

CAPÍTULO II

¿QUÉ ES GOBIERNO ABIERTO Y OGP?

Introducción

La sinergia existente entre teoría y práctica, entre una visión y la *empiría* 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

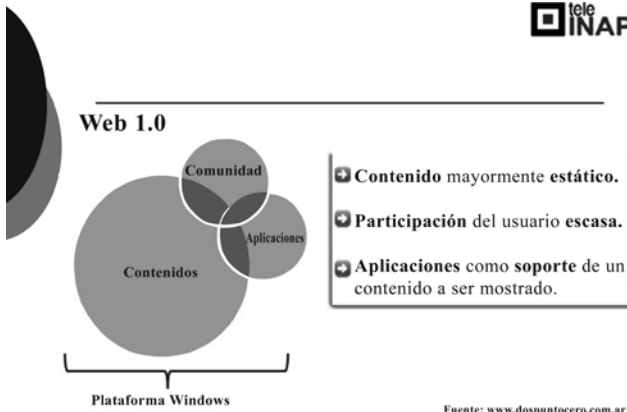
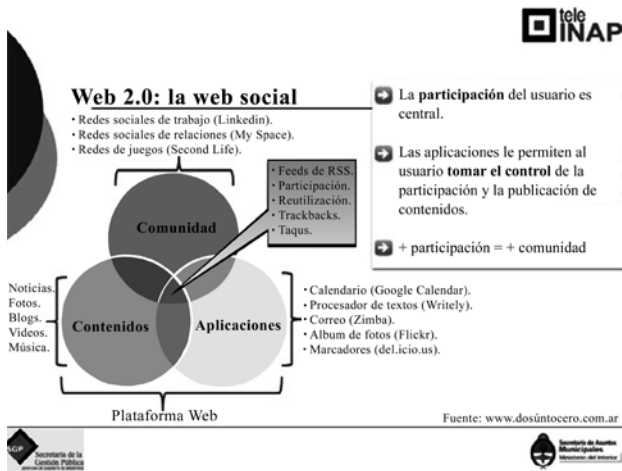


Figura 4. Esquema de la Web tipo 2.0



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

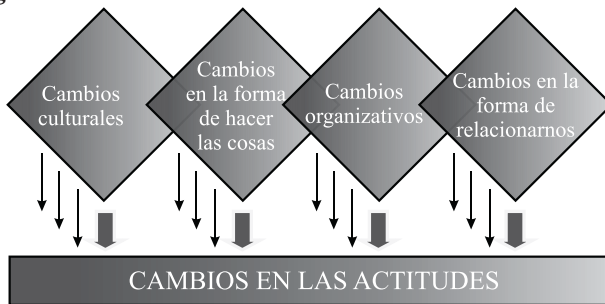
*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

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-brasilia-2012>. Consultado el 26 de mayo de 2012. Tal encuentro fue el primero tras el lanzamiento oficial del OGP en septiembre de 2011.

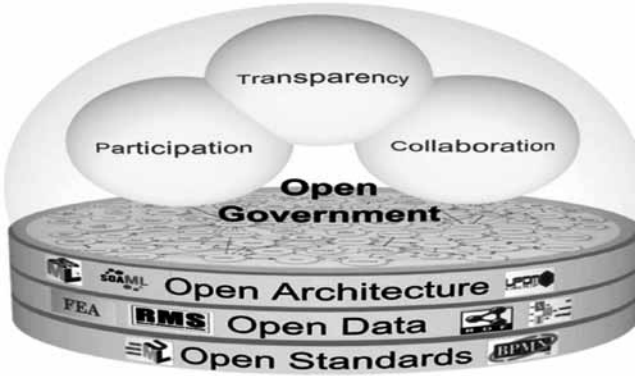
⁸⁷ Al respecto Castells señala “...Mas bien, la gobernanza global se considera generalmente como la convergencia negociada de los intereses de los gobiernos nacionales y las políticas de los Estados-nación, y sus élites, sin embargo, son muy renuentes sobre la soberanía, excepto bajo la promesa de beneficios 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

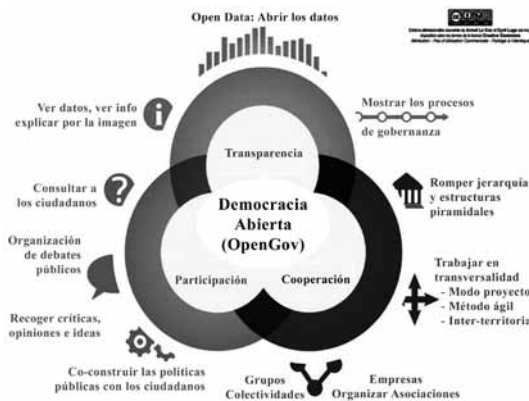
Figura 6. Lógica visual del concepto *gobierno abierto* por el Banco Mundial



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://democratieouverte.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 mi 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.