

CAPÍTULO III

MARCO ANALÍTICO: HACIA LA TRANSPARENCIA COMPARTIDA

Introducción

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

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

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

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

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

Juan Jaime Mesina Ramírez

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰⁸ Peters, *op. cit.*, p. 163.

Juan Jaime Mesina Ramírez

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

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

III.1.- Régimen y cambio político-institucional

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

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

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

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

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

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

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

Juan Jaime Mesina Ramírez

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Juan Jaime Mesina Ramírez

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

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

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

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

¹¹⁴ Bizberg y Alba, *op. cit.*, p. 2.

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

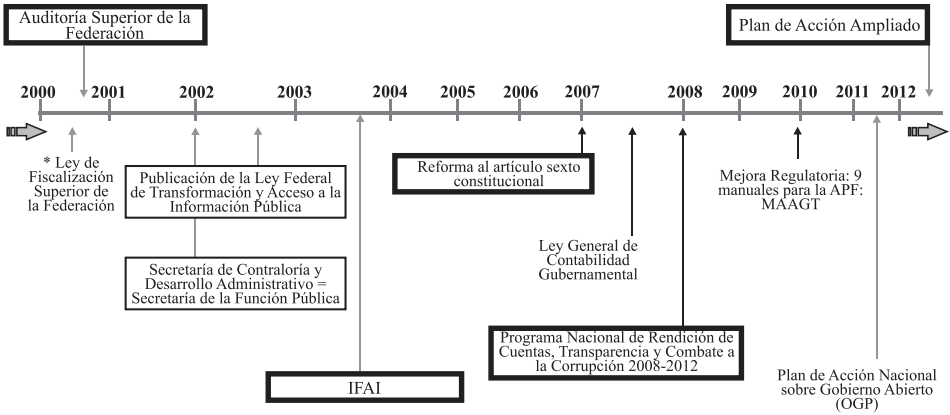
*Open government partnership en México y Brasil:
La transparencia como responsabilidad compartida*

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

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

Juan Jaime Mesina Ramírez

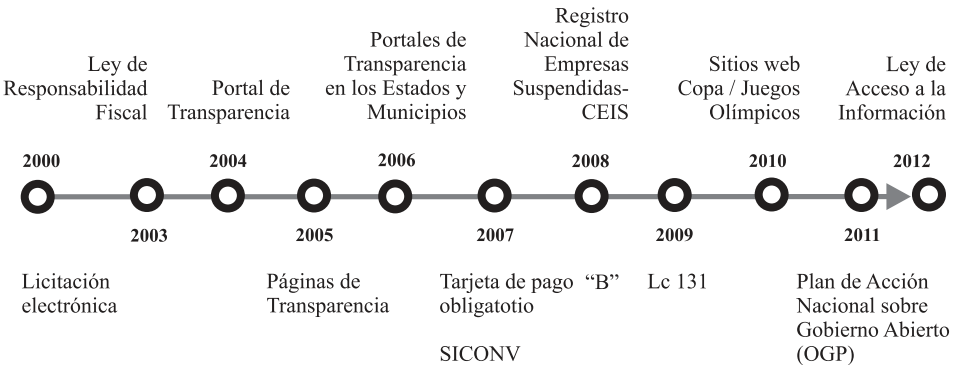
Figura 9. Secuencia temporal de la transparencia en México (2000-2012)



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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Juan Jaime Mesina Ramírez

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

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

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

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

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

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

III.1.1.1.- IFAI

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

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

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

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

¹²⁰ Pero hasta la fecha no cuenta con autonomía constitucional.

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

Juan Jaime Mesina Ramírez

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

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

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

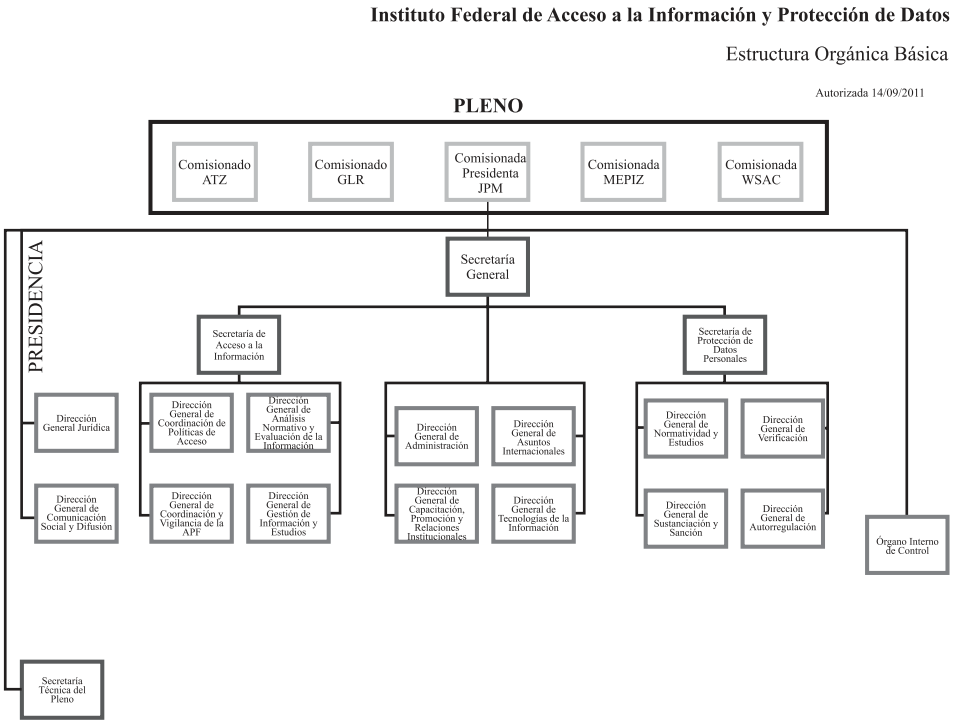
¹²² *Ibidem*.

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

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

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

Figura 11. Estructura orgánica del IFAI (2011)¹²⁴



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

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

Juan Jaime Mesina Ramírez

III.1.1.2.- CGU¹²⁵

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Juan Jaime Mesina Ramírez

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

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

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

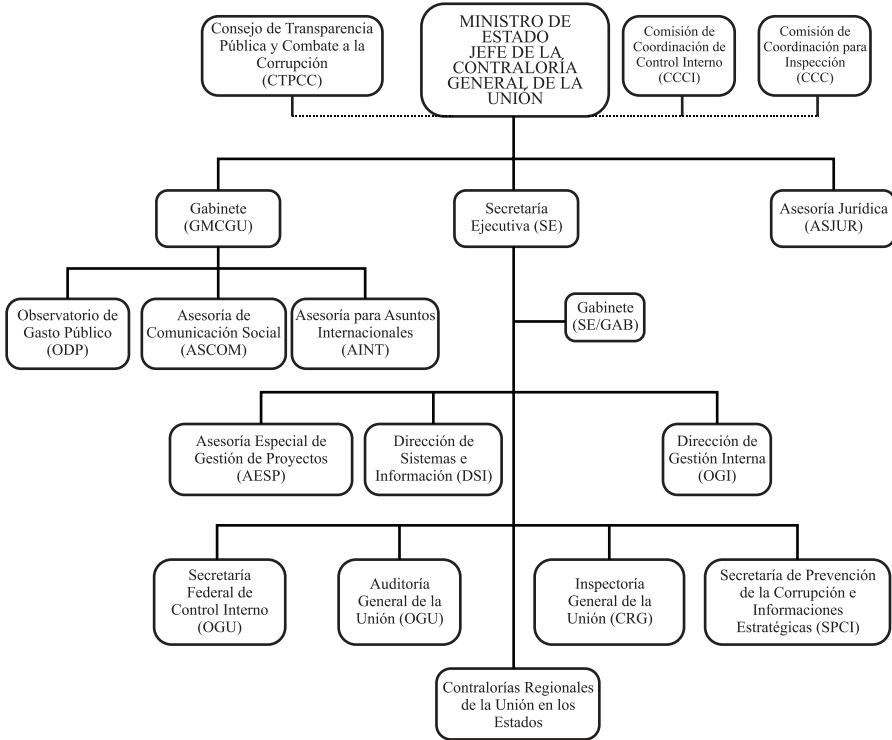
Finalmente, para determinar las áreas de actuación de la CGU, como puede apreciarse en la *Figura 12*, es mostrada la estructura organizacional de la dependencia del Gobierno Federal encargada del combate a la corrupción y rendición de cuentas pública.

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

¹²⁷ *Ibidem.*

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

Figura 12. Estructura orgánica de la CGU (2012)



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

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

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

Juan Jaime Mesina Ramírez

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Juan Jaime Mesina Ramírez

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Juan Jaime Mesina Ramírez

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

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

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

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

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

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

III.1.3.- Comunidad de discurso como organismo internacional

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

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

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

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

¹³⁵ *Ibidem*, p. 131.

Juan Jaime Mesina Ramírez

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

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

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

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

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

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

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

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

Juan Jaime Mesina Ramírez

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

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

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

¹³⁶ Cejudo, *op. cit.*, pp. 133-134.

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

III.1.4.- Arreglos institucionales al interior del Estado

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

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

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

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

Juan Jaime Mesina Ramírez

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

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

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

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

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

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

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

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

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

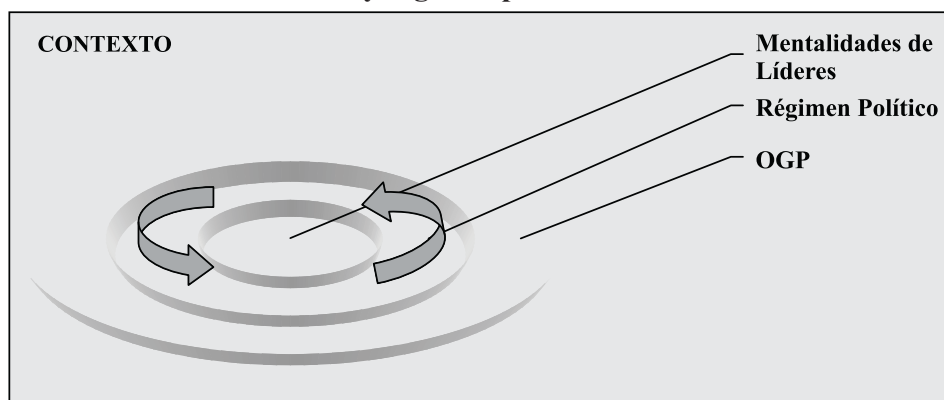
Mediante la toma de decisiones de los líderes políticos y/o actores que representan sus preferencias como una idea de Estado o de interés nacional, queda reflejado en cierta medida un efecto sobre las políticas públicas que se estaban gestando en contextos nacionales diferentes. Pero una toma de decisión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

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

Juan Jaime Mesina Ramírez

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

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



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

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

¹⁴⁰ Lee, *ibidem*, p. 152.

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

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

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

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

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

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

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

Juan Jaime Mesina Ramírez

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Juan Jaime Mesina Ramírez

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Juan Jaime Mesina Ramírez

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

¹⁵⁴ Olvera, *op. cit.*, p. 382.

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

Juan Jaime Mesina Ramírez

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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