no es reciente. Desde los últimos años de la década de los setenta del siglo pasado se contempló por primera vez en el espacio gubernamental del Reino Unido y en su noción remota, trataba diversas cuestiones del secreto de Estado “e iniciativas para abrir las ventanas del sector público hacia el escrutinio ciudadano, con el objeto de reducir la opacidad burocrática”.⁵⁸ Ante este escenario, y retomando a Álvaro V. Ramírez-Alujas, podemos observar la relación entre las iniciativas de acceso a la información y transparencia, como una acepción original del concepto porque,

“Un *gobierno abierto* es ampliamente visto como una característica clave de la práctica democrática contemporánea y ha estado vinculado a la aprobación de marcos legales sobre libertad de información, prensa, entre otros... está en directa relación con el concepto FOI (*Freedom of Information*): normas que garantizan el acceso a los datos en poder del Estado. En ellas se establece un proceso legal para ejercer el derecho a saber por el que se podrán hacer solicitudes de información en poder del Gobierno... Desde que los Estados Unidos aprobara la Ley de Libertad de Información (*Free of Information Act-FOIA*)—considerando que fue Suecia en el año de 1776 el primer país en impulsar una norma en este ámbito—en 1966, se han multiplicado con rapidez los esfuerzos en otros lugares del mundo. Dinamarca y Noruega aprobaron leyes equivalentes en 1970; Francia y los Países Bajos, en 1978; Australia, Canadá y Nueva Zelanda, en 1982; Irlanda y Tailandia, en 1997; Corea del Sur, en 1998; Reino Unido, en 2000; Japón y México, en 2002; la India y Alemania, en 2005”.⁵⁹

⁵⁸ Ramírez-Alujas, *op. cit.*, p. 101.

⁵⁹ *Ibidem*.

Juan Jaime Mesina Ramírez

Debe tomarse en cuenta que siguió concibiéndose la apertura del gobierno como una necesidad propia de las entidades gubernamentales, sin embargo no se le daba el énfasis indispensable para que se pusiera en práctica. Siendo Estados Unidos el pionero. Por otra parte, es de destacar que los países más avanzados en la materia fueron los del continente europeo, que a lo largo de las décadas posteriores, muchos de ellos implementaron leyes para el acceso a la información pública y protección de datos personales (aparte de sus ordenamientos constitucionales sobre el derecho a la información).

Por tanto, lo anterior no hay que tomarlo como un hecho aislado porque dado que en la vida pública de varias naciones europeas y en Estados Unidos habían sucedido actos de corrupción de funcionarios públicos, la ciudadanía empezó a percatarse de tales irregularidades. Al mismo tiempo se construyeron mecanismos que propiciaron la responsabilidad del gobierno en la toma de decisiones y por supuesto, en las cuentas públicas. Hoy esto se conoce como *accountability*.⁶⁰

Ante el hermetismo de muchos gobiernos de guardar cierta información como confidencial, la sociedad civil empezó a preguntarse por qué mantenían la privacidad o secretismo de la información, si se suponía que era pública. Por consiguiente, los estados comenzaron a voltear hacia sus constituciones políticas, procurando que en ellas se quedara establecido el derecho a la información y una reglamentación en torno a su acceso.

En contraste, en AL desde finales de los años ochenta y ante la “tercera ola democratizadora”⁶¹ se empezaron a conocer los principios de la responsabilidad del gobierno sobre transparencia de información y rendición de cuentas, pero estos, al inicio fueron aplicados vagamente. Sobraban los casos de fraude,

⁶⁰ Literalmente este concepto de origen anglosajón y de larga data (cultismo del siglo XIX), podemos traducirlo al español del siguiente modo: como responsabilidad en el gobierno, bajo las premisas de transparencia y rendición de cuentas. De tal suerte que A. de Miguel también señala que se introdujo para indicar la cualidad del que “responde”, en el sentido del que cumple lo que de él espera. Es la base de la concepción individualista y moral del Derecho. Es responsable quien anticipa un posible daño para cualquiera, el que acepta las consecuencias de su libre decisión, el que cumple con su obligación. Lástima que en nuestro idioma no tengamos equivalencia de *accountability* (= responsabilidad en el sentido de presentar cuentas claras). Lo mismo se espera de un servidor público. Recuperado de <http://padronel.net/2008/03/20/le-responsabilidad/> al día 10 de marzo de 2012.

⁶¹ Término acuñado por Huntington, Samuel, para referirse a la propagación de la transición democrática que se produjo sucesivamente en el sur y este de Europa, así como en AL entre 1974 y 1989. Cfr. *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Editorial Paidós, 1994.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

corrupción, impunidad y opacidad por parte de los servidores públicos en México y Brasil, aunado al resto de los países latinoamericanos. Durante la época de los regímenes político-autoritarios en la región, estas naciones se caracterizaron por poner grandes barreras hacia la transparencia y rendición de cuentas públicas.

Paulatinamente fue desarrollándose la modernización de la administración pública, donde cabe recordar conceptos que se han tratado profundamente en el quehacer gubernamental, ejemplo: *buen gobierno, gobernanza, nueva gestión pública*, etcétera. Fueron apareciendo tras los nuevos esquemas de participación ciudadana y de modernización de los servicios públicos, incluyendo por supuesto, a las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's) que permitieron un lazo estrecho entre el gobierno y la sociedad.

La aparición del gobierno electrónico demostró –en México y otros países de AL– los avances significativos.⁶² Debido también en gran parte a los “códigos de buenas prácticas” que promovían los organismos externos desde finales de los noventa, con claro énfasis en la transparencia fiscal, procesos administrativos y la vinculación por medios electrónicos.

Pero no olvidemos factores contextuales que emergen sobre el concepto de *gobierno abierto*: las agencias multilaterales de desarrollo como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), además de otras organizaciones no gubernamentales (ONG) globales. Ante todo esto Alasdair Roberts menciona, sin menoscabo, que hoy en día:

“Existe un extraordinario movimiento global, cuyo objetivo es mejorar la transparencia de los gobiernos... [Los organismos internacionales en mención], al igual que organizaciones no gubernamentales como Transparencia Internacional y el Instituto para la Sociedad Abierta (OSI, por sus siglas en inglés), han promovido la transparencia como herramienta

⁶² Para mayor información consultar el documento de la ONU, *E-Government Survey 2012: E-Government for the People*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York. Así como también *cfr.*: CEPAL, *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Santiago, febrero de 2012. Disponible en: <http://www.eclac.cl/ddpe/publicaciones/xml/9/46119/w465.pdf>. Al día 25 de mayo de 2012.

Juan Jaime Mesina Ramírez

para combatir la corrupción, así como la protección de los derechos humanos, y el alcance de un mejor desarrollo económico”.⁶³

Tales organismos mantenían en vigilancia el desenvolvimiento económico y financiero de los gobiernos de México y Brasil, inclusive con el otorgamiento de cuantiosos créditos multimillonarios para que así solventaran sus “deudas”. De esta manera, propiciaron la confluencia entre los gobiernos a escala global, mediante la proyección a largo plazo⁶⁴ de rigurosas políticas *neoliberales*: “ya que el nuevo contexto permite que ciertas relaciones sociales autoritarias se debiliten, y haya avances en materia de secularización, destradicionalización y reconocimiento de diferencias que dan lugar a un nuevo tipo de asociacionismo civil”.⁶⁵

Suscitándose una transformación de las mismas estructuras gubernamentales y su relación con otros entes. En efecto, dentro de la lógica de apertura gubernamental, Alasdair Roberts recalca que “este tipo de transparencia que promueven la OMC y el FMI [por ejemplo] tiene dos rasgos característicos. Primero, se trata principalmente de exigir transparencia a los Estados miembros, pero no a los organismos internacionales (OMC y FMI). Segundo, es también el tipo de transparencia que tiene el propósito estrecho: promover la liberalización económica mundial”.⁶⁶ Para terminar la idea, Olvera concluye que “al menos fue la visión de tecnócratas y políticos conservadores, las agencias de desarrollo internacional y las élites nacionales educadas (como coaliciones políticas)”.⁶⁷

⁶³ Cfr. Roberts, Alasdair, “La lucha por los Gobiernos Abiertos”, en Irma E. Sandoval (coord.), *et al.*, *Corrupción y Transparencia: Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 2009, p. 180.

⁶⁴ En sustancia, tal proyección a la que hacemos referencia está basada principalmente en el “Consenso de Washington”, documento elaborado por John Williamson en 1989 para el *Institute for International Economics*, que planteaba ciertas medidas económicas originalmente para América Latina. Entre esas medidas, luego características del neoliberalismo, destacan la disciplina y reforma fiscal, reorientación del gasto público, liberalización de las tasas de interés, del comercio internacional y de la entrada de inversiones extranjeras, privatizaciones y desregulación económica. Ver: Vargas, Óscar R., “¿Qué es el Consenso de Washington?”. Artículo en línea disponible en http://www.avizora.com/atajo/que_es/consenso_washington/0001_consenso_washington.htm Consultado el 10 de junio de 2012.

⁶⁵ Olvera, Alberto J., “Los discursos de la participación y de la rendición de cuentas en el contexto internacional de finales del siglo xx”, en Isunza, Ernesto y Olvera, Alberto J. (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación y control social*, Porrúa, México, 2010, p. 373.

⁶⁶ Roberts, *op. cit.*, p. 190.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 374. Paréntesis mío.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Por lo demás, algo que sí cambió a la sociedad a finales del siglo xx fue la aparición del Internet (la red mundial) que vino a establecer nuevas “reglas del juego”. Al principio no se sabía del todo cuál era el potencial significativo de la *Worldwide Web*, pero ya algunos pensadores políticos y sociales comenzaban a notarlo, cito a Manuel Castells:

“Las sociedades del siglo xxi se configuran en torno a algunas características que son diferentes a las sociedades anteriores, las definimos como *sociedad red*, que es marcada por el informacionalismo y la globalización, en la que la unidad básica es la red, si se prefiere, los nodos y las relaciones cambiantes entre ellos”.⁶⁸

Como recalca Manuel Castells, el informacionalismo y la mundialización se entrecruzaron para intervenir en la gestión pública y mediar las redes de interacción del gobierno, sin engrosar sus capacidades de acción en el Estado; esto es, que la información y tecnología fueron acicates para transparentar el quehacer gubernamental en todos sus sentidos, aunque en AL apenas comenzaba a darse a conocer. Se puede partir como supuesto: Que el acceso a la información es un elemento sustancial para que el ciudadano logre obtener mayor participación política, lo cual reivindica su condición pasiva hacia fuentes de interacción y colaboración social. Así pues, bajo la importancia que iba adquiriendo el derecho a la información, los países desarrollados empezaron a implementar tecnologías para facilitar el acceso a ésta. Dichos países comenzaron a influenciar en las reformas políticas que después aplicarían los países de AL en su trayecto al *gobierno abierto*.

Es por eso que a partir de los primeros diez años del siglo xxi, en la mayoría de los países de AL se concretaron leyes que reglamentaban el acceso a la información como pieza clave para entender la apertura hacia la transición de los gobiernos, esto pues, como una vía para la democratización. De igual forma, se fueron estableciendo después ciertos cánones de legitimación social, por parte de las entidades gubernamentales y de la mano, se proponían acatar los lineamientos de los organismos económicos internacionales, que como lo vimos anteriormente, interferían en la conducción de políticas públicas en los países descritos.

⁶⁸ Cfr. Castells, Manuel, *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura*, vol. I, Siglo XXI Editores, México, 1999.

Juan Jaime Mesina Ramírez

En la *Tabla 1* que se presenta en próximas líneas deja entrever el momento en que comienza la aplicación de leyes para coadyuvar el acceso a la información pública, mostrando que la mayoría de los países de AL han implementado una reglamentación específica y no solamente un ordenamiento constitucional que sienta las bases para el libre acceso. Al respecto se podrá observar que países como Argentina, Bolivia, Costa Rica y Venezuela sólo establecen que debe haber garantía por parte del Estado de proporcionar información. En contraparte, el resto de los países citados en la tabla, crean leyes específicas para que el ciudadano obtenga la información requerida mediante solicitudes, cualquiera que sea su forma.

Tabla 1. Acceso a la Información en AL (2012)

| PAÍS | ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: PROVISIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES |
|---------------|--|
| Argentina | Regulación del acceso a la información pública, 2003. (Actualmente en proceso de aprobación de una ley específica respecto al tema). |
| Bolivia | Decreto supremo 28,168,2005. |
| Brasil | Ley 12.527, Ley de Acceso a las Informaciones Públicas, 2011. |
| Chile | Ley 20.285, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2008. |
| Colombia | Ley ordenando la publicidad de actas y documentos oficiales, 1985. En proceso de aprobación la Ley Estatutaria de Acceso a la Información Pública. |
| Costa Rica | Artículo 27 de la Constitución garantiza el derecho de acceso a la información a personas y grupos. Además, el artículo 30 enfatiza el derecho de acceso a la información pública con el propósito de promover el interés público. |
| Ecuador | Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2004. |
| El Salvador | La Constitución reconoce en su artículo 18 el derecho de petición al gobierno. |
| Guatemala | Ley de Acceso a la Información Pública, 2008. |
| Honduras | Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2006. |
| México | Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2002. |
| Nicaragua | Ley de Acceso a la Información Pública, 2008. |

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

| | |
|----------------------|--|
| Panamá | Ley de Transparencia en la Gestión Pública, 2002. |
| Paraguay | Artículo 28, párrafo 2, de la Constitución establece que las fuentes de información son libres para todos. |
| Perú | Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2002. |
| República Dominicana | Ley General de Libre Acceso la Información Pública, 2004. |
| Uruguay | Ley de Acceso a la Información Pública y Amparo Informativo, 2008. |
| Venezuela | El artículo 59 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos del 1 de julio de 1981 establece el acceso a la información pública y fuentes oficiales. |

Fuente: Elaboración propia en base a Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Nuestra democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 90. Cabe señalar que fue modificado e hice la actualización de los datos al presente año.

II.2.- Lógica del *gobierno abierto*: referente de la transparencia

Una definición *ex ante* de *gobierno abierto* la podemos caracterizar de la siguiente forma: "...es la doctrina política que sostiene que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia, esto debe ir unido a la creación de espacios permanentes de participación y colaboración ciudadana".⁶⁹

En pocas palabras, se ha posicionado en la actualidad como un nuevo eje articulador de los esfuerzos por mejorar las capacidades del gobierno y modernizar las dependencias públicas bajo los principios de la rendición de cuentas y responsabilidad (*accountability*), la participación y la colaboración civil. Sin embargo no puede aislarse la conceptualización de *gobierno abierto* sin tener en cuenta a la transparencia gubernamental como un proceso que involucra tres aspectos primordiales:

1. El uso de los datos (¿qué?).
2. Los procesos de adopción de las políticas públicas (¿cómo?).
3. La racionalidad de las decisiones y acciones políticas del Gobierno (¿por qué?).

⁶⁹ La cita fue consultada en http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_abierto al día 27 de abril de 2012.

Juan Jaime Mesina Ramírez

Aunado a la injerencia de dos tipos de acción pública: una proactiva y otra reactiva. La primera, *transparencia proactiva*, está centrada en la obligación de publicación y divulgación activa de información sobre el quehacer gubernamental a través de las nuevas tecnologías, de tal manera que se permita supervisar el funcionamiento interno o el desempeño de una dependencia.

De igual forma, implica la existencia de un sistema de prestación voluntaria de información, facilitando que los procedimientos, estructuras y procesos estén disponibles para su valoración. En la segunda por lo tanto, *transparencia reactiva*, está conducida a que el ciudadano pueda acceder a contenidos documentales y consultarlos libremente. Conlleva, el derecho de poder solicitar a las instituciones públicas toda la información y recibir una respuesta positiva por parte de éstas.⁷⁰ Finalmente estos dos tipos de transparencia comparten su modalidad y aplicación. Eso lo tenemos entendido, pero vale indagar en los siguientes tres cuestionamientos que abarcarán en forma genérica la lógica de mi argumentación en torno al *gobierno abierto*:

a) ¿De dónde proviene parte de la lógica de conceptualizar al gobierno como una entidad que tiene que estar abierta al escrutinio público?, b) ¿Qué actores sociales y políticos particularmente propiciaron su aplicación, que junto con las nuevas tecnologías, articularon la incipiente y novedosa política pública del Presidente de Estados Unidos Barack Obama en impulsarla como eje rector de su propuesta de gobierno?, y de manera consecuente c) ¿Qué factores del entorno fueron el “caldo de cultivo” del OGP?

Ahora bien, dentro de este preámbulo y lo visto líneas atrás, César Calderón y Sebastián Lorenzo versan que:

“El concepto de Open Government se encuentra en plena expansión y en permanente redefinición. Y en su actual acepción toma impulso y una importante cantidad de elementos del desarrollo del movimiento del software libre, el software del código abierto desarrollado por comunidades hacker, puesto libremente a disposición de la comunidad y en permanente desarrollo y evolución... Si el movimiento Open source *del que hacemos mención*, nace de la rebeldía apasionada y creativa de esas comunidades

⁷⁰ Corojan, Ana y Campos, Eva, en *Gobierno Abierto: Alcance e implicaciones*, Fundación Ideas, Madrid, 2011. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/79627612/Gobierno-Abierto-Alcances-e-implicaciones-Ana-Corojan-y-Eva-Campos>. Último acceso al día 17 de octubre de 2012.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

de hackers que pensaban –y siguen pensando– que tiene sentido ético y económico crear programas informáticos compartiendo el código abierto de los mismos y entregarlos a la comunidad para su desarrollo y disfrute, el [concepto] Open Government en su programa de máximos defiende que los ciudadanos también actuemos como hackers, abriendo el código del funcionamiento de nuestros gobiernos y estados...”⁷¹

Podemos así contestar la primera y segunda pregunta formuladas respecto a la lógica del *gobierno abierto*, por un lado, y por el otro en identificar primeramente los actores sociales inmiscuidos dentro la confluencia del *Open Source* (códigos abiertos o fuentes abiertas) y *open government*. Enumero las dos respuestas aproximadas: 1) Los hackers, y 2) Códigos abiertos puestos libremente a disposición de la comunidad.

Sin embargo vayamos por partes para contestar tal afirmación hecha. De acuerdo con esta misma tónica, conforme fue tomando impulso este tipo de *hacktivismo* cibernético, de la mano se iban conjuntando la interacción social y el Internet. Respecto a la evolución de la “red mundial” podemos establecer dos tipos, la *Web 1.0* y la *Web 2.0*. En la *Web 1.0* existía un usuario pasivo que sólo recibía información, pero no interactuaba con otra persona; las páginas permanecían estáticas y actualizadas esporádicamente por el *webmaster*; los libros de visitas fueron el único mecanismo de interacción y se usaban de manera frecuente los “botones de anuncio” como aplicaciones de un contenido a ser mostrado.

Posteriormente, en el otro tipo reciente de red (*Web 2.0*), existe la *interoperabilidad*, diseño basado en el usuario y colaboración en la red; también los portales permiten la interacción entre otros usuarios, construyendo una comunidad virtual. Las aplicaciones toman un punto central. Ahora bien, como ejemplos tenemos, *Wikipedia*, *WikiLeaks*, *Facebook*, *Twitter*, *YouTube*, *Myspace*, entre otras. Finalmente, se pueden observar los siguientes esquemas gráficos (*figuras 3 y 4*) que representan los tipos de Web que hicimos alusión.

⁷¹ Pioneros sobre el estudio del Gobierno Abierto en nuestro idioma son Calderón, César y Lorenzo, Sebastián, en una obra coordinada por ellos mismos, *op. cit.*, pp. 13-14. Las cursivas son mías.

Juan Jaime Mesina Ramírez

Figura 3. Esquema de la Web tipo 1.0

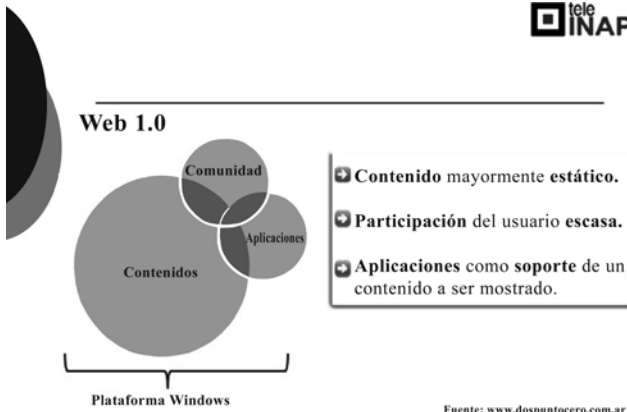
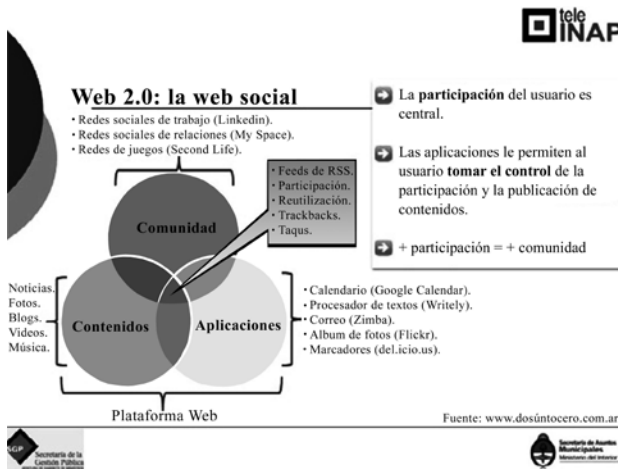


Figura 4. Esquema de la Web tipo 2.0



Fuente: Figuras adaptadas en base a Pieroni y Maccione, citadas por Ester Kaufman en, *Aportes para el Gobierno Abierto y la entrega de servicios: Experiencias canadienses*. Ester Kaufman, Buenos Aires. 2012. Disponible en: http://www.esterkaufman.com.ar/?page_id=512. Recuperado al día 02 de octubre del 2012.

Es por eso que hoy en día se ha ido conformando una nueva forma de afluencia alrededor del Internet, entrelazada por redes que coexisten por medio de la colaboración y participación ciudadana, que se adecuan en una reorganización de la acción pública, así pues, van dejando atrás las redes descentralizadas y con mayor énfasis las centralizadas, para dar paso a redes distribuidas y

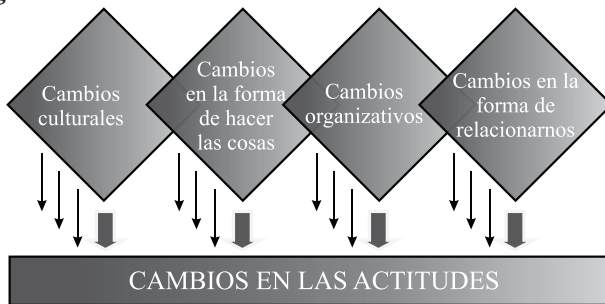
*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

homogéneas (para la tipología de redes, ver Apéndice 2: Figura 18). Incluso hay quienes subrayan la importancia de tales sucesos y se dirigen hacia percepciones contundentes. Más concretamente Don Tapscott en palabras de Ima Sanchís, advierte que:

“...estamos viviendo un cambio histórico y no sólo una crisis económica. Tapscott compara la revolución actual con la que supuso la imprenta de Gutenberg, que permitió evolucionar de un modelo agrario a la era industrial con todos sus cambios sociales y de gobierno. Internet, señala, nos lleva de la era industrial a la era digital... Es necesario, por tanto, un cambio de modelo, porque el actual todavía se basa en la era industrial, y las cosas han cambiado”.⁷²

Naturalmente, comprender la noción de *gobierno abierto* involucra entender que en la construcción de su lógica entreabierta, se inmiscuyen nuevos contextos sociales que se componen por una serie de rupturas y cambios de diversa índole. Verbigracia, Javier Llinares Salas dice que “el gobierno abierto es una cuestión de actitud y por ende esto implica un cambio cultural de las organizaciones... Por ejemplo organizaciones menos jerárquicas y que trabajen más en red, donde la información fluya de forma más eficiente. Finalmente se trata de cambiar las formas en que nos relacionamos, tanto en lo interno, como en lo externo con los ciudadanos”.⁷³ En el esquema que se presenta a continuación se detalla gráficamente lo descrito (ver Figura 5).

Figura 5. Serie de cambios: nuevos contextos sociales



Fuente: *Ibidem*, p. 15.

⁷² Según para Tapscott la “era digital” enmarca 5 principios que podemos relacionarlos con el gobierno abierto, a saber: 1) La colaboración –en oposición a la jerarquía, ejemplo *Wikipedia*–; 2) La apertura y transparencia –como ejemplifica *WikiLeaks*–. Menciona que “la luz es un buen desinfectante”; 3) Interdependencia; 4) Compartir la propiedad intelectual; y 5) La integridad. Entrevista de Ima Sanchís a Don Tapscott para el Diario *La Vanguardia* de Barcelona, España. Disponible en línea: <http://www.lavanguardia.com/lacontra/20110121/54103612286/esto-no-es-una-crisis-es-un-cambio-historico.html> recuperado el 23 de mayo de 2012.

⁷³ Llinares Salas, Javier. Citado por Kaufman, *op. cit.*, p. 14.

Juan Jaime Mesina Ramírez

Se vuelve a reiterar la convergencia de factores clave (nuevos contextos sociales) para describir también la importancia del espacio virtual actualmente debido a que “...es claro, por ejemplo, que el Internet está permitiendo la creación de nuevos mosaicos en la formación de la lucha colectiva”.⁷⁴ En efecto, las características predominantes de movimientos sociales en los últimos años demuestran un reconfiguramiento que invariablemente afecta –ya sea de manera positiva o negativa– a los gobiernos, sociedad y las OSC.

Los casos que llamaron la atención fueron los de Londres, Inglaterra (delincuencia en las calles) por una parte, y en la península arábiga y norte de África con la “Primavera Árabe”, por otra, específicamente en los países siguientes: Sahara Occidental, Túnez, Argelia, Líbano, Jordania, Mauritania, Sudán, Omán, Arabia Saudita, Egipto, Siria, Yemen, Yibuti, Irak, Somalia, Baréin, Libia, Kuwait y Marruecos. Esto durante los meses de octubre de 2010 hasta junio de 2012.

Decididamente el Internet tuvo impacto al propiciar una especie de “fricción” ante los gobiernos a escala planetaria, entre otras causas singulares de cada país, –que no debemos dejar separado– estableciendo así un paradigma en el cual los ciudadanos en conjunto somos parte de la red. Al respecto John Holloway alude que “[...] La red de relaciones sociales en las cuales los estados nacionales particulares están inmersos es (y lo ha sido desde el inicio del Capitalismo) una red global”.⁷⁵ Aquí ante la argumentación de Holloway se deja entrever que la deducción de “red de relaciones global” no es del todo nueva.

Por otro lado, para Michael Hauben desde finales de los noventa señalaba que ya no hay *citizens* (término anglosajón que significa ciudadanos), sino que paulatinamente encontraremos *netizens* (ciudadanos net/red), quienes existen como “ciudadanos del mundo” gracias a la conectividad global que el Internet hace posible. También recalca que al mismo tiempo cada ciudadano es compatriota del otro, porque físicamente se está en contacto con gran parte del mundo a través de la computadora que está interconectada; en donde prácticamente se vive al lado de todos los demás *netizen*. La separación

⁷⁴ Ver: Holloway, John, *Cambiar el mundo sin tomar el poder: El significado de la revolución hoy*, Vadell Hermanos Editores, Venezuela, 2005, p. 215

⁷⁵ *Ibidem*, pp. 18-19.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

geográfica se sustituye por la existencia en el mismo espacio virtual, enfatiza Hauben.⁷⁶

Así el ciberespacio aglutina a actores múltiples que intervienen con el propósito de abrir a la luz pública diferentes datos e informaciones clave para el gobierno, como los mencionamos anteriormente, los *hackers* son los principales actores. Desde variados puntos de vista toman acciones (ya sea virtual o territorialmente) de diversa índole: libertad de acceso a la información, libertad de expresión y prensa, libertad de Internet, rendición de cuentas por parte de las empresas y sociedades de derechos de autor.

Para ser más claro, implica para ellos un sentido ético en lo que concierne al *modus operandi* del mismo *hacker*, que a su vez dicho concepto denota en el valor de la creatividad, valor por compartir y pasión por la libertad; el dinero deja de ser un valor en sí mismo y el beneficio se cifra en metas como el valor social y el libre acceso, la transparencia y franqueza. Al contrario del *cracker* que su trabajo envuelve el lucro, creación de virus e introducción virtual en otros sistemas.

La analogía de ideas sobre *hackers*, libertad de información y *open data*, son la llave para abrir las puertas de ONGs *sui generis* que canalizan sus esfuerzos en cualquier país sobre transparencia. Muestra de ello son *Anonymous* y *WikiLeaks*, las cuales han sido controversiales por sus declaraciones en Internet y medios públicos, sobre la publicación de cables del servicio secreto de Estados Unidos, pidiendo menos opacidad en las estructuras de gobierno y compañías poderosas.⁷⁷

Valga como ejemplo, un experto en seguridad de la empresa *McAfee*, François Paget, comenta lo siguiente: "...si los hacktivistas de 2012 consiguen madurar,

⁷⁶ Cfr. Hauben, Michael, *Netizens: On the History and Impact of UseNet and Internet*, Peer-to-peer Communi, Estados Unidos, 1996, pp. 380.

⁷⁷ En consonancia, un hecho complementario y digno de mencionarse, es el caso del australiano Assange, Julian (creador del portal web *WikiLeaks*) que es perseguido por las autoridades norteamericanas por dar publicidad de datos "confidenciales" del Estado, que desde luego, se remite a una contrariedad cuando los estadounidenses proclaman la libertad de expresión e información, y en donde, estos mismos están suscritos por acuerdos internacionales. Únicamente el gobierno de Ecuador ofrece asilo político. Para más información consultar texto completo de la *Declaración del Gobierno de la República del Ecuador sobre la solicitud de asilo de Julian Assange*, <http://www.monde-diplomatique.es/?url=mostrar/pagLibre/?nodo=2cbbd56f-9adb-4ad2-97e9-dfc5bf85c328> al día 01 de agosto de 2012.

Juan Jaime Mesina Ramírez

organizarse e incluso movilizarse fuera de la web, *Anonymous* podría llegar a ser una versión 2.0 de las ONG, cuestionable desde el punto de vista ideológico, quizás, pero respetado dentro de nuestras democracias”.⁷⁸

No obstante cabe aclarar aquí que no debemos quedarnos solamente con eso, se recaería en un determinismo semántico e ideográfico, debido a que el concepto *gobierno abierto* va más allá de considerar únicamente el uso de medios digitales de información como factor impulsivo de esta nueva manera de gestión pública, sino que incluye también la “tarea de reinventar la política, el quehacer de los gobiernos y sus burocracias de la mano del uso de las tecnologías y redes sociales, a partir de una nomenclatura que articula nuevos valores y patrones de comportamiento en la sociedad”.⁷⁹

Algo que no debe pasar por desapercibido y se vuelve al mismo tiempo en un punto total en la discusión es: la responsabilidad gubernamental en una democracia, que forma parte de un *gobierno abierto* y transparente. Para esto Ramírez-Alujas cita a Stuart Weir y David Beetham que explican el vínculo entre gobierno abierto y responsabilidad, que supone contar con cuatro características:

1. *La comunicación por el propio gobierno de información objetiva sobre sus políticas*: en qué hechos se basan, sus consecuencias en la práctica, sus costos, etcétera;
2. *El acceso de los ciudadanos y de la prensa a los documentos de la administración pública*;
3. *La apertura de las reuniones al público y a la prensa (actas organismos públicos)*; y
4. *La consulta sistemática por el gobierno a los principales interesados en la formulación y ejecución de determinada decisión pública y la publicación de las informaciones y opiniones recogidas al respecto*.

De manera complementaria también Kevin Boyle y David Beetham describen tres dimensiones de un *open government* responsable:

⁷⁸ Véase, <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2012/08/01/112312898-201chacktivismo201d-bflibertad-de-expresion-o-ciberdelincuencia>. Consultado el día 01 de agosto de 2012.

⁷⁹ Ramírez-Alujas, Álvaro V., en artículo reciente *op. cit.*, (julio, 2012) “Gobierno Abierto: ¿Las nuevas ropas del emperador? Las paradojas de un paradigma en construcción y su reflejo en Latinoamérica”, pp. 33. Aquí: p. 1.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

- **Responsabilidad jurídica.** Ante los tribunales por el cumplimiento de la ley por parte de todos los funcionarios públicos (el “imperio de la ley”);
- **Responsabilidad política.** Ante el parlamento y el público por la justificación de la política y las iniciativas del gobierno (esta responsabilidad depende de la independencia del gobierno respecto de otros órganos e instituciones como los poderes Legislativo y Judicial);
- **Responsabilidad financiera.** El gobierno responde de que la recaudación fiscal se gaste únicamente para los fines aprobados por la Asamblea Legislativa y del modo más eficaz en función de los costos.⁸⁰

“...Y además de dichas responsabilidades y posibilidad de aplicar el principio de control popular sobre el gobierno, se afirma que un gobierno democrático debe también ser sensible, tanto por los requisitos formales de consulta como por su propia apertura, a la expresión de la opinión pública en sus distintas formas...”⁸¹

Todas estas aseveraciones determinan nuevos modelos en donde el ciudadano ya no queda solo y cuenta con herramientas para decidir y hacer valer su voz ante el gobierno. Hay que considerar que se trazan lazos y/o canales de información que pueden redituarse en incremento de poder (decisión, representatividad y participación) para la sociedad civil. Sin embargo los gobiernos no se quedan cruzados de manos, de forma similar, interpretan los beneficios del “Estado red”⁸² con la intención de fortalecer su legitimidad política en el plano nacional e inclusive en el internacional.

Es interesante resaltar que la presencia incisiva e inexorable de este carácter de gobernabilidad atañe tanto a las *instituciones* como para los *actores políticos*. La dialéctica y el lenguaje político se van tornando con matices marcados alrededor de la apertura de la “caja negra” del gobierno. Porque ahora “...el gobierno y la política vienen a estar complementariamente integrados en el sistema de comando transnacional”.⁸³ Pero vamos por partes y tiempos. Para reafirmar tales argumentos.

⁸⁰ Citados por Ramírez-Alujas, pp. 3-4.

⁸¹ *Ibidem*, p. 4.

⁸² Castells, *ibidem*.

⁸³ La cita es de Hardt, Michael y Negri, Antonio en Holloway, *op. cit.*, p. 176.

Juan Jaime Mesina Ramírez

A continuación se muestra en primera instancia el inicio del proceso de un *Plan de Acción Nacional* que acopla principios del memorándum del Presidente Barack Obama (*supra* § I.2) meses después de su publicación. Ergo, en segundo lugar recopilamos dos breves fragmentos del discurso inaugural de Hillary Clinton en la Primera Cumbre Anual de Alto Nivel del OGP celebrada (17-18 abril, 2012) en Brasilia, Brasil. Entretanto, Estados Unidos tiene estructurado un Plan de Gobierno Abierto elaborado por el Departamento de Estado desde el mes de abril del año 2010, en donde se establece que tienen tres ejes fundamentales a saber:

1. *Transparencia*: Proporcionar información al pueblo estadounidense para enterarlo de las actividades que desarrolla el Departamento de Estado con resultados cualitativos y cuantitativos.
2. *Participación*: Facilitar la participación de la gente en cuestiones de importancia.
3. *Colaboración*: Intercambio de información e ideas y para promover el desarrollo de la política exterior del gobierno estadounidense.⁸⁴

Llama la atención aquí el tercer punto sobre la adjudicación de la idea del gobierno norteamericano en intercambiar información y promover su política exterior. Desde luego no se quedaron solamente en promover y persuadir a las naciones en torno a los pilares del *open government* o permanecer pasivamente con su propio plan,⁸⁵ sino que se propusieron organizar una nueva Alianza de Naciones para que se entablaran compromisos con la imperante necesidad de abrir las puertas de sus gobiernos y colaborar conjuntamente en diversos asuntos, homologando criterios y estándares de la apertura gubernamental a nivel mundial, conformándose el “caldo de cultivo” que favoreció su consecuente lanzamiento.

Ahora bien, concorde a lo indicado en párrafos mediatos, el fragmento del discurso de la Secretaria de Estado (indiscutiblemente un actor político relevante) del país norteamericano, dice así: “... Ahora un cuarto de la población mundial vive en países del OGP [...] En el siglo veintiuno, Estados

⁸⁴ Información disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/139811.pdf> al día 28 de febrero de 2012.

⁸⁵ Incluso el propio Plan de Gobierno Abierto elaborado por el Departamento de Estado a petición del Poder Ejecutivo (abril, 2010), se asemeja al posterior Plan de Acción de Estados Unidos, que concuerda con los lineamientos que prosigue el *Open Government Partnership* (OGP) y que tienen que comprometerse los países que quieran adherirse.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Unidos está convencido de que una de las divisiones más significantes entre las naciones no será el este o el oeste, ni sobre religión, sino entre sociedades abiertas y cerradas”.⁸⁶ Sin duda es interesante ahondar sobre cómo es que a Estados Unidos le interesa mantener al OGP como una especie de “pantalla”, con fronteras virtuales, que represente los intereses “democráticos” del país⁸⁷ y establecer interlocución entre las diferentes organizaciones de transparencia internacional.

No obstante, a pesar de todo esto, como señala Alasdair Roberts: “...El reto es mantener durante un largo periodo el interés y el compromiso de una coalición a favor de la transparencia”.⁸⁸ Es por eso que, sin prejuicio de otros aspectos internacionales e incluso geopolíticos⁸⁹ que también podrían señalarse en un análisis más pormenorizado del problema, por ahora, sólo me veo obligado a rescatar la injerencia del mencionado organismo sobre México y Brasil.

En estas líneas se dejaron sentados la mayoría de los elementos esenciales para comprender el concepto de *gobierno abierto* y el actual desenvolvimiento que ha tenido en los últimos años. Al mencionar que *grosso modo* articula tres principios fundamentales: transparencia, participación y colaboración. Siendo a la vez parte de su esfera, las bases de un diseño institucional que permita la adecuación de tales principios y que puedan trasladarse al uso de tecnologías (datos abiertos) pertinentes para su ejecución, sin olvidar los estándares (políticas públicas) que transfiguren dichas políticas en la aplicación real y vinculación íntima entre gobernantes y gobernados. Para esto véase la *Figura 6*, adaptada en base a información del Banco Mundial.

⁸⁶ Discurso completo de Clinton, Hillary R., disponible en <http://www.opengovpartnership.org/news/remarks-hillary-rodham-clinton-secretary-state-during-ogp-annual-meeting-brasil-2012>. Consultado el 26 de mayo de 2012. Tal encuentro fue el primero tras el lanzamiento oficial del OGP en septiembre de 2011.

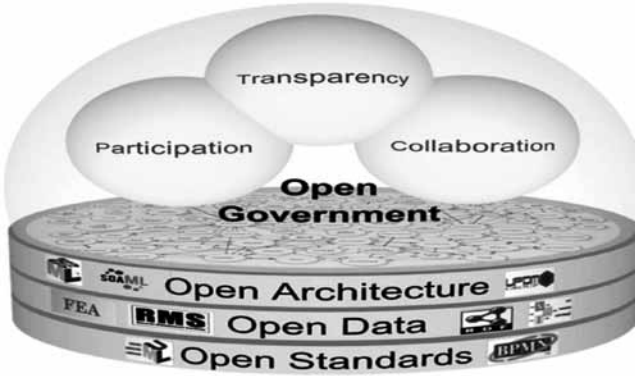
⁸⁷ Al respecto Castells señala “...Mas bien, la gobernanza global se considera generalmente como la convergencia negociada de los intereses de los gobiernos nacionales y las políticas de los Estados-nación, y sus élites, sin embargo, son muy renuentes sobre la soberanía, excepto bajo la promesa de beneficios tangibles”. En *The Power of Identity*, vol. II, *op. cit.*, p. 330. O quizás –siendo menos pesimistas– para terminar el argumento, estamos ante un giro de la democracia convencional (tradicional y/o jerárquica) para situarnos ante la globalización de ésta también como una *democracia cosmopolita*. Cfr. Held, David, *La Democracia y el Orden Global*, Barcelona, Editorial Paidós, 2002.

⁸⁸ Roberts, *op. cit.*, p. 184.

⁸⁹ Ver por ejemplo un artículo en línea, de Eaves, David, “The Geopolitics of the Open Government Partnership in Action (21 noviembre, 2012)”, recuperado en la página Web siguiente: <http://techpresident.com/news/23170/geopolitics-open-government-partnership-action> a la fecha del 30 de noviembre de 2012.

Juan Jaime Mesina Ramírez

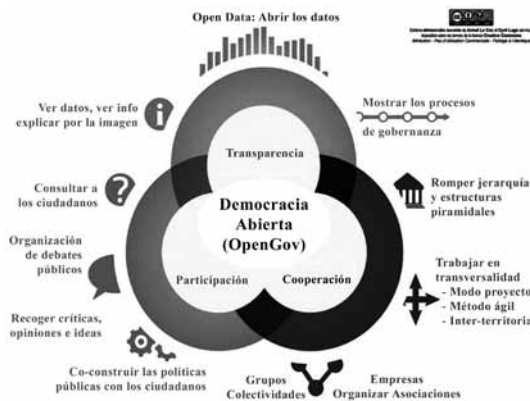
Figura 6. Lógica visual del concepto *gobierno abierto* por el Banco Mundial



Fuente: Modificado a partir del esquema gráfico de Le Coz, Armel y Lage, Cyril, “Schema démocratie ouverte”. Para mayor detalle ver página de Internet, <http://democratieuverte.org/open-blog/les-3-piliers-de-la-democratie-ouverte-1-la-transparence>. Recuperado al día 03 de octubre de 2012.

Rescatando antecedentes históricos sin los cuales hubiese sido imposible percatar la lógica de apertura gubernamental, señalando también el marco social, político, económico, jurídico, tecnológico e internacional –de organismos externos como el Banco Mundial– que se inmiscuyen en tal lógica. Finalmente, para visualizar su practicidad en términos concretos se presenta enseguida la *Figura 7*.

Figura 7. Lógica visual de *gobierno abierto* en la práctica



Fuente: Kaplan, Jeff, “Concept et Stratégies pour Gouvernement Ouvert et Open Data”, adaptado en base a *Information and Communication Technologies*, (versión 03 de abril de 2012). Banco Mundial, Estados Unidos. Para mayor detalle ver página de Internet, www.data.gov.tn/Jeff_Kaplan.ppt. Recuperado al día 22 de septiembre de 2012.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

II.3.- Composición del OGP

Con el propósito de concebir de mejor manera los alcances e implicaciones del OGP en la actualidad es pertinente ahondar sobre sus componentes esenciales de dicha Alianza de ámbito supranacional. Para esto, describir su ubicación geográfica y sus alcances extra-territoriales (apartado primero) es pieza clave para lograr aterrizar a sus características y estructura funcional del cual emanan sus acciones en torno a la transparencia y apertura gubernamental; ello lo veremos en los apartados segundo y tercero. Asimismo, se describirán los acuerdos y estatutos en el cuarto apartado, que coadyuvan para que el OGP canalice esfuerzos compartidos de mejora de las administraciones públicas a nivel mundial, mediante el Plan de Acción que tienen que cumplir bajo criterios que aplican a todos los países que quieran converger en la Alianza (apartado quinto). De acuerdo con esta premisa planteada, a continuación hago hincapié sobre el desenvolvimiento que dio origen al OGP en Nueva York, Estados Unidos.

Tras una reunión preparatoria de alto nivel celebrada en el mes de julio del año 2011,⁹⁰ el OGP fue formalmente iniciado –como lo hemos dicho– el pasado 20 de septiembre de 2011, cuando los ocho gobiernos fundadores miembros del Comité Promotor Internacional (denominado en Inglés *Steering Commite*) anunciaron sus Planes de Acción y todos los países se comprometieron con la causa ratificando una “Declaración sobre Gobierno Abierto”. De 79 países invitados comparecieron al lanzamiento sólo 46 países. Uruguay, Canadá y Rumania se sumaron a la iniciativa en los últimos momentos. Además fueron 6 países americanos (Costa Rica, Ecuador, Jamaica, Nicaragua, Panamá y Paraguay) invitados pero no concurrieron en los términos de los criterios de selección para tal proceso inicial.⁹¹ Posteriormente sí lo harían sólo Costa Rica, Panamá y Paraguay.

II.3.1.- Ubicación geográfica

El crecimiento paulatino y sostenido que ha tenido el OGP durante el lapso de un poco más de un año ha sido sorprendente. Prácticamente tendrá presencia

⁹⁰ Descrito en *supra* § I.2.

⁹¹ Los criterios de selección están basados en cuatro puntos: Transparencia fiscal, acceso a la información, revelación de información de candidatos electos y participación ciudadana; de los cuales se deben cumplir en un 75 por ciento. Consultar página de Internet <http://www.alianzaregional.net> al día 22 de mayo de 2012.

Juan Jaime Mesina Ramírez

en los cinco continentes, (para revisar mapas de África, Asia y Europa, ver Apéndice 1: mapas 3, 4 y 5) ya que Australia no descarta la posibilidad de adherirse a la iniciativa de transparencia próximamente. Pero hay que ser claros, que en lo que refiere a rivalidades políticas y económicas pasan a un segundo plano, porque le predominancia de esfuerzos solamente están canalizados en hacer de los gobiernos más transparentes y asequibles a los ciudadanos. Cuya característica clave de diferencia será la constitución de sociedades de tipo abiertas o cerradas. A continuación se observa el *Mapa 1* que muestra casi 60 países que actualmente se alinean a la Alianza de Gobierno Abierto. La sede oficial (oficinas de administración y operaciones) del OGP se encuentra en Washington, D.C.

Mapa 1. Presencia mundial del OGP (2012)⁹²



Fuente: *Open Government Partnership* (OGP), con fecha del 21 de septiembre de 2012.

⁹² Los países visualizados en *color rojo*, son los fundadores (Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, México, Noruega, Reino Unido y Sudáfrica). En *color azul* son los países que acaban de constituir el Plan de Acción, a saber: Albania, Armenia, Azerbaijón, Bulgaria, Canadá, Chile, Colombia, Corea del Sur, Croacia, Dinamarca, El Salvador, España, Estonia, Grecia, Georgia, Guatemala, Honduras, Israel, Italia, Jordania, Kenia, Letonia, Macedonia, Malta, Moldavia, Montenegro, Países Bajos, Paraguay, Perú, República Checa, República de Eslovenia, República Dominicana, Rumania, Suecia, Tanzania, Turquía, Ucrania y Uruguay. Por último, los países en *naranja* representan que sus planes de acción están en desarrollo: Costa Rica, Finlandia, Ghana, Hungría, Liberia, Mongolia, Panamá, Rusia, Serbia y Trinidad y Tobago.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Mapa 2. Presencia del OGP en el continente americano (2012)



Fuente: Construcción propia, a partir de *Open Government Partnership*, septiembre de 2012. Para más detalle consultar página de internet <http://www.opengovpartnership.org/countries>. Último acceso al día 27 de octubre de 2012.

De esta manera, como observamos en el *Mapa 2*, al principio del lanzamiento del OGP, como lo hemos dicho ya, sólo México y Brasil encabezaban la representación de AL en la iniciativa. Actualmente conforman 16 naciones americanas, de las cuales 14 son de Latinoamérica. Están en proceso de deliberación del Plan de Acción, Costa Rica, Panamá y Trinidad y Tobago, que como se puede apreciar, figuran en globo gris. Los demás (en globo rojo) ya trabajan en sus respectivos compromisos.

II.3.2.- Características

Al reflexionar sobre el telón de fondo que puede coexistir detrás de la puesta en marcha del OGP, es pertinente dejar en claro cómo está compuesta la Alianza

Juan Jaime Mesina Ramírez

de Gobierno Abierto. Bajo esta pauta se vuelve necesario primeramente plasmar su papel, es decir, sus principales características como entidad:

“El *Open Government Partnership* (OGP) es una iniciativa internacional, voluntaria con múltiples participantes, cuyo objetivo es obtener compromisos concretos de los gobiernos hacia su ciudadanía para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, combatir la corrupción y utilizar nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad. En busca de estas metas, el OGP proporciona un foro internacional para el diálogo entre gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, los cuales contribuyen a una búsqueda común de gobierno abierto. Los participantes del OGP incluyen tanto gobiernos, como a entidades de la sociedad civil y del sector privado que apoyan la misión y los principios del OGP”.⁹³

Ahora bien, dentro de las expectativas de los participantes del OGP, para ser miembro de la Alianza se deben cumplir con ciertos pre-requisitos comunes para entablar así alguna adhesión. Para esto se deben acatar los siguientes cinco lineamientos:

- Respalda la *Declaración de Principios sobre un Gobierno Abierto* y aprobar, según sea el caso, al más alto nivel;
- Hacer compromisos concretos, como parte de un Plan de Acción para el país que se extiende más allá de las prácticas actuales en proceso;
- Elaborar e implementar un Plan de Acción concreto, desarrollado a través de un proceso de consulta con las múltiples partes interesadas y con la participación activa de los ciudadanos y la sociedad civil;
- Comprometerse a una autoevaluación y un reporte independiente sobre el avance del país.
- Contribuir a la promoción del *gobierno abierto* en otros países mediante el intercambio de mejores prácticas, conocimientos y asistencia técnica, tecnología y recursos, según corresponda.⁹⁴

⁹³ Texto completo en los Estatutos del OGP o Acta Constitutiva (*Articles of Governance*), véase en línea: <http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/OGP%20Articles-Gov%20Final%20June%2011%202012.pdf> consultado el día 13 de junio de 2012.

⁹⁴ *Ibidem*.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

II.3.3.- Estructura y funciones

En pocas palabras la estructuración del OGP parte de un Comité Promotor Internacional (CPI) integrado por los ocho gobiernos⁹⁵ que inauguraron la Alianza en la Asamblea de las Naciones Unidas, además de nueve organizaciones de la sociedad civil, a saber: *INESC, MKSS, IMCO, Africa Center for Open Governance, Twaweza, National Security Archive, Transparency and Accountability Initiative, Revenue Watch Institute, International Budget Partnership*, cada institución está encargada de revisar lo concerniente a la transparencia, rendición de cuentas y participación fuera de la esfera gubernamental. El CPI, como lo vimos, definió los pre-requisitos, principios y declaratoria que tienen que asumir los países que quieren formar parte de la iniciativa. Los representantes de los 9 países que forman parte del comité son los que se muestran a continuación (en orden alfabético por país):

1. *Gobierno de Brasil*. Ministro-jefe del CGU, Jorge Hage.
2. *Gobierno de Estados Unidos de América*. Subsecretaria de Estado para la Democracia y Asuntos Globales, María Otero.
3. *Gobierno de Filipinas*. Ministro Florencio Abad.
4. *Gobierno de Indonesia*. Ministro Kunturo Mangkusubroto.
5. *Gobierno de México*. Comisionada Presidenta del IFAI, Jacqueline Peschard y Embajador Juan Manuel Gómez Robledo.
6. *Gobierno de Noruega*. Håkon Arald Gulbrandsen.
7. *Gobierno del Reino Unido*. Ministro de la Oficina del Gabinete, Francis Maude.
8. *Gobierno de Sudáfrica*. Ministro Comisionado del DPSA (Departamento del Servicio Público y Administración, por sus siglas en inglés), Ayanda Dlodlo.
9. *Gobierno de Tanzania*. Ministro de Justicia y Asuntos Constitucionales, Mathias Chikawe.

De este modo se muestran igualmente las OSC:

1. Srita. Lara Pietricovsky, Co-directora del INESC (Instituto Nacional de Estudios Socioeconómicos) *Brasil*.

⁹⁵ En la Reunión del Comité Promotor Internacional del OGP en Brasilia durante el mes de abril de 2012, los representantes dieron la bienvenida a Tanzania como nuevo integrante de dicho comité, conformando así nueve gobiernos en total que forman parte del CPI actualmente. O sea, uno más a excepción de los ocho países fundadores.

Juan Jaime Mesina Ramírez

2. Sr. Tom Blanton, Archivo de Seguridad Nacional, *Estados Unidos*.
3. Sr. Nikhil Dey/Srita. Aruna Roy, MKSS, *India*.
4. Sr. Anthony Richter, Transparency and Accountability Initiative, *Internacional*.
5. Srita. Karin Lissakers, Revenue Watch Institute, *Internacional*.
6. Sr. Warren Krafchik, International Budget Partnership, *Internacional*.
7. Srita. Gladwell Otieno, Centro Africano para una Gobernabilidad Abierta, *Kenya*.
8. Sr. Juan Pardinas, Director del IMCO (Instituto Mexicano para la Competitividad) *México*.
9. Sr. Rakesh Rajani, Twaweza, *Tanzania*.

La gobernabilidad del OGP depende en gran parte del Comité Directivo⁹⁶ (CD) que se encarga de liderar y delinear las directrices fundamentales de la institución. Ahora bien, el mencionado CD es integrado por un equipo gerencial de dos miembros que rotan entre la presidencia y la vice-presidencia. Ambos puestos se seleccionan de entre los gobiernos que participan en el CPI, con el objetivo de rotar estas posiciones entre distintos grupos regionales. El presidente es responsable de establecer una secretaría temporal durante su gestión, la cual ayudará a coordinar el trabajo del OGP y la conferencia anual de la Alianza.

Aunado a lo anterior, es el órgano ejecutivo de decisiones de la iniciativa. El papel primordial del CD es desarrollar, promover, y salvaguardar los valores, principios e intereses del OGP. También es claro que establece las ideas centrales, las políticas y reglas de asociación, supervisando el funcionamiento del organismo. Administra la entrada, rotación y salida de los participantes del OGP. Bajo el liderazgo de sus co-presidentes, el CD planifica y gestiona sus principales reuniones y acciones. En 2011, Estados Unidos y Brasil copresidieron el CD del OGP.

Estados Unidos fungió como presidente desde enero hasta septiembre de 2011 y fue el anfitrión de la primera reunión anual (que a la vez fue el acto inaugural), mientras que Brasil, que asumió la presidencia desde septiembre de 2011, continuó hasta agosto de 2012, siendo anfitrión de la reunión anual de alto nivel del mes de abril de 2012. El gobierno norteamericano permaneció fungiendo como vice-presidente hasta la reunión de abril de 2012 para asegurar

⁹⁶ El Comité Promotor Internacional (CPI) reviste su figura gerencial como un Comité Directivo (CD).

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

una transición sin problemas. El Reino Unido se convirtió en ese mismo mes y durante la primera reunión anual en vice-presidente, y asumió la presidencia en septiembre 2012. Indonesia a su vez, asumirá la co-presidencia con el Reino Unido en septiembre de 2012, y presidirá el Comité en septiembre de 2013. México asumirá la co-presidencia en 2013, y se convertirá en presidente en septiembre de 2014.⁹⁷

II.3.4.- Los acuerdos generales

Rescatar las ideas que fundamentan el OGP es parte de la empresa que me he propuesto a lo largo del texto, debido a que muestra los elementos pilares que conforma la *comunidad de discurso* con carácter internacional y los ejes de acción que por medio del mismo *Plan de Acción* modifica las formas de hacer gobierno en diferentes países. Particularmente la iniciativa tiene conformada una Acta Constitutiva (*Articles of Governance*) que deja establecidas las directrices por medio de las cuales actuará el OGP.

Para esto dicha acta está relacionada con el mandato y las operaciones de la Sociedad de Gobierno Abierto, que está articulada por: I) El Comité Directivo; II) La Conferencia Anual del OGP; III) La Unidad de Apoyo del OGP; IV) El Mecanismo de la Red de Contactos; y V) El Mecanismo de Reporte Independiente del OGP.

Ahora bien, exploraremos dos vertientes del discurso del OGP, en la primera identificaremos brevemente el significado de las cinco antepuestas áreas de acción de la iniciativa, y en la segunda se explorará en los próximos párrafos igualmente la declaratoria del OGP y los discursos en sí, tanto de México como de Brasil respecto al lanzamiento del organismo.

- I. *El Comité Directivo*. Aunado a lo que se dijo precedentemente sobre el CD, de igual modo, como reflejo de la naturaleza conjunta de los gobiernos y las OSC, está compuesto de representantes de los dos ámbitos, que juntos guían el desarrollo en curso y dirección del OGP, manteniendo los estándares para la iniciativa y asegurando su sustentabilidad a largo plazo. El CD puede constituirse hasta de 20

⁹⁷ La información puede consultarse en la página de Internet <http://aga.org.mx/SitePages/ComoFunciona.aspx>, en línea al 24 de julio de 2012.

Juan Jaime Mesina Ramírez

- miembros (10 representantes de gobierno y 10 de OSC), manteniendo la igualdad entre los dos ámbitos.
- II. *La Conferencia Anual del OGP*. La conferencia plenaria (o reunión de alto nivel) se realiza cada año; funciona como la plenaria *ad hoc* del OGP para proporcionar un foro a los participantes, para ampliar los objetivos de la iniciativa y para intercambiar experiencias sobre la promoción del *gobierno abierto*.
 - III. *La Unidad de Apoyo del OGP*. La Alianza está soportada por una pequeña unidad de apoyo, alojada dentro de un patrocinador fiscal designado por el CD. La Unidad de Apoyo está designada para ayudar a mantener la memoria institucional, manejar la imagen y la comunicación, asegurar la continuidad de las relaciones organizacionales con organismos institucionales clave para el OGP y los donadores. La Unidad de Apoyo actúa como un tercero neutral entre los gobiernos y las OSC, asegurando que el OGP mantenga equilibrio productivo entre las dos circunscripciones.
 - IV. *El Mecanismo de Red de Contactos*. (NM por sus siglas en inglés) Del OGP, es administrado por *Global Integrity*, una organización privada exenta de impuestos, registrada en los Estados Unidos. El NM coadyuva a los gobiernos participantes a identificar y contactar las redes, los expertos, los recursos y la tecnología que necesitan para desarrollar y poner en práctica sus compromisos con el OGP. El NM atrae al sector privado y a organizaciones no gubernamentales que desean y están listas para compartir ideas, tecnología y plataformas con gobiernos del OGP para ayudarles a atraer a los ciudadanos e incrementar la eficiencia de respuesta de los gobiernos.⁹⁸
 - V. *El Mecanismo independiente de presentación de informes* (IRM, por sus siglas en inglés). Es un medio clave para que todas las partes interesadas puedan dar seguimiento a los avances y efectos que se logren entre los gobiernos que participan en el OGP, y para fomentar una amplia rendición de cuentas entre los gobiernos y la sociedad civil. Además del aspecto de cooperación permanente entre los gobiernos y la sociedad civil, el IRM también cumple una función fundamental para garantizar la credibilidad y legitimidad continuas del OGP. La Alianza emitirá de manera regular, bajo tutela de un *panel internacional de expertos* (IEP, por sus siglas en inglés), informes

⁹⁸ Acta Constitutiva (*Articles of Governance*), *op. cit.*, pp. 1-18.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

anuales de evaluación sobre cada gobierno participante, y el IRM asegurará su calidad, credibilidad e independencia.⁹⁹

- Para seguir con la segunda vertiente, se presenta a continuación en el Cuadro 2, de forma textual, la *Declaratoria de Gobierno Abierto* que se compone de fundamentos, supuestos, compromisos y principios:

Cuadro 2. Declaración de Principios del OGP

Como miembros de la Alianza de Gobierno Abierto (OGP), comprometidos con los principios consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y otros instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos y el buen gobierno:

Reconocemos que los pueblos del mundo entero exigen una mayor apertura en el gobierno. Piden mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y buscan la forma de que sus gobiernos sean más transparentes, sensibles, responsables y eficaces.

Reconocemos que los países se encuentran en diferentes etapas en sus esfuerzos por promover la apertura en el gobierno y que cada uno de nosotros busca un planteamiento coherente con nuestras prioridades y circunstancias nacionales y las aspiraciones de nuestros ciudadanos.

Aceptamos la responsabilidad de aprovechar este momento para fortalecer nuestros compromisos con miras a promover la transparencia, luchar contra la corrupción, empoderar a los ciudadanos y aprovechar el poder de las nuevas tecnologías para que el gobierno sea más eficaz y responsable.

Defendemos el valor de la apertura en nuestro compromiso con los ciudadanos para mejorar los servicios, gestionar los recursos públicos, promover la innovación y crear comunidades más seguras. Adoptamos los principios de transparencia y gobierno abierto para que haya más prosperidad, bienestar y dignidad humana en nuestros propios países y en un mundo cada vez más interconectado.

⁹⁹ OGP, *Nota conceptual sobre el mecanismo independiente de presentación de informes (IRM)*, texto completo disponible en: www.opengovpartnership.org/sites/www.../OGP-IRM-ESPANOL.doc. Recuperado al día 29 de julio de 2012.

Juan Jaime Mesina Ramírez

Juntos, declaramos nuestro compromiso a:

Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales. Los gobiernos recogen y almacenan la información en nombre de las personas, y los ciudadanos tienen derecho a solicitar información sobre las actividades gubernamentales. Nos comprometemos a promover un mayor acceso a la información y divulgación sobre las actividades gubernamentales en todos los niveles de gobierno.

Nos comprometemos a esforzarnos más para recoger y publicar de forma sistemática datos sobre el gasto público y el rendimiento de las actividades y los servicios públicos esenciales. Nos comprometemos a proporcionar activamente información de alto valor, incluidos los datos primarios, de manera oportuna, en formatos que el público pueda encontrar, comprender y utilizar fácilmente, y en formatos que faciliten su reutilización.

Nos comprometemos a proporcionar acceso a recursos eficaces cuando la información o los registros correspondientes sean retenidos indebidamente, incluso mediante una supervisión eficaz del proceso de recurso. Reconocemos la importancia de los estándares abiertos para promover el acceso de la sociedad civil a los datos públicos, así como para facilitar la interoperabilidad de los sistemas de información del gobierno. Nos comprometemos a solicitar comentarios del público para saber cuál información le es más valiosa, y nos comprometemos a tomar en cuenta esos comentarios en la mayor medida posible.

Apoyar la participación ciudadana. Valoramos la participación de todas las personas, por igual y sin discriminación, en la toma de decisiones y la formulación de políticas. La participación del público, incluida la participación plena de las mujeres, hace aumentar la eficacia de los gobiernos, que se benefician de los conocimientos, las ideas y la capacidad de la gente para proporcionar supervisión.

Nos comprometemos a hacer más transparentes la formulación de políticas y la toma de decisiones, mediante el establecimiento y el uso de vías para solicitar la opinión del público, y el aumento de la participación del público en la realización, el seguimiento y la evaluación de las actividades gubernamentales.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Nos comprometemos a 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. Nos comprometemos a crear mecanismos que permitan una mayor colaboración entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil y las empresas.

Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos. Un gobierno responsable requiere altos estándares éticos y códigos de conducta para sus funcionarios públicos. Nos comprometemos a tener políticas, prácticas y mecanismos sólidos contra la corrupción, que garanticen la transparencia en la gestión de las finanzas públicas y las compras gubernamentales, y que fortalezcan el imperio de la ley. Nos comprometemos a mantener o establecer un marco jurídico para hacer pública la información sobre los ingresos y bienes de los altos funcionarios públicos nacionales.

Nos comprometemos a promulgar y aplicar normas que protejan a los denunciantes. Nos comprometemos a poner a disposición del público información sobre las actividades y la eficacia de nuestros organismos encargados de aplicar las leyes contra la corrupción y de evitarla, así como los procedimientos de recurso a esos organismos, respetando la confidencialidad de información específica relativa a la aplicación de las leyes. Nos comprometemos a aumentar el número de elementos disuasivos contra el soborno y otras formas de corrupción en los sectores público y privado, así como a intercambiar información y experiencia.

Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas. Las nuevas tecnologías ofrecen oportunidades para el intercambio de información, la participación del público y la colaboración. Tenemos la intención de aprovechar estas tecnologías para hacer pública más información de maneras que permitan a la gente entender lo que sus gobiernos hacen e influir en las decisiones.

Nos comprometemos a crear espacios accesibles y seguros en línea como plataformas para la prestación de servicios, la participación del público y el intercambio de información e ideas. Reconocemos que el acceso equitativo y asequible a la tecnología es un reto y nos comprometemos a buscar una mayor conectividad en línea y móvil, al mismo tiempo que identificamos y promovemos el uso de otros mecanismos para la participación ciudadana.

Juan Jaime Mesina Ramírez

Nos comprometemos a hacer que participen la sociedad civil y la comunidad empresarial para identificar prácticas eficaces y enfoques innovadores para aprovechar las nuevas tecnologías a fin de empoderar a las personas y promover la transparencia en el gobierno. Reconocemos también que un mayor acceso a la tecnología implica apoyar la capacidad de los gobiernos y los ciudadanos para su uso. Nos comprometemos a apoyar y desarrollar el uso de innovaciones tecnológicas por parte de los empleados públicos y los ciudadanos. También entendemos que la tecnología es un complemento y no un sustituto de una información clara, aprovechable y útil.

Reconocemos que gobierno abierto es un proceso que requiere un compromiso permanente y sostenible. Nos comprometemos a informar públicamente sobre las medidas tomadas para hacer realidad estos principios, a consultar con el público sobre su aplicación y a actualizar nuestros compromisos a la luz de nuevos desafíos y oportunidades. Nos comprometemos a dar el ejemplo y a contribuir en el avance de un gobierno abierto en otros países mediante el intercambio de mejores prácticas y experiencia y mediante la realización de los compromisos expresados en la presente Declaración, sobre una base no vinculante, con carácter voluntario.

Nuestro objetivo es fomentar la innovación y estimular el progreso, y no definir los estándares que han de utilizarse como condición previa para la cooperación o asistencia ni para clasificar a los países. Para fomentar la apertura, destacamos la importancia de un enfoque integral y la disponibilidad de asistencia técnica para apoyar el fortalecimiento de la capacidad y de las instituciones. Nos comprometemos a adoptar estos principios en nuestro compromiso internacional, y trabajar para fomentar una cultura mundial de gobierno abierto que empodere a los ciudadanos y les cumpla, y avance los ideales de un gobierno abierto y participativo en el siglo XXI.

Fuente: Asamblea General de las Naciones Unidas, 21 de septiembre de 2011, Nueva York. Información obtenida en la Red Mundial, consultar: http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/page_files/Declaracion_sobre_Gobierno_Abierto.pdf al día 19 de febrero de 2012.

- Ante esta declaratoria del OGP, a su vez como un componente ideológico de la comunidad de discurso, el Presidente de México Felipe Calderón Hinojosa señalaba lo siguiente (ver Cuadro 3):

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Cuadro 3. Presidente de México, Felipe Calderón

Se trata de un esfuerzo muy valioso para construir, en todo el mundo, mejores Gobiernos, más transparentes y que rindan cuentas.

Así que, agradezco al Presidente Obama y a la Presidenta Rousseff, por esta invitación.

Hay que reconocer que durante años, quizá décadas, el Gobierno en México fue una caja negra. Nadie sabía realmente qué sucedía dentro de ella y, como se podrán imaginar, eso generó gravísimos problemas de corrupción. Cuando México transitó a la democracia una de las demandas sociales más fuertes era convertir esa caja negra en una caja de cristal. El reto era garantizar a cada mexicano el derecho a saber qué hace el Gobierno y cómo lo hace.

Fue así que el Congreso de la Unión aprobó, a principios de la década pasada, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental. Esta Ley garantiza a todos los ciudadanos el acceso libre a toda la información del Gobierno Federal. Nuestra ley establece un principio básico en el cual nosotros creemos. Toda información en poder del Gobierno debe ser información pública, con excepción, en todo caso, de aquella considerada como confidencial, por contener datos estrictamente personales de ciudadanos o por razones excepcionales de Seguridad Nacional.

Esta Ley, también, creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, hoy Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, que es un organismo autónomo y diseñado para aplicar la ley y para dar a los ciudadanos el poder de acceder a esa información en poder del Estado y que es conducido por ciudadanos independientes. Entre nosotros está la Comisionada Presidenta, la doctora Jacqueline Peschard.

Hoy, en México cualquier persona, cualquiera, incluso de manera anónima, puede solicitar y obtener información relacionada con el Gobierno Federal: Los salarios y prestaciones de todos los servidores públicos, el monto de la nómina, el presupuesto asignado a cualquier programa gubernamental, la forma en que se ha ejercido ese presupuesto, todos los detalles, procedimientos y decisiones y las razones, desde luego, que fundan las decisiones del Gobierno. Por ejemplo, estoy personalmente obligado a proveer información, desde

Juan Jaime Mesina Ramírez

luego, de todos los actos que realiza la Presidencia de la República, hasta los regalos que se reciben, la lista completa de invitados a una celebración de cumpleaños, por ejemplo, etcétera. Y he entregado toda esa información que ha sido requerida y cualquier otra que se solicite. Y lo he hecho con gusto, porque estoy convencido que en una verdadera democracia, el pueblo tiene derecho a saber lo que el Gobierno hace.

Desde el principio de mi Administración, por ejemplo, en poco más de cuatro años, el Gobierno a mi cargo ha recibido y atendido más de medio millón, 535 mil solicitudes de información, y se ha respondido ya el 98 por ciento de esas solicitudes de información. En 2007, también, en el primer año de mi Administración, se aprobó una reforma a la Constitución que otorga a los ciudadanos acceso libre a la información pública, ya no sólo del Gobierno Federal, sino también de los gobiernos locales y municipales.

Para el Gobierno Federal, la transparencia y la apertura son parte de nuestra Constitución, pero, también, de nuestros principios éticos de comportamiento. Hemos realizado, también, no sólo acciones de transparencia, sino también algunas orientadas a servir más al ciudadano y a hacer un Gobierno eficiente.

- 1) Estamos manejando las finanzas públicas, a nivel Federal, con reglas que garantizan la transparencia y la rendición puntual de las cuentas.
- 2) Alrededor de 60 centavos de cada peso de gasto del Gobierno, se destinan a programas sociales en salud, en educación y pobreza. Para asegurar la transparencia, estos programas están sujetos a un riguroso escrutinio ciudadano y Legislativo, el cual se ejerce a través de un Auditor Superior, independiente, electo por el Congreso, sin intervención del Presidente. Y que, también, son evaluados, estos programas, por organizaciones independientes de la sociedad civil, nacionales e internacionales.
- 3) En materia de innovación tecnológica existe un portal público: el Compranet, que es un sistema de Internet que brinda a cualquier empresa las mismas oportunidades para convertirse en proveedor del Gobierno. Asimismo, permite a los ciudadanos obtener información sobre todos los contratos que el Gobierno realiza y los procedimientos de licitación de esos contratos.
- 4) Hemos realizado una intensa reforma regulatoria para eliminar los trámites gubernamentales excesivos. Tan sólo el año pasado, en 2010,

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

eliminamos a nivel Federal más de 16 mil normas que contenían más de dos mil trámites innecesarios y redundantes.

Concentramos en un solo manual todos los procedimientos relevantes y susceptibles de corrupción. Por ejemplo, todas las dependencias deben seguir exactamente el mismo procedimiento de compras públicas, el mismo procedimiento de licitaciones, el mismo procedimiento de obras públicas, para evitar discrecionalidad en dichas dependencias y la consecuente corrupción. Eso ha hecho la relación con los ciudadanos más eficiente y más transparente. También, hemos tratado de involucrar a los ciudadanos en la mejora constante de la regulación del Gobierno.

Y quiero ponerles un ejemplo. Organizamos un concurso público abierto que se llamó: El trámite más inútil. Y ese concurso nos permitió detectar, a través de los ciudadanos, los sectores más emblemáticos de la ineficiencia del Gobierno, vista desde el otro lado del mostrador; es decir, desde el lado del ciudadano. Estos esfuerzos están ayudando a crear una cultura de rendición de cuentas y están ayudando a disminuir la corrupción.

Sin embargo, es claro que debemos profundizar mucho más y desarrollar instituciones y mecanismos más fuertes para la transparencia gubernamental, particularmente en los niveles estatal y municipal, donde aún no se ha avanzado en todas partes en la legislación ordinaria, así como entrar en otras instituciones públicas, como es el Congreso o el Poder Judicial.
Señoras y señores:

Hoy México, también, presenta su plan de acción, en el cual asumimos cuatro compromisos clave, según lo establece nuestro compromiso global para la Asociación por un Gobierno Abierto: **Aumentar la integridad pública, manejar más eficientemente los recursos públicos, aumentar la rendición de cuentas corporativas y mejorar los servicios públicos.**

Estamos seguros de que esta iniciativa ayudará a fortalecer los lazos de confianza entre el Estado y los ciudadanos en México y en todos nuestros países. Quiero reiterar el compromiso de México de participar activamente en la Asociación por los Gobiernos Abiertos, y cumplir con sus principios. Estamos ampliamente interesados en conocer la experiencia y aprender de todos. Nuevamente, agradezco el lanzamiento de esta iniciativa y cuenten

Juan Jaime Mesina Ramírez

decididamente con México para que logren plenamente todos sus propósitos. Muchas gracias.

Fuente: Para mayor información, consultar: <http://www.opengovpartnership.org/news/mexico-el-presidente-calder%C3%B3n-en-el-lanzamiento-de-la-asociaci%C3%B3n-por-un-gobierno-abierto> al día 21 de febrero de 2012.

- En el mismo contexto se presenta, como se puede observar en el Cuadro 4, el discurso de la Presidenta de Brasil Dilma Rousseff.

Cuadro 4. Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff

Es con mucha alegría con la que participo, en condición de co-presidenta, en el lanzamiento oficial de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). Se trata de una herramienta importante para el fortalecimiento de nuestras democracias. Doy la bienvenida al Presidente Obama por haber planteado este tema, en la última reunión en la Asamblea General de la ONU.

El uso de las redes digitales es esencial para detonar gobiernos más transparentes y accesibles a los ciudadanos, para la mejora de los servicios públicos de Educación, Salud, Seguridad y Medio Ambiente. Esas redes son un importante instrumento en nuestro objetivo de fortalecer la democracia.

Mi país, Brasil, acepta la Declaración de Principios sobre el Gobierno Abierto y presenta también su *plan de acción nacional*. Avanzamos mucho en nuestro compromiso con la transparencia, la calidad y apertura de la gestión pública. La idea de Gobierno Abierto en el Brasil está asociada a la redemocratización del país en los años 70.

No se trata sólo de permitir el acceso individual a la ejecución del presupuesto de Estado o el control de equidad y racionalidad de la acción de los funcionarios públicos. Se trata también de garantizar la rendición de cuentas, fiscalización y participación de los ciudadanos, creando una relación doble permanente entre gobierno y sociedad.

En los últimos años, se ha ampliado el espacio de diálogo en la gestión de la Cosa Pública en Brasil, gracias a la implantación de la consulta participativa. Desde 2003, el gobierno brasileño realizó 70 conferencias nacionales en

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

diversas áreas temáticas que involucran la interacción con cinco millones de personas en cinco mil ciudades. Por supuesto, el gran cambio social experimentado por mi país hoy en día no sería posible sin la participación de la sociedad brasileña.

Preparamos las consultas públicas para la elaboración de planes y programas del gobierno, incluido el Plan Plurianual 2012/2015 y las propuestas brasileñas para la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable, Rio+20, que Brasil tendrá el honor de acoger. Se encuentra en debate en el Congreso Nacional un proyecto de ley destinado a regular el acceso a la información pública, con reglas transparentes y plazos menores para la solicitud de documentos públicos.

Gracias al alto grado de transparencia en el que se opera, es posible identificar y corregir, con eficiencia cada vez mayor, los problemas de gestión, cuando ocurren. Contamos con el Ministerio Público... Contamos con un Ministerio, la Contraloría General de la Unión (CGU), dedicado a promover la transparencia y prevenir y combatir la corrupción.

También trabaja de manera autónoma la Procuraduría General de la República e Inteligencia de la Policía Federal. Del mismo modo se cuenta con la posición vigilante de la prensa brasileña, las acciones del gobierno en esa materia son firmes y permanentes. Fui muy clara desde el discurso inaugural en enero, cuando afirmé que mi gobierno no tendrá compromiso con el error, la desviación de recursos y corrupción.

Señoras y Señores,

El gobierno abierto no es sólo transparencia y combate contra la corrupción, es ciudadanía, participación popular y mejor prestación de los servicios públicos, que colocan la innovación al servicio de las políticas de Educación, de Salud y de Seguridad. Por tanto, se trata de un proyecto de modernización democrática para el siglo XXI, y mi país tiene mucho interés por el tema y creo que podemos contribuir.

Con mucha satisfacción, puedo confirmar e invitar a todos porque Brasil será sede del próximo encuentro de la Alianza para el Gobierno Abierto en marzo

Juan Jaime Mesina Ramírez

del 2012. Estoy segura que tendremos más países y actores comprometidos con la iniciativa, prestando su valiosa colaboración. Muchas gracias.

Fuente: Documento obtenido vía Internet, <http://www.opengovpartnership.org/news/brazil-discurso-da-presidenta-da-rep%C3%BAblica-dilma-rousseff-durante-cerim%C3%B4nia-de-lan%C3%A7amento-da-pa-21-de-febrero-de-2012>. Traducción mía (del portugués al español).

De esta manera como se pudo observar, la relevancia de plasmar los discursos mencionados: Declaratoria de Principios de Gobierno Abierto y los discursos de lanzamiento del OGP por parte de los presidentes de México y Brasil, estriba en la correlación que existe en identificar las ideas que subyacen como telón de fondo de la iniciativa multilateral. Aunado a las preferencias de tomadores de decisiones como representación de una idea del Estado o interés nacional para una posterior configuración de políticas públicas sobre gobierno abierto. Así pues, estos discursos (acuerdos generales) nos servirán como material empírico fehaciente y permitirán desarrollar el análisis ulterior de los siguientes capítulos.

II.3.5.- El Plan de Acción

El *Plan de Acción* es el elemento sustancial de la conformación de la Alianza para el Gobierno Abierto, debido a que mediante este instrumento se adecuan los mecanismos concretos a implementar por cada país miembro del OGP en un periodo determinado. Vale la pena enfatizar que cada nación asume y elige sus compromisos de acuerdo a su propia realidad.

“Cada país iniciará su *Plan de Acción* mediante el compartir los esfuerzos en curso que se encuentren relacionados con los grandes retos que haya seleccionado, se incluirán programas y estrategias ya en curso. El Programa de Acción establecerá los compromisos gubernamentales referidos a los grandes retos mediante la ampliación y profundización de su estado actual. Estos compromisos deberán elaborarse sobre esfuerzos ya iniciados o a punto de echarse a andar... Dada la especificidad de cada país, serán éstos quienes seleccionen los grandes retos y los compromisos concretos a ser fijados”.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Fragmento recopilado sobre las consideraciones del OGP por el IFAI. “La Alianza para el Gobierno Abierto”. Consultar en la página de Internet: http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/gobierno_abierto/&a=Alianza%20para%20el%20Gobierno%20Abierto.pdf al día 30 de mayo de 2012.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Las características generales de los planes de acción correspondientes a cada país son: a) La importancia del *gobierno abierto* para cada país; b) Los esfuerzos gubernamentales realizados a la fecha, y c) Compromisos específicos (retos) que atenderá cada país en los tópicos inferiores:

1. *Incremento de la integridad pública*: Ética pública, prevención y ataque a la corrupción, acceso a la información, reformas financieras, así como promoción y afianzamiento de libertades de la sociedad civil y de los medios de comunicación.
2. *Gestión más efectiva de los recursos públicos*: Asignación de recursos presupuestarios, financiamiento interno como externo y aprovechamiento y conservación de recursos naturales.
3. *Incremento de la rendición de cuentas corporativa*: Responsabilidad empresarial en temas tales como medio ambiente, protección del consumidor, participación de la comunidad y lucha anticorrupción.
4. *Mejora de los servicios públicos*: Comprende toda gama de servicios públicos a la población, tales como salud, educación, justicia penal, agua potable, electricidad y telecomunicaciones y se busca promover la mejora de servicios públicos o bien la innovación por parte del sector privado.
5. *Creación de comunidades más seguras*: Seguridad pública, respuesta y atención ante desastres naturales, riesgos ambientales y protección civil.

Ante todo: los compromisos a ser incluidos en el Plan de Acción deberán reflejar y estar guiados por los cuatro principios torales del *gobierno abierto*.

Que veremos en las siguientes líneas:

- *Transparencia*: La información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental debe ser abierta, completa, oportuna, gratuita y de fácil acceso para el público. Esta información deberá cumplir con parámetros de información abierta, tales como información cruda susceptible de ser procesada y a la cual se tenga acceso mediante herramientas tecnológicas y de comunicación.
- *Participación ciudadana*: Los gobiernos deberán buscar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público mediante la aportación de elementos informativos y mediante contribuciones que

Juan Jaime Mesina Ramírez

conduzcan una gobernanza más efectiva, innovadora y que atienda las necesidades de la sociedad.

- *Rendición de cuentas*: Existe ya normativa, procedimientos y mecanismos para que los servidores públicos justifiquen sus acciones, reaccionen a requerimientos y críticas que se les planteen y asuman la responsabilidad cuando se apartan de la normativa o sus compromisos.
- *Innovación y tecnología*: Los gobiernos se han percatado de la importancia de proveer a la ciudadanía un acceso cada vez más abierto a la tecnología, han constatado la relevancia de las nuevas tecnologías en la innovación, así como la relevancia de ésta para aumentar la capacidad de los ciudadanos en su uso.¹⁰¹

Así el propio OGP ha desarrollado un diagrama de Venn en donde se muestran los cuatro retos fundamentales para el organismo internacional. En el que acoplan en forma de esferas para cada principio. Se exponen en la figura subsecuente:

Figura 8. Los cuatro principales retos del OGP



Fuente: Khamara, Oleksii, *What do we have after a year of OGP initiative implementation? (an overview of OGP progress in the post-soviet field)*, disponible en <http://www.blog.opengovpartnership.org>. (versión 22 de octubre de 2012). OGP, Estados Unidos. Recuperado al día 22 de octubre de 2012. Nota: Como se ha dicho ya, la *accountability* especialmente involucra rendición de cuentas (como significado aproximado al castellano); asimismo Schedler, Andreas advierte que implica el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder (Schedler, *op. cit.*, p. 14).

¹⁰¹ Ramírez-Alujas, *ibidem*, p. 15.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Conclusiones

Parte de las generalizaciones a las que podemos llegar es que en primera instancia el *open government* o *gobierno abierto* no es meramente tecnología a predisposición de entes gubernamentales, sino más bien es política. A lo largo de una minuciosa revisión de sus antecedentes históricos y la lógica “entreabierta” del concepto y los efectos prácticos por otra parte, son los motivos por los cuales argumento tal consideración. Las pautas que marcan el camino *ad infinitum* del conglomerado de articulaciones del *open government* son variadas y complejas.¹⁰² Veámoslo.

Durante la trayectoria histórica y ejemplo temprano de Suecia desde finales del siglo XVIII hasta la disposición del Reino Unido en adoptar los mecanismos primitivos de *gobierno abierto* en los setentas es que fue desarrollándose la idea de apertura en los espacios gubernamentales. Pero no podríamos entender tal confluencia sin rupturas o coyunturas críticas que pusieran en tela de juicio el quehacer en la toma de decisiones por medios públicos.

Por eso las leyes de acceso a la información (mejor conocidas en la *lingua franca* de la ciencia política y la gestión pública como *Freedom of Information*) apuntalaron un hito dentro de la relación entre el Estado y la sociedad. Especialmente fueron de gran avance en el contexto latinoamericano. No obstante, hay que ser claros, que las alineaciones de proyectos entre instituciones internacionales, gobiernos nacionales y actores políticos-sociales fueron importantes para convertirse en diálogos sustantivos que abrieran la brecha opaca y marcadamente nacionalista de las sociedades en AL. Ante todo: puede relacionarse la entrada en marcha de las leyes de acceso a la

¹⁰² De forma aproximativa, la composición de las organizaciones públicas hoy en día han dejado en cierta medida un modelo caracterizado por un centralismo jerárquico, de tendencia piramidal, en donde la opacidad y/o “secretismo” eran parte del funcionamiento *sine qua non* del mismo aparato. Así por ejemplo, la perspectiva *weberiana* racional-legalista de la autoridad ha ido desapareciendo poco a poco; caracterizada por la racionalización burocrática como cambio desde una organización y acción con miras a valores de autoridad tradicional y carismática. Todo ello para convertirse desde las postrimerías del siglo XXI en un molde de aparatos gubernamentales (tienen la primicia las empresas privadas) que fusionan el talento compartido con jerarquías flexibles e inteligencia colectiva, en forma de redes. Por otro lado, la noción del tiempo se vuelve asincrónica; o sea, deja de lado el espacio lineal para transfigurarse como sucesos que no tienen vínculos estrechos unos con otros, sin sincronía. Siendo difícil la tarea de identificar espacios concretos de acción y que particularmente, las fronteras van abriéndose para abrir camino a lo virtual que no tiene temporalidad y espacios fijos: es inter-territorial. Ello en una triangulación *sui géneris* de cultura, comunidades y conocimiento. Para complementar lo anteriormente comentado, véase el Apéndice 2: Figura 19.

Juan Jaime Mesina Ramírez

información como factor esencial para seguir lineamientos, prominentemente compartidos, de organismos internacionales y entrar de forma incipiente a la mundialización. Claro está que el factor económico ha sido pieza fundamental.

En segunda instancia por ahora, se vuelve necesario hacer la distinción y descripción de la lógica del *gobierno abierto*. A continuación enumeraré cuatro dimensiones que fueron primordiales para tal efecto:

1. La referencia a la transparencia sugiere un debate actual que transita invariablemente en la mayoría de los ámbitos: política, economía y sociedad. So pretexto de injerir valores o principios sobre los cuales descansa la noción de *gobierno abierto* (transparencia, participación y colaboración), que definen una nueva forma de comprender el papel de los gobernantes como actores políticos, del sector público (como una estructura que teje los hilos conductores dentro de las instituciones) y de la ciudadanía como actores protagonistas íntimamente vinculados.¹⁰³
2. Exploración del contexto histórico y sociopolítico en el cual se inmiscuyen los actores principales.
3. Descripción de la ambigüedad del concepto *open government* (en su sentido amplio y restringido); otorgando énfasis en la diferencia de tecnologías de datos abiertos y las políticas de *gobierno abierto*.
4. Los movimientos sociales y el papel del Estado¹⁰⁴ en el marco de un cambio de modelo societal influido por identidades híbridas, jerarquías flexibles y redes. Siendo imperante al mismo tiempo el rol del Internet.

Para terminar, en tercera instancia y en relación con lo visto, observamos como se compone el OGP. Sin antes identificar sus componentes esenciales, que particularmente Ramírez-Alujas define así a manera de ecuación: "...[Open Government Partnership – OGP]= Acceso a la información como derecho + Gobierno Abierto como fortalecimiento de la transparencia y políticas anticorrupción + Open Data como herramienta".¹⁰⁵ Al revisar su estructura, características y funciones se percataron arreglos institucionales en torno de

¹⁰³ Ver: Cruz-Rubio, César N., y Ramírez-Alujas, Álvaro V., "¿Políticas Públicas Abiertas? Apuntes exploratorios para el análisis y transformación de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto", en *Estudios/Working Papers*, GIGAPP-Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid, 2012, pp. 20. Aquí: p. 2.

¹⁰⁴ En especial los Estados Unidos de América y la puesta en marcha del OGP por este país.

¹⁰⁵ Ramírez-Alujas, *op. cit.*, p. 29.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

posicionar actores políticos en puestos clave; sin ir más lejos, es evidente en la conformación del CPI.

En pocas palabras, los representantes de instituciones de combate a la corrupción en los nueve gobiernos del OGP muestran tal afirmación; aunado a que sus decisiones y modo de actuación van mancomunadas a los representantes (*stakeholders*) de las OSC, que también son nueve organismos representados.

Enseguida, dentro de los acuerdos generales, la “Declaración de Principios del OGP” fue importante para rescatar las ideas, valores, fundamentos, supuestos, compromisos y principios de la Alianza de Gobierno Abierto. Asimismo se presentaron las declaratorias de los líderes políticos más importantes para los países en ciernes, México y Brasil. A grandes rasgos los actores políticos (presidentes) ponen énfasis en la importancia que ha tenido la transparencia y combate a la corrupción en sus gobiernos, y mencionan que el OGP será un eje toral dentro del marco de incremento de la integridad pública, gestión más efectiva de los recursos públicos, incremento de la rendición de cuentas por parte de las empresas y mejora de servicios públicos, todo ello en colaboración con las OSC.

Finalmente con el Plan de Acción podemos recurrir a un elemento sustancial para obtener una visión transversal y en clave comparada. Porque de alguna manera se contemplan los cinco retos a elegir por todos los países miembros y ahí son reflejadas las políticas del OGP, mediante el compartir de los esfuerzos y fijar sus compromisos específicos.

CAPÍTULO III

MARCO ANALÍTICO: HACIA LA TRANSPARENCIA COMPARTIDA

CAPÍTULO III

MARCO ANALÍTICO: HACIA LA TRANSPARENCIA COMPARTIDA

Introducción

De acuerdo a la lógica del *gobierno abierto* y todo lo que conlleva su acepción y praxis, es pertinente obtener una perspectiva de su situación actual, como nos señala Castells, debido a que:

“Hoy como nunca antes en la historia, la necesidad de promover y consolidar iniciativas ligadas al concepto de gobierno abierto responden al urgente imperativo por restaurar los espacios de confianza, reciprocidad, trabajo conjunto y responsabilidad que configuran desde siempre el ideario constitutivo de las democracias modernas. La falta de transparencia, la opacidad en la gestión de los asuntos públicos y la ausencia de canales de apertura y diálogo fluido entre gobernantes y gobernados, han pasado factura a un diseño y arquitectura institucional que, dadas las actuales circunstancias, la crisis reciente y el profundo cambio de época que experimentamos, las muestras incontestables de fragilidad, obsolescencia, inoperancia y colapso frente a demandas sociales cada vez más complejas y variadas, y una ciudadanía que transita en espacios alternativos de articulación y coordinación bajo emergentes modelos de interacción, cuyo medio catalizador lo encontramos en la nueva cultura digital, en el uso intensivo de las nuevas tecnologías y redes sociales, y en prácticas disruptivas ligadas a la Galaxia Internet y el nuevo ecosistema que sustenta la llamada sociedad red”.¹⁰⁶

Manuel Castells menciona en suma que la transfiguración de ciertos idearios modernizantes en la gestión pública responde a la convergencia de múltiples factores, que son alicientes de la apertura gubernamental. Finalmente como lo vimos en el capítulo anterior, se manejan sobre esquemas de arquitectura institucional, políticas públicas y uso de tecnologías.

Es por eso que para este tercer capítulo los esfuerzos son conducidos a determinar cómo es inducida la idea del OGP en las instituciones de transparencia. Sin embargo el abordaje ideológico hacia el Instituto Federal de

¹⁰⁶ Castells, citado por Ramírez-Alujas, *op. cit.*, p. 1.

Juan Jaime Mesina Ramírez

Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI) y la Contraloría General de la Unión (CGU), no solamente se queda ahí, sino que trata de traslapar las adecuaciones necesarias para propiciar que tanto en México como en Brasil se tomen actualmente medidas (políticas públicas *ex ante*) en torno al *open government*, se programen en sus respectivas agendas de gobierno y por resultado se obtengan políticas públicas acorde a los principios de la entidad (políticas públicas *ex post*).

Porque en pocas palabras son condiciones institucionales en que las ideas influyen en los tomadores de decisiones en política pública. Nos señala Peters por un lado que, “...en el diseño de la política pública depende en gran parte de las ideas que tenga la élite que la hace y podría esperarse que dicha política reaccionara ante los cambios en la composición partidista de gobierno”¹⁰⁷, por ejemplo. Una micro radiografía a través de las estructuras-institucionales de los regímenes político y brasileño, puede arrojar generalizaciones empíricas que coadyuven a identificar las relaciones causales entre el OGP y las políticas públicas que implementa cada gobierno.

A continuación puntualizo la estructuración del presente capítulo: Para el primer apartado de *Régimen político y cambio institucional* se describen los aspectos contextuales del *path dependence* en sintonía con las coyunturas críticas de las realidades sociopolíticas de México y Brasil. Con la finalidad de percatar cómo es que se configuraron la transformación de políticas públicas de transparencia, y precisamente el cambio institucional. En pocas palabras los elementos que están inmersos son: a) influencia sobre la formación de las ideas, y b) influencia sobre formación o desarticulación de coaliciones y arreglos institucionales. En el marco de la *dependencia de la trayectoria*, en donde los actores toman y evitan decisiones, así como también la forma en que sus elecciones generan eventos y tendencias. Este terreno es propenso a este atributo inercial de configuración de políticas públicas. Asimismo la economía juega un rol importante, debido a las crisis recurrentes desde inicios de los años ochenta que procrearon cambios tanto en las instituciones como en las sociedades mismas y a su vez crearon una situación de estabilidad institucional con procesos de *beneficios crecientes* en las últimas tres décadas.

¹⁰⁷ Peters, Guy B., “Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo”, en *Revista de Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 2, CIDE, México, 1995, p. 205.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Entretanto, con el propósito de identificar el cambio institucional (en forma breve y descriptiva) y comprender cómo surge y por qué, se adecuarán dos categorías analíticas para el análisis: 1) *Las oportunidades*. Descritas por la relación entre los intereses de los actores y las condiciones del contexto económico o político y que representa para los actores políticos especialmente, posibilidades de acción o restricción, o sea, se consideran los factores externos que condicionan el cambio institucional. 2) *Procesos de negociación*. Nos sirve para observar la relación entre los gobiernos, las OSC y el OGP. Además para recalcar la manera en que políticamente se aplican las reglas y se construyen acuerdos así como los recursos materiales, simbólicos y económicos que dispone cada actor. En consonancia, otra fuente de negociación son las mismas estructuras institucionales internas y la densidad de los vínculos con aliados sociales, políticos y profesionales.

Las instituciones permanecen estables por los altos costos que implica el cambio, la dificultad para evaluar con precisión el costo-beneficio en el tiempo así como por las limitaciones culturales y prácticas pasadas del funcionamiento institucional. Aunado con el *spoils system* tan característico de las administraciones públicas latinoamericanas. Además, se considera que las normas creadas persisten a menos que exista una fuerza capaz de superar la inercia de un marco legal y un legado político establecidos (*path dependence*).¹⁰⁸ Es por eso que en el sub-apartado uno se describen las estructuras institucionales del IFAI y la CGU, con la imperante labor de dejar esclarecido la permanencia y estabilidad –desde sus inicios– de dichas instituciones de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Luego en este mismo apartado de *Régimen y cambio institucional*, dividido en tres sub-apartados o secciones más, que confieren a los arreglos políticos que son la forma en que se definen los intereses y es distribuido el poder. Se muestran consecuentemente las características que permean en la duración o permanencia sobre las políticas públicas e innovación y diseño institucional. En base a tres variables principales: 1) Coaliciones políticas: las OSC en torno al OGP; 2) Comunidad de discurso: como organismo internacional, y 3) Arreglos institucionales al interior del Estado.

¹⁰⁸ Peters, *op. cit.*, p. 163.

Juan Jaime Mesina Ramírez

Para las *coaliciones políticas* se identificarán las OSC que colaboraron en conjunción con los gobiernos e instituciones de transparencia, ya que su función recae en facilitar u obstaculizar las nuevas políticas del OGP reflejadas en los Planes de Acción. El OGP como *comunidad de discurso* internacional articula la producción y la institucionalización de las ideas en los contextos nacionales de México y Brasil, dentro esta misma naturaleza, observaremos cómo se configuraron y desarrollaron políticas públicas mediante los Planes de Acción que influyen en la gestión pública, específicamente el IFAI y la CGU como responsables ante estos hechos. Y por último *los arreglos institucionales al interior del Estado* que muestran los diferentes acuerdos que se llevaron a cabo mediante las preferencias o las ideas a los tomadores de decisiones, esto en los dos contextos nacionales en análisis.

De este modo las posibilidades de cambio o incorporación de nuevos intereses en las respectivas agendas de gobierno, dependen de la capacidad de los actores para construir alianzas que les permitan persuadir o imponer sus intereses. Así se muestra en el apartado segundo, para finalizar, *la vinculación existente entre el IFAI, la CGU y el OGP*, con la intención de constatar en mayor parte la toma de decisiones de actores clave en el proceso de conformación de la Alianza de Gobierno Abierto y de manera específica, la acción individual de los responsables de las instituciones en examen: Jacqueline Peschard (IFAI) y Jorge Hage (CGU). Esto se visualizará con la acción individual de dichos actores en puestos clave.

III.1.- Régimen y cambio político-institucional

La discusión y el análisis que se entablará en las próximas páginas girarán alrededor del patrón de dependencia (*path dependence*) que siguieron México y Brasil durante el cambio, tras “coyunturas críticas”, de sus respectivos regímenes políticos; transformándose, pasando pues, de regímenes de corte autoritario a democráticos. En donde de manera interpretativa, nos acercaremos a la descripción de los hechos históricos, que están enmarcados desde principios de los años ochenta hasta nuestros días, y conducirlos a la constatación que de alguna forma u otra los procesos de democratización en AL son influidos por las crisis económicas que hemos padecido.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Así, mediante el enfoque analítico (NIH) y a través de las variables de control definidas anteriormente, distinguiremos las repercusiones que se suscitan en contextos nacionales disímiles –como es el caso de los dos países seleccionados– encontrando también similitudes en torno a cambios institucionales. Esto pues, se vuelve en prerrogativa determinante en la tarea comparativa. De esta forma, explica Octavio Rodríguez Araujo que el régimen político podemos situarlo como “...(que no gobierno) una forma de existencia del Estado que depende de la correlación de fuerzas sociales y políticas en un país y en un momento dados, además de ciertas tradiciones que tienen que ver con la cultura política generalizada, aunque no siempre asumida como tal”.¹⁰⁹ Así el aterrizaje de las variables en ciernes irá hilvanándose a lo largo del análisis.

Un primer acercamiento es considerar el proceso de cambio político en un régimen establecido como una serie de acontecimientos clave que propician las condiciones para que se procee una “coyuntura crítica”. Y para esta premisa Brasilio Sallum nos dice que:

“Tomadas en su conjunto, las explicaciones para el *timing* y la profundidad de los cambios políticos ocurridos en Brasil y México a partir de la crisis económica de inicio de los años ochenta pueden ser resumidas de la siguiente manera: en Brasil, la democratización política avanzó mucho más rápido que en México porque su régimen disponía de una organización política que producía cohesión entre las élites dirigentes mucho menor que la producida por el régimen político mexicano, y que era por eso más susceptible a las presiones derivadas de la crisis económica; al contrario, después de la crisis y gracias precisamente a la existencia de un sistema partidista menos fragmentado y polarizado que el de Brasil, México pudo implementar con mayor rapidez programas económicos consistentes y sostenidos de estabilización...”¹¹⁰

¹⁰⁹ Rodríguez Araujo, Octavio, “México, Proceso y Afianzamiento de un Nuevo Régimen Político” en *Revista Andamios*, vol. 6, núm. 11, México, pp. 205-234. Aquí: 207. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=62812720009>. Último acceso al día 10 de junio de 2012.

¹¹⁰ Sallum Jr, Brasilio, “Crisis económica y cambio político en Brasil y en México: Crítica de algunos intentos de análisis comparativo”, en Bizberg, Ilán, y Alba, Carlos (coords.), *Democracia y Globalización en México y Brasil*, El Colegio de México, México, 2004, p. 110.

Juan Jaime Mesina Ramírez

Adicionalmente, a las anteriores acepciones, tenemos que Guillermo O'Donell, refiere al régimen político como "...el conjunto de patrones efectivamente vigentes (no necesariamente consagrados jurídica o formalmente) a través de los cuales se establecen las modalidades de reclutamiento y acceso a las funciones gubernamentales; Gobierno hace referencia a las instituciones superiores del aparato estatal, cuyo acceso es determinado por el régimen vigente, y Estado se refiere a la supremacía de capacidad coactiva sobre un territorio delimitado por el respectivo estado nacional".¹¹¹ De tal manera, podemos observar que estas reglas formales se van concretizando principalmente en la década de los noventa en los dos países. El Instituto Federal Electoral (como institución) es un claro reflejo de cómo se van materializándose los arreglos políticos en torno a la construcción de patrones o procedimientos institucionales, que acoplaron a su vez, un régimen que sentó las bases para una consecuente transición política a finales del siglo xx en México. Asimismo, "en la transición política brasileña el marco jurídico-institucional permaneció, pero la forma de actuar del régimen fue siendo paulatinamente vaciada de su contenido autoritario. Estructuras de poder antes secundarias, como los partidos, el Congreso Nacional, los gobernadores fueron ganando autonomía en relación al ejecutivo central así como una mayor representatividad popular...".¹¹² Efectivamente como podemos ver en la *Tabla 2* el proceso de democratización política de Brasil inicia más pronto que en México. En este último país, con la alternancia del año 2000 terminan 7 décadas hegemónicas del Partido Revolucionario Institucional (PRI) e inicia un periodo de transición política con la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) a la Presidencia de la República. En el caso brasileño se venían gestando reformas político-sociales que se desencadenaron en la Constitución de 1988.¹¹³ A todo esto cabe considerar tres puntos clave para el ulterior análisis:

¹¹¹ O'Donell, Guillermo, citado por Hurtado, Javier en *El sistema Presidencial Mexicano. Evolución y Perspectivas*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 66.

¹¹² Sallum Jr, Brasilio y Kugelmas, Eduardo, citados por Maia, Reynaldo, en tesis doctoral titulada *Relaciones Intergubernamentales y Política de Medio Ambiente en Brasil: Un Enfoque de Gestión Intergubernamental*, Universidad Complutense de Madrid, España, 1997, p. 48, disponible en: <http://eprints.ucm.es/tesis/19972000/S1/S1032601.pdf> recuperada al día 12 de junio de 2012.

¹¹³ Cabe señalar que "Durante las dos últimas décadas del siglo pasado, Brasil atravesó un periodo de grandes cambios... Las décadas de los años ochenta y de los noventa supusieron un hito en nuestra ya secular trayectoria republicana. Estos cambios provocaron la ruptura con el antiguo orden, al acabar con la arquitectura político-institucional que durante cincuenta años –entre 1930 y 1980– (...) Tales cambios de gran envergadura fueron desencadenados por un conjunto de factores externos e internos". Cfr., Diniz, Eli, "Democracia y desarrollo en Brasil: la relevancia de la dimensión político-institucional", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 65, Barcelona, 2004, pp. 61-77. Aquí: pp. 61-62. Texto disponible en página de Internet <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1010749> al día 10 de junio de 2012.

*Open government partnership en México y Brasil:
 La transparencia como responsabilidad compartida*

Tabla 2. Cambio de regímenes políticos en AL (1981-2002)

| Regímenes autoritarios | | Regímenes democráticos | |
|------------------------|-------------|------------------------|---------------------|
| Argentina | (1981-1982) | Argentina | (1983-2002) |
| Bolivia | (1981) | Bolivia | (1982-2002) |
| Cuba | (1981-2002) | Brasil | (1981-2002) |
| Ecuador | (2002-2002) | Colombia | (1981-2002) |
| El Salvador | (1981-1983) | Chile | (1990-2002) |
| Guatemala | (1981-1985) | Ecuador | (1981-1999) |
| Haití | (1981-1992) | El Salvador | (1984-2002) |
| Honduras | (1981) | México | (2000-2002) |
| México | (1981-1999) | Nicaragua | (1982-2002) |
| Nicaragua | (1981-1983) | Panamá | (1984-2002) |
| Panamá | (1981-2002) | Perú | (1981-89/2001-2002) |
| Paraguay | (1981-2002) | República Dominicana | (1984-2002) |
| Perú | (1990-2000) | Uruguay | (1985-2002) |
| Uruguay | (1981-1984) | Venezuela | (1981-2002) |

Fuente: Teorell, Jan, Samanni, Marcus, Holmberg, Sören y Rothstein, Bo, “The Quality of Government Basic Dataset”, elaborado y adaptado en base a *The QoG Standard Dataset* versión 06 de abril de 2011. Universidad de Gothenburg: The Quality of Government Institute. Ver página de Internet, <http://www.qog.pol.gu.se>. Recuperado al día 20 de febrero de 2012.

1. La crisis económica –como coyuntura crítica– que aconteció tanto en México como en Brasil de los años ochenta a finales de los noventa, reconfiguró el orden institucional para los dos países. Su *patrón de dependencia* dejó entrever el paso de regímenes autoritarios a regímenes con tendencia a la democracia. Aunque cabe señalar que hago énfasis en los *regímenes* y sus cambios para esclarecer las disyuntivas que han atravesado los países en ciernes, que a grandes rasgos

“... Todo esto significa el cambio de una relación sistemática entre las formas económicas, sociales y políticas. Transformación que está, a su vez, profundamente influida por las trayectorias históricas del régimen político, por sus instituciones políticas y sociales, las cuales modifican la forma en la cual la economía, el sistema político y social se adaptan al sistema mundial actual. Una mutación que pasa por los actores sociales, pero no tanto porque determine su acción, sino porque modifica su capacidad de acción. Es esto lo que da sentido distinto al cambio en las

Juan Jaime Mesina Ramírez

funciones del Estado, las nuevas relaciones entre los distintos actores, los movimientos sociales y las instituciones...”.¹¹⁴

2. Que sin duda los cambios se han visto predominantemente reflejados en los órdenes institucionales de cada nación. Por consecuencia, un régimen democrático es menos opaco y tiene proclividad hacia la rendición de cuentas y transparencia de la gestión pública. Así, conforme la élite dirigente en el Brasil tenía mayor cohesión y en México pasaba lo contrario, para el segundo, la bifurcación hacia la partidocracia fue un elemento que fortaleció el régimen político y se consolidaron los acuerdos y programas económicos (externos) con mayor rapidez. Mientras para el primer caso se privilegió la vía democrática y el desarrollo económico interior como un mecanismo consensual.
3. Dadas las condiciones como “regímenes democráticos”, en donde sus principales características recaen hacia la democracia participativa en Brasil y la partidocracia en México, se fueron acondicionando elementos para que estos países, y sus líderes políticos tomaran la decisión de acercarse al OGP como una vía legitimadora del accionar gubernamental.

III.1.1.- Instituciones de transparencia en México y Brasil

La institucionalidad va acompañada de la ejecución de ciertos valores compartidos que se enraízan a través de estructuras con individuos comprometidos bajo patrones establecidos de reglas y procedimientos. Ahora bien, la puesta en marcha de la transparencia dentro del Estado no es ajena a esta disponibilidad de implementar a su vez instituciones, leyes, acuerdos, normas, procedimientos, programas, entre otros instrumentos. Como se dijo en el anterior capítulo, las leyes de acceso a la información son el eje conductor por el cual la mayoría de los países en AL lograron incrementar la rendición de cuentas y combatir la corrupción en todos los ámbitos de la vida pública.¹¹⁵

¹¹⁴ Bizberg y Alba, *op. cit.*, p. 2.

¹¹⁵ En la misma tesitura, la innovación política que pudo significar internamente la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública en México y posteriormente en Brasil, y la creación de instituciones de transparencia (pero en contextos diferentes), no fueron acontecimientos inéditos en el mundo. Más bien era notoria una fuerte corriente internacional de leyes tipo *FOIA* que pugnaba por la generalización e institucionalización de dichos procedimientos y rutinas en los lugares donde todavía no se habían establecido. Así la influencia de organismos externos se torna evidente.

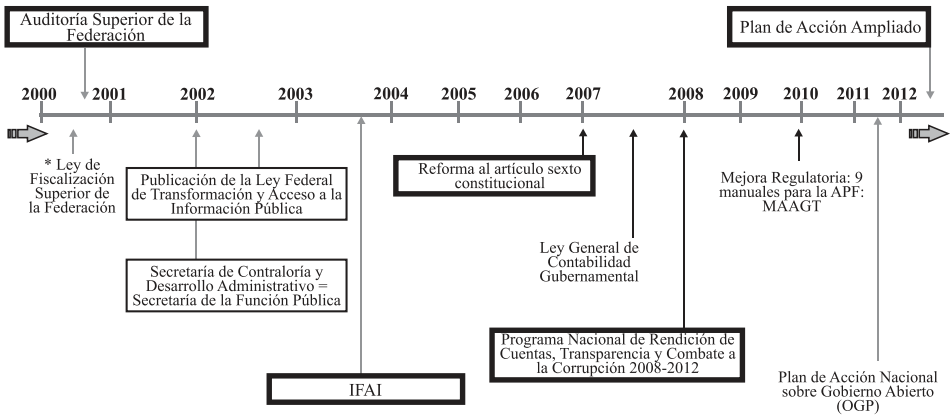
*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Sin embargo, no todas las naciones latinoamericanas recorrieron el mismo camino de acciones focalizadas en la transparencia.

Para ser más claro, el sendero de su trayectoria histórica institucional (*path dependence*) mucha de las veces es divergente. Así, con la necesidad de esclarecer la trayectoria que han seguido México y Brasil específicamente alrededor de este tema, se muestran a continuación (ver figuras 9 y 10) dos secuencias temporales o líneas del tiempo que dejan entrever los momentos clave en torno al papel de los Estados mexicano y brasileño sobre transparencia gubernamental. En México (la Figura 9) se observan los procesos mediante los cuales fueron hilvanándose las nuevas instituciones que iban a atender la fiscalización de los recursos a nivel federal, verbigracia es tanto la Ley de Fiscalización Superior de la Federación primeramente, como el organismo técnico dependiente del Poder Legislativo llamado Auditoría Superior de la Federación en segundo lugar, que básicamente se encarga de revisar el ejercicio del gasto público conforme a la normatividad vigente (con auditorías) y al presupuesto original; en dado caso que no se cumplan los parámetros de justificación de las cuentas públicas, tiene capacidad de sanción. Por consiguiente, tras dos años de la alternancia política en México y durante la administración del Presidente Vicente Fox, se aprobó la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental en junio de ese mismo año. Siendo este país uno de los pioneros en AL. Por otro lado se otorgaron otras funciones a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que cambió de nombre a la Secretaría de la Función Pública. Así también con la creación del IFAI se colmó el vacío institucional que no se había podido resolver desde la reforma constitucional de 1977 en lo que refiere al artículo sexto, que en el año 2007, se volvió a reformar para establecer definitivamente los mecanismos, órganos y procedimientos que permitiesen a los ciudadanos tener acceso a la información. Después con la Ley General de Contabilidad Gubernamental, el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (PNRCTCC) y los manuales para la administración pública federal se abrió paso para la homogeneización de los requisitos para la transparencia. Por último observamos los Planes de Acción que México acordó ante el OGP desde septiembre de 2011.

Juan Jaime Mesina Ramírez

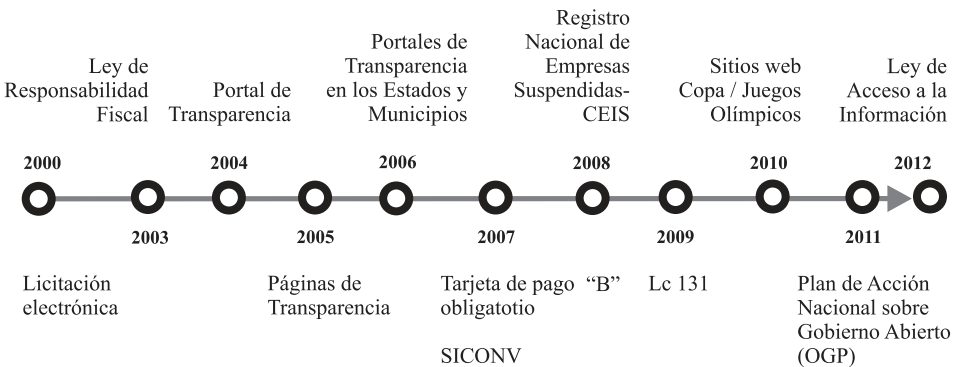
Figura 9. Secuencia temporal de la transparencia en México (2000-2012)



Fuente: Modificado del trabajo de Salas, Joel, “Gobierno Abierto en México”, *Transparencia y Democracia en América Latina*, presentación realizada en la Universidad Panamericana (Puebla) al día 09 de febrero de 2012, Secretaría de la Función Pública, México. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/81197956/Ppt-OGP-Univ-Panamericana-Mexico>. Último acceso el 20 de mayo de 2012.

En el caso brasileño (Figura 10) la secuencia temporal inicia del mismo modo en el año 2000, con la implementación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, algunos conjuntos de reglamentos, leyes y prácticas adoptadas por la federación hacia la transparencia.

Figura 10. Secuencia temporal de la transparencia en Brasil (2000-2012)



Fuente: Adaptado a partir de Angeli, Alizira E., “Acesso à Informação Pública”, *Transparência e Controle Social*, versión del 31 de julio de 2012, Controladoria Regional da União, Paraná. Disponible en: <https://www.portaldatransparencia.pr.gov.br>. Último acceso el 20 de agosto de 2012.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Pero sin duda llama la atención los mecanismos que se establecen, además de la reciente Ley de Acceso a la Información, que indican el progreso en el área, tales como la creación:

1. De la Contraloría General de la Unión –cambio de denominación de la dependencia del Ejecutivo Federal–, en 2003 con la aprobación de la Ley del *Pregón*¹¹⁶ (que torna obligatoria la información pública sobre las compras hechas por el Estado).
2. De las páginas de transparencia, que son páginas breves, con informaciones de los estados y municipios, en su mayoría. Esto en el año 2005.
3. De la tarjeta de pago obligatorio, que reduce las posibilidades de uso de cuentas tipo B, en 2007.
4. Del Registro Nacional de Empresas Inadecuadas y Suspendidas (CEIS, por sus siglas en portugués).
5. Del Sitio de los Juegos Olímpicos de 2016 y Copa Mundial de Fútbol en 2014. Reúne informaciones sobre los gastos y proyectos de obras en las ciudades-sede.
6. Y la co-presidencia de Brasil en el OGP junto a los Estados Unidos de América. En lo particular la importancia del Plan de Acción sobre Gobierno Abierto que canaliza los esfuerzos de la administración pública federal de llevar a cabo los compromisos fijados por el Poder Ejecutivo.

Por lo anterior, las constituciones políticas de México y Brasil, actualmente tienen ordenamientos en los cuales queda establecido el acceso a la información pública para cualquier ciudadano que la desee. Por ejemplo para el caso de México en el artículo 6° (apartado III) de la Carta Magna vigente se señala el derecho a la información pública.

“... El derecho a la información será garantizado por el Estado. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

¹¹⁶ *Pregón*. Este término de mayor uso en portugués significa hacer algo público, como un acto de promulgación de un asunto de interés general. Para trasladarlo al español podemos situarlo como “licitación”.

Juan Jaime Mesina Ramírez

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal, municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión,
- V. Los sujetos obligados deberán preservar documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes”.¹¹⁷

En el caso brasileño en su Constitución Política de 1988 en su artículo 5° queda especificado que: “Todos son iguales ante la ley, sin distinción de ningún tipo, garantizando a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país el derecho inviolable a la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad, de la siguiente manera: ...Todos tienen derecho a recibir de los órganos públicos informaciones de su interés privado, o de interés colectivo o general, que serán facilitados en el plazo señalado en la ley, bajo pena de responsabilidad, salvo aquellas cuyo secreto sea imprescindible para la seguridad de la sociedad y del Estado”.¹¹⁸ Empero, recientemente, para ser

¹¹⁷ Cfr. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Talleres gráficos de la Cámara de Diputados, actualizada con las reformas publicadas hasta julio de 2009, pp. 19-20.

¹¹⁸ Constitución de la República Federativa del Brasil, consultar la página de Internet <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1875> al día 24 de febrero de 2012. Para más detalle de sobre la referida ley en Brasil, véase texto completo en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm (último acceso el día 16 de mayo de 2012).

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

más específico en noviembre de 2011, inició la vigencia de la Ley de Acceso a Información Pública para Brasil (en México desde el año 2002 se cuenta con similar ley).

III.1.1.1.- IFAI

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), es un organismo que tiene tres propósitos fundamentales a su cargo: Garantizar el derecho a la información pública gubernamental, proteger datos personales que estén en manos del Gobierno Federal y resolver sobre las negativas de acceso a la información que las dependencias o entidades de gobierno hayan formulado.¹¹⁹ Ahora bien, el modo de actuación o funcionamiento del organismo descentralizado de la administración pública federal cuenta con las siguientes características: no es sectorizado, goza de autonomía operativa,¹²⁰ presupuestaria y de decisión. Esto permite que el Instituto tenga capacidad para tomar decisiones en torno a las lógicas de su funcionamiento y operación. Dicho sea de paso veamos sus cuatro funciones principales:

- *Función de resolución y regulación.* Confieren con el propósito de garantizar el acceso a la información pública y proteger los datos personales, a través de la resolución de negativas de acceso a la información, la interpretación de la ley y la expedición de lineamientos.
- *Función de supervisión y vigilancia.* Recae su importancia en la tarea de impulsar avances en la transparencia del Gobierno Federal.
- *Función de promoción.* Es troncal para fomentar y difundir los beneficios del derecho de acceso a la información e impulsar una cultura de transparencia y rendición de cuentas.
- *Función de operación y administración.* Gestión de los recursos humanos, financieros, materiales, generales, informáticos, jurídicos, seguridad. Ejecución de control interno.¹²¹

Del mismo modo sus facultades se pueden resumir en cuatro rubros esenciales:

¹¹⁹ <http://www.ifai.org.mx> Recuperado en línea: al día 10 de junio de 2012.

¹²⁰ Pero hasta la fecha no cuenta con autonomía constitucional.

¹²¹ Fueron consultados los artículos 37 y 39 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 62 del Reglamento de la misma.

Juan Jaime Mesina Ramírez

- Difundir entre los servidores públicos y los particulares los beneficios del acceso a documentos públicos, así como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de los mismos.
- Diseñar procedimientos y establecer sistemas para que las dependencias y entidades reciban, procesen, tramiten y respondan las solicitudes de acceso a la información, así como los datos personales y su corrección.
- Establecer sistemas para que las dependencias y entidades puedan enviar al IFAI resoluciones, criterios, solicitudes, consultas, informes y cualquier otra comunicación a través de medios electrónicos, cuya transmisión garantice en su caso la seguridad, integridad, autenticidad, reserva y confidencialidad de la información pública y de datos personales y genere registros electrónicos del envío y recepción correspondiente.
- Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes; vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en la ley.¹²²

También tiene facultades para vigilar el cumplimiento de las dependencias del Gobierno Federal y también de los organismos constitucionales autónomos (IFE, CNDH, Banco de México) y resolver sobre negativas de acceso a la información solamente respecto a las dependencias y entidades de la administración pública federal, incluyendo la Presidencia y Procuraduría General de la República.¹²³ Sin embargo, cabe aclarar que en lo que concierne a concentrar información de las dependencias públicas no corresponde a las facultades del IFAI, ni de solicitar a nombre de los particulares. Es el ciudadano el que tiene el derecho de solicitar la información ante las instancias correspondientes.

Como producto de la interrelación entre estructura e individuo en una institución dada, particularmente en este caso el IFAI, es como se muestra

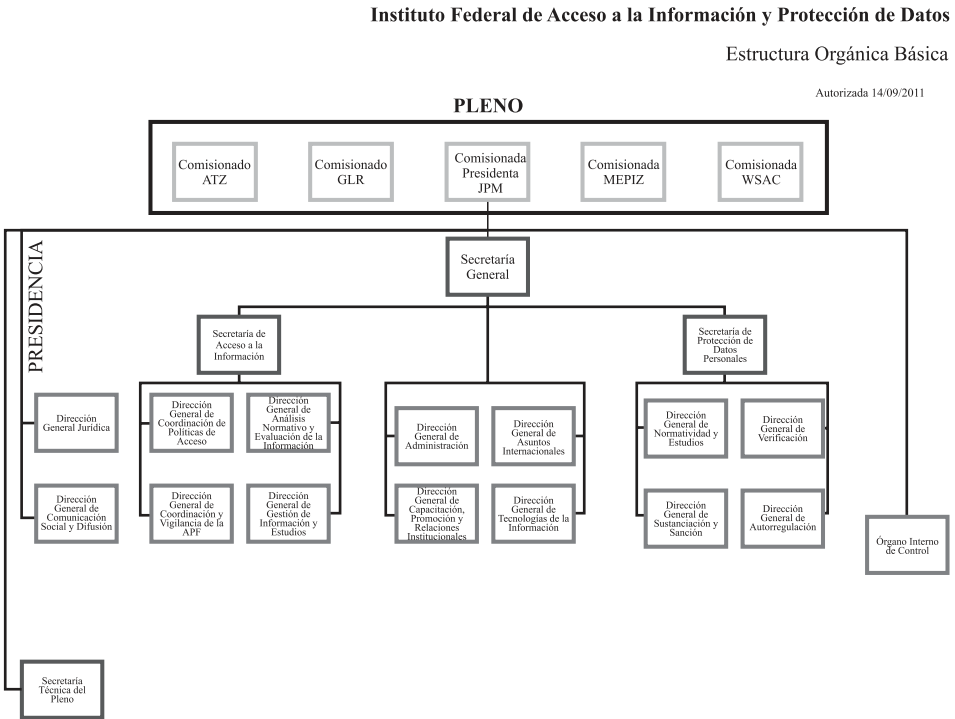
¹²² *Ibidem.*

¹²³ En este sentido Marván Laborde, María y Corona Copado, Roberto, mencionan que el actual diseño institucional del IFAI brinda una idea de su legitimidad de origen. Refiriéndose a las implicaciones de su autonomía con respecto de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Ver: “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: Una institución para la rendición de cuentas en México”, *op. cit.*, p. 584.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

en la *Figura 11* la estructura orgánica del IFAI. En donde claramente quedan establecidas las funciones de cada área, mediante los patrones y/o procedimientos vigentes en la normativa. Todo ello de acuerdo a la inercia institucional que ha establecido.

Figura 11. Estructura orgánica del IFAI (2011)¹²⁴



Fuente: IFAI, Obtenida mediante oficio (24 de octubre de 2012) de *Respuesta a la solicitud de información con número de folio 06738004012* y acceso al sistema INFOMEX. Secretaría General-Dirección General de Administración, México; recuperada al día 02 de noviembre de 2012.

¹²⁴ La estructura orgánica del IFAI, se conforma de las siguientes unidades administrativas: Cinco oficinas de Comisionado (Jacqueline Peschard Mariscal, Ángel Trinidad Zaldívar, Sigrid Arzt Colunga, María Elena Pérez-Jaén Zermeño y Gerardo Laveaga Rendón); cuatro Secretarías; catorce Direcciones Generales y el Órgano Interno de Control que como lo demarca la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 37, apartado XII) y la Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 62, depende jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública.

Juan Jaime Mesina Ramírez

III.1.1.2.- CGU¹²⁵

A grandes rasgos la Contraloría General de la Unión (CGU) es el órgano del Poder Ejecutivo Federal en Brasil responsable de dar asistencia directa e inmediata al Presidente de la República en los asuntos que, en el ámbito del Poder Ejecutivo, sean relativos a la defensa del patrimonio público y al aumento de la transparencia de la gestión por medio de las actividades de control interno, auditoría pública, inspección, prevención y combate a la corrupción. Fue creada el 02 de abril de 2001, en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, inicialmente nombrada como Corregedoria-Geral da União (CGU-PR, por sus siglas en portugués). Después con la Ley número 10.683, del 28 de mayo del 2003, se alteró su denominación como se conoce actualmente.

La CGU es responsable también, entre otras funciones, de hacer auditorías y fiscalizaciones para verificar como se está aplicando el dinero público. La institución de combate a la corrupción, ejerce esta atribución por medio de su Secretaría Federal de Control Interno, área responsable de evaluar la ejecución de los presupuestos de la República, fiscalizar la implementación de los programas de gobierno y hacer auditorías sobre la gestión de los recursos públicos federales bajo la responsabilidad de órganos y entidades públicas y privadas, entre otras funciones.

Más recientemente, con el Decreto n° 5.683 de 24 de enero de 2006, se alteró la estructura del CGU, confiriendo mayor organicidad y eficacia al trabajo realizado por la institución y creando la Secretaría de Prevención de la

¹²⁵ Es importante hacer notar que tras la entrada en vigor de la Ley de Acceso a la Información en Brasil (16 de mayo del 2012), fue definida la CGU como el órgano público responsable para el monitoreo y aplicación de la ley en ciernes, en el ámbito de la administración pública federal, con las siguientes atribuciones: a) promoción de campaña de cobertura nacional de fomento a la cultura de transparencia en la administración pública y concientización del derecho fundamental de acceso a la información; b) capacitación de servidores públicos en lo que refiere al desarrollo de prácticas relacionadas a la transparencia en la gestión pública; c) preparar relatoría anual con informaciones referentes a la implementación de la Ley en mención, encaminada al Congreso Nacional; d) establecer procedimientos, reglas y padrones de divulgación de informaciones al público, fijando el plazo máximo para actualización, y e) detallar los procedimientos de búsqueda, estructuración y prestación de informaciones públicas físicas y electrónicas en el ámbito del SIC (Servicio de Información al Ciudadano). Éste último es un medio de canalización de información pública creado por la misma ley. Para esto véase sitio web <http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/>. En concreto, se consultaron los artículos 68, 69 y 70 relativos al reglamento (decreto n° 7.724) de la ley.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Corrupción e Informaciones Estratégicas (SPCI), responsable para desarrollar mecanismos de prevención de la corrupción.

Así, la CGU pasó a tener mayor competencia, no sólo para detectar casos de corrupción, sino anticiparse a ellos, desarrollando medios para prevenir su ocurrencia. De este modo la contraloría está compuesta básicamente por cuatro unidades responsables de la conducción de actividades referentes a cada una de las áreas de actuación del órgano:

1. Control Interno ⇒ Secretaría Federal de Control Interno (SFC).
2. Inspección ⇒ Inspectoría General de la Unión (CRG).
3. Prevención de la Corrupción ⇒ Secretaría de Prevención de la Corrupción e Informaciones Estratégicas (SPCI).
4. Mediación ⇒ Oficina del Defensor del Pueblo.¹²⁶

La CGU también debe ejercer, como órgano central, la supervisión técnica de los órganos que componen el sistema de Control Interno, el Sistema de Corrección de las Oficinas de Defensor del Pueblo del Poder Ejecutivo Federal, prestando la orientación normativa necesaria. En lo que corresponde a auditoría y fiscalización de los recursos públicos, las tareas de la CGU son las siguientes:

- Evaluación de la Ejecución de Programas de Gobierno.
- Acciones de Control en los Gastos con el Personal de la Administración Pública Federal.
- Auditorías Anuales de Rendición de Cuentas.
- Auditoría de las Rendiciones de Cuentas Especial.
- Demandas externas.

Además de ser responsable de fiscalizar y detectar fraudes en relación al uso del dinero público federal, la CGU también es responsable de desarrollar mecanismos de prevención a la corrupción. Este nuevo modelo le dotó a la Contraloría los instrumentos y la capacidad de utilizar técnicas innovadoras

¹²⁶ Presidencia de la República y Contraloría General de la Unión (PR-CGU), “Acciones de la CGU en el 2008”, en *Control Interno, Prevención y Combate a la Corrupción*, CGU, Brasilia D.F., pp. 19. Disponible en http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/BalancoAcoes2008/Arquivos/balanco2008_espagnol.pdf. Último acceso al día 18 de octubre de 2012.

Juan Jaime Mesina Ramírez

en la prevención de la corrupción. Además de promover la centralización y el fomento de las acciones preventivas, la nueva estructura hizo posible la organización de una unidad de inteligencia, colocando a Brasil en sintonía con los países que se encuentran a la vanguardia en la prevención de la corrupción.

También integra la estructura de la CGU, como órgano colegiado y consultivo, el Consejo de transparencia Pública y Combate a la Corrupción. El Consejo está formado paritariamente por representantes del gobierno y de la sociedad civil, y tiene la finalidad de debatir y sugerir medidas de perfeccionamiento y mejora de las actividades de control de los recursos públicos, de promoción de la transparencia en la gestión pública y de combate a la corrupción e impunidad. En resumidas cuentas las directrices básicas de actuación de la CGU son:

- Cualificación del Control Interno.
- Responsabilidad administrativa como forma eficaz de combate a la impunidad.
- Énfasis en medidas de prevención a la corrupción.
- Articulación interinstitucional.
- Incentivo al control social.
- Incremento de la transparencia pública.
- Monitoreo y aplicación de la Ley de Acceso a la Información.
- Articulación internacional.¹²⁷

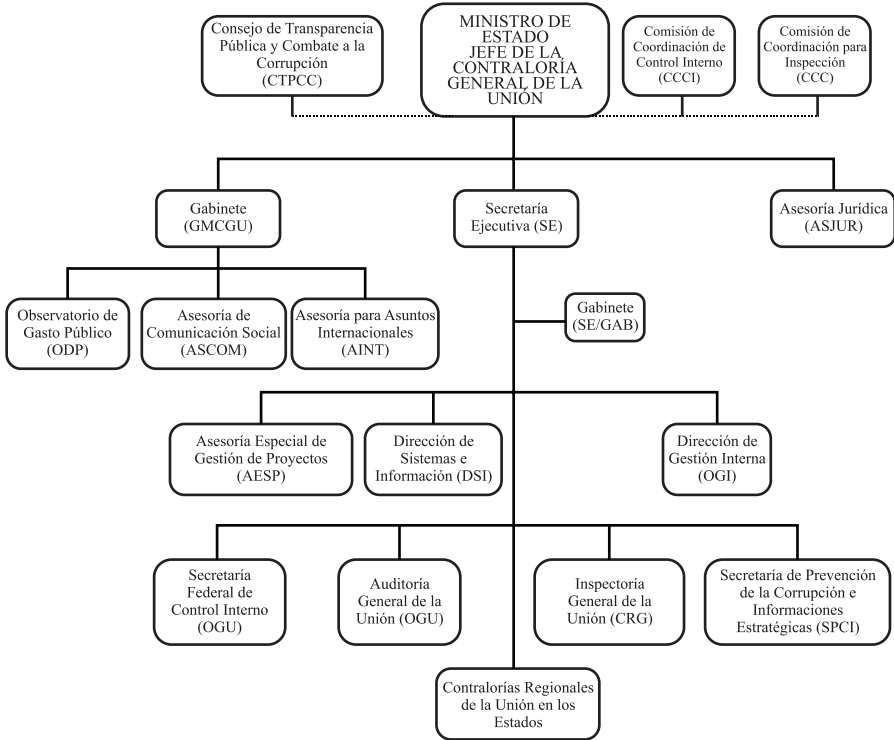
Finalmente, para determinar las áreas de actuación de la CGU, como puede apreciarse en la *Figura 12*, es mostrada la estructura organizacional de la dependencia del Gobierno Federal encargada del combate a la corrupción y rendición de cuentas pública.

Análogamente como se mostró en la Figura 11 del IFAI, en la presente institución se evidencia la interrelación estructura-individuo bajo leyes que otorgan el funcionamiento, competencias y actuación de la Contraloría. Dicho esto corresponde por ahora revisar las coaliciones políticas que están alrededor del OGP en México y Brasil en las páginas que siguen.

¹²⁷ *Ibidem.*

*Open government partnership en México y Brasil:
 La transparencia como responsabilidad compartida*

Figura 12. Estructura orgánica de la CGU (2012)



Fuente: Modificada en base a Contraloría General de la Unión (CGU), “Institucional – Estructura organizacional (organograma)”, *Acesso à Informação*. Brasília, D.F. Disponible en página de Internet <http://www.cgu.gov.br/CGU/Organograma/index.asp>. Último acceso el 06 de octubre de 2012. Nota: Fueron traducidas las nomenclaturas de cada área, empero, se dejaron tal cual las siglas originales en portugués.

III.1.2.- Coaliciones políticas. Las OSC en torno al OGP

Las coaliciones políticas juegan un rol de suma importancia en la configuración de políticas públicas para los gobiernos representados en la Alianza de Gobierno Abierto. Sin embargo debemos tomar en cuenta que la injerencia de ciertas ideas de índole estructural, como lo hemos dicho ya, configura la influencia de éstas y permea a las instituciones nacionales, que mediante nuevos arreglos políticos o económicos facilitan la propagación e institucionalización discursiva (idearia) en un *status quo*. En efecto, los organismos internacionales no son ajenos al desarrollo de reglas (reglas formales e informales), procedimientos, convenciones, acuerdos, iniciativas que están

Juan Jaime Mesina Ramírez

alrededor de la temática discutida. Aunado a que desempeñan el medio más fácil por el cual los gobiernos nacionales adoptan sus programas de acciones encaminados al *policy making*. Cabe insistir que las coaliciones políticas tienen el efecto de propiciar la duración o permanencia de las políticas públicas, induciendo la formación y configuración (o en su caso obstaculizar) de éstas.

Específicamente –hay que ser claros– que parte de los objetivos del capítulo es hilvanar el desarrollo de las políticas públicas que de forma subsecuente se desencadenaron a través de la dependencia de la trayectoria en los regímenes políticos mexicano y brasileño. Esto a manera descriptiva, interpretativa y sintética. Y para empezar, en concreto para el presente apartado, analizaremos las propuestas de las OSC de México y Brasil que invariablemente desarrollaron un parteaguas dentro del proceso de políticas públicas para los gobiernos federales (en las instituciones como el IFAI¹²⁸ y CGU) de los países en análisis. Debido a que sus decisiones y acciones fueron dirigidas a establecer compromisos en torno a la transparencia y acceso a la información (derecho a saber), rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación tecnológica. A la postre, en el siguiente capítulo, se detallarán las acciones concretas de mencionado proceso de *policy development*.¹²⁹

Empecemos por interpretar sucintamente la dependencia de la trayectoria institucional de México (recordemos: *path dependence*) y sus coaliciones de índole política. Veamos. Dadas las circunstancias históricas y/o contextuales que dieron pie al proceso de democratización vía electoral (desde sus inicios a finales de los ochenta hasta nuestros días) en la sociedad mexicana, fueron piezas clave las élites políticas educadas y/o los líderes tecnócratas que estaban inmersos en el gobierno como actores activos que lograron cambiar en forma gradual el régimen político, “con la diferencia que no impusieron una forma desviada del Estado (que hubiera sido de corta duración), sino una forma orientada en la misma lógica del Estado afín al modelo mundial de la economía y el papel de México... subordinado a las grandes potencias,... y

¹²⁸ Aunque el IFAI hace la diferencia en cuanto a independencia de la administración pública federal en México, como lo hemos dicho con anterioridad.

¹²⁹ Porque sin duda, como bien señala Pierson, la colocación de la política en el tiempo, puede enriquecer las argumentaciones que ofrecemos para los resultados sociales de interés. Incluso dice que hay que considerar “las posibilidades de que en el largo plazo, *pequeños* resultados pueden llegar a ser muy grandes, mientras que los *grandes* terminan siendo pequeños”. Cursivas mías. Cfr: Pierson, Paul, “The Study of Policy Development”, en *Journal of Policy History*, vol. 17, Número 1, Universidad de California, Estados Unidos, 2005, pp. 34-51. Artículo disponible en: http://journals.cambridge.org/abstract_S0898030600001238. Último acceso al día 30 de octubre de 2012.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

a las instituciones multinacionales en las que el gobierno de Washington ha tenido gran influencia”.¹³⁰

Con todo esto, también es pertinente caracterizar a la sociedad civil. En la medida que el proceso de transición política se dio por la vía electoral y el esfuerzo de cambio de la oposición, así como de las OSC que lucharon por la transparencia electoral, es claro que, subsecuentemente las instituciones lograron una estabilidad sostenida. Empero, a pesar de que la sociedad civil estaba fuertemente organizada en México, lo cierto es que siguió estando subordinada a los partidos políticos o al gobierno en turno y no ha logrado constituirse como un actor autónomo.

Así pues se vislumbra claramente una inercia o legado político del régimen corporativo y resultado de la forma en la cual las élites gubernamentales limitaron el proceso de democratización hacia la vía meramente electoral con el objetivo de reducir la actividad con fines participativos de la sociedad civil y sus organizaciones. Naturalmente podemos pecar que, si bien los partidos políticos están alineados a la sociedad civil, en forma básica ésta permanece circunscripta a la sociedad corporativa, lo que da proclividad a que las OSC tengan poca autonomía.

La falta en la democracia mexicana de mecanismos político-participativos que reflejen cambios en el régimen político y en sus instituciones por parte de la ciudadanía y la sociedad civil organizada son cuentas pendientes de los últimos gobiernos. Como consecuencia han proliferado acciones sociales de rechazo y protesta, como han sido los casos del EZLN en Chiapas (1994), los movimientos de la APPO en San Salvador Atenco (2006), Estado de México, y en el país entero con el movimiento estudiantil “Yo soy 132” (2012).

Después de todo abrir las puertas de los gobiernos puede ser una alternativa viable desde cualquier punto de vista, para consolidar la democracia. Mediante procesos de apertura y acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas, nuevas tecnologías, datos abiertos, participación ciudadana, en fin, con un largo etcétera. Asimismo, el OGP ha desarrollado lineamientos para que los gobiernos que participan en la Alianza se comprometan a vincular

¹³⁰ Rodríguez Araujo, *op. cit.*, p. 221.

Juan Jaime Mesina Ramírez

sus Planes de Acción a través de un proceso de múltiples partes interesadas (*multistakeholders*), con la participación activa de los ciudadanos y la sociedad civil.

Lo cual particularmente en México y también como lo veremos luego en Brasil, la participación del Gobierno Federal no estuvo relacionada con la promoción de incorporar a la sociedad civil organizada ni a la ciudadanía en el proceso del Plan de Acción inicial en septiembre de 2011; como suele pasar a veces en la toma de decisiones por medios públicos. Ello generó un descontento en las OSC. En cualquier caso tenía muy poco que había iniciado el OGP, de todas formas se estaba a tiempo para lograr hacer un Plan de Acción consensuado.

Las ocho OSC mexicanas en análisis, que son caracterizadas como coaliciones políticas en torno al OGP son: Artículo 19; Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC); CitiVox; Cultura Ecológica; Fundar; Centro de Análisis e Investigación; Gestión Social y Cooperación (GESOC); Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Transparencia Mexicana. Vale la pena mencionar que el IMCO es una de las organizaciones que forman parte del CD del OGP a nivel internacional. Por ahora las coaliciones políticas no tienen un panorama claro de los resultados concretos de cada uno de los compromisos asumidos por las dependencias en torno al Plan de Acción. No obstante, las OSC que participan en esta iniciativa y, en particular Fundar, reconocen en esta Alianza una plataforma que permite el establecimiento de una nueva relación de sociedad y gobierno a favor de la transparencia y la rendición de cuentas.

OGP ha significado el inicio de un diálogo franco en donde el gobierno y las OSC trabajan en conjunto para la construcción de una agenda común. Este diálogo ha contribuido a generar mayor entendimiento entre las *multistakeholders*. Las dependencias y entidades conocen mejor a las OSC, su agenda y objetivos que persiguen. Las OSC, por su parte, comprenden mejor los obstáculos y limitantes que el gobierno enfrenta para cumplir con las propuestas.¹³¹ Recalco, para finalizar, las propuestas de las OSC mexicanas

¹³¹ Ver: Alianza Regional por la Libre Expresión, “Informe Regional sobre Acceso a la Información Pública y la Alianza de Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*), en *Saber Más IV*, 28 de septiembre de 2012, pp. 1-128. Artículo disponible en: <http://www.alianzaregional.net/saber-mas/la-alianza-regional-presenta-el-informe-saber-mas-iv-acceso-a-la-informacion-y-ogp-en-conmemoracion-de-los-10-anos-del-dia-mundial-del-saber/>. Último acceso al día 15 de octubre de 2012.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

sobre los compromisos establecidos por éstas mismas, en colaboración con el Gobierno Federal en el Plan de Acción: aproximadamente se establecieron 36 compromisos dirigidos en resumidas cuentas al derecho de acceso a la información pública, datos abiertos, servicios públicos, transparencia en el sector privado, etcétera. En mayor parte, los compromisos están dirigidos a la publicidad de información que el gobierno está obligado en otorgar.

Por otro lado, como explica Ilán Bizberg, el caso brasileño es menester catalogarlo *sui generis* o diferente, desde una óptica latinoamericana. Básicamente porque encontramos una de las sociedades civiles más densas y activas del continente. La transición dio lugar a coaliciones políticas de primera importancia, el nuevo sindicalismo, que contribuyó a democratizar al país y que impidió el debilitamiento extremo que ha sido el destino de este actor en el resto de AL.

Esto coadyuvó a la creación del Partido del Trabajo que se construyó sobre la base de la organización de la sociedad civil.¹³² Así vemos reflejados procesos de consenso social más amplios e incluyentes. Un claro ejemplo de participación ciudadana, además que propicia la transparencia de índole fiscal es el presupuesto participativo, que se ha convertido un esquema digno de copiar en muchos países.

En lo referido a los movimientos sociales en Brasil, que surgieron durante el proceso de democratización y de la discusión de la Constitución de 1988, lograron institucionalizarse y traducirse políticamente, ejerciendo una influencia fáctica considerable sobre el régimen de partidos poco institucionalizado que se fue consolidando a partir de las OSC. Visto un poco de antecedentes históricos sobre las coaliciones políticas, cercanas a la sociedad civil, pasemos ahora a revisar el papel de éstas en la Alianza de Gobierno Abierto. Pero este punto debemos de verlo en forma separada.

A partir de la puesta en marcha del OGP y tras la decepción de las OSC en general, fue que se propuso en la primera reunión anual en Brasilia (16 de abril de 2012) una *Carta de Principios del Colectivo Brasileño para el acompañamiento del OGP* con el objetivo fundamental de obtener propuestas

¹³² Bizberg, Ilán, “Las formas de las democracias latinoamericanas” *Enjeux Sociétaux CID-Working Papers Series*, Número 10, IACCHOS-Université Catholique de Louvain, Francia, 2009. p. 13. Artículo disponible en: <http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/lagis/documents/CID-WP10BizbergDemocraciaLatinoamericanas.pdf> Último acceso al día 12 de mayo de 2012.

Juan Jaime Mesina Ramírez

que pasaran a orientar el proceso de apertura y transparencia en el contexto del *open government*. Consecuentemente se levantaron propuestas que fueron presentadas en una reunión junto a los representantes de la CGU y la Secretaría General de la Presidencia de la República (SGPR), de esta naturaleza, fue creado un Grupo de Trabajo (GT) intersectorial para que la sociedad civil participara efectivamente en el acompañamiento y revisión del Plan de Acción brasileño.

También las Conferencias Nacionales sobre Control Social y Transparencia (CONSOCIAL) es resultado de un semillero participativo que propicia el diálogo abierto, democrático y consensado sobre temáticas de rendición de cuentas y transparencia. Además, CONSOCIAL elaboró un informe donde aclara el proceso participativo de revisión y acompañamiento compartido del Plan de Acción junto el OGP.¹³³ Debemos tomar en cuenta que el Gobierno Federal de Brasil ha determinado que se habrá de hacer un nuevo Plan de Acción como en el caso mexicano. Dentro del mismo plano pasará un proceso de revisión dialogada con la sociedad civil, para que en abril de 2013 sea revisado por las instancias del OGP. Por lo demás, la sociedad civil ya se encuentra participando en discusiones sobre la metodología del Plan de Acción y la mejor manera de aplicarlo. En ese sentido, se puede mencionar la existencia de un Grupo de Trabajo (GT) de 10 OSC que fueron seleccionadas por sus pares para dialogar con el gobierno sobre los planes de monitoreo de los compromisos. Aunque no sobra decirlo, faltan las propuestas específicas de las OSC que se incluirán en el próximo Plan de Acción de Brasil.

Por ahora sólo mencionaré las OSC que participan en la reconstrucción de los compromisos brasileños ante el OGP; son las siguientes: Gpopai-USP (Grupo de Investigación en Políticas Públicas y Acceso a la Información – Universidad de Sao Paulo, por sus siglas en portugués), Pdma-FGV Direito RJ (Programa en Derecho y Medio Ambiente – Fundación Getulio Vargas, Derecho Río de Janeiro), Transparencia Hacker, W3C Brasil, Cese (Coordinadora Ecuménica de Servicio), Cfemea (Centro Feminista de Estudios y Asesoría), Artigo 19 (Artículo 19), Amarrippo (Coalición Brasileña contra la Corrupción), Instituto Ethos y Sinsepe (Sindicato de las Secretarías del Estado de Pernambuco). De esta manera en Brasil, la elaboración del Plan de Acción sobre el Gobierno Abierto deberá prever la realización de consultas para la manifestación de

¹³³ Consultado en la página de internet <http://www.consocial.cgu.gov.br/noticias/oitava-reuniao-da-comissao-organizadora-da-consocial/>. Información del 27 de septiembre de 2012.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

movimientos sociales, instituciones de investigación y demás entidades y agentes interesados. Las organizaciones de transparencia, como OSC y coaliciones políticas, lo demuestran.

III.1.3.- Comunidad de discurso como organismo internacional

Como lo hemos dicho ya, la lógica del *gobierno abierto* deja entrever algo más que tecnología a predisposición de entidades gubernamentales. Los alcances e implicaciones del movimiento *open government* se ven impulsados, para ser más claros, por la construcción discursiva,¹³⁴ que invariablemente es el resultado aproximado de la promoción ideológica que una organización o institución articula en medio del contexto social de esas ideas y la mentalidad de aquellos individuos o grupos que tienen la capacidad de tomar decisiones en materia de políticas públicas en distintos países.

En pocas palabras también, podemos establecer que los organismos internacionales actúan como enérgicos centros difusores de ideas y ejercen una gran influencia sobre las preferencias y sobre la elección de políticas de los actores en puestos clave. A esto le llamamos conceptualmente *comunidades de discurso*, como se describió en el primer capítulo.

Las aseveraciones mencionadas refundan que el OGP cuenta con las características para comprender la similitud a una comunidad de discurso. Me explico. A grandes rasgos porque se encarga de difundir ciertas prácticas –con tendencia a la transparencia y *gobierno abierto*– de la mano con la determinación e influencia sobre los procesos internos de la gestión pública, en los países miembros. Siempre y cuando se tengan planes de acción establecidos y en funcionamiento. Asimismo, la interacción entre agencia y estructura –o entre actores y contexto– crea significados compartidos que devienen en discursos duraderos que, a su vez, dan forma y contenido a las políticas públicas.¹³⁵ La principal cuestión a rescatar de todo esto es: ¿Cómo

¹³⁴ Adviértase que por “discurso” no se entiende exclusivamente la estrategia de comunicación, o la forma en que la política es presentada en memoranda o documentos oficiales. Se trata, por el contrario, de una visión más amplia: el discurso como los significados comunes construidos socialmente que dan sentido a las políticas públicas. Para esto, ver a Cejudo, Guillermo M., “Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista”, en Merino, Mauricio *et al.*, *Enfoques de política pública*, México, CIDE, 2009, pp. 97-137.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 131.

Juan Jaime Mesina Ramírez

entró el tema del OGP en las agendas públicas respectivas de los gobiernos en México y Brasil?

Se vuelve con todo pormenor en la labor a explorar. En donde la incidencia en el contenido de las políticas públicas e influencia en su proceso de agendación, diseño, implementación y evaluación del *modus operandi* del OGP con sus respectivos productos se describirán pertinentemente junto a sus efectos más importantes. Se dividirán en tres categorías: Discursos de iniciación, Acta Constitutiva (*Articles of Governance*) y el Mecanismo independiente de presentación de informes (IRM).

1. Discursos de iniciación. Los líderes y portadores de ideas de interés nacional fueron el estímulo de ejecución y puesta en marcha de la iniciativa. Una argumentación justificada (debido al vínculo estrecho entre problemas-soluciones) como anclaje de las ideas generales, planes, programas, procedimientos y políticas públicas fue el *memorándum* del Presidente de Estados Unidos, Barack Obama. Cabe destacar que el papel de tal memorándum dio énfasis en los valores compartidos, es decir, que ya se tenían en las expectativas del gobierno de Obama, y sin lugar a dudas, en las propias agendas establecidas por los organismos externos como la OCDE, FMI y BM, por ejemplo. Tras lo cual emanan las oportunidades que residen en dotar de mayor eficiencia al aparato público y agilizar los procesos de índole fiscal, principalmente la rendición de cuentas por parte del gobierno y las empresas privadas. Como resultado palpable se obtuvo la *Declaratoria de Principios del OGP*.

Aunado a que el carácter del argumento discursivo funcionó correctamente como un elemento persuasivo a escala global. Del mismo modo, en lo que se refiere a los países en análisis, tanto el Presidente Felipe Calderón como su símil Dilma Rousseff portaron los intereses clave e inmiscuyeron su elección de adherirse al OGP como un efecto que traerá inercia (legado político), principalmente en el aparato gubernamental federal, de políticas públicas acordes al *gobierno abierto*. Para pasar luego al consenso entre las múltiples partes interesadas en el OGP (procesos de negociación).

2. Acta Constitutiva. El convenio constitutivo de la Alianza detalla con toda especificidad los procesos operativos a los cuales convergen los

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

países miembros, como se describió en el capítulo anterior. Asimismo recaen los elementos estatuarios (como productos discursivos) que componen las agendas públicas que seguirán los gobiernos, el diseño institucional, la implementación de políticas públicas acorde al OGP y en cierta medida la evaluación. Pero vamos por partes para revisar el planteamiento precedente:

- i. *Agenda como pauta de acción.* La agenda de cada país se constituye, y en especial de los casos abordados, al desarrollar el Plan de Acción y entablar los compromisos concretos que tendrán que seguir durante un periodo inicial de dos años. Mediante el compartir de esfuerzos existentes relacionados con sus grandes retos seleccionados, deben incluir las estrategias concretas para *gobierno abierto* y programas continuos. Se debe tomar en cuenta que cada país selecciona sus propios retos. Ahora bien, en lo que corresponde a la misma agenda, cada gobierno establecerá un cronograma (*timeline*) para la consecutiva implementación del Plan de Acción de acuerdo a una serie de pautas recomendadas en primer lugar por el IRM y aprobadas por el CD. Pero sin menospreciar el proceso consultivo público que prosigue tras la entablación de los compromisos. Así podemos observar cómo es que un gobierno dado puede instaurar su propia agenda en torno al OGP.
- ii. *Diseño institucional.* Se explica como intermedio clave para acomodar las medidas gubernamentales en consonancia con procesos de participación ciudadana y articulación de organizaciones de la sociedad civil. También se identifica con el tipo de arreglos institucionales al interior del Estado (como lo veremos en *infra* § III.1.4), y en como interactúan las partes interesadas alrededor de las expectativas de *gobierno abierto*. Así cada gobierno *per se* diseña sus propios esquemas para llevar a cabo sus compromisos.
- iii. *Implementación de políticas públicas.* Parte sustancial de las medidas que deben tomar los países es la implementación de políticas públicas *ad hoc* al OGP, pero este proceso no sólo toma en cuenta la injerencia de los gobiernos, sino el papel de las OSC es parte fundamental. Debido a que el proceso de construcción del Plan de Acción se lleva a cabo en diálogo con gobierno, sociedad civil y sector privado. Para lograr crear e innovar políticas públicas. Así por ejemplo, todos los países deben publicar un reporte anual de

Juan Jaime Mesina Ramírez

avance tres meses después de haber terminado la implementación del primer Plan de Acción de 12 meses. En pocas palabras es un proceso iterativo de comunicación asertiva, que hilvana el consenso entre las múltiples partes interesadas para poder llegar así a acuerdos sustanciales sobre *gobierno abierto*, en la particularidad de cada contexto nacional.

3. Mecanismo independiente de presentación de informes (IRM). Es el conducto por el cual se emprende la evaluación y autoevaluación de los países miembros del OGP, como lo hemos dicho anteriormente. En pocas palabras podemos describirlo como un proceso en donde la retroalimentación (*policy feedbacks*) juega un papel toral. Se trata que los países miembros informen sus esfuerzos de consulta como parte de la autoevaluación, y el IRM deberá examinar la aplicación de estos principios; en conjunción al panel internacional de expertos (IEP) compuesto de ocho personas, que trabaja a modo de *think tanks*. Cada país seleccionará su respectivo investigador, para redactar los documentos del IRM, estos investigadores locales utilizarán los resultados de entrevistas con partes interesadas del OGP a nivel nacional, análisis de datos relevantes, informes de la sociedad civil e informes de autoevaluación de los gobiernos.

Con esto pues, se ahonda sobre la construcción discursiva que está detrás del OGP, en donde articular la producción e institucionalización de las ideas sobre *open government* es el principal motivo de acción. Aunque la imperiosa necesidad de “construir un espacio público para la deliberación informada y la confrontación de discursos alternativos en condiciones de igualdad [es fundamental]... Se trata de la responsabilidad colectiva (que incluye la responsabilidad de distintos gobiernos) de construir espacios de deliberación pública con estándares altos de argumentación –más allá de retóricas estridentes e ideologías simplificadoras– que permitan no sólo el intercambio de ideas sino la formación de significados colectivos. Ésta no sólo es una condición final ideal: es un requisito para volver realidad principios normativos abstractos de participación ciudadana y rendición de cuentas en las políticas públicas”¹³⁶ a la luz de la apertura gubernamental que sintetiza el OGP.

¹³⁶ Cejudo, *op. cit.*, pp. 133-134.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

III.1.4.- Arreglos institucionales al interior del Estado

El panorama en torno a los arreglos institucionales que se suscitaron tras la puesta en marcha del OGP en los respectivos países de estudio, parece singular conforme a lo dispuesto por las adecuaciones que se tuvieron que establecer por medio de las recomendaciones de la comunidad de discurso. Cabe mencionar que en el presente apartado se vislumbra al diseño institucional (aunque previamente se estableció la agendación), como lo hemos dicho ya, como un proceso que se desarrolla a través de la construcción discursiva de la misma iniciativa. Que crea incentivos para lograr que las instituciones como el IFAI y la CGU usen la implementación de políticas públicas para el *gobierno abierto*.

Sin embargo huelga decirlo que, “...responde a las propias características singulares del OGP, la cual no es una institución internacional representada por instancias diplomáticas ni una instancia en la cual se encuentran representadas las instancias burocráticas de los diversos países que la componen... La Alianza ha buscado integrar a aquellas agencias gubernamentales que desempeñan, al interior de sus países, un liderazgo en la promoción de los temas de *gobierno abierto* y que han logrado instrumentar mecanismos para la participación de la sociedad civil”.¹³⁷ Dicho sea de paso y en este contexto, pasaremos a desenvolver brevemente los arreglos a nivel institucional que se entablaron en los gobiernos de México y Brasil. Para lo cual el IFAI y la CGU tomaron el papel protagónico como agencias especializadas –en sus respectivos ámbitos de acción– a la transparencia y rendición de cuentas pública. Como material empírico nos servirán los informes relacionados a la gestión institucional (2011) que acompañan a su vez, los procesos que se acordaron sobre el OGP dentro de la administración pública federal, para los dos casos. En el orden acostumbrado observaremos las gestiones que tomó cada institución, que a la letra dicen:

1/ Informe de labores del IFAI (2011). Tras auspiciar la incorporación formal del Estado mexicano al OGP, el IFAI, en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de la Función Pública (SFP), el IMCO y diversas organizaciones civiles (*supra* III.1.2), puso en marcha un grupo de

¹³⁷ IFAI, “Avanza la Alianza para Gobierno Abierto” en *Comunicado IFAI/018/12*, 01 de febrero de 2012. Tomado de la página de internet <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/comunicados>. Último acceso al día 05 de noviembre de 2012.

Juan Jaime Mesina Ramírez

trabajo denominado Secretariado Técnico Tripartita (STT) integrado por un representante de las OSC, uno del IFAI y uno de la SFP. El objetivo de éste es fungir como un espacio permanente e institucionalizado de toma de decisiones, consulta, seguimiento a los compromisos, así como de comunicación asertiva entre actores gubernamentales y sociedad civil.

Esta iniciativa transexenal permitirá aumentar la posibilidad de que la sociedad civil (instituciones académicas, organizaciones civiles, entre otros organismos) incida en las políticas públicas y genere un conocimiento que contribuya a evaluar su desempeño y sus repercusiones. En su carácter de órgano garante del derecho de acceso a la información, el IFAI tiene el compromiso de actuar como facilitador de los diversos actores para conjugar un verdadero Plan de Acción de carácter nacional que comprenda en forma destacada a las OSC.¹³⁸

2/ Informe de gestión de la CGU (2011). El Estado brasileño viene buscando el mejoramiento de la gestión pública, con múltiples acciones, que demuestran que una sociedad abierta, informada y con una administración transparente puede fomentar y promover una gestión ética y eficiente de quienes son responsables del dinero público. En ese intento, la República Federativa del Brasil se adhirió al OGP. Que mediante el decreto presidencial se instan a las dependencias pertinentes a la elaboración del Plan de Acción sobre Gobierno Abierto, que deberá prever la realización de consultas para manifestación de movimientos sociales, instituciones científicas y demás entidades y partes interesadas. Particularmente también se creó un grupo de trabajo institucional, denominado Comité Interministerial Gobierno Abierto (CIGA) que entre sus funciones, debe aprobar y promover la difusión del Plan de Acción junto a la sociedad, así como permitir la articulación intragubernamental para la ejecución de medidas conjuntas, que envuelven a varios ministerios.¹³⁹

¹³⁸ IFAI, *9º Informe de labores al H. Congreso de la Unión (2011)*. Primera Edición, junio de 2012, IFAI, México. Disponible en documento electrónico en: http://www.ifai.org.mx/pdf/9o_informe.pdf. Al día 05 de noviembre de 2012.

¹³⁹ CGU, *Relatório de gestão – exercício 2011*, publicado el 13 de abril de 2012. Brasilia, CGU-PR. Tomado de la página de Internet www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/.../relatorio_gestao_cgu_2011.pdf. En lo correspondiente al Decreto del 15 de septiembre de 2011 que instituye el Plan de Acción Nacional sobre Gobierno Abierto; se revisó el artículo cuarto que confiere a las competencias del Comité Interministerial Gobierno Abierto (CIGA) y el artículo octavo sobre la consulta pública del Plan de Acción. Véase http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Dsn/Dsn13117.htm. Fuentes consultadas al día 05 de noviembre de 2012.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Como pudimos observar, la constatación acerca del desarrollo de políticas públicas a través del OGP se puede determinar tras lo visto. Claramente los arreglos institucionales configuran recursos de innovación, formación y diseño de política, de acuerdo al margen institucional preestablecido. La función principal de los arreglos institucionales al interior del Estado, estriba como lo describimos, en la transferencia de preferencias e ideas a los tomadores de decisiones (por ejemplo, los depositarios de los poderes ejecutivos en Estados Unidos, México y Brasil). Así como también la distribución del poder entre los miembros de las coaliciones políticas (las OSC alrededor del OGP).

III.2.- La vinculación entre OGP, IFAI y CGU

A continuación se pondrá énfasis en la vinculación en la cual conjugaron las instituciones de transparencia y el OGP. Trataremos de dar algunas breves argumentaciones de por qué existe tal vinculación, qué fue lo que coadyuvó a tales procesos, y por qué fueron imprescindibles los actores políticos como piezas clave para la colaboración compartida. En las próximas líneas se mencionan primeramente a los presidentes de México y Brasil como iniciadores de la puesta en marcha del OGP en cada nación respectiva, para pasar posteriormente a la acción individual que dotó de trascendencia el proceso de acoplamiento de políticas públicas (*ex ante*) en conjunción con el IFAI y la CGU: La Comisionada Presidente, Jacqueline Peschard Mariscal y el Ministro-Jefe, Jorge Hage Sobrinho, cada uno por separado.

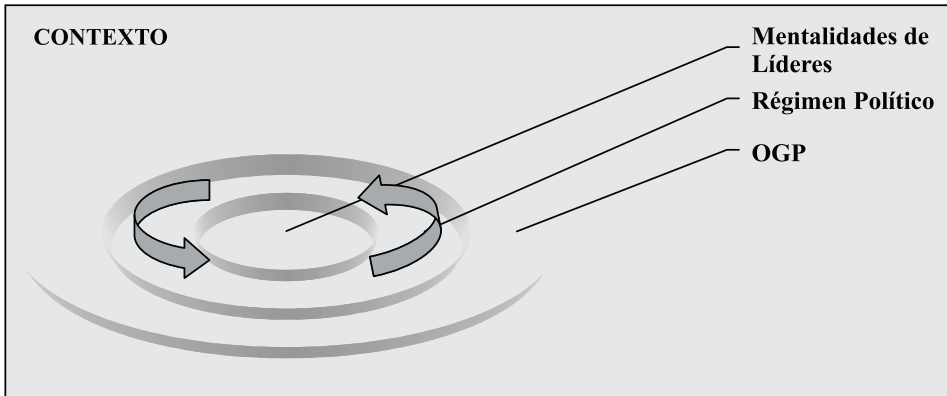
Mediante la toma de decisiones de los líderes políticos y/o actores que representan sus preferencias como una idea de Estado o de interés nacional, queda reflejado en cierta medida un efecto sobre las políticas públicas que se estaban gestando en contextos nacionales diferentes. Pero una toma de decisión no viene acompañada sola, sino que es moldeada por condiciones apropiadas para su puesta en marcha. En la misma tónica, hay que recalcar que la configuración de una política pública sea cual fuere su propio contexto, supone dos procesos íntimamente relacionados y complementarios: la ubicación del tomador de decisiones en un puesto clave y la articulación de una idea de política pública con preferencias, intereses o mentalidades.

Es por eso que se plasmaron anteriormente los discursos por parte del Presidente Felipe Calderón y Dilma Rousseff como muestras claras de la interpretación discursiva de los líderes políticos, que son influidos, asimismo,

Juan Jaime Mesina Ramírez

por tres factores: el contexto, las *comunidades de discurso* (en nuestro caso el OGP) y el régimen político establecido. Para vislumbrar el arquetipo que estoy fundamentando a continuación se presenta la subyacente *Figura 13*:

Figura 13. Arquetipo: Contexto, comunidad de discurso y régimen político



Fuente: Elaboración propia, a partir de Lee, Bradford A., “The miscarriage of Necessity and Invention: Proto-Keynesianism and Democratic Status in the 1930s”, en Hall, Peter A., *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*. Princeton, Princeton University Press, 1989.

Como podemos ver las flechas señalan los factores envolventes de arreglos institucionales al interior de un régimen político determinado, en donde además “...los anillos representan un conjunto de actores, contextos institucionales, o localizaciones de presiones, restricciones y valores; todos están acomodados más o menos dependiendo de su proximidad al punto central de decisión en una estructura nacional de poder”.¹⁴⁰ Debe señalarse que tras la implementación de los planes de acción se fueron adecuando políticas públicas, en donde de alguna manera se entabla la formación y diseño institucional por parte del IFAI y la CGU. Estos procesos se lograron concretizar debido al soporte de coaliciones políticas y/o las OSC que hilvanaron los mecanismos para la puesta en marcha de los reglamentos y principios del OGP.¹⁴¹ En pocas palabras los *equilibrios múltiples* y la *contingencia* estuvieron presentes en torno a la configuración, innovación y diseño de políticas públicas sobre transparencia en México y Brasil.

¹⁴⁰ Lee, *ibidem*, p. 152.

¹⁴¹ Todo ello en base a las *oportunidades* que subsisten en la implementación de políticas públicas del OGP y los *procesos de negociación* a los que necesariamente se tuvieron que acoplarse tanto los gobiernos como las OSC de los dos países.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

III.2.1.- Acción individual: Jacqueline Peschard y Jorge Hage

Los actores o líderes políticos que coadyuvaron la homogeneización de los criterios del Plan de Acción-OGP, fueron Jacqueline Peschard y Jorge Hage; su acción individual alrededor de los arreglos institucionales al interior de los estados mexicano y brasileño fue crucial. Pero antes de ahondar más sobre el *modus operandi* de estos actores políticos sobre el OGP, por ahora de manera breve, se describirá la trayectoria de estos funcionarios públicos que siguieron un modelo de prácticas o normas que están como telón de fondo del reclutamiento y ascenso de la élite tecnócrata en nuestros países.

En primer lugar, Jacqueline Peschard, su carrera ha sido predominantemente académica y encaminada hacia la docencia-investigación de índole sociológica y política. Nació el 14 de agosto de 1947 en la Ciudad de México. A grandes rasgos el punto de inflexión en su trayectoria ocurrió cuando formó parte como Consejera Electoral del Consejo General del IFE (1996-2003), en donde el país transitaba en un reacomodo institucional, que instauró al IFE con credibilidad –por primera vez elecciones limpias en 1997– a nivel global y que particularmente posicionó a Peschard a un mayor estatus y poder dentro de la élite y la academia.

Después fungió como asesora para las elecciones de Irak en octubre de 2004, siendo posteriormente miembro del Alto Consejo para la Transparencia de los Programas Sociales, en el PNUD, de octubre de 2005 a octubre de 2006. En suma la concordancia de acción entre el orden democrático establecido con miras a elecciones limpias y el conocimiento en la materia (poder) de Peschard sobre las problemáticas-soluciones contemporáneas en México ayudaron a que el pleno del IFAI –previa propuesta del Poder Ejecutivo y ratificación del Senado de la República– nombrara por unanimidad el 13 de abril de 2009 a Peschard como Comisionada Presidente de este organismo ciudadano. En estas fechas en la cual se redactan las presentes líneas, sigue en el cargo. Su predecesor fue el politólogo Alonso Lujambio Irazábal, primer Comisionado Presidente del IFAI y doctrinario del Partido Acción Nacional.¹⁴²

¹⁴² En correlación a su biografía, se puede mostrar en la obra su afinidad hacia el partido político. Ver: Lujambio, Alonso, *La democracia indispensable. Ensayos sobre la historia del Partido Acción Nacional*, DGE-Equilibrista, México, 2009.

Juan Jaime Mesina Ramírez

Ahora bien, en lo que cabe a la temática planteada, cuando recién México se había adherido al OGP, María Marván Laborde integró el CPI en representación del IFAI, como comisionada para ese entonces del instituto de transparencia. Así Jacqueline Peschard ocupó a partir del 26 enero de 2012 el lugar que dejó vacante la ex comisionada, al ser nombrada consejera del IFE. De tal manera que Peschard manifestó en ese momento que:

“El IFAI confirma y ratifica su compromiso con el diseño de una alianza para el Gobierno Abierto con autoridades y organizaciones de la sociedad civil, a fin de avanzar en los principios del gobierno abierto a través de los planes de acción a nivel nacional, que permitirá compartir las buenas prácticas y empoderar a los ciudadanos para alcanzar mejores y más eficientes servicios públicos”.¹⁴³

Como se puede observar en la misiva, Peschard expone los argumentos discursivos e ideológicos de la incorporación de México a la iniciativa multilateral, con todo ello, dispuso de la colaboración institucional en forma compartida para posibilitar las acciones encaminadas a la apertura gubernamental, claro está, con políticas públicas acordes a los planes de acción y retos de la Alianza. Empero vale preguntarse: ¿Qué significa para Peschard trabajar en torno al OGP?

En un artículo elaborado por ella misma y publicado en el periódico *La Jornada* dice que la Alianza de Gobierno Abierto representa “...fortalecer la transparencia gubernamental, combatir más eficazmente la corrupción, dar mayor injerencia a los ciudadanos en los asuntos públicos y aprovechar el despliegue de las nuevas tecnologías para hacer más eficaz el desempeño gubernamental, sujetándolo al riguroso escrutinio público”.¹⁴⁴

En pocas palabras Jacqueline Peschard como actora política y portadora de ideas nacionales en puesto clave, representa sus preferencias no como fuera del área de trabajo de la administración pública federal o del Estado¹⁴⁵ (cosa

¹⁴³ IFAI, “Jacqueline Peschard se incorpora al Comité Promotor de la Alianza para el Gobierno Abierto, con sede en Washington”. En: *Comunicado IFAI/12/12*, con fecha del 26 de enero de 2012. Último acceso al día 06 de noviembre de 2012.

¹⁴⁴ Peschard, Jacqueline, “Hacia una cultura global del gobierno abierto”, en línea <http://www.jornada.unam.mx/2011/09/28/politica/014a1pol> al día 27 de febrero de 2012.

¹⁴⁵ Aunque el carácter especial del IFAI, es decir, su autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, respalda no estar subordinado a ninguna Secretaría de Estado pero sí estar bajo un control normativo del Gobierno Federal en lo que confiere a la asignación de recursos.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

que en la academia sí pudiese hacerlo), sino todo lo contrario, articula la producción e institucionalización del discurso de *gobierno abierto*. Y más aún, el IFAI como organismo de carácter ciudadano y referente de la transparencia en México, le compromete más sin lugar a dudas. Al fin de cuentas Peschard tiene el efecto con mayor relevancia, el de focalizar las nuevas políticas públicas de *open government* dentro de las diferentes competencias del órgano garante al interior del Estado mexicano, y colaborar específicamente con la Secretaría de la Función Pública (Gobierno Federal) en concordancia por primera vez, como *primus inter pares* junto a las OSC.

Por otra parte, en segundo lugar, la participación de Jorge Hage en la implementación de acuerdos y acciones en materia de rendición de cuentas, transparencia, acceso a la información y *gobierno abierto* tuvo un papel imperante en Brasil. Pero antes que nada veamos la trayectoria de este funcionario público. Jorge Hage nació en Salvador, Bahía el 5 de mayo de 1938, su formación básicamente se alinea hacia el Derecho Público que al igual que Jacqueline Peschard se interesó por la docencia. Su carrera política inició cuando fue elegido alcalde de Salvador, luego diputado local, por la provincia de Bahía y diputado federal. Participando también en la Asamblea Nacional Constituyente (1987-1988).

Este hecho marcó un periodo en el cual Hage se relacionó con la élite política brasileña de ese entonces, que sin lugar a dudas la Constitución de 1988 edificó el desarrollo y la consolidación democrática de Brasil, al construir alianzas estrechas con la sociedad civil y en un escenario del declive de los anillos burocráticos que antes coexistían en el Brasil. Luego, análogamente como Peschard, pero con diferente función, se desempeñó como consultor internacional de la Organización de Estados Americanos (OEA), en las misiones de Argentina y Venezuela, además de haber sido consultor en Bolivia y Colombia. Hage ingresó por concurso público en la magistratura de Brasilia (1991-2001), enseguida asumió la función de coordinador de la Asesoría de la Presidencia del Tribunal de Justicia del Distrito Federal (TJFD), hasta 2003. Ese mismo año, asumió el cargo de Secretario Ejecutivo de la CGU. Es Ministro de Estado jefe de la CGU desde junio de 2006.¹⁴⁶ Cabe resaltar que ha permanecido en el cargo que depende directamente del Poder Ejecutivo,

¹⁴⁶ Con información de la página de internet siguiente: <http://www.brasil.gov.br/noticias-1/historia/2011/01/05/perfiles-de-los-ministros-controladuria-general-de-la-union-jorge-hage>. Recuperada al día 06 de noviembre de 2012.

Juan Jaime Mesina Ramírez

durante los últimos gobiernos de izquierda (PT-Partido de los Trabajadores) con el ex presidente Lula da Silva y ahora con Dilma Rousseff.

El proceso institucional por el cual atravesó la CGU para ajustar medidas *ad hoc* a la construcción discursiva del *gobierno abierto* fue variado. De alguna manera Hage empieza a adentrarse en la lógica *open government* desde que el Gobierno Federal brasileño, como se dijo en el primer capítulo del texto, fue convocado a participar por el Presidente Obama en la nueva iniciativa como líder junto a Estados Unidos. Ante esto Jorge Hage se reunió en Washington para sentar las bases de lo que luego sería el lanzamiento formal del OGP. Allí recaló que dos fueron las principales motivaciones para la alianza de apertura gubernamental,

“1) el momento que atraviesa el mundo, donde hay una clara falta de confianza en los gobiernos democráticos, y, por otro lado, 2) las amplias posibilidades abiertas por el Internet, por las redes sociales y por los avances de la tecnología, que abren nuevas fronteras para la participación de los ciudadanos en las acciones y en las políticas de gobierno y en el control de sus actos”.¹⁴⁷

Para Jorge Hage esta sinergia quiere decir que: “...cuanto mayor es la exposición y publicidad de los gastos y actos públicos, menor será el espacio de corrupción... Todo esto significa una apuesta a la democracia, en la renovación de los pueblos, en las instituciones, en los mecanismos democráticos de gobierno”.¹⁴⁸ Sin embargo no todo estaba dicho, aún el gobierno brasileño tenía que adoptar la Ley de Acceso a la Información, para que así cumpliera con los criterios establecidos por el OGP y por organismos internacionales. La agenda de Hage estuvo repleta para los meses de abril y mayo de 2012 en donde para esas fechas primeramente se concertó la Primera Reunión Anual de la Alianza, en Brasilia, entre los días 17 y 18 de abril. A la postre con la entrada en vigor de la Ley de Acceso a la Información el 16 de mayo, y para finalizar, la primera conferencia CONSOCIAL, la cual tiene como objetivo trazar las directrices de actuación para asegurar la efectividad de las políticas públicas de promoción a la transparencia y de participación social.

¹⁴⁷ CGU, “Jorge Hage participa, nos Estados Unidos, de evento que consolida Parceria para Governo Aberto”, *Assessoria de Comunicação Social*. En: <http://www.cgu.gov.br/imprensa/Noticias/2011/noticia12511.asp> (16 de abril de 2011). Último acceso al día 06 de noviembre de 2012.

¹⁴⁸ Cito palabras textuales de Hage, Jorge, consultado en la Red Mundial, http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_noticia=180946&id_secao=1 a la fecha 04 de junio de 2012. Traducción mía.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Así pues, en el marco de mecanismos de participación directa hacia la sociedad, Jorge Hage logró cumplir expectativas tanto para la Alianza de Gobierno Abierto como para el desarrollo de la transparencia en Brasil.¹⁴⁹ Se ejerció también la colaboración institucional, ejemplo de ello es el CIGA. Sin embargo no se supieron estructurar (CGU) transversalmente hacia la sociedad civil con organizaciones de transparencia específicas.¹⁵⁰ Por consiguiente, dentro del contexto de la Primera Reunión Anual en Brasilia, se propuso la creación de un Grupo de Trabajo (GT) que articulara a las OSC más estrechamente y tiendan a ser encaminadas a proponer en conjunto compromisos específicos al Plan de Acción de Brasil.¹⁵¹ Al igual que en México se ha cumplido con focalizar las medidas necesarias para establecer la construcción discursiva del *open government*, solamente que se ha concretizado en tiempos diferentes. En abril de 2013 el gobierno brasileño tendrá apenas su Plan de Acción Renovado, o sea, con la incorporación de compromisos directos entre gobierno y las OSC.

Para vislumbrar el desenvolvimiento de la CGU, especialmente de la acción individual de Hage, precisaré a continuación una conclusión al respecto: La fuerte inmersión del aparato público en lo correspondiente a formalizar e institucionalizar las ideas del OGP fue un arma de doble filo. En primer lugar porque se concretizó un avance sin igual de la CGU y por parte de Hage también, en terminar el Plan de Acción rápidamente. Con una calendarización de procesos e infraestructura acorde a las soluciones de *gobierno abierto*, incluso antes de la Primera Reunión Anual en Brasilia. Pero en contraparte, como desventaja, la conjunción entre las OSC estuvo muy apartada desde sus inicios, es decir, Hage le cedió mayor relevancia a mejorar los servicios públicos y la integridad pública. Sin embargo no hay que demeritar la incipiente

¹⁴⁹ La declaración de principios del Colectivo Brasileño otorga luz a tal afirmación. Ver: *Carta de Principios do Coletivo Brasileiro para o acompanhamento da Parceria para Governo Aberto*. Disponible en línea https://groups.google.com/forum/?fromgroups=#!topic/ogp-br/Y6_npcczXYQ. Último acceso al día 30 de agosto de 2012.

¹⁵⁰ Efecto de ello es la deliberación del Grupo de la Sociedad Civil (ogp-br) sobre la composición del GT para definir la propuesta de participación social en el CIGA y en la gestión del trabajo conjunto, conformando las OSC específicas. Véase texto completo en página de Internet https://groups.google.com/forum/?fromgroups=#!msg/thackday/ooN04G_4214/pz_F2WST69sJ Consultada al día 20 de agosto de 2012.

¹⁵¹ Algo parecido a lo que había hecho México con el Plan de Acción Ampliado (en el próximo capítulo detallo lo que quiere decir este tipo de Plan de Acción). En la misma tónica, Brandão determina algunas sugerencias sobre el proceso al que debe adaptarse el gobierno de Brasil, haciendo un análisis comparativo de la problemática. Cfr. Brandão, Bruno, *Sugestões para o processo de revisão do OGP no Brasil: lições do processo participativo desenvolvido no México*, (19 de julio de 2012). Disponible documento electrónico en https://groups.google.com/forum/?fromgroups=#!topic/ogp-br/_htTAH-Thpo. Recuperado al día 06 de agosto de 2012.

Juan Jaime Mesina Ramírez

focalización de políticas públicas, que al igual que México, cumplieron con las expectativas programadas.

La vinculación entre IFAI, CGU y el OGP no solamente se queda ahí, sino que trata de enlazarse a escala continental también, que claro está, son expectativas propuestas por el OGP. Reflejo de ello fue el *Diálogo Regional por el Gobierno Abierto. Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana como elementos del Gobierno Abierto: Discusión sobre avances, retos y oportunidades*, celebrado en la Ciudad de México (20 de marzo de 2012), en donde el gobierno mexicano (IFAI, la SFP y la Secretaría de Relaciones Exteriores) en conjunción con el OGP y la OEA convocaron a la organización de dicho evento. Tuvo como objetivo fomentar a grandes rasgos el intercambio de experiencias y buenas prácticas, así como analizar la agenda de transparencia en AL.¹⁵²

En ese mismo evento Peschard planteó la necesidad de que los países de AL trabajen en un plan conjunto de acceso a la información y transparencia, en el marco del OGP. Ahora bien, en lo que corresponde a la vinculación que hemos hecho referencia, el comentario del Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la SRE, el Embajador Juan Manuel Gómez Robledo, sostiene que el hecho de que exista el intercambio de las mejores prácticas entre países de AL ayudarán a fortalecer la integridad, el combate a la corrupción; además de que fortalecerán el cumplimiento de los Planes de Acción de cada país en materia de transparencia.

Y en su oportunidad Hage expresó su satisfacción por la realización del Diálogo y al tiempo hizo énfasis en la importancia del OGP. Por ejemplo indicó que ha sido un instrumento conformado por esfuerzos globales, que en el último año, ha permitido fortalecer la transparencia, y la gobernanza de los países en que se han adherido a dicha Alianza y sus acciones de prevención y combate a la corrupción. Consideró que el OGP simboliza el comienzo de un cambio cultural que dará paso a la cultura de la transparencia, que se debe consolidar.

Pero un hecho que dejó claramente esclarecido en torno a la vinculación fue el evento organizado por el OGP en el marco del primer aniversario de la

¹⁵² Consultado en la Red Mundial <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/marzo-2012/comunicado-200312.html>. Último acceso al día 01 de septiembre de 2012.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Alianza, nombrado: *A un año: del compromiso, a las acciones*; realizado en la ciudad estadounidense de Nueva York, en donde el IFAI al participar, propuso impulsar el fortalecimiento de los institutos de transparencia en AL. Asimismo, y como parte de los objetivos planteados en el IV Encuentro de la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), celebrado el 17 y 18 de septiembre en la capital mexicana, se encomendó de igual forma en el foro del OGP llevar a cabo eventos que permitan el intercambio de experiencias y de buenas prácticas, que abran espacios de colaboración entre las instituciones y los actores interesados en estos temas.¹⁵³

En síntesis y ante los elementos empíricos mostrados con anterioridad puede generalizarse que la vinculación entre las instituciones de transparencia en AL y específicamente en México y Brasil, está encaminada en abrir paso a la gestión compartida de la transparencia. En donde en aras de revertir las crisis de legitimidad de las instituciones democráticas, originadas por complejas circunstancias históricas, con el OGP vemos un objetivo claro: encauzar una relación más estrecha entre gobierno y sociedad. Porque como dice Olvera, “...El discurso de los derechos, la ciudadanía, la participación y la rendición de cuentas se ha instaurado firmemente en el horizonte normativo de la vida pública. Falta traducirlo en proyectos aún más amplios y compartidos, cuyas bases ya existen en prácticas e instituciones concretas que están disponibles en la experiencia colectiva...”¹⁵⁴ sólo es cuestión de traslapar mecanismos de acción responsable.

Conclusiones

Recapitulo. De acuerdo al enfoque NIH de tipo voluntarista e interpretativo, en donde el nivel del análisis recae en el papel del liderazgo y acción por parte de políticos dentro de los gobiernos (dentro de las estructuras de las instituciones), es como pretendimos explorar –mediante el uso de nuestras variables– el régimen y cambio político-institucional¹⁵⁵ en México y Brasil. Sin dejar de lado la injerencia del OGP.

¹⁵³ IFAI, “Impulsa el IFAI en Nueva York el fortalecimiento de institutos de transparencia en Latinoamérica”. En: *Comunicado IFAI/132/12*, con fecha del 27 de septiembre de 2012. Recuperado al día 06 de octubre de 2012.

¹⁵⁴ Olvera, *op. cit.*, p. 382.

¹⁵⁵ *Cfr.* Mahoney, James y Snyder, Richard, “Rethinking Agency and Structure in the Study of Regime Change”, en *Studies in Comparative International Development* 34, número 2, verano de 1999, p. 10. En el sitio web: http://brown.edu/Departments/Political_Science/documents/RethinkingAgencyandStructure.pdf. Recuperado al día 29 de mayo de 2012.

Juan Jaime Mesina Ramírez

Como primer paso nos abocamos a describir que las crisis económicas recurrentes por las cuales atravesaron los regímenes mexicano y brasileño, lograron permear mediante coyunturas críticas el desarrollo de instituciones, con el propósito de estabilizar el *status quo*. Aunado a que también, “dicho de otro modo, un cambio importante en el contexto socioeconómico o político de una sociedad tiene efectos sobre el contenido de las preferencias y de las ideas de los principales actores políticos, sobre sus intereses y, por lo tanto, sobre la configuración de las alianzas y coaliciones políticas; desde luego, también sobre la estructura de la administración pública y del gobierno”.¹⁵⁶

Necesariamente las instituciones, en nuestro caso de transparencia, al estabilizarse a partir de los primeros años del siglo XXI (tanto el IFAI como la CGU), tuvieron que seguir una secuencia histórica marcada por la inercia normativa y/o legado político (*path dependence*) que obligó a que fueran modificando poco a poco sus respectivas competencias. Las secuencias temporales de la transparencia –mostradas en *supra* § III.1.1– evidencian el transcurso de los beneficios crecientes.

Ahora bien, en lo correspondiente a las coaliciones políticas fue diferente el desenvolvimiento, como lo hemos dicho con anterioridad, en México presentaron mayor proclividad hacia el OGP, por el contrario en Brasil, en una sociedad civil más densa, presentó menor proclividad y mayor retraso en su conformación de coaliciones políticas alineadas al OGP y al propio gobierno.

Aunque aún en estos días, todavía no ha existido una promoción exhaustiva por parte de los gobiernos nacionales en torno al *open government*. Por lo tanto las OSC que se agruparon a la Alianza, no presentaron inconvenientes. Más aún, el proceso por el cual se alinearon a las expectativas de los Planes de Acción en los dos países, fueron procesos limpios –cabe señalar la indiscutible transparencia de éstos–; o sea, no hubo coaliciones políticas disidentes alrededor de la Alianza de apertura gubernamental ni en México ni en el Brasil.

Con respecto a la construcción discursiva, es claro de que la evidencia más relevante que del poder presidencial, por sí solo, era insuficiente para cumplir los prerequisites del OGP y la puesta en marcha de políticas públicas, la muestra, la serie de procesos que se propusieron hacer los gobiernos, especialmente

¹⁵⁶ Farfán Mendoza, *op. cit.*, p. 118.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

las instituciones de transparencia. Incluso en Brasil, el Congreso Nacional tuvo que aprobar la Ley de Acceso a la Información, para cumplir así, con los criterios de elegibilidad que proponía la Alianza. Por lo demás, el OGP como comunidad de discurso configuró los arreglos institucionales al interior del Estado, es decir, en una adecuación institucional para tomar políticas públicas por parte del IFAI y la CGU en sinergia con la comunidad.¹⁵⁷ De acuerdo con las oportunidades y los procesos mismos de negociación que se llevaron a cabo en su etapa inicial. Se tienen dos ejemplos especiales: el Secretariado Técnico Tripartita (STT) mexicano y el Comité Interministerial Gobierno Abierto (CIGA) brasileño.

De este modo, la acción individual tanto de Peschard como Hage siguió un patrón de ascenso y reclutamiento de la clase política establecida –en contextos diferentes– correspondientes a los acuerdos mencionados que, sin la combinación entre estructuras estatales y éstos mismos actores políticos, no hubiese sido posible la configuración de políticas públicas compartidas del OGP.

Finalmente observamos la convergencia de múltiples partes interesadas que, como se ha visto, se entrelazan en una plataforma que trata de ser más horizontal y menos asimétrica, y que camine bajo pautas de aprendizajes conjuntos y responsabilidad sobre transparencia; por eso la vinculación sobre *gobierno abierto* atañe tanto a las instituciones de transparencia como al OGP.

¹⁵⁷ Sin pormenorizar que las agencias internacionales de desarrollo coadyuvaron a poner el terreno fértil para construir dicha sinergia.

CAPÍTULO IV

ESTUDIO EMPÍRICO. LOS PLANES DE ACCIÓN DE MÉXICO Y BRASIL

CAPÍTULO IV

ESTUDIO EMPÍRICO. LOS PLANES DE ACCIÓN DE MÉXICO Y BRASIL

Introducción

Con sólo revisar el título que presenta este capítulo, pareciera que se trata de un estudio que no tuviera relación alguna con lo que se fue analizando. De hecho contrasta en cierta medida del capítulo anterior, porque tras lo visto todo se asemeja, concuerda el análisis de tipo cualitativo, es mayor sin lugar a dudas. Sin embargo, el trabajo sería insuficiente si dejara a un lado los elementos cuantitativos que logran percatar el proceso, avance y consolidación del OGP en AL; especialmente en los países en análisis. Un breve estudio empírico nos permitirá focalizar las variables, a través de los casos, datos y resultados en clave comparada, de los respectivos Planes de Acción (PA), para ir de la mano con los propósitos primordiales de la tesis. Porque de alguna forma hemos observado el proceso de configuración de políticas públicas (*ex ante*), ahora corresponde, explorar las políticas públicas sobre *gobierno abierto* en su proceso de desarrollo e implementación (*ex post*).

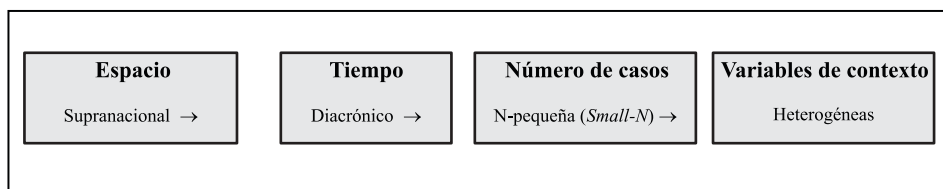
Controlar las generalizaciones empíricas obtenidas (de la mano con las variables ponderadas anteriormente), con el objetivo incipiente de encontrar vínculos referentes a diferencias y similitudes, esto, derivado de la lógica clasificatoria de los casos de México y Brasil en lo que concierne al OGP, es premisa fundamental en las próximas líneas del último capítulo. Al margen que como lo ha dicho Dieter Nohlen, se tratará el método comparativo como un “procedimiento de la comparación sistemático de casos de análisis que en su mayoría se aplica con fines de generalización empírica y de la verificación de hipótesis”.¹⁵⁸ De este modo esta tarea se convierte en un proceso relacional incluyente, que puede construir puentes y asociaciones entre sí.¹⁵⁹ Es decir, en lo que involucra en ubicar las unidades de espacio, tiempo, número de casos y variables de contexto; que específicamente se relacionan de la siguiente manera (ver Figura 14):

¹⁵⁸ Nohlen, Dieter, *Método comparativo*, disponible en: www.rzuser.uni-heidelberg.de/.../diccionario_metodo-comparativo Último acceso al día 10 de marzo de 2012.

¹⁵⁹ Cfr. Sartori, Giovanni, “Comparación y método comparativo”, en cit., y Morlino, Leonardo (coords.), *La Comparación en las Ciencias Sociales*, Alianza Editorial, Madrid, 2004, pp. 29-49.

Juan Jaime Mesina Ramírez

Figura 14. Aplicación de la comparación



Fuente: Construcción propia.

Es de destacar que la unidad *supranacional*, especifica el desenvolvimiento espacial del objeto en análisis, complementario a la secuencia temporal –unidad de *tiempo*– en donde los sucesos acontecen en momentos distintos y en forma longitudinal (diacrónicamente). Un breve ejemplo son los PA que tanto en los casos de México (A) como de Brasil (B) no tienen el mismo *timing* (ver *infra* § IV.4.1). Además, resulta obvio que los casos en ciernes solamente son dos (unidad de *número de casos*); y por último tenemos el examen unitario de variables en contextos heterogéneos. Se puede también establecer así que el método comparativo a veces se limita a la historia comparada, y de igual forma principia con la utilización y jerarquización de las variables (como lo hemos venido realizando hasta el momento), que por lo común se agrupan en tres rúbricas generales de lo cultural, lo económico y el juego de los actores políticos en su medio nacional e internacional.¹⁶⁰ Partiendo de las consideraciones anteriores resulta indispensable plantearse qué es lo que se quiere comparar en el presente estudio, tomando en cuenta que de lo abordado sobre las instituciones, actores, dependencia de la trayectoria y por supuesto *gobierno abierto* puede redituarse en una comparación nada desdeñable, considerando factores históricos y relaciones causales contingentes de la puesta en marcha del OGP en los respectivos países examinados. Aparte, considerando la operacionalización de las variables ponderadas, que en sentido estricto, se manejan como heterogéneas en la comparación. Entonces la configuración de las mismas quedan así: *Variables independientes*= Régimen político, coaliciones políticas, comunidad de discurso, arreglos institucionales al interior del Estado y actores políticos. *Variable dependiente*= OGP.

¹⁶⁰ Badie, Bertrand y Hermet, Guy, *Política Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993. Aquí: p. 8 y p. 61.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

En la misma tesitura se muestra a continuación la descripción de lo que se hará en el capítulo final: La utilización de los PA de México y Brasil¹⁶¹ proporcionarán una visión transversal y en clave comparada del modo de injerencia de políticas públicas del OGP. En concreto, se analizará el contenido de los PA de cada país y se incluirán las diferencias y similitudes posteriormente en la prospectiva. Después se precisarán las generalizaciones empíricas del análisis de las instituciones de transparencia, como se ha dicho ya, el IFAI y la CGU. Así pues, se determinarán las preferencias de los actores clave que coadyuvaron a la propagación del OGP (como comunidad de discurso) en sus contextos específicos.

IV.1.- El panorama general de los Planes de Acción

Para ejecutar los respectivos PA de México y Brasil, ambos países establecieron cuatro compromisos fundamentales para lograr la transparencia de sus instituciones, a saber: 1) la mejora de los servicios públicos; 2) incrementar la integridad pública; 3) incrementar la rendición de cuentas corporativa, y 4) la gestión más efectiva de los recursos públicos (ver Cuadro 5 en la página siguiente). Antes de abordar lo anterior cabe precisar dos cuestiones preliminares:

1.- Si bien se presenta en las siguientes líneas los PA de México y Brasil en forma comparada, no necesariamente estriba en un análisis detallado de sus PA actuales (posteriormente lo haremos); sino al contrario, representan los primeros inicios de acción gubernamental dirigida al OGP, desde su lanzamiento en septiembre del año 2011. Como podemos observar en el *Cuadro 5*, se contempla un panorama general desde sus expectativas alrededor del *gobierno abierto*. Ahora bien, en junio de 2012 el Gobierno Federal mexicano propuso acercarse más de lleno a la sociedad civil, y para eso, tuvo que enfatizar sus compromisos en base a la perspectiva de las OSC, cosa que no había hecho en el PA pasado.

Por otra parte, en el caso de Brasil a partir de la Primera Reunión Anual del OGP, celebrada en la capital del mismo país, en abril de 2012, se propuso –mediante un diálogo democrático– que de igual modo se acercase el PA

¹⁶¹ Nota aclaratoria: Para el caso mexicano (A) abordaremos el Plan de Acción (PAA), así al mismo tiempo, haremos notoriedad al nuevo Plan de Acción Ampliado. De esta forma, para el caso de Brasil (B), será (PAB). Con todo ello sólo nos referiremos al Plan de Acción como (PA).

Juan Jaime Mesina Ramírez

hacia la sociedad civil, con miras a establecer un Grupo de Trabajo (GT) que propiciara que los compromisos a plasmar en el PA reflejasen la perspectiva de la ciudadanía. Desde finales de agosto de 2012, se viene trabajando en un nuevo PA para Brasil en conjunción con la sociedad civil. Para el mes abril de 2013 según avala la propuesta de Movilización y Participación Social,¹⁶² se tendrá el Plan de Acción Renovado.

En pocas palabras el cuadro que se muestra –con un fin netamente propositivo– en la próxima página recopila los compromisos que entablaron tanto México como Brasil mediante sus instituciones de transparencia. Del cual más adelante veremos las repercusiones que tuvieron en las administraciones públicas de orden federal, porque de alguna u otra forma se lograron resultados dirigidos hacia el *gobierno abierto*. Veamos:

| Cuadro 5. Panorama general de los Planes de Acción (PA) en septiembre, 2011. | | | |
|--|---|---|--|
| | | México | Brasil |
| Esfuerzos gubernamentales realizados a la fecha | | <ul style="list-style-type: none"> · Mejora de trámites. · Transparencia focalizada. · Portal ciudadano. · Colaboración con las OSC. | <ul style="list-style-type: none"> · Aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública (noviembre, 2011). · Diagnóstico integral del Sistema Federal de Acceso a la Información Pública. · Portal Brasileño de Datos Abiertos. · Participación social y ciudadana (conferencias acceso información). |
| Compromisos | <i>Mejoramiento de los servicios públicos</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluación y mejora de 300 trámites de alto impacto. 2. Consolidación de 2 proyectos de ventanilla única. 3. Banco de proyectos exitosos para replicación a nivel federal. 4. Desarrollo del portal gob. mx | <ol style="list-style-type: none"> 1. Integración Sistemática de Audiencias Públicas 2. Formación continua para las Audiencias Públicas del Poder Ejecutivo Federal. 3. Desarrollo del portal guía de servicios al público. |

¹⁶² Presidencia de la República y Contraloría General de la Unión, *Mobilização e Participação Social: Parceria para Governo Aberto – OGP*. Disponible en: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=forums&srcid=MDg0MDY0MjAzNjQzMDU5NjUzNDgBMTgwMjczNjI4MTQyOTkyNTIyODABYWlvYjdtamw4V2tKATkBAxYy> Último acceso al día 25 de octubre de 2012.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

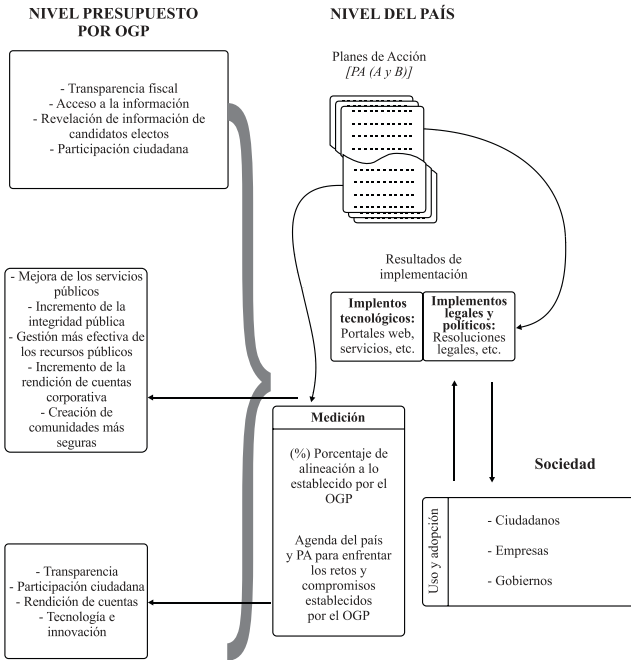
| | | México | Brasil |
|--------------------|---|---|--|
| Compromisos | <i>Incremento de la Integridad Pública</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Propiciar el uso de datos abiertos en la ciudadanía por medio del esquema de interoperabilidad. 2. Consolidar Transparencia focalizada en general. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Estructuración del Sistema Federal de Acceso a la Información Pública. 2. Consolidar Transparencia Activa y Datos Abiertos. 3. Reestructuración del Portal de Transparencia y creación del Portal Brasileño de Datos Abiertos www.dados.gov.br 4. Promoción de participación social y ciudadana. |
| | <i>Gestión más efectiva de los recursos públicos</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema Nacional de Fiscalización. 2. Armonización contable. 3. Consolidación del nuevo sistema de contrataciones públicas. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Facilitar el acceso a datos específicos del Portal de Transparencia. 2. Infraestructura Nacional de Datos Abiertos. 3. Publicación de datos detallados de proveedores del Gobierno Federal a través del Portal de Compras públicas. |
| | <i>Incremento de la rendición de cuentas corporativa</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Taller de integridad en los negocios y medición de su impacto. 2. Desarrollar mecanismo en proceso de contratación para evaluar las empresas que tienen programas anticorrupción. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Implementar el Registro Nacional de Empresas Comprometidas con la Ética y la Integridad |

Fuente: Elaboración propia, con base a los PA seleccionados de México y Brasil. Para el primero *ver* la página de Internet http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/gobierno_abierto/&a=PlandeaccionenMexico.pdf Consultado al día 19 de febrero de 2012. En el segundo, la información se obtuvo del siguiente *enlace*: http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/country_action_plans/BR-PlanoDeAcao-ActionPlan.doc al día 15 de marzo de 2012. Nota: Para el caso de México se modificó el PA, configurándose una nueva versión final, como PAA en mayo de 2012 que involucró de manera más activa a las OSC en su consulta y aplicación. En *infra* § IV.2 y IV.3 se profundiza al respecto. Actualmente en Brasil se está en proceso de renovación del PA, pero examinaremos con el que se presenta.

2.- Antes de entrar en materia conviene apuntar que con el afán de permitir un mejor aterrizaje de la comparación, se muestra la *Figura 15* que contempla la sinergia de los procesos de desarrollo e implementación de las políticas públicas auspiciadas (nivel OGP), mediante los PA, con los cuales describiremos las características y cualidades de cada uno de ellos (nivel del país). Sin olvidar las implementaciones de cada institución de transparencia, dependencias públicas, empresas y el papel de los ciudadanos en cada país.

Juan Jaime Mesina Ramírez

Figura 15. Esquema de aterrizaje de la comparación



Fuente: Adaptada en base a información de Buple, Carolina, en *Discussão sobre modelo para mensurar impacto na construção de evidências sobre Governo Aberto*. Recuperada de: <https://groups.google.com/forum/?fromgroups=#!topic/ogp-br/AD6amf8ZFkY>. Al día 26 de octubre de 2012.

Con todo, el estudio empírico y comparado que veremos en los párrafos subsecuentes refleja el ahondamiento sobre las estructuras y los actores que dieron énfasis en canalizar esfuerzos gubernamentales hacia la transparencia como responsabilidad compartida en el OGP. Mientras tanto, es menester obtener una visión extra muros de los PA en AL primeramente. Continuando con Ramírez-Alujas, hizo un análisis aproximativo en donde detalla el número total de iniciativas contenidas en los PA de 11 países a saber: Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Se debe precisar que “...nos puede dar una idea de los intereses, prioridades o capacidades disponibles (en términos relativos) que los países latinoamericanos adscritos al [OGP] tienen que asumir para el cumplimiento de dichos [PA] adecuadamente”.¹⁶³

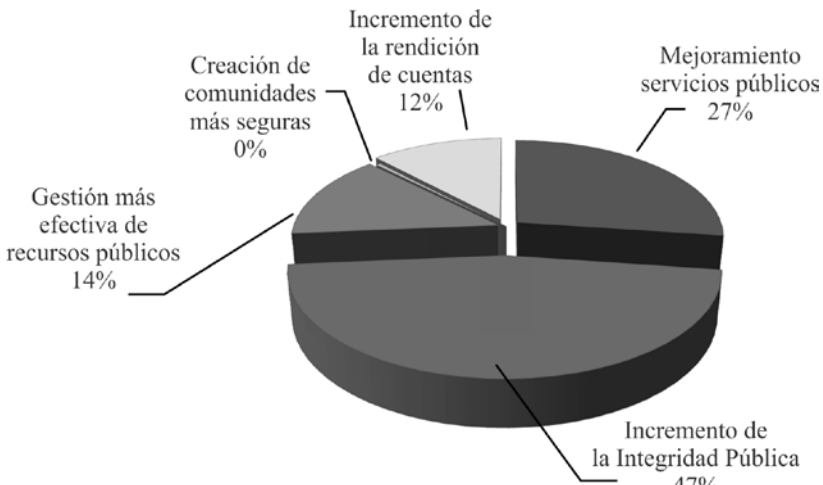
¹⁶³ Ramírez-Alujas, *op. cit.*, p. 17.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Cabe señalar que el análisis contempla 243 iniciativas y/o compromisos totales en los 11 PA, ahora bien, 113 tienen relación sobre compromisos de *incremento de la integridad pública* (relativamente un 47 por ciento), en el rubro de *mejoramiento de los servicios públicos* la ruta general se encamina hacia un 27 por ciento, (66 compromisos).

Entonces, podemos establecer que, estos dos, han sido la vía preferente de compromisos en AL. Por otra parte, las categorías concernientes a la *gestión más efectiva de los recursos públicos* y el *incremento de la rendición de cuentas corporativa* (por parte de las empresas) se presentan en equilibrio, ya que la primera presenta un 14 por ciento (34) y la segunda con (12 por ciento) 29 compromisos.¹⁶⁴ Finalmente es necesario aclarar que dentro del análisis de Ramírez-Alujas no está contemplado el PAA que cuenta actualmente con 36 compromisos, o sea, de 19 que sólo tenía en el primer PA; en pocas palabras aumenta a 17 iniciativas más. Sin embargo esto nos da una tendencia general de los compromisos en los cuales los países latinoamericanos tienen preferencia (ver Gráfica 1).

Gráfica 1. Distribución de compromisos de Gobierno Abierto (OGP) por categoría estratégica (retos) en los PA en AL



Fuente: Elaboración propia, con base a datos de Ramírez-Alujas y el desglose de los PA del OGP.

¹⁶⁴ *Ibidem*, pp. 18-19.

Juan Jaime Mesina Ramírez

IV.2.- OGP. El caso mexicano (A)

La incorporación del *caso A* en el OGP, se hizo mediante una invitación que recibiera del gobierno estadounidense para formar parte del CPI de esta iniciativa. Al igual que los demás países que conforman este Comité, el gobierno mexicano tuvo que acatar en el mes de septiembre de 2011 tres requisitos mínimos, que como se mencionó en capítulos anteriores, pudiese ingresar como miembro fundador. El primero de ellos se refiere en cumplir con 4 criterios de elegibilidad (lo volveremos a mencionar brevemente), suscribir la Declaración de Principios y presentar un PA con compromisos concretos sobre *gobierno abierto*. Respecto a la construcción del PA, tuvo que constituirse un Secretariado Técnico Tripartita (STT) conformado por un representante de las OSC, uno del IFAI y otro de la SFP. En dicho Secretariado, cada integrante tiene voz y voto en forma paritaria. Desde esta particular forma de operación del STT, logramos observar en la *Figura 16* los actores involucrados y asimismo, el tipo de proceso de consulta entre las múltiples partes interesadas que se han llevado a cabo en las reuniones de trabajo.¹⁶⁵ Todo esto dentro del nivel propuesto por el OGP.

Figura 16. Operación del STT



Fuente: Elaboración propia

Desde que se había establecido el OGP en ningún país se había realizado una relación gobierno-sociedad igual, hecho que llamó la atención en la comunidad

¹⁶⁵ Ejemplo de las cédulas, como parte de las reuniones de trabajo, pueden consultarse en línea las minutas correspondientes al STT. Para esto véase <http://aga.org.mx/SitePages/EstamosHaciendo.aspx> Último acceso al día 30 de mayo de 2012.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

de discurso internacional. Así, el STT fue creado como una instancia que coordina los trabajos del OGP en México, además de supervisar el PAA. Hoy en día es responsable de dar el seguimiento debido a los compromisos adoptados. Ante este escenario y después de cinco meses de trabajo, con más de 40 sesiones entre distintas dependencias y OSC (incluso con la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), el 28 de marzo de 2012)), se presentó el nuevo PAA que recoge las propuestas originales hechas por las OSC.¹⁶⁶ Convergieron, de esta forma, 24 dependencias gubernamentales y las 8 OSC en total.

IV.2.1.- Plan de Acción (A)

Para empezar el PAA cuenta con 36 compromisos que, como se ha destacado, comprenden su acción canalizada hacia el sector público y privado de la mano con las OSC. En mayor parte los compromisos están relacionados con el derecho de acceso a la información pública. Ahora bien, se pueden dividir en tres áreas:

“La primera, estaría conformada por los compromisos encaminados a lograr *generación* de información de interés público en contextos específicos; en segundo lugar, encontramos un conjunto de acciones enfocadas a lograr *publicidad* de información, que por su contenido, debería ser pública, pero no lo es; y el tercer tipo se refiere a compromisos orientados a promover el acceso a la información en formatos abiertos y a incentivar el uso de las tecnologías de la información (*calidad de la información*)”.¹⁶⁷

Ante esto es pertinente recalcar que la alineación a los lineamientos establecidos por el OGP, ahora con el PAA, siguieron las pautas de consulta pública consensuada junto a las OSC, e inclusive con empresas privadas. Siendo a su vez, importante incluir la agenda de *gobierno abierto* en las organizaciones. Es por eso que se observa en las posteriores páginas, el desglose completo por concepto de los retos fundamentales de los compromisos establecidos en el PAA (nivel del país), como puede apreciarse en el *Cuadro 6*.

¹⁶⁶ Alianza Regional por la Libre Expresión, *op. cit.*, p. 76.

¹⁶⁷ *Ibidem*, cursivas mías.

Juan Jaime Mesina Ramírez

Cuadro 6. Desglose total de los compromisos por concepto en el PAA

| MÉXICO | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
|---|--|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Compromisos | | | | | | | | | |
| Licitaciones y Contratos Gubernamentales | Publicar en la página de internet de COMPANET y asimismo en PEMEX los fallos de licitación y las versiones públicas de los contratos celebrados por PEMEX. | Publicar en la página web de PEMEX la relación anual de donativos y reportes de comprobación y seguimientos de recursos entregados. | Publicar en formato claro y útil las resoluciones y opiniones de órganos reguladores, mediante motores de búsqueda. | | | | | | |
| Archivos | | | | | | | | | |
| Subsidios | | | | | | | | | |
| Eficiencia Gubernamental | Mejorar los sistemas electrónicos de compras (Compranet) de las dependencias del Gobierno Federal. | Desarrollar una página de internet que compile todos los Planes y Programas Sectoriales de la Administración Pública Federal. | | | | | | | |
| Información Judicial | Generar información que permita valorar los esfuerzos del Estado mexicano con sus obligaciones de derechos humanos. | Publicar el número de denuncias realizadas en cada Ministerio Público. | | | | | | | |

*Open government partnership en México y Brasil:
 La transparencia como responsabilidad compartida*

| | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---------------------------------------|---|---|--|--|---|---|--|--|---|--|--|--|--|--|--|--|--|
| <p>Acceso a la Información</p> | <p>Desarrollo de una página web por dependencia, o entidad, de gasto en publicidad oficial.</p> | <p>Página web que compile todos los materiales y herramientas de capacitación y/o difusión por los sujetos obligados a promocionar el Derecho de acceso a la información y protección de datos.</p> | <p>Sistematizar la información sobre todas fuentes de financiamiento (int y ext.) e información sobre los recursos para proyectos y para políticas de desarrollo relacionadas con el cambio climático.</p> | <p>Desarrollar una página web del sistema de sanciones por incumplimiento al marco normativo de acceso a la información.</p> | <p>Desarrollo de una página web que contenga información sindical permanente y actualizada.</p> | <p>Mejorar las herramientas de difusión y acceso a la información de los estudios de impacto ambiental.</p> | <p>Elaborar un programa dirigido a las víctimas del delito para conocer el estado de sus averiguaciones previas vía electrónica.</p> | <p>Hacer sinergias con plataformas existentes de vinculación con las comunidades a nivel nacional de otras dependencias de la APF para hacer promoción y difusión proactiva del DAI y protección de datos.</p> | <p>Financiamiento Partidos Políticos</p> | <p>Publicar estadísticas sobre investigaciones de empresas mexicanas que operan en el extranjero o extranjeras que operan en México en materia de cohecho transnacional.</p> | | | | | | | |
| <p>Corrupción</p> | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Juan Jaime Mesina Ramírez

| | | | | |
|--|---|---------------------------------|----------------------------------|--|
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | Publicar estadísticas sobre investigaciones de empresas mexicanas que operan en el extranjero o extranjeras que operan en México en materia de cohecho transnacional. | | | |
| Publicar montos asignados a las entidades federativas para la compra de medicamentos y otros insumos para la salud. | Crear un portal de información de envases PET con el sector privado y ciudadanía. | | | |
| Desarrollar una página web que publique de manera permanente los recursos destinados a la protección de periodistas. | Incrementar el número de empresas que hacen pública la información sobre su gobierno corporativo. | | | Habilitar plataforma web abierta a la ciudadanía para innovación en el sector público. |
| Rendición de Cuentas | Transparencia Sector Privado | Entidades Fiscalizadoras | Transparencia Legislativa | Uso de Nuevas Tecnologías |

| | | | | | | | | | |
|--|---|--|---|---|--|--|--|--|--|
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| Mejora de Servicios Públicos | Desarrollo de una página web integral de servicios públicos más solicitados de la Administración Pública Federal. | Habilitar plataforma web abierta a la ciudadanía para innovación en el sector público. | Preparación de un Catálogo Nacional de Información Pública y Datos de Programas Sociales en colaboración con la Sociedad Civil. | Preparación de un Catálogo Nacional de Información Pública y Datos de Programas Sociales en colaboración con la Sociedad Civil. | | | | | |
| Participación Ciudadana | | | | | | | | | |
| Equidad de Género | | | | | | | | | |
| Industrias Extractoras | Adhesión de México a la EITI (Iniciativa Internacional de Industrias Extractivas). | | | | | | | | |
| Transparencia Financiera | | | | | | | | | |
| Desclasificación de Información | | | | | | | | | |
| Informantes | | | | | | | | | |

Fuente: Elaboración propia. Los compromisos asumidos en el PAA pueden consultarse en el documento electrónico, titulado: "Plan Acción Ampliado 5 de junio vIMPRESION copia.pdf", disponible en <http://www.aga.org.mx>. Al día (20, octubre 2012).

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Es posible señalar que en el PAA se puso énfasis en implementos de acceso a la información, transparencia presupuestaria, transparencia en el sector privado y datos abiertos, con el propósito de manejar los recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia. Resultado de ello son las adecuaciones tecnológicas y político-legales para políticas públicas dirigidas hacia la apertura gubernamental.

IV.3.- OGP. El caso brasileño (B)

Como lo hemos mencionado con anterioridad, el *caso B* fue llamado a componer la Alianza por Estados Unidos a su previo compromiso con la transparencia pública del Gobierno Federal, principalmente por el desempeño de la CGU. Así, el Gobierno Federal de Brasil, junto a su similar de Estados Unidos, fueron los países que iniciaron el proceso de creación del OGP. Ahora bien, mediante el Decreto del 15 de septiembre de 2011, promulgado por la Presidenta Dilma Rousseff, se empezaron a canalizar esfuerzos alrededor del PAB (todo ello en un nivel propuesto por el OGP). Y consecuentemente se estructuró un comité específico sobre *gobierno abierto*, denominado Comité Interministerial Gobierno Abierto (CIGA). Así, las competencias del CIGA, prácticamente son: promover el PAB junto a la sociedad, articular dentro de las dependencias la implementación y ejecución del mismo, identificar los medios necesarios para su elaboración, diseño y evaluación (ver Figura 17).

Figura 17. Operación del CIGA



Fuente: Elaboración propia.

Juan Jaime Mesina Ramírez

Por otro lado, como también se muestra en la figura, fueron 10 las OSC que quedaron seleccionadas, ya se encuentran trabajando sobre la metodología y compromisos a emprender sobre el nuevo PAB que culminará de construirse en abril del 2013.

IV.3.1.- Plan de Acción (B)

En líneas generales, el PAB, en relación al derecho de acceso a la información no parece haber presentado mayores innovaciones. Se registra un gran énfasis en la transparencia activa, pero no hay medidas que incentiven la utilización de la ley de acceso a la información o su entendimiento de esta por parte de la sociedad. También se ha hecho hincapié en la política de datos abiertos, pero no hay elaboración en relación a la accesibilidad de las informaciones que podrían publicarse a través de la apertura de los datos. Además, hay que notar que el PAB sólo hace referencia a los órganos públicos del Ejecutivo federal.¹⁶⁸ En ese contexto, en el PAB, la CGU fue el órgano responsable de liderar la inserción de Brasil en el OGP, interactuando con diversas dependencias públicas y OSC. Con esto, se presentaron los compromisos concretos para dar prioridad a los diferentes retos del OGP que le dio importancia el Gobierno Federal. En total, fueron 32 compromisos asumidos por 5 Ministerios a saber: Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión, Ministerio de Ciencia y Tecnología, Ministerio de Educación, la Secretaría General de la Presidencia de la República y la Casa Civil.

No obstante, en el primer año del OGP, debido a que la exigencia de plazo para que los países pudieran adherirse a la iniciativa y, simultáneamente, prepararan sus PA, además que Brasil, por el hecho de ocupar la co-presidencia de la Alianza, tuvo que dedicarse a la propia construcción y consolidación del OGP. Así que no fue posible que pudiera realizar una amplia consulta a la sociedad civil en el PAB; de modo que hoy en día se encuentra en proceso de revisión participativa del mismo. Para darnos una idea del PAB y sus compromisos (nivel del país), veamos a continuación el *Cuadro 7*.

¹⁶⁸ Alianza Regional por la Libre Expresión, *op. cit.*, p. 22.

*Open government partnership en México y Brasil:
 La transparencia como responsabilidad compartida*

Cuadro 7. Desglose total de compromisos por concepto en el PAB

| BRASIL | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
|--|---|--|--|---|--|--|---|--|--|
| Compromisos | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| Licitaciones y Contratos Gubernamentales | Proporcionar datos del Sistema de Acuerdos y Contratos de Transferecia de Recursos (SICONV) en un formato de datos abierto. | Disponibilidad de datos del Registro Unificado de Proveedores (SICAF) y Acuerdos. | Registro de Precios Nacionales de Educación. | Gestión de la información de Contratos y Relaciones Contractuales sobre Servicios de Tecnología. | | | | | |
| | Archivos | | | | | | | | |
| | Subsidios | | | | | | | | |
| | Eficiencia Gubernamental | | | | | | | | |
| Información Judicial | | | | | | | | | |
| | Acceso a la Información | Estudio diagnóstico sobre los valores, conocimiento y cultura que rigen el acceso pública en el Poder Ejecutivo Federal Brasileño. | Estudio diagnóstico sobre el papel de las Unidades Federales de Ombudsman en la Política de Acceso a la Información Pública de Brasil. | Desarrollo de una Guía y/o Manual Básico sobre el acceso a la información para los funcionarios públicos. | Estudio de investigación para identificar las demandas de la sociedad con respecto al acceso a la información, con una óptica de fortalecimiento de políticas de transparencia activa. | Desarrollo de un modelo para organizar los servicios de información para los ciudadanos en agencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, así como los procesos para la operación del sistema que riga el acceso a la información pública | Desarrollo de un programa de Educación a Distancia para instruir a los funcionarios públicos sobre el tema del acceso a la información. | Desarrollo e instrumentación de programas de instrucción para los funcionarios públicos sobre temas relativos al manejo de la información. | Preparación de un Catálogo de Datos Públicos provisto en Internet por las agencias y entidades de la Administración Pública Federal. |

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

| | | | | | | | | | |
|--|--|--|---|---|--|--|--|--|--|
| Transparencia Presupuestaria | Plan de Desarrollo Escolar (PDE) de Escuelas Interactivas). | Facilitación del Acceso a Bases de Datos Específicas en el Portal de Transparencia. | Disponibilidad de los datos del Registro Unificado de Proveedores (SICAF) y Acuerdos. | | | | | | |
| Presupuestos Participativos | | | | | | | | | |
| Mejora de Servicios Públicos | Integración sistemática de las Unidades de los Ombudsman. | Capacitación Continua para las Unidades Públicas de los Ombudsman del Poder Ejecutivo Federal. | Panel de Control para el Sistema Integrado de Monitoreo y Supervisión (Módulo Público). | Portal de Servicios Públicos (Portal Guía de Servicios Públicos). | | | | | |
| Participación Ciudadana | Organización de la Primera Conferencia Nacional sobre Transparencia y Control Social (1° Consocial). | Organización del Seminario Nacional sobre Participación Social. | Organización de una Reunión del Foro Inter-Consejos PPA 2012-2015 (2° Fase). | Celebración de una Asociación con W3C Brasil. | Celebración de una Asociación con el Laboratorio de Cultura Digital. | | Organización de la Primera Reunión Nacional de Datos Abiertos. | | |
| Equidad de Género | | | | | | | | | |
| Industrias Extractoras | | | | | | | | | |
| Transparencia Financiera | | | | | | | | | |
| Desclasificación de Información | | | | | | | | | |
| Informantes | | | | | | | | | |

Fuente: Elaboración propia. Nota: Para más información acerca del PAB y su desenvolvimiento actual, véase el documento electrónico denominado "Balanco-Plano-Acao-Brasil-OGP-outubro2012.pdf", disponible en la página de Internet <http://www.cgu.gov.br/PrevencaoCorrupcao/CompromissosInternacionais/ogp/index.asp>. Recuperado al día 01 de noviembre de 2012.

Juan Jaime Mesina Ramírez

Complementariamente a lo expuesto aquí, y la relación entre el acceso a la información pública y la implementación de datos abiertos (visto en el Cuadro), pueden entrelazarse como ejes fundamentales para la puesta en marcha del gobierno brasileño de medidas para el mejoramiento de los servicios públicos y la integridad pública.¹⁶⁹ Empero, el rubro de acceso a la información sólo es rescatado con la finalidad de incrementar la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos, a grandes rasgos. Esto al contrario de acercar más a la ciudadanía a la Ley de Acceso a la Información, debido a que es de nueva creación. Por último, cabe destacar que la vinculación con el sector privado es casi nula. Ante todo: son parte de las consideraciones que he venido realizando.

IV.4.- Prospectiva

Asumir resultados concretos en torno a los PA tanto de los casos A y B, puede que sea determinista porque todavía los gobiernos nacionales, no han obtenido resultados tangentes que puedan medirse, en lo correspondiente, al uso que ha hecho la sociedad, las empresas y los mismos aparatos públicos, sobre las políticas públicas de gobierno abierto. Falta por hacer. Sin embargo no hay que escatimar la temporalidad ni discriminar posibles tendencias y escenarios en los cuales México y Brasil encaminen sus esfuerzos de acceso a la información, innovación tecnológica, transparencia y rendición de cuentas, de la mano con la participación ciudadana.

El objetivo de este espacio es describir posibles escenarios tendenciales en los cuales puedan desenvolverse los casos en ciernes. Para esto recurriré a la prospectiva que en suma es “una visión conceptual del futuro, construida a partir del desarrollo de un conjunto de premisas disponibles en el presente (...) Un escenario es un futurible, un futuro posible de entre varios alternativos...”.¹⁷⁰ Siendo concretos utilizaré los PA, las instituciones de transparencia y los actores, como elementos comparados del análisis; de la mano con lo que se estableció al principio del capítulo: determinar las diferencias y similitudes.

IV.4.1.- Planes de Acción (A y B)

Corresponde por ahora analizar comparativamente los PA, otorgando a su vez importancia en los compromisos asumidos y el porcentaje a los cuales

¹⁶⁹ Sin duda como parte de los implementos tecnológicos y político-legales.

¹⁷⁰ Bass, Enric, *Prospectiva. Cómo usar el pensamiento sobre el futuro*, Ariel Social, Barcelona, 2002, p. 105 y 110.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

han otorgado mayor preferencia, y en su caso también, menor preferencia. Con la finalidad de determinar tendencialmente hacia dónde se dirigen sus esfuerzos en torno al OGP. De esta manera, como podemos observar en la *Gráfica 2*, en primer lugar, 36 fueron los compromisos establecidos del PAA en el *caso A*, el 45 por ciento (16 compromisos) refieren al reto de *gestión más efectiva de los recursos públicos*, que particularmente México le ha dado mayor importancia. Asimismo, al *incremento de la integridad pública* le corresponde aproximadamente un 36 por ciento (13), luego con un decremento considerable el *incremento de la rendición de cuentas corporativa* (por parte de las empresas) cuenta con un 11 por ciento de compromisos (4) y finalmente, la *mejora de los servicios públicos* cuenta con sólo el 8 por ciento de los compromisos en total (3), sin olvidar que la *creación de comunidades seguras* no forma parte de los desafíos que se ha propuesto implementar el Gobierno Federal mexicano, hecho que llama la atención por la importancia que dio el Presidente Felipe Calderón a la seguridad nacional y combate al crimen organizado. Una tendencia del presente análisis, es que en el PAA se puso énfasis en la mayoría de los compromisos, en establecer lazos con el sector privado; hecho evidente es la concentración de esfuerzos en una *gestión efectiva de los recursos públicos*, para lograr así, una economía ágil con optimización de procesos gubernamentales y trámites. Sin menoscabo del *incremento de la integridad pública* que procura la transparencia y rendición de cuentas pública.

Gráfica 2. Porcentaje de los compromisos asumidos en el PAA por categorías estratégicas (retos)



Fuente: Construcción propia, con base a desglose de compromisos del PAA (2012).

Juan Jaime Mesina Ramírez

En la *Gráfica 3* se muestran los compromisos que asumió el *caso B* en relación a los retos específicos que propone el OGP. Primeramente como se puede observar, el *incremento de la integridad pública* aglutina el 69 por ciento de los compromisos del Gobierno Federal brasileño (equivalente a 22 compromisos), enseguida se observa que la *gestión más efectiva de los recursos públicos* contiene el 16 por ciento de los compromisos (5), después se tiene la *mejora de los servicios públicos* que contiene 4 compromisos, aproximadamente el 12 por ciento. Finalmente el *incremento de la rendición de cuentas corporativa* obtuvo un 3 por ciento, que equivale a sólo un compromiso establecido. Ahora bien, al igual que el *caso A*, no contó con compromisos de *creación de comunidades más seguras*, de esta forma, se contemplaron 32 compromisos en todo el PAB en general. Reflejo de mayor actuación por parte de dependencias del Poder Ejecutivo Federal, los compromisos del PAB, tienen una mayor y clara tendencia hacia el *incremento de la integridad pública*. Y en un equilibrio están la mejora de servicios y la gestión efectiva de recursos, como una muestra de las prioridades del *caso B*.

Gráfica 3. Porcentaje de los compromisos asumidos en el PAB por categorías estratégicas (retos)



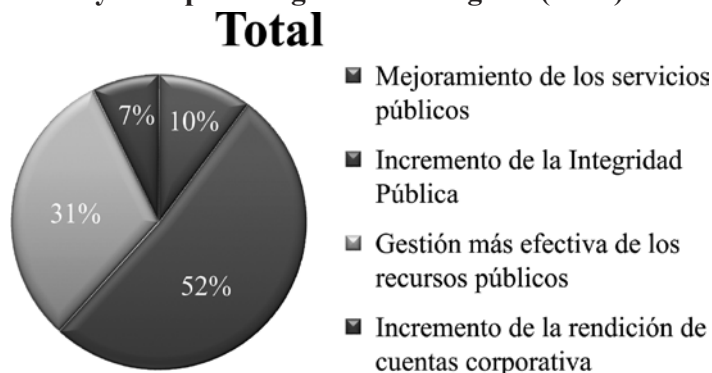
Fuente: Construcción propia, con base a desglose de compromisos del PAA (2011).

La tarea comparativa del presente apartado estaría inconclusa si no se tomara en cuenta las diferencias y similitudes de los PA. Veamos. Como se ha venido recalcando, tanto en PAA como en PAB es visible que dentro del total de compromisos asumidos por categorías estratégicas (retos) para

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

cada país, el *incremento de la integridad pública* es un propósito claro de los esfuerzos institucionales por llevar a cabo de mejor manera el acceso a la información pública y la publicación de datos y cuentas que manejan las entidades administrativas de los gobiernos. Asimismo, dentro del total de los dos PA analizados, la *gestión efectiva de los recursos públicos*, que como propósito tiene la adecuada canalización de recursos y transparencia de las cuentas públicas. También la Gráfica 1, mostrada en párrafos precedentes, de AL representa de forma similar el reto de integridad pública en el cual estamos inmersos. Con esto podemos establecer que el margen de acción por parte de los gobiernos, para cualquiera de los dos casos, compete la búsqueda de incentivos, soluciones y fomento de construcción de capacidades para lograr así disminuir la opacidad, evolucionar hacia una participación reactiva e informada de ciudadanos, empresas, OSC y gobierno por supuesto (ante todo ver por último la *Gráfica 4*).

Gráfica 4. Porcentaje total de compromisos asumidos entre PAA y PAB por categorías estratégicas (retos)



Fuente: Construcción propia.

Un punto que es importante abordar, para finalizar los PA de los casos A y B respectivamente, es que el IFAI concentró el proceso de promoción y adecuación de las medidas del OGP, y en otro lugar, la SFP sentó las bases para la focalización y puesta en marcha de políticas públicas de *gobierno abierto*, en especial el PA. Como resultado fue la creación del STT, en el cual se delegaron funciones eficientes en colaboración estrecha con las OSC. En contraparte, podemos establecer que la competencia de la CGU es notoria, pero es un órgano que acumula otras iniciativas importantes además de

Juan Jaime Mesina Ramírez

sus atribuciones ordinarias, como la implementación de la Ley de Acceso a la Información y de las acciones que derivan de la CONSOCIAL. Todas estas tareas pueden ser complementarias, empero, sería importante sólo una instancia especial se encargue del proceso, bien sea la CGU o en su caso el CIGA, como comité creado especialmente para tales atribuciones.

Es por eso que el caso A adecuó las directrices del OGP y consecuentemente puso en marcha –de forma rápida y efectiva– los implementos político-legales para la adopción de las políticas públicas del OGP. Y por el contrario, en el caso B, existió un freno estructural-administrativo, incluso el factor temporal como co-presidente del organismo (como se dijo en *supra* § IV.3.1), para no conjugar los actores y procesos necesarios en tiempo y forma o más bien, en la misma línea temporal que A, de las políticas públicas de *gobierno abierto*. Finalmente considerar que apenas inicia un parteaguas de la responsabilidad compartida de la transparencia, es identificar también las debilidades actuales de cada nación. Ejemplo de ello son los niveles de opacidad que el *índice de percepción de corrupción* (IPC) del 2011 señala: México (nivel alto) y Brasil (nivel medio).¹⁷¹ De esta manera resta todavía mucho trabajo por hacer, con un camino sinuoso, amplio y con dificultades, sin embargo, la certidumbre que procrea el OGP puede acarrear escenarios de cada vez menos opacidad y corrupción, cualesquiera que sean los países.

IV.4.2.- Las instituciones de transparencia

El proceso de adopción de lineamientos discursivos del OGP, podemos determinar, es la consecuencia de la interacción de los actores políticos, de los regímenes dados, las variables institucionales y de contexto, donde los aparatos administrativos (en el IFAI y CGU, entre otras dependencias en sus respectivas competencias) funguen un papel primordial como generadores y facilitadores de información, recursos y capacidades para lograr semejantes metas.¹⁷² Por tanto, IFAI y CGU han seguido una estabilidad institucional de acuerdo a la dependencia de la trayectoria, aunado a procesos de *policy feedbacks* (retroalimentación) en donde han incrementado sus respectivas competencias de acción en acceso a la información, combate a la corrupción,

¹⁷¹ Ver: Transparencia Internacional (Ucrania), “Fighting Corruption and Civil Society Engagement. Key Challenges of the Open Government Partnership Initiative”, en documento electrónico disponible en: http://ti-ukraine.org/files/u/124/docs/ogp_action_plans_general_research-_created_by_ti_ukraine.pdf. Recuperado al día 18 de septiembre de 2012.

¹⁷² Cruz-Rubio y Ramírez-Alujas, *op. cit.*, p. 12.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

promoción de la cultura de la transparencia, datos personales y públicos, para sumársele políticas públicas de *gobierno abierto* por parte del OGP.

Y también está claramente definida la línea por la cual cada país apuntalará sus propios criterios y compromisos de *gobierno abierto*. Sin embargo este hecho precedente no deja de lado que las instituciones compartan responsabilidades, lecciones y aprendizajes del *open government*, incluso sería ajeno a los mismos principios del OGP. Esto pues, tras encabezar IFAI y CGU la promoción de la Alianza para el Gobierno Abierto en conjunto con otras instancias de la administración pública federal en cada país. Aunado a que las OSC respaldan las medidas y políticas públicas, que al mismo tiempo, trabajan para que no sean cortoplacistas y busquen permanecer a lo largo de las administraciones y cambios del Ejecutivo Federal, ya sea en México o Brasil.

Aún así la tendencia es que sigan acoplándose los lineamientos del OGP para proseguir la apertura gubernamental que involucra a una colaboración y transparencia de las entidades públicas –así como también privadas–, rendición de cuentas, mejor participación ciudadana, innovación tecnológica y generar valor económico y social. Porque como versa González Ruiz: “...En el ámbito político, la transparencia facilitará los cambios institucionales... Permitirá que instituciones y actores económicos evolucionen hacia una mayor eficacia y hacia el crecimiento económico, como lo harán los cambios tecnológicos. Los cambios tecnológicos e institucionales se potencian mutuamente de forma que un cambio tecnológico posibilita cambios en la estructura social...”¹⁷³ Es por ello que el *gobierno abierto* es un factor potencial de beneficios crecientes en la economía, de escala nacional e internacional. Finalmente podemos concluir que el IFAI y la CGU tienen un terreno fértil y amplio para seguir actuando a favor de la transparencia en AL.

IV.4.3.- Actores

De igual manera, retomando a Cruz-Rubio y Ramírez-Alujas, mencionan que los valores o principios sobre los cuales descansa la noción de *gobierno abierto* (transparencia, participación y colaboración) definen una nueva forma de comprender el papel de los actores políticos, del sector público y de la

¹⁷³ Cfr. González Ruiz, Félix, “Instituciones, crecimiento económico y transparencia”, en *Revista DEREKOM*, núm. 8, Nueva Época, (febrero de 2012). Artículo completo disponible en la página de Internet siguiente: <http://www.derecom.com/numeros/articulo0308.html> al día 21 de noviembre de 2012.

Juan Jaime Mesina Ramírez

ciudadanía como actores protagonistas íntimamente vinculados.¹⁷⁴ Por su parte las preferencias de elección, en primer lugar de los actores y/o líderes políticos han jugado un papel imprescindible para la implementación de políticas públicas del OGP *ex post* en cada país.

En concreto señalo tres que tuvieron relevancia para el trabajo de investigación: Barack Obama, Felipe Calderón Hinojosa y Dilma Rousseff. A la postre, en los planes nacionales de Gobierno Abierto, de México y Brasil, obtuvimos dos personajes que se echaron a cuesta el proceso de adecuación de medidas en los gobiernos federales correspondientes: Jacqueline Peschard Mariscal y Jorge Hage Sobrinho. Mediante extensos procesos de diálogos de construcción conjunta, en donde la participación de las OSC coadyuvó a que se establecieran compromisos específicos para cada PA.

Tomando en general las opiniones preferenciales del OGP, Juan Pardinas como director del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y como un actor neutro, es decir, que no forma parte de los gobiernos mexicano ni brasileño, y como miembro de la sociedad civil organizada dice:

“...Tenemos que aprender de cada una de las experiencias de los países... y que ese aprendizaje se convierta en carrera por mejorar desde una perspectiva como continente; hace treinta años en América Latina no teníamos gobiernos democráticos en la mayoría de los países, hoy tenemos un contexto político realmente distinto del que vivimos a finales del siglo xx. Creo que el OGP es el siguiente reto de la democracia en Latinoamérica, gobiernos con mayor capacidad para rendirles cuentas a sus ciudadanos. Y en ese proceso de rendición de cuentas y en este proceso de comunicar información, no sólo son gobiernos transparentes, sino también mejores gobiernos...”¹⁷⁵

De esta forma también, la inclusión de otros actores es relevante como una mirada en prospectiva, que invariablemente tiene el significado para que otros organismos públicos o privados, como actores alineados y a su vez, estratégicos, coadyuven a un óptimo funcionamiento y formen un soporte

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 12.

¹⁷⁵ Pardinas, Juan, *OGP Brasilia: Entrevista con Juan Pardinas y Karina Banfi* (17 de abril de 2012). Realizada en las instalaciones de la Primera Reunión Anual del OGP. Para consultar dicha entrevista ver el siguiente video en la liga referenciada: http://www.livestream.com/ogp2012/video?clipId=pla_6f54644e-6680-440e-a255-9ae1389f1fff&utm_source=lslibrary&utm_medium=ui-thumb al día 19 de julio de 2012.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

a largo plazo (futurible) de la presente Alianza. Y en consonancia, puedan participar universidades, órganos garantes del cumplimiento de las leyes de acceso a la información y combate a la corrupción, así como obviamente las OSC. Para finalizar la percepción y/o preferencias de elección de los actores clave ante la comunidad de discurso, el OGP, enseguida plasmaré en líneas textuales un fragmento del discurso del Presidente Barack Obama en la Universidad de Yangon, Burma (Myanmar):

“...Y con gran satisfacción doy bienvenida a la reciente decisión de sus gobiernos de sumarse a lo que hemos llamado la Alianza de Gobierno Abierto, por lo que los ciudadanos pueden llegar a esperar de la rendición de cuentas y aprender exactamente cómo se gasta el dinero y cómo su sistema de gobierno opera”.¹⁷⁶

Porque sin duda una opinión compartida actualmente en la sociedad de las redes de información es que una ciudadanía bien informada es un valor fundamental de una democracia representativa, y el aliciente a su vez, de la participación democrática.¹⁷⁷ Todo ello como una sinergia propia del paradigma, o como algunos autores han llamado *movimiento open government*. Que como se dijo al finalizar el capítulo tres, y se vuelve a repetir, las pautas que marcan el camino *ad infinitum* del conglomerado de articulaciones del *open government* son variadas y complejas, pero que inexorablemente se construyen a diario para ir revirtiendo hechos opacos del pasado, y crear escenarios transparentes del futuro posible.

Conclusiones

En sintonía con la conclusión capitular, vale la pena hacer énfasis en la adaptación de las políticas públicas de carácter *open government*, es decir, emanadas de los lineamientos del OGP. Frente a esta premisa se ha ido siguiendo

¹⁷⁶ Obama, Barack, *Fragmento discursivo del Presidente de Estados Unidos Barack Obama, hablando en la Universidad de Yangon, Burma, (Myanmar) el 19 de noviembre de 2012*. Discurso disponible en la página de Internet siguiente: <http://gretawire.foxnewsinsider.com/2012/11/19/president-obamas-speech-in-burma-myanmar-the-major-speech-of-his-trip/>. Último acceso al día 19 de noviembre de 2012.

¹⁷⁷ Véase a Reyes Olmedo, Patricia, “Open Gov Data y el Derecho de Acceso a la Información Pública”, (06 de marzo de 2012). Instituto Universitario de Investigaciones Jurídicas, Universidad de Colima. Artículo en: http://www.ucol.mx/investigacionesjuridicas/archivos/2012/06/mar_275_open_gov_data_y_el_derecho_de_acceso_a_la_informacion_publica.pdf. Último acceso al día 21 de noviembre de 2012.

Juan Jaime Mesina Ramírez

la hipótesis central, para enfrentarla a posibles escenarios tendenciales en el futuro próximo del OGP y sus países miembros. Además se debe tomar en cuenta que por ejemplo en un régimen político dado (*status quo*), bien se pueden adaptar tales políticas o en su caso contrario, pueden rechazarse también o no tomarlas en cuenta. El punto de inflexión, la línea delgada por la cual pasan las políticas públicas del OGP es el siguiente: Atravesar de un aparato político-administrativo cerrado hacia uno con tendencia a ser abiertos, pasando por la adecuación de procesos y procedimientos que, al mismo tiempo, se enfrentan a herencias (inercia legal, *path dependence*) previas de batería de programas y políticas públicas.

Continuando con esta lógica, Cruz-Rubio y Ramírez-Alujas advierten que lo anterior se enlaza:

“...mediante los procesos de reformas administrativas orientadas o las llamadas *estrategias o Planes de Acción País*, se busca desarrollar *meta-políticas* a fin de denotar capacidades y reformas institucionales para que el aparato administrativo genere políticas abiertas, es decir, consolidar la visión lógica de que sólo gobiernos abiertos convertidos en plataformas son capaces de desarrollar y acoger políticas abiertas”.¹⁷⁸

A lo largo de este capítulo, mediante el análisis comparativo, se han logrado percatar las diferencias y similitudes de los casos mexicano y brasileño en torno al OGP. Particularmente se ha identificado que ante las generalizaciones empíricas hechas desde inicios de la investigación, favorecen la visualización institucional en forma histórica y comparada; o sea, se ha podido diferenciar y asimilar procesos que divergen dentro de la tesis. En primer lugar se encuentra el proceso de apertura institucional (político-administrativa) por el cual tanto México como Brasil tuvieron que ser flexibles y, establecer parámetros de acción para coadyuvar a la implementación de políticas públicas difundidas por el OGP. Luego, en segundo término, la apertura misma de las políticas públicas que desde los gobiernos centrales asumen para la transformación del diseño y arquitectura institucional.

Sin embargo, dada la relativa nueva creación del OGP es que los países apenas han proseguido las secuencias y planteamientos de los PA. Independientemente de vincular o no, es decir, de entablar responsabilidades compartidas de trans-

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 12.

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

parencia, en todo caso se ha apostado por un nuevo cambio de paradigma y esclarecer relaciones estrechas entre ciudadanía, instituciones y la estructura estatal. Al fin de cuentas, logramos observar un tipo de sinergia alrededor de las instituciones de transparencia (IFAI-CGU), actores y la inercia o legado político (*path dependence*) de las mismas instituciones, de la mano especialmente del PA y sus compromisos. Todo esto con los PA de México y Brasil de manera imaginativa, colaboradora, autónoma, respetuosa (en términos de facultades y competencias gubernamentales), participativa, responsable, compartida y abierta es que se ha querido instaurar e incluir en las sociedades de nuestros países un modelo innovador del accionar público basado en los principios del OGP.

CONSIDERACIONES FINALES

CONSIDERACIONES FINALES

El tema del OGP en los gobiernos de México y Brasil, especialmente de sus instituciones de transparencia, ha sido cubierto desde sus aspectos primordiales, lo cual no significa que haya sido acotado en su totalidad. Donde se tomaron en cuenta los acontecimientos coyunturales del cambio institucional y político de sus regímenes establecidos, que propiciaron las condiciones para que se hilvanaran a la postre características especiales de gestión compartida de la transparencia. En el capítulo uno, se vieron teóricamente los tres tipos de enfoques neoinstitucionalistas: histórico, *rational choice* y sociológico normativo. Asimismo mediante un establecimiento conceptual recalcamos la importancia de las instituciones, los actores y en particular los políticos y el *path dependence*. Este último concepto subraya el margen de tiempo en que las instituciones y el régimen político cambian en un momento de coyuntura crítica. De tal suerte, se abordó un marco teórico-analítico (NIH) que describiera cómo es que los actores o líderes políticos infieren dentro de la demarcación institucional en un contexto nacional o internacional. En donde la importancia de utilizar el enfoque recaía en los procesos de configuración y transformación de las políticas públicas a través de los casos comparados de México y Brasil.

En este sentido, en el capítulo segundo se describió la concepción del movimiento *open government* en la actualidad, plasmando los antecedentes históricos sobre la apertura del gobierno y el escrutinio ciudadano en el quehacer público, esto con una mirada hacia Latinoamérica. Teniendo en cuenta que la lógica de esta manera de gobernar no salió de la nada, y además, que fue propiciada por la participación ciudadana y los *hackers* que dieron sentido ético a abrir los datos ya sea en Internet o en el gobierno. Así como también que la lógica entreabierta del *open government* significa establecer que no sólo es meramente tecnología a predisposición de entes gubernamentales, sino más bien es política. De esta forma el gobierno de Estados Unidos dio énfasis a este tipo de movimiento como catalizador de lazos políticos con los demás países, impulsados por el Presidente Barack Obama. Después nos enfocamos sobre el lanzamiento del OGP como una iniciativa multilateral dirigida a canalizar compromisos a efectuar políticas públicas en los países adheridos sobre transparencia y datos abiertos. Vimos su estructura, características y funciones. En donde el CPI está compuesto

Juan Jaime Mesina Ramírez

hoy en día por nueve gobiernos y nueve organizaciones de la sociedad civil. Además se rescataron los discursos por parte de los Presidentes de México y Brasil como líderes en los cuales se refleja el interés nacional. Análogamente el Plan de Acción. De esta manera también, el OGP, mediante los cuatro retos fundamentales de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación tecnológica es como intenta persuadir a los países miembros de la importancia del *gobierno abierto* y la posibilidad que configuren reformas institucionales.

Asimismo, en el capítulo tres, con la tarea analítica de fenómenos políticos se pudieron llegar a generalizaciones empíricas, y una de esas, fue que los tomadores de decisiones, en nuestro trabajo, los actores y/o líderes políticos también acoplaron las ideas de la *comunidad de discurso* y las promovieron en sus respectivos países e instituciones. Este hecho no queda aislado, sino que la dependencia de la trayectoria (*path dependence*) del IFAI y la CGU fue acoplándose a los requerimientos del Plan de Acción, pero sin lugar a dudas, fueron firmes y contundentes al lograr estabilizarse como instituciones con vinculación a la sociedad –ejemplo de ello son las coaliciones políticas alrededor del OGP– y resistentes ante coyunturas críticas que, invariablemente son características de un *status quo*. Nos llamaron la atención los casos de acción individual de Jacqueline Peschard y Jorge Hage, los cuales mediante la aprobación de los Poderes Ejecutivos iniciaron los arreglos institucionales al interior del Estado para adecuar los mecanismos de políticas públicas en torno a la transparencia. Observamos la convergencia de múltiples partes interesadas que compartieron compromisos en una plataforma que trata de ser más horizontal y menos asimétrica, que camine bajo pautas de aprendizajes conjuntos y responsabilidad sobre transparencia; por eso es que se crearon organismos especiales de trabajo, como el STT en México y el CIGA en Brasil.

El estudio empírico, visto en el último capítulo, nos permitió aterrizar las variables ponderadas a lo largo del texto, en diferenciar los procesos de políticas públicas que adoptaron los casos de México y Brasil. Mediante la utilización de la comparación y en perspectiva de los Planes de Acción es como vimos que se fue enarbolando la implementación por parte de las instituciones de transparencia de acciones específicas encaminadas a la apertura gubernamental. Aunado a que observamos las diferencias y similitudes de los respectivos Planes de Acción en donde prácticamente están enfocados al *incremento de la integridad pública*. Para la mayoría

*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

de los países miembros de América Latina, peculiarmente, convergen los compromisos en el mismo reto del OGP. Con todo ello la prospectiva ayudó a que tuviéramos escenarios tendenciales del proceso de adopción de políticas públicas del OGP en dos modelos alternativos o futuribles: 1) Un proceso de apertura institucional, pasando de un sistema cerrado a uno abierto, y 2) Políticas públicas abiertas, es decir, con una arquitectura y diseño institucional totalmente *open government*. Para la comprobación de la hipótesis se sostiene que actualmente las políticas públicas de Brasil y México comparten una sinergia, debido a que se basan fundamentalmente en los compromisos específicos del *Plan de Acción* del OGP. Considerando en líneas generales que las características que permitieron entender la creación del OGP fueron las relaciones causales del contexto socioeconómico de los países analizados en el libro, además con la convicción de Estados Unidos de formar en consenso una comunidad de discurso que permita entablar a escala mundial los procesos de políticas públicas de *gobierno abierto*. Así las sociedades sólo se diferenciarán por su carácter abierto o cerrado. De tal suerte que la incidencia fundamental de las políticas públicas del OGP en las instituciones de transparencia y combate a la corrupción fue la instrumentación del Plan de Acción –con diferentes tiempos– encaminado a establecer compromisos específicos en conjunto con ciudadanía, empresas, OSC y por supuesto los mismos gobiernos. Sin duda, para finalizar la tarea de investigación sobre el OGP, pienso que apenas comienza, por eso, espero que este libro sea fructífero para futuros estudiantes deseosos de ver extra muros a la política pública y a la transparencia ¿Por qué no?

APÉNDICES

APÉNDICE 1

Mapa 3. Presencia del OGP en el continente africano (2012)



Mapa 4. Presencia del OGP en el continente asiático (2012)



Juan Jaime Mesina Ramírez

Mapa 5. Presencia del OGP en el continente europeo (2012)



Fuente: Construcción propia de mapas, con base a datos del OGP 2012.

Mapa 6. Open Government Experience Locator (2012)



*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

Continuación del *Mapa 6...*

| | Title | Country | Website |
|-----------|---|------------------|---|
| 1 | Portal of the Dominican Citizen | Dominican Rep. | http://www.portaldelciudadano.gov.do |
| 2 | Fiscal Transparency Portal | El Salvador | http://www.transparenciafiscal.gob.sv |
| 3 | Multi-Channel Participatory Budgeting | Brazil | http://www.participa.rs.gov.br |
| 4 | Mobile-enhanced participatory budgeting | Congo (Kinshasa) | http://wbi.worldbank.org |
| 5 | Citizens' Budget - Guatemala | Guatemala | http://www.minfin.gob.gt/ |
| 6 | Citizens' Budget - Honduras | Honduras | http://www.sefin.gob.hn/ |
| 7 | BOOST - Moldova | Moldova | http://moldova.wb-boost.org |
| 8 | Citizens' Budget - Mali | Mali | http://www.finances.gouv.ml |
| 9 | Round Table for Transparency | Mexico | http://www.infodf.org.mx |
| 10 | Economic Transparency Portal | Perú | http://www.mef.gob.pe |
| 11 | Citizens' Budget - Zambia | Zambia | |

Fuente: Obtenida de la página de Internet <http://vizzuality.github.com/OGPLocator/>, a partir de información de la base de datos “cartodb-query.csv”, disponible en el mismo portal. Nota: El mapa refiere a las experiencias de gobierno abierto en los países especificados. Ahora bien, en la base de datos también se aclara que las experiencias van de la mano con el reto del OGP, en el *manejo de los recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia*. Recuperada al día 16 de julio de 2012.

Juan Jaime Mesina Ramírez

APÉNDICE 2

Cuadro 8. Casos e iniciativas tecnológicas de referencia sobre gobierno abierto (2012)

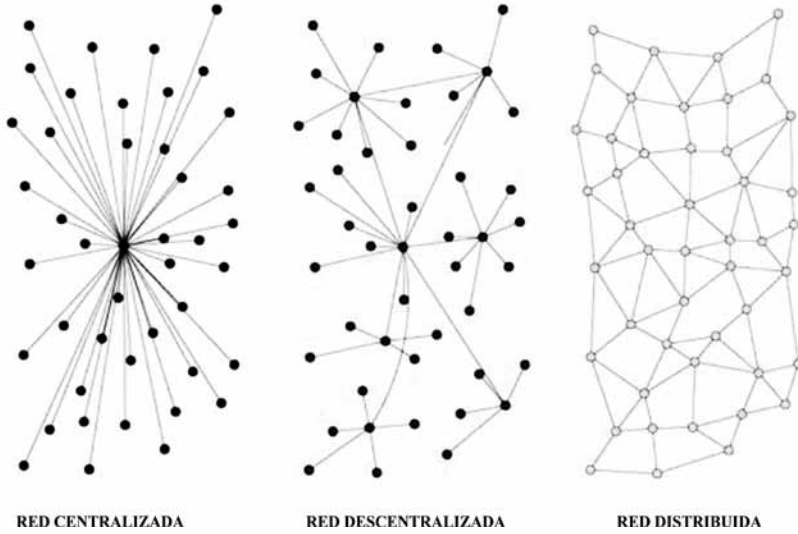
| Casos o experiencias relevantes | Sitio Web / Liga |
|---|---|
| <i>Portal de Open Government y Plataforma de apoyo y aplicaciones (Gobierno EE. UU.)</i> | http://www.data.gov Iniciativas: http://www.whitehouse.gov/open/about/iniciatives Sobre rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos públicos: http://www.recovery.gov/pages/default.aspx |
| <i>Portal ciudadano y datos abiertos del gobierno mexicano (plataforma de apoyo y aplicaciones web)</i> | http://www.gob.mx http://www.mapas.gob.mx Caso México: Desarrollando AL (Hackatón), diciembre 2011. http://desarrollandoamerica.org/dal2011/?cat=251* Sobre rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos públicos: http://www.infomex.gob.mx |
| <i>Portal de transparencia y datos abiertos en el Gobierno de Brasil (plataforma de apoyo y aplicaciones web)</i> | http://www.portaltransparencia.gov.br http://www.dados.gov.br Caso Brasil: Desarrollando AL (Hackatón), diciembre 2011. http://desarrollandoamerica.org/dal2011/?cat=16 Sobre rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos públicos: http://www.acessoainformacao.gov.br |

Fuente: Construcción propia.

* Evento (torneo tipo hack-a-tón) realizado por organismos de la sociedad civil, tanto de México como Brasil y otros países de AL. Cuyo énfasis primordial tuvo hincapié en el desarrollo de soluciones digitales –principalmente aplicaciones web– para los problemas sociales que aquejan a la ciudadanía en estos países, como transparencia, educación, salud, etcétera. Es importante notar que de dicho torneo se desprendió una nueva plataforma web fuera del ámbito gubernamental (apoyadas por OSC) en México, a saber: <http://www.opendata.mx/>

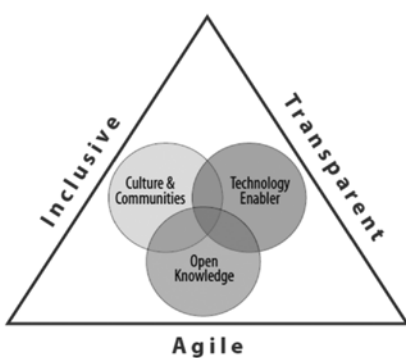
*Open government partnership en México y Brasil:
 La transparencia como responsabilidad compartida*

Figura 18. Tipología de redes en la acción pública



Fuente: Adaptado del trabajo de Salas, Joel. “Avances y resultados”, *La Experiencia de Gobierno Abierto en México*, presentación realizada en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), campus Monterrey, al día 21 de septiembre de 2012, Secretaría de la Función Pública, México. Disponible en: <http://observatoriodepolitica.com/avances/wp-content/uploads/2012/09/93.pdf>. Último acceso el 04 de octubre de 2012.

Figura 19. Triángulo organizativo triple C: Cultura, comunidades y conocimiento

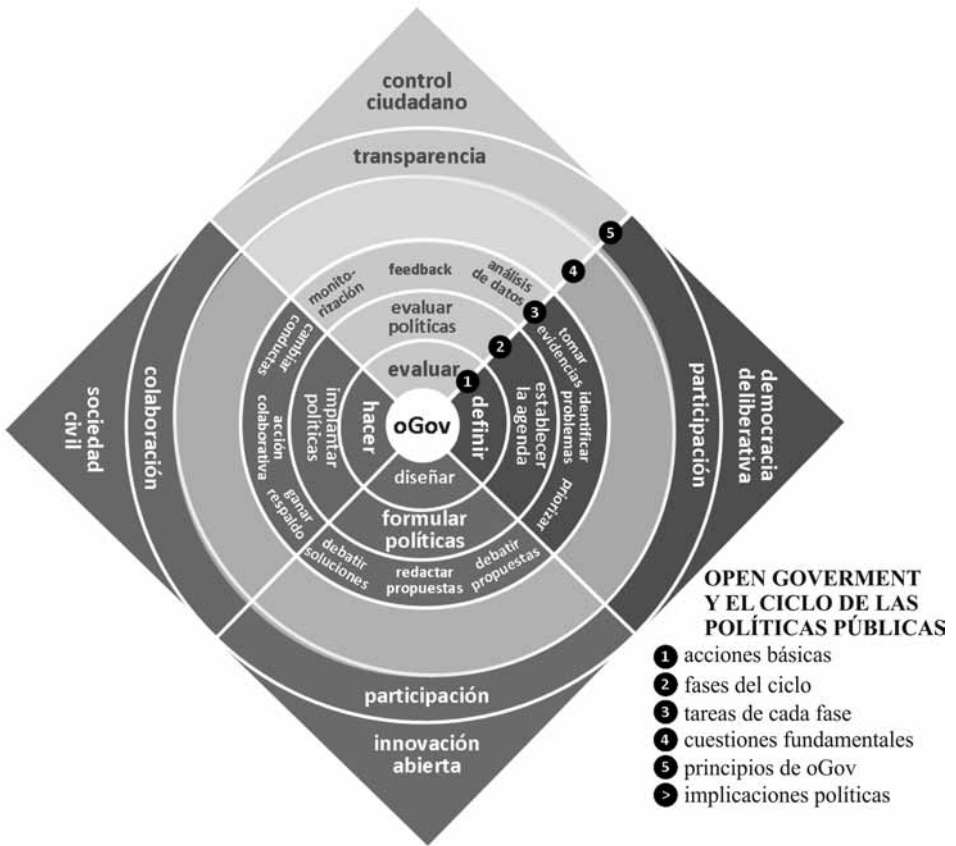


- Cultura y Comunidades**
- Abarcar la inteligencia colectiva
 - Compromiso y colaboración en todos los niveles
- Technology Enabler (Facilitador)**
- Tecnología que facilita la colaboración abierta y el conocimiento compartido.
 - Acceso a ambientes y herramientas flexibles e innovativos
- Open Knowledge (Conocimiento abierto)**
- Conocimiento e información fácilmente accesible
 - Creado colectivamente y compartido

Fuente: Kaufman, Ester, en *Aportes para el Gobierno Abierto y la entrega de servicios: Experiencias canadienses*. Ester Kaufman, Buenos Aires. 2012. Disponible en: http://www.esterkaufman.com.ar/?page_id=512. Recuperado al día 02 de octubre del 2012.

Juan Jaime Mesina Ramírez

Figura 20. Aplicación de los principios del Open Government a las políticas públicas (Modelo LUDO)



Fuente: Recuperada en base a Ortiz de Zárate, Alberto. Aplicación de los principios de Open Government a las políticas públicas (modelo LUDO). Gobierno Vasco. Disponible en: https://www.irekia.euskadi.net/.../Alberto_Ortiz_de_Zarate.ppt Último acceso el 19 de noviembre de 2012.

***Open government partnership* en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida**

Se terminó de imprimir en Diciembre de 2013 en los talleres de:
Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

INNAP

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

ISBN: 978-607-9026-11-7



9 786079 026417