

Capítulo VII

El papel de los órganos garantes del acceso a la información pública en el contexto del Estado abierto

Joel Salas Suárez

Introducción

Durante varias décadas, para impulsar la transición a la democracia en México, las luchas y reivindicaciones de gran parte de la población se concentraron en modificar las formas y las reglas para acceder al poder. Sin embargo, hoy la democracia mexicana enfrenta una crisis de legitimidad debido a que su desempeño no ha satisfecho las expectativas que generó. La escasez o ausencia de resultados ha provocado que la población no se sienta representada por sus autoridades y que la confianza en ellas se desvanezca. Estos procesos desplazaron las luchas y reivindicaciones de la preocupación sobre cómo se accede al poder a cómo se ejerce dicho poder.

El gobierno abierto nos permite enfrentar la crisis de legitimidad de desempeño de la democracia, ampliando el concepto de representación e incorporando nuevas formas de participación que permiten incidir en el gobierno y ejercer su control mediante la información pública. La inclusión y los resultados nos permitirán restaurar la relación de confianza entre la población y las autoridades. En la implementación de un modelo de gobierno abierto, los órganos garantes del acceso a la información

pública desempeñan un papel fundamental, ya que son el umbral entre la población y las autoridades y pueden actuar como intermediarios, no solo en la promoción del modelo, sino también en el acompañamiento de las acciones de colaboración y cocreación de valor público que genere el uso estratégico de la información pública.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) ha sido fundamental en el desarrollo del gobierno abierto en México. El marco jurídico que rige al INAI lo coloca como intermediario entre las autoridades y la sociedad para que la información pública se constituya en el insumo que genere procesos de rendición de cuentas y lógicas de colaboración entre ellos. Además, le otorga atribuciones de autonomía y sanción que lo fortalecen y le obligan a impulsar el gobierno abierto en el país. En la reforma constitucional de 2014, y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que deriva de ella, se establece expresamente que las instituciones públicas de todos los poderes y niveles de gobierno deben incorporar los principios de apertura gubernamental y que el órgano garante nacional y sus equivalentes estatales deben trabajar con las autoridades y la población en la implementación de prácticas de gobierno abierto. En síntesis, el INAI impulsa y participa en la construcción de un Estado abierto en México, que permita restaurar el vínculo de confianza de la población en las autoridades e incorporar a la sociedad en cada uno de los procesos de política pública para que, al enfrentar en conjunto los problemas públicos, haya más posibilidades de que la democracia dé resultados.

A. Transición y crisis de la democracia

El año 2000 marca un antes y un después en la historia política de México: tras más de seis décadas de unipartidismo, el Partido Acción Nacional (PAN) logró vencer al Partido de la Revolución Institucional (PRI) en las elecciones presidenciales. La alternancia de la presidencia fue el resultado de diversas luchas y negociaciones entre la sociedad civil y las autoridades para transformar las reglas de acceso al poder. Las elecciones de ese año lograron cristalizar un aparato institucional que velara por la realización de elecciones libres de fraude, así como una legislación electoral que estableciera las reglas del juego para una competencia lo más equitativa posible entre los partidos políticos. Aunque un poco tarde, México finalmente se sumaba a la tercera ola democratizadora y podía afirmarse que contaba con un régimen democrático. En ese contexto, el país reunía las condiciones que Huntington establecía para definirse como una democracia: la mayoría de las autoridades accedían al poder mediante elecciones limpias, honestas y periódicas tras una competencia abierta, y casi todos los adultos tenían derecho al voto (Huntington, 1989 y 1994).

Sin embargo, el informe de Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro, 2015) nos confrontó con la realidad de la democracia mexicana: el 47% de la población apoya la democracia y solo 2 de cada 10 mexicanos están satisfechos con su desempeño. El expediente de la democracia en este país incluye escándalos de corrupción, desigualdad social y económica, y una profunda crisis de seguridad, acompañada de una crisis de derechos humanos. Así, la ausencia de los resultados esperados por la población provocó que la gente no se sintiera plenamente representada por los partidos políticos y que el vínculo de confianza entre las autoridades y la población se debilitara. En este contexto, los mexicanos han hecho saber a las autoridades que se asumen como sujetos de derechos y obligaciones y que están dispuestos a exigir y asumir sus obligaciones, reclamando formar parte de las decisiones de gobierno porque su participación no se limitará solo a votar cada tantos años.

Durante los años de alternancia, para los mexicanos ha sido evidente que la ciudadanía no se limita solo a la capacidad de elegir a los gobernantes o de regular el acceso al poder (para cambiar a la élite gobernante), sino que también implica el ejercicio de derechos civiles, sociales y culturales, y la prescripción de mecanismos legales e institucionales para solucionar los conflictos y desacuerdos que, inevitablemente, surgen de ejercer y exigir esos derechos (O'Donnell, 2007). Sin embargo, la situación no es satisfactoria a este respecto, ya que han aumentado las tensiones sociales y los cuestionamientos al Estado democrático respecto de su capacidad para responder a las demandas ciudadanas, solucionar los problemas públicos y sujetarse al efectivo control popular.

Este problema no es exclusivo de México. Sumándose al planteo de las olas de democracia de Huntington y a los problemas que O'Donnell señaló hace ya una década y que en los últimos tiempos se han agravado, Crouch (2004) afirma que vivimos un momento posdemocrático. Para este autor, la democracia atraviesa un momento paradójico: en tanto que disfruta de un auge histórico a nivel mundial, ya que el número de democracias es considerablemente superior al de cualquier otro momento histórico, la legitimidad de los políticos en estos países se ve menguada por la baja participación electoral, provocada, a su vez, por lo difícil que resulta para la población confiar en los políticos. Esta situación es cíclica: un sistema democrático sin participación de la población no se puede considerar tal, ya que necesita de ella para asegurar un ágil funcionamiento institucional. Si la desconfianza y la falta de participación aumentan, la tarea de gobernar democráticamente será una labor compleja para estos Estados.

El riesgo de esta etapa que atraviesa la democracia en México y en el mundo es que la desconfianza, la frustración y la desilusión han logrado arraigarse tras un momento democrático. Durante la posdemocracia, agrega

Crouch, sobreviven prácticamente todos los elementos formales de la democracia, pero nos alejamos cada vez más de nuestro concepto ideal de ella. Por esos motivos, es posible esperar el desvanecimiento del apoyo o respaldo a la democracia y la convivencia con prácticas y situaciones que, después de las transiciones, podemos considerar prodemocráticas.

En el caso de México, José Antonio Aguilar ha documentado que el descontento de los mexicanos con la democracia es proporcional a las expectativas que generó y a la ausencia de resultados:

“No hay duda de que la democracia en México no ha estado a la altura de las expectativas de sus ciudadanos. No ha generado más igualdad social ni económica; pocas personas creen en la actualidad que su participación política sea más efectiva que en el pasado; el gobierno elegido, a menudo no responde a las demandas de los ciudadanos y algunas regiones del país ahora parecen hallarse bajo el control de violentos cárteles de narcotraficantes. Estos fracasos ciertamente alimentan el descontento de los ciudadanos con su régimen democrático. [...] Los mexicanos están insatisfechos con su gobierno democrático no sólo porque no les ha provisto de los bienes sociales que a menudo esperan —de manera realista o no— de la democracia. También están descontentos por la brecha que perciben entre su concepción idealizada de la democracia y la forma de operar de las instituciones democráticas existentes” (Aguilar, 2014).

En esta cita se plantea una agenda de trabajo y se sintetizan los desafíos que enfrentamos. Más allá de continuar asegurando elecciones libres y equitativas, necesitamos una democracia en la que las políticas públicas que se implementan den resultados e involucrar de manera efectiva a la población en cada una de las etapas de esas políticas. Los funcionarios debemos ejercer nuestra labor, garantizando el acceso a la información pública. De esa manera, construiremos instituciones transparentes, promoveremos procesos de rendición de cuentas y, sobre todo, permitiremos que la información pública otorgue a la población el estatus que le corresponde de interlocutor privilegiado de las autoridades. Estas son formas de enfrentar los desafíos que anota Aguilar (2014) y que, siguiendo a Crouch (2004), son característicos del momento posdemocrático: enfrentar la crisis de legitimidad de desempeño de la democracia ampliando el concepto de representación e incorporando nuevas formas de participación que permitan la incidencia y el control del gobierno. Los resultados y la inclusión efectiva de la población permitirán restaurar el vínculo de confianza entre la población y las autoridades. ¿Cómo hacerlo? Una respuesta es el gobierno abierto.

B. El gobierno abierto

La decepción con la democracia y la desconfianza de la población respecto de las autoridades no son problemas exclusivos de México. En este contexto posdemocrático surgió el gobierno abierto, una iniciativa impulsada en 2009 por el Presidente Barack Obama en los Estados Unidos, que se amplió a nivel internacional con la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto. A partir del concepto de “apertura”, el cual se aplicaría a cualquier esfera de lo público, se pretende ir más allá de los mecanismos políticos y gubernamentales tradicionales e incorporar “un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, en un ambiente de rendición de cuentas e innovación social” (INAI, 2016).

Si bien el gobierno abierto no es un nuevo paradigma democrático, sí plantea un modelo de gestión y de producción de políticas públicas que puede mejorar la calidad del gobierno y las relaciones entre el Estado y la sociedad, con beneficios para el régimen democrático. La intención es que este modelo de gestión se implemente en cada uno de los poderes y en todos los niveles de gobierno para que construyamos Estados abiertos.

Vale la pena mencionar que el gobierno abierto se desprende de otros marcos teóricos y analíticos ya existentes. Del enfoque de gobernanza retoma la idea de la conformación de gobiernos horizontales, donde una pluralidad de actores (privados y sociales) se coordina para participar en los procesos de decisión de la política pública. De los enfoques gerenciales toma la introducción en el sector público de nuevas actitudes, aptitudes y procesos que permitan incorporar efectivamente al ciudadano en la gestión pública. Hay que resaltar que en ambos casos se sitúa al ciudadano como pieza fundamental en el desarrollo de esquemas que permiten una gestión dinámica y de calidad, orientados a la creación de valor público e innovaciones constantes. Desde esta lógica, el gobierno deja de ser un conjunto de autoridades públicas unidas por un proyecto único, para transformarse en un espacio para la producción de decisiones y de cursos de acción, que no necesariamente está monopolizado por un conjunto limitado de actores políticos o burocráticos. Así, el gobierno abierto busca que las políticas públicas atiendan las necesidades más urgentes y cercanas de la población y den resultados concretos. De esa manera, comenzaría un proceso para restaurar el vínculo de confianza que se ha roto entre la población y las autoridades y, en consecuencia, para relegitimar al Estado y la democracia.

Si bien el gobierno abierto podría implementarse en cualquier democracia, cabe destacar que este modelo de gestión ha sido adoptado sobre todo por los países que pertenecen a la tercera ola democratizadora o con democracias aún más jóvenes (véase el cuadro VII.1).

Cuadro VII.1
Olas democratizadoras e incorporación a la Alianza para el Gobierno Abierto

| Ola democratizadora | Año de incorporación a la Alianza para el Gobierno Abierto | | | |
|---------------------|--|---|-------------------------------|--|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Primera ola | Reino Unido Estados Unidos | Chile Italia España | Argentina | Irlanda |
| Segunda ola | Brasil Indonesia Filipinas | Colombia Italia Israel Perú Uruguay | Argentina Costa Rica | Ninguno |
| Tercera ola | Brasil México Filipinas | Albania Chile Chequia El Salvador Estonia Grecia Guatemala Honduras Jordania Letonia Lituania Rumania España Turquía Uruguay | Argentina Hungria | Noruega |
| No incluido | Noruega Sudáfrica | Armenia Azerbaiyán Bulgaria Canadá Croacia Dinamarca República Dominicana Georgia Kenya Ex República Yugoslava de Macedonia Malta República de Moldova Montenegro | Finlandia Ghana Liberia | Australia Malawi Mongolia Serbia Trinidad y Tabago |
| No incluido | | Países Bajos Paraguay Eslovaquia República de Corea Suecia Tanzania Ucrania | | |

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Algunos de los países que se han adherido a la Alianza para el Gobierno Abierto fueron incluidos en el estudio de olas democratizadoras de Huntington. Gran parte de ellos pertenecen a la tercera ola, pero hay algunos que participaron en varias olas y otros que no fueron incluidos por Huntington en su análisis.

El modelo de gestión de gobierno abierto está permeando en las democracias porque ha llegado el momento de aceptar que las soluciones a los problemas públicos no son un monopolio de las autoridades. Por ello, la manera de tener los mejores diagnósticos y las mejores soluciones es la apertura, y esta, a su vez, da una clara señal de que los funcionarios tienden la mano a la población.

En México y otros países de la región, sin embargo, para implementar este modelo es necesario escuchar los diagnósticos de especialistas sobre la situación de nuestras burocracias. En este sentido, debemos reconocer que estamos lejos de tener un servicio civil basado en el mérito y que se vuelque al servicio del bien público (Olsen, 2006). Persisten la sobreburocratización, el patrimonialismo, el clientelismo y la corrupción. Asimismo, la cultura organizacional “conduce a un estilo de trabajo ‘machote’ decidido, resolutivo, expeditivo e incluso, agresivo, antes que a un modo de hacer dispuesto a la colaboración, el diálogo, el compromiso, el tiempo para la relación, la capacidad para ponerse en el lugar del otro y cultivar un vínculo más allá de la tarea” (Ramírez-Alujas y Güemes, 2013). Aún prevalece una cultura tradicionalmente jerárquica, ensimismada y fragmentada, que rechaza la posibilidad de emprender trabajos cooperativos y colaborativos.

Entonces, ¿cómo pueden enviar los gobiernos una señal de que su compromiso con el gobierno abierto es real pese a los obstáculos? Los órganos garantes juegan un papel fundamental en ese sentido. En México, el INAI, que es el órgano garante nacional, ha sido fundamental para garantizar el acceso a la información pública e impulsar políticas de transparencia e insumos para el gobierno abierto, y también ha hecho las veces de umbral entre la población y las autoridades, dado que su autonomía ha permitido sentar a la mesa de trabajo a integrantes de la sociedad civil y autoridades de diversos poderes y niveles de poder para impulsar este modelo. En pocas palabras, el capital político de los órganos garantes es una señal de compromiso en la implementación del modelo de gestión de gobierno abierto.

C. El papel del órgano garante del acceso a la información pública para avanzar en el gobierno abierto

Una de las demandas ciudadanas más sentidas es mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información pública como una vía para que los gobiernos rindan cuentas sobre el cumplimiento de sus atribuciones y la consecución de resultados. Con ello, se esperaría que los ciudadanos conocieran las circunstancias en que las autoridades toman las decisiones,

así como las restricciones o facilidades para llevarlas a cabo, de modo que estarían en condiciones de evaluar la validez de dichas decisiones, exigir en consecuencia, proponer mejoras y colaborar en la solución de los problemas públicos. En este marco todos ganan: el Estado, sus gobiernos y los ciudadanos. En tanto que los primeros recuperan la confianza que se ha perdido en ellos, los ciudadanos ejercen su derecho a influir y participar en el control de los asuntos públicos.

Esto explica por qué en los últimos años se ha impulsado, tanto a nivel nacional como internacional, que la transparencia y el acceso a la información permeen los marcos jurídicos, institucionales y políticos de los gobiernos y sus administraciones públicas. Por supuesto, aparte de un marco legislativo y normativo, hace falta invertir recursos y promover un cambio cultural en las burocracias. Los gobiernos deben contemplar la utilización de tecnologías, innovaciones gerenciales, reingenierías de procesos y gestión de cambios para lograr aparatos gubernamentales efectivamente transparentes y que rindan cuentas (Ramírez-Alujas y Güemes, 2013). Esto puede facilitarse si se crean órganos especializados que velen por la garantía del derecho de acceso a la información y que orienten y vigilen a las instituciones públicas para que implementen previsiones en materia de transparencia. En México, el INAI cumple esta función.

México, como otros países en proceso de consolidación democrática de la tercera ola, ha (re)diseñado su marco regulatorio e institucional en materia de transparencia y acceso a la información, reforzándolo a nivel constitucional, con el propósito de contribuir al fortalecimiento de la democracia. Nuestro contexto contrasta con el de otros países donde los regímenes ya están ampliamente consolidados y cuentan con mecanismos (normativos o de gestión) que garantizan mínimos de transparencia y acceso a la información. La creación de estos órganos garantes forma parte de una innovación democrática que contribuye a consolidar la rendición de cuentas horizontal del Estado. Su objeto es contribuir a que la división de poderes se extienda más allá de la estructura tripartita tradicional del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de modo que se fortalezca la estructura de pesos y contrapesos (Ackerman, 2007). Los ciudadanos disponen entonces de una institución autónoma que media entre ellos y las autoridades cuando estas no satisfacen el derecho de acceso a la información pública o no cumplen con sus obligaciones de transparencia.

En México hay otras dos instituciones que también garantizan derechos de ciudadanía: el Instituto Nacional Electoral (INE), antes Instituto Federal Electoral (IFE), y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Dotado de autonomía a partir de 1996, el Instituto Nacional Electoral, junto con sus pares en los estados, contribuye a

legitimar los procesos electorales en el país. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, por su parte, fue creada en 1992 y es la cabeza de un sistema nacional no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos para vigilar a las instituciones encargadas del acceso a la justicia y de su procuración. Ambos organismos fueron creados en contextos en que los regímenes políticos de turno enfrentaban crisis de legitimidad graves, incluso a nivel internacional. El Instituto Federal Electoral, por ejemplo, se creó con miras a la organización de las elecciones de 1994, las primeras en las que se permitió la presencia de observadores internacionales y que fueron aceptadas por los mexicanos como transparentes. La Comisión Nacional de Derechos Humanos respondió a las protestas contra las muertes originadas en la represión del movimiento prodemocrático que emergió después del fraude electoral de 1988 (Olvera, 2010).

El caso del INAI es muy distinto. La coyuntura del cambio de partido político en el poder abrió la ventana de oportunidad a un grupo de ciudadanos denominado “Grupo Oaxaca”, que impulsó la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (IFAI) en 2003. Esto significó “el primer rompimiento ideológico con la herencia de opacidad y de ocultación del viejo régimen” (Olvera, 2010). La iniciativa ciudadana fue crucial para que se reconociera a nivel constitucional la transparencia y el acceso a la información pública, y se constituyera un hito en el devenir democrático del país. Este contexto dotó de una amplia legitimidad al IFAI. En 2010, Olvera expresaba: “es una paradoja de la historia mexicana que una institución que no tiene garantizada su autonomía a nivel constitucional tenga en la práctica un gran espacio de acción y una legitimidad notable”. No se puede decir lo mismo sobre los órganos estatales que fueron creados en seguimiento a esta reforma. A este nivel de gobierno, y por esas fechas, se observaba una gran diversidad de experiencias: mientras que en algunos estados se les otorgó autonomía constitucional, superando a la legislación federal, en otros tuvieron más bajo perfil.

Esta ventaja coloca al INAI como un actor crucial en la promoción de la apertura gubernamental, es decir, para impulsar el gobierno abierto en el país. Aparte de contribuir a superar la opacidad del Estado, también puede promover entre las instituciones públicas la posibilidad de trabajar con la sociedad cocreando valor público. Este aspecto no ha pasado desapercibido ni a los legisladores ni a la ciudadanía, por lo que en 2014 el IFAI se transformó en el INAI. Este Instituto adquirió entonces alcance nacional, ya no solo con competencia sobre el Ejecutivo federal. Se le concedió autonomía y capacidad de sanción, así como potestades de garantizar que, en el marco del federalismo mexicano, se homologuen las legislaciones estatales y los perfiles de

los órganos garantes estatales. También se creó el Sistema Nacional de Transparencia para coordinar la implementación de políticas públicas que hagan efectivo el derecho en cuestión para toda la población, es decir, sin diferencias entre entidades federativas.

En seguimiento a la reforma, se promulgó una nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que, como ya se dijo, obliga a homologar las leyes de las entidades federativas. Esta nueva ley es pionera a nivel mundial no solo por regular la autonomía de los órganos garantes del derecho de acceso a la información, sino porque en su texto incorpora expresamente el gobierno abierto (artículo 59). Contempla como una facultad de los mencionados órganos la promoción de acciones de gobierno abierto en las instituciones públicas del país. Coordinados en el Sistema Nacional de Transparencia, el órgano nacional y los estatales pueden proponer iniciativas a las autoridades y servir de puente entre estas y la ciudadanía para lograr el gobierno abierto. Incluso, es preciso reconocer que la Ley General fue establecida mediante un ejercicio inédito en el país de parlamento abierto en el que el Congreso de la Unión abrió espacios para la retroalimentación con los ciudadanos interesados y estos, a su vez, vigilaron que el espíritu de la reforma constitucional de 2014 quedara salvaguardado.

Por lo menos desde el ámbito del acceso a la información y la transparencia, la Ley fomenta que el gobierno abierto se convierta en realidad en los próximos años. La autonomía del INAI fortalece su naturaleza de umbral entre la sociedad y las instituciones públicas, y le permite establecer un vínculo más directo con la población y construir formas alternativas de informar y de utilizar estratégicamente la información y así volverla partícipe de sus acciones. Su autonomía no supone aislamiento e indefensión ante otros poderes y niveles de gobierno, sino una fortaleza que le permite interactuar con todos ellos y tender vínculos entre estos y la población. No solo debe resolver actos de impugnación por parte de ciudadanos inconformes con las respuestas de las instituciones públicas a sus solicitudes de información, sino que también debe fomentar la proactividad en materia de transparencia y que la información pública sea utilizada, tanto por los encargados de tomar decisiones como por la población, para resolver problemas públicos prioritarios. Al hacer esto, promueve que la información pública pueda utilizarse de diversas formas e incentivar la creatividad de los actores interesados para crear espacios de intercambio y retroalimentación no tradicionales.

En consecuencia, el INAI ha trabajado en cuatro ámbitos: i) mantenimiento y avance de la dinámica o administración de la Alianza para el Gobierno Abierto en el país, dando continuidad pese a los cambios

de autoridades; ii) promoción del gobierno abierto entre los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal); iii) definición e impulso de un modelo teórico que clarifique conceptos y criterios para establecer las características mínimas del gobierno abierto en el país, y iv) puesta en práctica del modelo a nivel local. Todas estas acciones se ejecutan de forma paralela.

En cuanto a lo primero, el INAI forma parte del Secretariado Técnico Tripartito, el órgano máximo de toma de decisiones de la Alianza para el Gobierno Abierto en México. Este Secretariado, que también está integrado por instituciones de la administración pública federal y organizaciones de la sociedad civil organizada, coordina las acciones de gobierno abierto a nivel nacional y la elaboración de los planes de acción que en la materia se comprometen. Hoy el modelo mexicano de organización para la toma de decisiones en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto es reconocido internacionalmente como mejor práctica y como un ejemplo a seguir por otros países. En el marco de este Secretariado, el INAI ha servido de interlocutor entre las autoridades y la sociedad civil para coordinar la elaboración de planes de acción. También ha entablado relaciones de cooperación con el Poder Legislativo y el Poder Judicial para impulsar el gobierno abierto. Junto con la sociedad civil organizada, ha trabajado con el Legislativo federal para impulsar la Alianza para el Parlamento Abierto, cuya formalización y puesta en marcha aún están pendientes. Fruto de estas experiencias, se trabaja en la construcción de un modelo de gobierno abierto que puede orientar a las instituciones públicas mexicanas, de cualquier poder y nivel de gobierno, a trabajar en las características mínimas que se requieren para dirigirse hacia la apertura gubernamental. Con ello, no ofrece “recetas”, sino propuestas teóricas y prácticas que deben ajustarse de acuerdo con las necesidades de cada institución.

Con respecto al impulso del gobierno abierto a nivel local, la iniciativa surgió en 2014, cuando el INAI y dos comisiones especializadas de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP) acordaron crear una estrategia para avanzar en la consolidación de un Estado abierto (IFAI-COMAIP, 2015). Parte de ello derivó en la organización de “ejercicios locales” a los que se han sumado 13 estados del país y en los que intervienen el INAI, los órganos garantes estatales correspondientes, autoridades de distintos poderes de gobierno y organizaciones ciudadanas de variados sectores. Se ha generado así un cúmulo de prácticas y una comunidad de aprendizaje que podría seguir creciendo y enriqueciéndose. Replicando la experiencia federal, en cada estado que se ha sumado a la iniciativa se impulsa la instalación de espacios de trabajo entre sociedad civil, órgano garante y autoridades estatales y municipales, denominados Secretariados Técnicos Locales

(hasta ahora se han conformado nueve), y el establecimiento de planes de acción locales (tres estados ya han formalizado los suyos). Se ha lanzado una convocatoria para que más estados se incorporen al gobierno abierto y se esperan resultados favorables.

Hasta el momento, tres estados (Durango, Morelos y Veracruz) han logrado consensuar planes de acción local, que incluyen compromisos relacionados con problemas prioritarios para sus ciudadanos¹. Estos planes cubren temas como medio ambiente, seguridad ciudadana y pública, educación, transparencia presupuestal, contrataciones públicas, transparencia municipal e, incluso, parlamento abierto y justicia electoral. Todos consisten tanto en la generación de información pública específica en formato de datos abiertos, como en la creación de estrategias colaborativas entre autoridades y población para la solución de los problemas prioritarios identificados.

Destacan algunos compromisos en los que se adoptan iniciativas para dar seguimiento a los recursos públicos, desde su asignación presupuestal hasta su ejercicio (*Follow the money*). Los gobiernos estatales ponen a disposición de actores interesados, y reconocidos por las sociedades locales, el presupuesto público asignado a ciertos programas públicos para que ejerzan un control social. En Durango se dará seguimiento al presupuesto de programas de potabilización de agua, mientras que en Veracruz se hará lo propio con obras públicas y transferencias de recursos federales a los municipios. Otro ejemplo relevante está relacionado con la seguridad pública en los estados asolados por la delincuencia organizada o graves violaciones a los derechos humanos. En Morelos se promoverá la confianza ciudadana en los cuerpos policiales locales y en Veracruz se alentará la publicación de registros de personas detenidas y desaparecidas. También se han establecido compromisos relacionados con otros poderes y niveles de gobierno. En Morelos el tribunal electoral estatal llevará a cabo acciones de transparencia y el Poder Legislativo local permitirá que la sociedad civil lo supervise. En Veracruz se construirán portales de transparencia homologados en cada municipio.

Como se puede observar, la agenda de gobierno abierto que el INAI impulsa aún es reciente y pronto se evaluarán los resultados. Sin embargo, es posible ver con beneplácito que, ya sea en respuesta al llamado del INAI o por cuenta propia, otros poderes y niveles de gobierno están incorporando los principios del gobierno abierto y se preparan para cumplir con lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información y en las leyes estatales con modelos y guías. Para apoyar a las instituciones públicas en la incorporación de los principios de apertura gubernamental que se salvaguardan en el artículo 59 de la Ley General de Transparencia,

¹ Sepuedenconsultar[enlínea]en<http://bit.ly/1hTTyaR>,<http://bit.ly/1U5IoQM>y<http://bit.ly/1R4wl00>, respectivamente.

el INAI ha elaborado un modelo teórico con el fundamento conceptual básico para entender el gobierno abierto. Además, ha diseñado guías de implementación para dos tipos de instituciones: instituciones públicas en general, de cualquier poder y nivel de gobierno, e instituciones que son sujetos obligados del INAI. Estas guías orientan en los procesos que se seguirían para generar procesos de gobierno abierto, formalizarlos, constituir espacios de coordinación y participación, integrar representantes de los sectores interesados y, sobre todo, establecer compromisos sobre temáticas prioritarias que se enmarquen en sus atribuciones. Se proponen procesos basados en las experiencias de los ejercicios locales que ya se han instalado, como la conformación de Secretariados Técnicos o Comités de Apertura, la elaboración de diagnósticos participativos para identificar los problemas que se abordarán y la definición de planes de acción local o agendas compartidas de gobierno abierto. El Estado abierto en México puede ser una realidad.

D. Conclusiones

La democracia es una promesa que se construye cotidianamente. Hoy la promesa democrática parece rota en muchos países y especialmente en México. Sin embargo, seguimos trabajando para construir una democracia que vaya más allá del ámbito electoral. En particular, desde el INAI se garantiza el acceso a la información pública y se impulsa la transparencia como insumos para que la población pueda incidir y controlar las decisiones de las autoridades. Así, la información pública se convierte en un cimiento para reconstruir la legitimidad del Estado. Pero no basta con que la información exista, hay que promover que se utilice, y para ello el modelo de gestión de gobierno abierto es fundamental.

La inclusión y los resultados permitirán restaurar la confianza entre la población y las autoridades. En la implementación del gobierno abierto, los órganos garantes desempeñan un papel fundamental, ya que son el umbral entre la población y las autoridades y pueden actuar como intermediarios no solo en la promoción del enfoque, sino también en el acompañamiento de acciones de colaboración y cocreación que se generen a partir del uso de la información pública. Además, se ha llevado el modelo de gestión a los gobiernos subnacionales, ya que ellos están más cercanos a la gente.

El desafío no es menor. ¿De qué servirá el gobierno abierto si no ayuda a la democracia a ofrecer resultados en el combate a la corrupción, en la disminución de las desigualdades y en la construcción de comunidades más seguras? Esta no es una pregunta retórica: el desafío de construir un Estado abierto y, en concreto, llevarlo a los niveles subnacionales es que esas demandas se solucionen en lo cotidiano, mejorando la calidad de vida de la población. No podemos permitir que el gobierno abierto sea solo una moda o un discurso legitimador más.

Bibliografía

- Ackerman, J. M. (2007), "Introducción", *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, Ciudad de México, Siglo XXI Editores, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Aguilar Rivera, J. A. (2014), "Grandes expectativas: la democracia mexicana y sus descontentos", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LIX, N° 222, septiembre-diciembre.
- Corporación Latinobarómetro (2015), *Informe 1995-2015*, Santiago.
- Crouch, C. (2004), *Posdemocracia*, Ciudad de México, Taurus.
- Dussauge, Mauricio (2016), "Governance in the 21st century: current challenges for public administration", *Newsletter of the Institute of Public Governance & Management*, N° 31, febrero [en línea] <http://www.esade.edu/public/modules.php?name=news&idnew=1036&idissue=70&newlang=English> [fecha de consulta: 10 de marzo de 2016].
- Huntington, S. (1989), "The Modest Meaning of Democracy", *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, Robert A. Pastor (ed.), Nueva York, Holmes and Holmes.
- _____(1994), *La tercera ola. La democratización a finales del Siglo XX*, Madrid, Paidós Ibérica.
- INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales) (2016), "Modelo de gobierno abierto. Documento teórico", en prensa.
- O'Donnell, G. (2007), "Las crisis perpetuas de la democracia", *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 3, N° 1.
- Olsen, J. (2006) "Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, N° 1.
- Olvera, A. J. (2010), "Introducción. Instituciones garantes de derechos y espacios de participación ciudadana en una transición frustrada", *La democratización frustrada: limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, A. J. Olvera (coord.), Ciudad de México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y Universidad Veracruzana.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York, diciembre.
- Przeworski, A. (2010), *Democracy and the Limits of Self-Government*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Ramírez-Alujas, A. y M. C. Güemes (2013), "Gobierno Abierto: oportunidades y desafíos. Una reflexión sociopolítica con la mirada puesta en Latinoamérica", XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Madrid [en línea] <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00874133/document> [fecha de consulta: 10 de marzo de 2016].