

## 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.<sup>1</sup>

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”.<sup>2</sup> 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”.<sup>3</sup>

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

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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

---

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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*<sup>6</sup> (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 União<sup>7</sup> (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.

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

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

<sup>7</sup> 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.