

Capítulo V

Gobierno abierto: el caso de México

Alejandra Lagunes Soto Ruiz

Introducción

La comunidad internacional se enfrenta en la actualidad a un contexto de grandes desafíos. Los ciudadanos exigen gobiernos que avancen a la velocidad de sus expectativas pero que a la vez consoliden sus instituciones, rompan con las viejas estructuras de gobernanza y promuevan el desarrollo sostenible. Para responder a estos desafíos, el gobierno abierto se ha posicionado como un nuevo modelo de gobernanza que permite a los gobiernos y a los ciudadanos interactuar en un espacio horizontal.

El concepto de gobierno abierto adquiere relevancia en México a raíz de la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011. Se trata de una iniciativa multilateral, cuyo objetivo es crear gobiernos más eficaces y eficientes que respondan mejor a las necesidades de los ciudadanos y a los problemas públicos que enfrentan por medio de la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la innovación.

México es uno de los 8 países fundadores de esta alianza, que actualmente está compuesta por 69 países y cientos de organizaciones de la sociedad civil¹. Cada país miembro se compromete a diseñar e

¹ Véase [en línea] <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de>.

implementar, junto con la sociedad civil, un plan de acción nacional integrado por proyectos concretos que promuevan los principios de gobierno abierto durante un período de dos años.

A. Estructura en México

1. Secretariado Técnico Tripartita (STT)

Para elaborar y ejecutar los planes de acción, en México se ha creado un Secretariado Técnico Tripartita (STT), que funge como el máximo órgano de toma de decisiones en materia de gobierno abierto. Este se ha convertido en un espacio de cocreación y colaboración entre el gobierno y la sociedad civil. El STT está compuesto por un Comité Coordinador de Sociedad Civil (integrado por ocho organizaciones de la sociedad civil²), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Gobierno Federal, representado por la Coordinación de Estrategia Digital Nacional (CEDN)³. Este secretariado se encarga de la elaboración de los planes de acción y de revisar y garantizar el cumplimiento de cada uno de los compromisos de gobierno abierto.

El STT es una estructura única de toma de decisiones dentro de los 69 países miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto, y es un reflejo real de un mecanismo de gobierno abierto por tres razones fundamentales:

- i) Promueve la cocreación como principio esencial. Crea un espacio de diálogo y colaboración permanente en el que sociedad civil y gobierno interactúan en una relación horizontal para desarrollar proyectos orientados a lograr resultados concretos con respecto a problemas específicos de interés público.
- ii) Garantiza la rendición de cuentas mediante la participación ciudadana. Al ser uno de los tres ejes del STT, las organizaciones de la sociedad civil forman parte del proceso de elaboración de los planes nacionales de acción y cuentan con responsabilidades específicas para garantizar el cumplimiento de cada una de las actividades de los compromisos. De esta manera se estrecha la relación entre los funcionarios públicos encargados de la implementación de los compromisos y la sociedad civil.
- iii) Representa una nueva manera de hacer política pública. Mediante los planes nacionales de acción se crean políticas públicas que atienden algunas de las principales necesidades de los ciudadanos de manera incluyente, participativa y transparente.

² Estas organizaciones son: Artículo 19, CIDAC, Cultura Ecológica, Fundar, GESOC, Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), SocialTIC y Transparencia Mexicana.

³ Véase [en línea] <http://gobabiertomx.org/>.

2. Los planes nacionales de acción en México

a) Primer Plan de Acción (2011-2012)

El Primer Plan de Acción surgió a partir de un plan de acción original y un plan de acción ampliado. En el primero se incluyeron iniciativas de organizaciones del Gobierno Federal, a las que se adicionaron 36 propuestas de organizaciones de la sociedad civil para integrar el plan de acción ampliado. Esta suma de propuestas demostró que el plan debía constituirse como un proceso incluyente y colaborativo entre gobierno y sociedad, por lo que fue reconocido como una buena práctica a nivel internacional.

La presentación de los resultados del Primer Plan de Acción estuvo acompañada de algunas recomendaciones para los planes futuros, entre las que destaca la necesidad de fortalecer la coordinación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para determinar acciones concretas y herramientas que hicieran posible su medición, con el objetivo de contribuir al cumplimiento transparente y total de los planes de acción⁴.

b) Segundo Plan de Acción (2013-2015)

El Segundo Plan de Acción se elaboró a partir de nueve mesas temáticas en las que participaron actores de la sociedad civil y del Gobierno Federal. En conjunto definieron 17 compromisos que, sumados a los 9 proyectos presentados por el Gobierno de la República, buscaron atender 5 temas centrales: i) gobernanza de recursos naturales, ii) empoderamiento y participación ciudadana, iii) datos abiertos para el desarrollo, iv) presupuesto abierto y participativo y v) gobierno centrado en la ciudadanía⁵.

En este segundo plan se establecieron nuevas herramientas, que no solo hicieron más transparente su implementación, sino que contribuyeron a que cada uno de los compromisos se cumpliera de manera exitosa. Entre otras cosas, se desarrolló un tablero público de seguimiento en línea, acompañado de una metodología de trabajo con actividades y responsables específicos por cada compromiso.

Gracias al trabajo del STT y de todos los actores involucrados en este plan, México se convirtió en el primer país en cumplir al 100% las metas establecidas. A partir de esta experiencia, en noviembre de 2015 se inició la elaboración del Tercer Plan de Acción con una consulta pública para determinar los temas que se han de incluir: i) derechos humanos y

⁴ Para conocer el informe completo del Primer Plan de Acción, véase [en línea] <http://aga.ifai.mx/SitePages/EstamosHaciendo.aspx>.

⁵ Véase [en línea] <http://gobabierto.mx.org/alianza-mexico/>.

fortalecimiento del Estado de derecho, ii) equidad de género, iii) Sistema Nacional Anticorrupción, iv) gobernanza de recursos naturales y cambio climático, v) pobreza y desigualdad y vi) servicios públicos.

B. Presidencia de México de la Alianza para el Gobierno Abierto

En septiembre de 2014, en el marco del sexagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, México asumió la presidencia de la Alianza para el Gobierno Abierto durante una ceremonia protocolaria con la presencia del Presidente Peña Nieto y sus homólogos de los Estados Unidos, Francia, Sudáfrica e Indonesia, diez jefes de Estado de países miembros y autoridades de los organismos multilaterales. Con ello, México asumió el liderazgo de esta iniciativa por un período de un año, junto con un copresidente de la sociedad civil. En este contexto, el país promovió una visión de cinco objetivos:

- i) Profundizar los principios de gobierno abierto a nivel subnacional, asegurándose de que tengan un mayor impacto en la vida de los ciudadanos. Para esto, México colaboró en la conformación de un grupo de trabajo especializado con la finalidad de promover un proyecto piloto de gobierno abierto a nivel subnacional (ciudades o estados) en dos vertientes. La primera se compone de ciudades donde ya se implementan prácticas y proyectos en este ámbito, que de ahora en adelante se implementarán en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto. Estas ciudades se llamarán líderes. La segunda es para aquellas ciudades donde se busca aplicar nuevas prácticas en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto. Estas últimas se denominarán pioneras. Con esto, no solo se dará a la Alianza para el Gobierno Abierto mayor impacto internacional, sino que se asegurará que los principios de gobierno abierto lleguen a las ciudades y estados, que es donde se concentra la mayor parte de la población mundial⁶.
- ii) Promover los principios de gobierno abierto en otros sectores. Para ello, México trabajó en la creación de dos redes de reformadores de gobierno abierto entre líderes de distintos ámbitos y países. Su finalidad es intercambiar mejores prácticas, asegurándose de documentar y reforzar aquellas experiencias en las que los principios de gobierno abierto han tenido un impacto transformador. Con ese objetivo, se trabajó con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización de los Estados Americanos

⁶ Véase [en línea] <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/subnational-government-pilot-program>.

(OEA)⁷. Con esta última se desarrolló una red que busca capacitar a la sociedad civil organizada, mientras que con la OCDE se consolidó la Red sobre Gobierno Abierto e Innovador en América Latina y el Caribe, con el fin de impulsar los principios de gobierno abierto en esta región por medio del diálogo y el intercambio constante.

Además, México buscó llevar los principios de gobierno abierto al ámbito legislativo internacional. De esta forma, junto con el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales y el Senado de México, se impulsó el lanzamiento de una Red Global de Parlamento Abierto.

- iii) Mejorar los mecanismos de medición e impacto del gobierno abierto. Como presidente de la Alianza para el Gobierno Abierto, para México es fundamental impulsar mecanismos que permitan a los países miembros evaluar la implementación y el resultado de los compromisos definidos en sus planes nacionales de acción. Por ese motivo, se decidió crear un mecanismo de vigilancia público y transparente que permitió dar seguimiento puntual a cada compromiso. Este mecanismo consiste en un tablero, en el cual se describen cada uno de los compromisos y sus actividades. El tablero permite dar seguimiento a través de un código de colores, que tiene un mecanismo de verificación y permite conocer el estatus de cada actividad conforme transcurre la implementación del plan nacional de acción. Además, para cada compromiso se han designado un funcionario y una organización de la sociedad civil responsables de revisar su debido cumplimiento.

Esta herramienta se ha convertido en una buena práctica internacional que ha sido adoptada por otros países como Colombia, el Paraguay y Guatemala. Además, el tablero de seguimiento fue un factor clave para que México se convirtiera en el primer país de la Alianza para el Gobierno Abierto en completar el 100% de las actividades del plan nacional de acción⁸.

- iv) Fortalecer la Alianza para el Gobierno Abierto como plataforma internacional. Para México, es muy importante convertir esta alianza en un mecanismo multilateral que vaya más allá de una plataforma política cuyos principios se adoptan de forma voluntaria. Por ello, en el marco del septuagésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, México promovió la adopción de la Declaración Conjunta de Gobierno Abierto para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

⁷ Véase [en línea] https://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-486/14.

⁸ Véase [en línea] <http://tablero.gobiernotomx.org/>.

Esta tiene el objetivo de fomentar que los principios de gobierno abierto sean habilitadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, sobre todo utilizando el Objetivo 16 como mecanismo transversal⁹. Esta declaración ya ha sido aprobada por 49 países y cientos de organizaciones de la sociedad civil, que se han comprometido a utilizar la Alianza para el Gobierno Abierto y sus herramientas como mecanismo para lograr el desarrollo sostenible¹⁰.

Por otra parte, México trabajó para impulsar el desarrollo de capacidades técnicas y operativas en los países miembros. Para ello, sumó como aliados multilaterales a la OEA y a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que a través de su trabajo a nivel local ayudan a los países a cumplir con sus planes nacionales de acción. Por último, durante su presidencia, México impulsó la adhesión formal de otros países a la Alianza para el Gobierno Abierto, que pasó de 65 a 69 países miembros.

- v) Implementar políticas de gobierno abierto para generar beneficios sociales. Uno de los principales objetivos a los que se comprometen los países miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto es afectar de manera positiva a los ciudadanos mediante los principios de gobierno abierto. A raíz de ello, para México es fundamental lograr que los compromisos de los planes de acción se conviertan en una política pública transformadora que vaya mucho más allá de una iniciativa aislada. En este sentido, y después de haber implementado dos planes nacionales de acción, el STT decidió convertir los compromisos en herramientas de política pública que trasciendan la vigencia de dos años de los planes de acción, y que estén alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. Por ese motivo, el diseño del plan nacional de acción mexicano prevé el siguiente proceso:
- Identificación de un objetivo de política pública para cada compromiso. Después de un proceso de consulta pública, el STT identificó los principales temas que darían forma a cada uno de los compromisos. Estos temas están directamente alineados con 9 de los 17 Objetivos de la Agenda 2030¹¹. Luego, mediante la elaboración de los planes de trabajo de cada compromiso, se establecerán políticas públicas cuya implementación ayudará a México a cumplir con las metas de la Agenda 2030.

⁹ Véase [en línea] <http://www.globalgoals.org/es/global-goals/peace-and-justice/>.

¹⁰ Véase [en línea] <http://www.opengovpartnership.org/SDGsJointDeclaration>.

¹¹ Los temas del Tercer Plan de Acción son: i) derechos humanos y fortalecimiento del Estado de derecho (ODS 16), ii) equidad de género (ODS 5), iii) Sistema Nacional Anticorrupción (ODS 16), iv) gobernanza de recursos naturales y cambio climático (ODS 13), v) pobreza y desigualdad (ODS 1,10) y vi) servicios públicos (ODS 3,4,6,7).

- Implementación de políticas públicas. Para la etapa de implementación de los compromisos se crearán planes de trabajo específicos basados en actividades que formarán parte de una política pública que tendrá dos horizontes de cumplimiento.
 - Primero: actividades específicas que se realizarán en un período de dos años y formarán parte del plan nacional de acción. Al concluir estas actividades, se habrá cumplido con una parte de una política que tendrá un horizonte de 15 años y que está directamente ligada a un Objetivo de Desarrollo Sostenible.
 - Segundo: objetivo de política pública a 15 años. Este objetivo se logrará mediante la implementación de diversos planes nacionales de acción consecutivos. Al cumplirse, México habrá logrado atender una meta específica de la Agenda 2030 que tendrá un verdadero impacto en la vida de las personas.

Esta metodología ya ha sido presentada a nivel internacional y se busca convertirla en una buena práctica internacional que dé a la Alianza para el Gobierno Abierto y a los planes nacionales de acción mayor trascendencia, relevancia y, a su vez, mayor impacto social.

C. Conclusión

El gobierno abierto es un nuevo paradigma que está transformando la manera en que el gobierno se concibe a sí mismo y la forma en que se relaciona con los ciudadanos. El gobierno abierto consiste en construir nuevos puentes de colaboración y nuevas capacidades, que permitan a las autoridades responder de manera efectiva a las demandas de los ciudadanos.

Este nuevo paradigma abre la oportunidad para que los gobiernos de todo el mundo centren sus acciones en cuatro ejes principales: i) que sus ciudadanos participen activamente en la definición y atención de los problemas públicos, ii) que haya rendición de cuentas en todos los sectores para generar responsabilidades claras y trabajar con eficiencia, iii) que la transparencia sea un pilar fundamental del quehacer público pensando siempre en la distribución efectiva de los recursos y, por último, iv) que los gobiernos aprovechen las nuevas tecnologías para fomentar innovación que contribuya al crecimiento económico y a la productividad de las sociedades.

En México, el gobierno abierto es ya un tema que llama a la acción a múltiples actores comprometidos con mejorar las condiciones de vida de los habitantes de ese país. De ahí que desde el inicio del Primer Plan de Acción Nacional se hayan logrado importantes avances. Durante ese tiempo, el Gobierno y la ciudadanía se han enfrentado a diferentes retos,

que han ido desde crear nuevos canales y mecanismos de comunicación hasta consolidar herramientas de evaluación y seguimiento en la implementación de estrategias comunes.

Por otra parte, el concepto de gobierno abierto ha adquirido una gran relevancia internacional, tanto a nivel político como social. En la actualidad, la Alianza para el Gobierno Abierto es una de las pocas plataformas multilaterales que dan prioridad a la colaboración entre gobiernos y sociedad civil y cuentan con una herramienta de implementación a nivel nacional, que son los planes nacionales de acción. A fines de octubre de 2015, México fue sede de la Cumbre Mundial de la Alianza para el Gobierno Abierto, que es la principal reunión de la comunidad de gobierno abierto en todo el mundo. Durante este evento, los representantes de los gobiernos, el mundo académico, la sociedad civil y las organizaciones multilaterales se reunieron con el fin de intercambiar experiencias, mejores prácticas y los principales retos de gobierno abierto.

Para esa edición, México propuso como eje temático la aplicación de los principios de gobierno abierto para lograr el cumplimiento de la Agenda 2030. En este sentido, se alcanzó un consenso internacional del más alto nivel para utilizar la Alianza para el Gobierno Abierto como uno de los principales mecanismos de diálogo y colaboración que permitirían alcanzar el desarrollo sostenible en los siguientes 15 años.

Sin embargo, en 2016 la comunidad internacional se enfrenta a un nuevo reto. La publicación de los indicadores de medición de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible revela la necesidad de redoblar el trabajo para hacer frente a algunos de los principales retos de la humanidad, como la pobreza, la desigualdad y el combate a la corrupción, entre otros. En este esfuerzo, el gobierno abierto se convierte en la clave del éxito y en la herramienta que permitirá a la comunidad internacional alcanzar sus objetivos. Por esa razón, este debe entenderse como el mecanismo transversal de ejecución de las políticas públicas que, por medio de la participación ciudadana, garantiza un mayor nivel de cumplimiento y da a estas políticas mayor trascendencia al incorporarlas a la agenda de la sociedad civil.

Es cierto que aún queda mucho por hacer y que se necesita seguir sumando voluntades para lograr un gobierno abierto mucho más amplio, que defina la actuación de todos los niveles y sectores de la esfera pública. Sin embargo, también es cierto que en México y en el resto del mundo ya se han establecido las bases necesarias para seguir avanzando. Los países miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto deben aprovechar la elaboración e implementación de los planes de acción para trazar objetivos concretos que estén directamente relacionados con los 17 ODS, para así promover el desarrollo sostenible y una sociedad más justa e incluyente.