

CAPÍTULO 1

LOS LÍMITES DE LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL, Y DEL ACCESO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

DEL GOBIERNO ABIERTO A LA TRANSPARENCIA PROACTIVA: LA EXPERIENCIA DEL IFAI EN 2011

JACQUELINE PESCHARD MARISCAL

"... open government is not only about openness in informational terms but also about openness in interactive terms"

"...gobierno abierto no es únicamente la publicación de información sino la apertura que permite la interacción."

Escribir sobre gobierno abierto es un reto mayúsculo, principalmente porque no existe una definición conceptual terminada y asumida como válida por un grupo amplio e influyente de participantes. En ese sentido es más ilustrativo y útil aproximarse al concepto de gobierno abierto como una iniciativa en marcha, que engloba muchas aspiraciones de sectores distintos de la sociedad, y que va definiéndose más bien por las diferentes experiencias que ocurren en las sociedades en las que esta iniciativa tiene seguidores; es decir, definirla por su puesta en práctica y por sus resultados.

De este modo, el origen de la Iniciativa de la Alianza para el Gobierno Abierto es singular, ya que se sustenta en conversaciones de un grupo diverso, integrado por individuos con experiencias en las organizaciones de la sociedad civil,

JACQUELINE PESCHARD MARISCAL

Es doctora en ciencias sociales por el Colegio de Michoacán y profesora titular de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM desde 1979, actualmente con licencia. Fue consejera electoral del Consejo General del IFE, entre 1996 y 2003, comisionada del IFAI, desde marzo 2007, y comisionada presidenta de dicho organismo, a partir de abril 2009. Es Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, desde 1988, y del Seminario de Cultura Mexicana, desde 2007. Entre sus publicaciones más recientes destacan "De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales", en *Instituciones y procesos políticos*, Soledad Loaeza y Jean Francois Prud'homme (coords), México, El Colegio de México, 2010 (Los grandes problemas de México, XIV), y *Mexico's Democratic Challenges. Politics, Government and Society*, (ed. Andrew Selee y Jacqueline Peschard, Woodrow Wilson Center Press / Stanford University Press, 2010.

.....
¹ MEIJER, Albert J., CURTIN, Deirdre, HILLEBRANDT Maarten. Open government: connecting voice and vision. *International Review of Administrative Sciences*, Volume 78, Number I, March 2012: An International Journal of Comparative Public Administration Government Transparency: creating clarity in confusing conceptual debate. P. 11. Traducción de la autora.

DEL GOBIERNO ABIERTO A LA TRANSPARENCIA PROACTIVA: LA EXPERIENCIA DEL IFAI EN 2011

en el periodismo, en la iniciativa privada y en el gobierno. Los elementos comunes de esta conversación fueron la importancia de la transparencia, el acceso a la información gubernamental, la rendición de cuentas y la participación social en los asuntos públicos, así como la amplia utilización de las tecnologías de la información.

Esta conversación escaló rápidamente en la administración del Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, y desde ahí fue sumando a personas de diferentes países con prácticas exitosas en materia de transparencia. Durante 2010 se gestaron algunos lineamientos sobre gobierno abierto, que serían conocidos públicamente el siguiente año como *Open Government Partnership*.

En una ceremonia realizada el 12 de julio de 2011 en Nueva York, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, los presidentes Obama, de los Estados Unidos, y Dilma Rousef, de Brasil, presentaron las bases de la iniciativa multilateral *Open Government Partnership* como una iniciativa internacional que promueve políticas de transparencia mediante tres principios: confianza pública, sistema de transparencia y participación de la sociedad con el gobierno. La iniciativa multilateral busca que los gobiernos se comprometan a elevar los niveles de transparencia, a fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos y a combatir la corrupción a partir del uso de las nuevas tecnologías de la información para generar comunidades seguras.

Es importante mencionar que México, y en particular el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), fue miembro del Comité Promotor de la iniciativa, y que fue la instancia que dirigió y supervisó el desarrollo de este proyecto, conocido en español como la *Alianza para el Gobierno Abierto* (AGA). Al formalizarse la iniciativa, en abril de 2012, la figura del Comité Promotor se transformó en Comité Directivo. México continúa siendo parte de esta instancia.

Desde el inicio, ocho países (Estados Unidos, Brasil, México, Noruega, Reino Unido, Indonesia, Filipinas y Sudáfrica) nos comprometimos con esta Iniciativa, y al hacerlo reconocimos que las sociedades hoy demandan gobiernos transparentes y responsables

socialmente, que rindan cuentas claras sobre las funciones que tienen a su cargo. Hicimos nuestro el compromiso de promover el gobierno abierto y de velar por un mayor grado de participación e inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en los asuntos públicos.² De igual manera, reconocimos que los ocho países fundadores de esta Alianza nos encontrábamos en diferentes etapas en el desarrollo de políticas para satisfacer dichas demandas. Más que una desventaja, tal divergencia en los grados de evolución de transparencia ofrecía una oportunidad para intercambiar información, compartir experiencias y tener acceso a mejores prácticas, lo que constituye una ocasión inmejorable para abrir canales de comunicación y trabajo conjunto con las organizaciones de la sociedad civil, y para elevar el nivel de exigencia y compromiso de los gobiernos con la transparencia.³

Para integrarse a la AGA los países interesados deben adoptar una declaración de alto nivel que prevé entregar un plan de acción, desarrollado con base en una consulta pública, y comprometerse a informar sobre su progreso en el futuro.⁴ En tales planes de acción los países habrán de escoger al menos uno de los grandes desafíos previstos en la Alianza y que son los siguientes:

- **Mejora de servicios públicos:** Comprende toda la gama de servicios públicos para la población, tales como salud, educación, justicia penal, agua potable, electricidad y

.....
² Entre las organizaciones de la sociedad civil participantes se encuentran *Africa Center for Open Governance* (Kenya), Instituto de Estudios Socioeconómicos (Brasil), Instituto Mexicano para la Competitividad (México), *International Budget Project* (Internacional), MKSS (India), *National Security Archives* (EE.UU.), *Revenue Watch Institute* (Internacional), *Transparency and Accountability* (Internacional) y *Twaweza* (Tanzania).

³ En las mismas fechas de su formalización se llevó a cabo en Washington una reunión de alto nivel a la que concurren la mayor parte de los países invitados para discutir buenas prácticas a través de paneles interactivos, realizar sesiones para enmarcar la problemática y llevar a cabo una lluvia de ideas. Al final de la jornada, se organizó un panel, denominado "Innovation Alley", donde empresas del sector privado presentaron propuestas tecnológicas y metodologías para intensificar el gobierno abierto.

⁴ El Plan de Acción prioriza las iniciativas más importantes para cumplir con ciertos objetivos y metas en el marco de las propuestas generales en el *Open Government Partnership*.

telecomunicaciones, y se busca promover la mejora de los servicios públicos, así como la participación innovadora del sector privado.

- **Aumentar la integridad pública:** Abarca ética pública, prevención y ataque a la corrupción, reformas financieras, así como promoción y afianzamiento de libertades de la sociedad civil y de los medios de comunicación.
- **Manejo de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia:** Incluye la asignación de recursos presupuestarios, financiamiento tanto interno como externo de proyectos sustentables, y aprovechamiento y conservación de recursos naturales.
- **Construcción de comunidades más seguras:** Implica seguridad pública, respuesta y atención ante desastres naturales, riesgos ambientales y protección civil.
- **Aumento de la rendición de cuentas por parte de las empresas:** Se refiere a responsabilidad empresarial en temas tales como medio ambiente, protección del consumidor, participación de la comunidad y lucha anticorrupción.

Hoy, más de 57 países se han incorporado a la Alianza para el Gobierno Abierto y han venido presentando sus planes de acción, mientras que los países fundadores debemos dar cuenta de los avances en el cumplimiento de los compromisos asumidos en septiembre de 2011 al firmar la Declaración de la Alianza. México presentó su plan de acción enfocándose en cuatro de los cinco grandes retos referidos: 1) Mejorar los servicios públicos; 2) Aumentar la integridad pública; 3) Administrar los recursos públicos con mayor eficiencia y eficacia, y 4) Mejorar la rendición de cuentas corporativa.

Con el propósito de fomentar la inclusión y colaboración de múltiples grupos de interés, los trabajos de la AGA son supervisados por el originario Comité Promotor (*Steering Committee*), que dirige y supervisa el desarrollo de esta iniciativa con la representación de los ocho gobiernos fundadores y de nueve organizaciones de la sociedad civil. Este Comité fue originalmente presidido por los Estados Unidos y copresidido por Brasil, y las reglas de su

funcionamiento contemplan un mecanismo para que el país que ocupa la copresidencia asuma la presidencia al concluir el primer año de vigencia del AGA y se invite a otro país a compartir esta responsabilidad. Al concluir el primer año se sumó el Reino Unido y se agregó una copresidencia para un representante de las organizaciones de la sociedad civil participantes, que actualmente ocupa el *International Budget Partnership* del *Center on Budget and Policy Priorities*. A partir de septiembre de 2013 se invitará a Indonesia para copresidir al organismo y posteriormente el lugar será ocupado por México.

Los principales rasgos de los planes de acción de los países fundadores y de la AGA fueron los siguientes⁵:

I. Brasil

Brasil presentó su plan de acción durante el lanzamiento de la Alianza, y contiene 33 compromisos que deben ser cumplidos en septiembre de 2012. Los compromisos del gobierno brasileño quedaron definidos en la Conferencia Nacional sobre Transparencia y Control Social bajo los siguientes ejes:

- a. Promoción de la transparencia y el acceso a información pública.
- b. Los mecanismos de control ciudadano.
- c. La participación y fortalecimiento de la capacidad de la sociedad para vigilar la gestión pública de los fondos.
- d. Políticas públicas para combatir la corrupción (en Brasil la Contraloría General de la Unión de Brasil --órgano de control interno-- es una de las agencias responsables de la implementación de dicho plan).

Se definieron 100 temas con compromisos de atenderlos y darles cauce, entre los que se encuentran: administración pública,

.....
⁵ Dichos planes están disponibles para consulta en inglés en <http://www.opengovpartnership.org/countries>.

cultura, ocio y deporte, relaciones internacionales, agricultura, extractivas y pesca, educación, trabajo, medio ambiente, transportes y tránsito, persona, familia, comunidad y sociedad, habitación, saneamiento y urbanismo, defensa y seguridad, comercio, servicios y turismo, salud y bienestar, industria, economía y finanzas, derecho, justicia y legislación, ciencia, información y comunicación, entre otros.

Respecto de los estándares de la Alianza, el proceso brasileño enfrenta algunas barreras relacionadas con la cultura del secreto, aún presente en la administración pública, y que es común a prácticamente todos los países latinoamericanos. A menudo la demanda del ciudadano no es vista como legítima, sino que se la percibe como un problema, como una sobrecarga para los servidores públicos en términos de tiempo y recursos, pues podrían dedicarse a otras funciones importantes de la institución en lugar de buscar información para ofrecerla a la población. Además, hay un gran temor en los funcionarios por la posibilidad del uso indebido de la información por parte de grupos políticos o de interés, aunado al hecho de que el plan de acción carece de un espacio participativo para su seguimiento y revisión (Nelson, 2009).

2. Estados Unidos

En este plan de acción, y en los compromisos en materia de gobierno abierto, destacan la importancia de las tecnologías de la información y la innovación, al abordar los desafíos clave que los gobiernos enfrentan en el mundo por el uso masivo de estas herramientas. El Presidente Obama ha enfatizado tres razones para apoyar el gobierno abierto:

El gobierno abierto promueve la rendición de cuentas, lo cual mejora el desempeño. En palabras del juez de la Suprema Corte, Louis Brandeis: “La luz del sol es el mejor desinfectante”. Es decir, dejar entrar la luz solar a los rincones oscuros de las operaciones gubernamentales ayuda a desinfectar al gobierno de la corrupción y ayuda a mantener un gobierno de transparencia.

La transparencia, que permite a las personas encontrar información que fácilmente pueden consultar y usar. Por esa razón el Presidente ha solicitado identificar la información de mayor utilidad para el público para hacerla accesible.

Políticas. En muchos dominios el gobierno debe desarrollar políticas, reglas, y planear con referencia estrecha al conocimiento, pericia y perspectivas de diversidad ciudadana. Como lo ha dicho el Presidente Obama, el “conocimiento” debe dispersarse en la sociedad.

Dentro de los compromisos adquiridos en materia de gobierno abierto, los Estados Unidos establecen:

- Incrementar la integridad pública a través de la promoción de la participación de la sociedad en el gobierno.
- Modernizar la administración de los archivos del gobierno, que se logrará a través de políticas y prácticas de gestión de registros en el Poder Ejecutivo.
- Continuar mejorando la administración de la Ley de Acceso a Información Pública (FOIA) así como el aprovechamiento de la tecnología.
- Desclasificar la información de seguridad nacional.
- Apoyar y mejorar la implementación de los planes de gobierno abierto.
- Fortalecer y ampliar la protección de los “denunciantes” entre el personal del gobierno.⁶
- Mejorar la aplicación de los reglamentos a través de una mayor divulgación de la información sobre su cumplimiento.
- Incrementar la transparencia de las empresas privadas en el país.

.....
⁶ Los empleados que tengan el valor de reportar ilícitos son la mejor defensa del gobierno contra el desperdicio, el fraude y el abuso. La ley federal prohíbe claramente las represalias en contra de la mayoría de los empleados del gobierno que denuncian, pero algunos empleados han reducido la protección, y las lagunas judiciales han dejado a otros sin los recursos adecuados.

3. Indonesia⁷

En Indonesia se ha privilegiado el tema acerca de los valores de la apertura en el gobierno, necesaria para aportar valor agregado y potenciar el rendimiento de los servicios. Así, para concretar el plan de acción trazado, el gobierno de Indonesia formuló iniciativas basadas en los siguientes principios:

1. *Orientado a la ejecución.* Cada iniciativa debe tener un resultado focalizado y claro, además de un tiempo fijo para su conclusión. Adicionalmente, el diseño y selección de las iniciativas prioriza aquellas que tienen un alto potencial de éxito y las que han sido largamente demandadas por el público.
2. *Sencillez y orientación a la gente.* Las iniciativas no deben causar ni añadir complejidades o ambigüedades al público, deben ser elegidas con cuidado y ordenadas; es decir, que aborden las necesidades básicas de los ciudadanos y ayuden a facilitar y hacer más sencilla la vida cotidiana de la ciudadanía.
3. *Efecto de bola de nieve.* Las iniciativas deben poder inducir una necesidad natural y lógica, la cual se ampliará aún más en el tiempo en comparación con las que se lanzaron inicialmente.
4. *Aspiracionales e inspiradoras.* Las iniciativas deben tener, al mismo tiempo, un alto nivel de aspiración y de ambición, de manera que otras personas puedan inspirarse en ellas y empezar a hacer cosas similares en sus propios ámbitos de influencia.

Este plan de acción está diseñado a partir de lo que se ha llamado la “estrategia de tres pistas”. Esta estrategia proporciona el contexto y enfoque para las iniciativas, de manera tal que sea más fácil ejecutarlas y comunicarlas a diferentes audiencias.

.....

⁷ Véase: www.opengovpartnership.org/countries/indonesia

Pista I: Establece el contexto para fortalecer y acelerar la implementación de los programas e iniciativas existentes del gobierno abierto.

Pista II: Se enfoca en establecer un portal común para los servicios públicos, la participación del sector público y los programas de apertura de las instituciones públicas.

Pista III: Acomoda innovaciones en el gobierno abierto, tanto del gobierno central como del regional. Selecciona tres ubicaciones piloto (distrito/ciudad/región) para armar un modelo de mejores prácticas al proporcionar los servicios a los ciudadanos y al sector privado.

Dentro de los compromisos planteados por Indonesia se encuentran:

i) Mejorar los servicios públicos.

- Transparencia del fondo para la educación.
- Transparencia de fondos para salud y seguridad social.
- Transparencia y rendición de cuentas en los programas para reducir la pobreza.

ii) Aumentar la integridad pública.

- Fortalecer las Unidades de Información de los Ministerios.
- Transparencia y rendición de cuentas en el Departamento de Policía.
- Transparencia en la Procuraduría General.
- Transparencia en el sistema penitenciario.
- Transparencia en impuestos y tribunal fiscal.
- Transparencia y rendición de cuentas en la Oficina de Aduanas.
- Transparencia y rendición de cuentas de la Oficina de Inmigración.

iii) Gestionar con mayor efectividad los recursos públicos.

- Transparencia en el presupuesto nacional.
- Participación de Indonesia en la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI, por sus siglas en inglés).

4. México⁸

México presentó su plan de acción enfocándose en cuatro ámbitos:

- i) Mejora de los servicios públicos.
- ii) Aumento de la Integridad Pública.
- iii) Manejo de los recursos públicos.
- iv) Incremento en la rendición de cuentas corporativa.

Tales aspectos habrán de describirse más adelante, en el apartado relativo al desarrollo de su plan de acción.

5. Noruega

El gobierno y la sociedad de Noruega se distinguen por su alto nivel de compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas, además del interés evidente en fomentar y alentar a todos los ciudadanos a participar activamente en los debates políticos. En tal sentido, Noruega plantea sus compromisos a través de tres puntos centrales:

- Abrir el sector público y lograr un gobierno incluyente. El gobierno desarrollará servicios públicos digitales, así como una política de comunicación en lenguaje accesible al público general. Adicionalmente, se desarrollará un mejor sistema para la recopilación y difusión de

.....
⁸ Véase la página: <http://aga.org.mx>

estadísticas oficiales sobre el uso de los recursos del Estado y sus resultados.

- Medidas para promover la igualdad de género y la participación plena de la mujer en la vida civil, el sector privado, la administración pública y los procesos políticos.
- Se dará seguimiento a las recomendaciones del White Paper del Gobierno, en particular a lo referente a igualdad de remuneración --igual remuneración por trabajo de igual valor-- como principio fundamental de una democracia abierta; a la igualdad de oportunidades, para que más mujeres se incorporen a los principales puestos en el sector privado; a fortalecer el papel de la mujer en la democracia local y a desarrollar un programa de igualdad de género en todos los municipios.
- Transparencia en la gestión de los ingresos generados por petróleo y gas⁹, así como transparencia financiera. Continuará con el programa de Petróleo para el Desarrollo (OFD, por sus siglas en inglés) y con su política de transparencia coherente en el Fondo Global de Pensiones. Asimismo desarrollará una participación activa en el Foro Internacional, coordinado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), sobre los Fondos Soberanos de Inversión Patrimonial (IFSWF), que promueve la transparencia y el buen gobierno de dichos fondos en todo el mundo, así como el fortalecimiento de la transparencia en el sector financiero.

6. Sudáfrica¹⁰

Combatir la corrupción y mejorar los niveles de transparencia y rendición de cuentas son algunos temas identificados como los principales desafíos para fortalecer a un Estado democrático capaz de incrementar los niveles de credibilidad del público en el gobierno

.....
⁹ Para más detalle de la propuesta véase: <http://www.revenuewatch.org/>.

¹⁰ Véase la página: www.opengovpartnership.org/countries/south-africa.

sudafricano. Sudáfrica plantea sus compromisos a través de ocho puntos centrales:

- Desarrollar e instrumentar un marco para la gestión de la rendición de cuentas y sus consecuencias para los servidores públicos.
- Formalizar la asociación con las organizaciones de la sociedad civil en las nueve provincias para establecer Foros de Mejora de la Entrega de los Servicios. A nivel local se espera que se entreguen tarjetas de reporte ciudadano sobre los niveles de entrega de los servicios a nivel de las comunidades, en especial en lo que se refiere a salud, agua, sanidad, gestión ambiental y vivienda.
- Mejorar la capacidad y competencia de las comunidades para acceder y reclamar sus derechos socio-económicos a través campañas nacionales de educación pública, específicamente mediante la difusión de “conozca sus derechos y responsabilidades de servicio”, para informar a los ciudadanos sobre los derechos, responsabilidades y mecanismos legales con que cuentan para hacer responsable a su gobierno.
- Mejorar la integridad nacional a través de generar capacidad institucional del Foro Nacional Anticorrupción y de la línea directa anticorrupción. Esto incluirá el desarrollo de capacidades en funcionarios anticorrupción y el fortalecer las funciones de defensa e investigación.
- Aprobar los lineamientos sobre las sanciones para los casos relacionados con corrupción.
- Desarrollar una guía de participación ciudadana para los departamentos del sector público que pueda garantizar que cada departamento cuente con una unidad de participación ciudadana funcional, con los recursos y la capacitación necesarios y que involucre de manera regular y proactiva a la sociedad civil.

- Mejorar la participación de la sociedad civil en cada etapa del proceso presupuestario en todas las esferas del gobierno, para mejorar la realización progresiva de los derechos socioeconómicos y permitir que los ciudadanos den seguimiento al gasto público.
- Explorar la factibilidad de establecer una instancia única, bajo el mandato del gobierno, para desarrollar un portal, integral y accesible, donde se proporcione al público información sobre la administración ambiental.

7. Reino Unido

Una parte fundamental de la labor de la administración británica en materia de gobierno abierto ha sido liderada por el Consejo para la Transparencia, que conduce el Equipo de Transparencia y Compromiso Digital de la Oficina del Gabinete (Cabinet Office o Ministerio de la Presidencia), que trabaja en todos los departamentos gubernamentales para asegurar que los datos se liberen de una manera fácil y oportuna.

El enfoque de esta iniciativa radica fundamentalmente en cinco puntos:

- Trabajar con la red de internet.
- Mantener las cosas simples. Realizar los menores cambios posibles que puedan mejorar el trabajo en y con la red de internet.
- Trabajar en concreto. No se busca reconstruir el mundo, algunas cosas toman tiempo, otras se realizan rápidamente.
- El uso de estándares abiertos, códigos abiertos y la apertura de datos, siendo estos los principales elementos de un sistema modular y sostenible.

DEL GOBIERNO ABIERTO A LA TRANSPARENCIA PROACTIVA: LA EXPERIENCIA DEL IFAI EN 2011

- La creación de comunidades para trabajar con y a través de ellas (tanto en el interior de las administraciones públicas como fuera de ellas).

Este breve recuento de los planes de acción de ocho países, muestra el amplio rango de grados de participación de la sociedad civil en el diseño y seguimiento de las propuestas específicas de los planes de acción, así como los alcances de las mismas. Por otro lado, la lista de participantes y adherentes a la Alinza para el Gobierno Abierto ha crecido. Los países que se han comprometido con la definición y el cumplimiento de sus planes de acción son:

Albania	Croacia	Honduras	Malta	República Dominicana
Armenia	Dinamarca	Israel	Moldavia	República Eslovaca
Azerbaiyán	El Salvador	Italia	Mongolia	Rumanía
Bulgaria	España	Jordán	Montenegro	Suecia
Canadá	Estonia	Kenya	Países Bajos	Tanzania
Chile	Georgia	Letonia	Panamá	Trinidad y Tobago
Colombia	Ghana	Liberia	Paraguay	Turquía
Corea del	Grecia	Lituania	Perú	Ucrania
Costa Rica	Guatemala	Macedonia	República Checa	Uruguay

Fuente: Elaboración propia a partir de la página www.opengovpartnership.org/eligibility.

Paralelamente hemos visto crecer el interés de las organizaciones de la sociedad civil para participar en la Alianza a partir de muy diversas perspectivas, desde a través de la crítica frontal y hasta por la del liderazgo de la misma. Las organizaciones se comunican entre sí y desarrollan espacios virtuales mucho más rápido y en formas también más ricas, haciendo uso de la

flexibilidad y libertad que las caracteriza, enriqueciendo la discusión y documentando la experiencia en foros virtuales y reuniones regionales de trabajo.¹¹

La primera reunión anual de la Alianza para el Gobierno Abierto se llevó a cabo en Brasilia, del 17 a 18 abril del 2012, aunque cabe señalar que se realizaron algunas reuniones preparatorias encaminadas a establecer reglas de incorporación y permanencia en la Alianza, así como los mecanismos de evaluación, los encargados de llevarla a cabo y las fórmulas de financiamiento de la asociación, entre otros aspectos.

Compromisos internacionales en fiscalización pública

Uno de los temas comunes que se plantean los diferentes países participantes en la iniciativa es el de la fiscalización pública de los gobiernos centrales. En ese marco, aun cuando la gama de propuestas comprometidas es amplia y diversa, resulta suficiente mencionar algunos de los aspectos más reiterados, para darse una idea del enorme valor que naturalmente se le asigna a este rubro.¹²

1. Aspecto central a este respecto lo constituye, sin lugar a dudas, la difusión que se otorgue a la realización, aprobación, ejercicio y evaluación del gasto de los presupuestos nacionales.
2. La divulgación de los mecanismos y resultados de los procesos de auditoría observan una tarea de la mayor relevancia, lo mismo en la esfera nacional que en las locales.

.....

¹¹ A manera de ejemplo:
<https://groups.google.com/forum/#!topic/ogp-civil-society/6InQpYf2Pwk>.

¹² Los siguientes planteamientos describen, en apretada síntesis, las principales menciones formuladas en los planes de acción de Filipinas, República Dominicana, República Checa, Sudáfrica, Indonesia y México.

3. La evaluación del desempeño de las dependencias en general, así como de los servidores públicos en lo individual, también es una necesidad frecuentemente señalada.
4. Vigilancia puntual del uso y resultados de los subsidios y programas sociales enfocados a reducir la pobreza.
5. Finalmente, resulta necesario lograr una armonización contable, es decir, avanzar hacia una hacienda pública que, a partir de sistemas y metodologías contables homogéneas, garantice una mayor transparencia y rendición de cuentas para el uso eficiente del gasto público, midiendo con exactitud los resultados de la gestión en todas las instituciones públicas de todos los órdenes de gobierno.

En el caso mexicano, resulta pertinente destacar la propuesta relativa a la inclusión, en un portal específico sobre el presupuesto federal, información sobre: i) formulación del presupuesto; ii) bases de cálculo sobre estimaciones de ingresos y variables macroeconómicas; iii) información de la clasificación económica hasta el nivel de partida y partida específica dentro de los Analíticos Presupuestarios; iv) información detallada sobre la composición, plazos y destino de la deuda pública; v) información desagregada sobre el uso de fondos y fideicomisos, y publicación de información detallada sobre créditos fiscales.¹³

La Alianza para el Gobierno Abierto en México

La integración del plan de acción en México es un caso particular que ha arrojado muchas enseñanzas. Su elaboración comenzó en julio de 2011 para ser presentado en septiembre de ese mismo año, es decir, se desarrolló en solo dos meses. En ese tiempo el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), inició el proceso de integración del plan en coordinación con

.....

¹³ La dirección de la página en cuestión es: www.transparenciapresupuestaria.gob.mx.

la Secretaría de Relaciones Exteriores, convocando la participación de las dependencias de la administración pública federal. Posteriormente, la Secretaría de la Función Pública se sumó al proyecto, en virtud de sus atribuciones en materia de regulación y vigilancia de la administración pública. Finalmente, atendiendo a los principios de la Alianza para el Gobierno Abierto, se invitó a aquellas organizaciones de la sociedad civil que ya tenían en sus agendas proyectos y programas alineados con los objetivos de la Alianza, para finalmente presentar el plan de acción mexicano en Nueva York, en septiembre de 2011.¹⁴

Con posterioridad a la formalización a la Alianza, las organizaciones de la sociedad civil participantes insistieron en que algunos de sus propios proyectos podrían enriquecer significativamente el plan de acción, y que por tanto debería elaborarse una nueva versión del mismo.

Dado que uno de los principios rectores de la iniciativa es la estrecha interacción entre el gobierno y la sociedad civil, en noviembre de ese año el IFAI y la Secretaría de la Función Pública reconocieron que la diversidad y extensión de las agendas de las organizaciones de la sociedad civil complementaban y mejoraban el plan de acción originalmente presentado por el gobierno mexicano. Este arreglo derivó en el establecimiento de un mecanismo de diálogo entre el órgano garante del acceso a la información, la Secretaría de la Función Pública y las diversas organizaciones de la sociedad civil participantes, que se denominó Secretariado Técnico Tripartita (en adelante Secretariado) y que sigue un esquema similar al que presenta el Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto. Sin embargo, en el caso mexicano la administración pública federal está representada por la Secretaría de la Función Pública, las organizaciones de la sociedad civil por Fundar, y se cuenta además con el órgano garante del acceso a la información pública, el IFAI. Estas tres partes tuvieron voz y voto en el proceso de reelaboración y mejoramiento del plan de acción original, presentado en Nueva York e integrado por 34 propuestas de diferentes dependencias y

.....
¹⁴ Disponible en <http://www.ifai.org.mx/GobiernoAbierto>

entidades del gobierno federal. A esta nueva versión se le conoce como el plan de acción Ampliado,¹⁵ cuya revisión permitió incorporar compromisos de dependencias gubernamentales y de órganos reguladores que no participaron en el plan de acción inicial.

Al final de la primera etapa se realizaron más de 50 reuniones para analizar 45 propuestas impulsadas por ocho organizaciones de la sociedad civil. En ellas participaron 18 dependencias y entidades de la administración pública federal, incluidos el IFAI y la Secretaría de la Función Pública, además del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). En cada una de estas reuniones se analizaron las propuestas y los compromisos establecidos, que firman las tres partes involucradas.

El Secretariado ha sostenido aproximadamente diez reuniones, entre diciembre de 2011 y agosto de 2012, las cuales se rigen por un reglamento para que los acuerdos queden formalmente establecidos. Entre estos convenios destacan:

- Reuniones periódicas entre sociedad civil y gobierno.
- Propuestas específicas de gobierno digital.
- Desarrollo de un portal para la Alianza en México, compartido por el gobierno y la sociedad civil.

Con relación a los retos que enfrenta la Alianza, una proporción importante de las propuestas están orientadas a aumentar la integridad pública y al manejo de los recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia.

Este cuadro describe el trabajo que se ha llevado a cabo, pero, sin duda, el resultado más destacado es el de las lecciones aprendidas en el proceso de integración del plan, de la cuales me gustaría destacar las siguientes:

.....
¹⁵ Véase <http://aga.org.mx/SitePages/Principal.aspx>

1) Un plan de trabajo debe contener objetivos claros, compartidos y programados en el tiempo, de tal forma que se pueda dimensionar y distribuir adecuadamente la tarea una vez que se define quienes serán los participantes. No hay razones para asumir que todos los involucrados pretenden lo mismo y que hay una sola definición de gobierno abierto. En este sentido, vale la pena invertir tiempo y esfuerzo en promover la participación de los servidores públicos, sobre la base de comprender cabalmente los beneficios de la iniciativa, ya que ellos son los ejecutores de las propuestas.

2) Debe tenerse en cuenta la posibilidad de que por cada entidad u organización involucrada pueden participar diferentes personas y áreas de trabajo, lo que implica un reto en términos de integración. Por ejemplo, desde el IFAI participan al menos cuatro áreas diferentes, y es necesario que se coordinen para propiciar los resultados.

3) Debe reconocerse que en un proceso incluyente y democrático como este hay un costo en términos de tiempo, recursos humanos y económicos que no suelen estar considerados en los sistemas de planeación de la administración pública federal.

Perspectivas en el corto, mediano y largo plazos

A finales de 2012 México está comprometido a rendir cuenta frente a la Alianza del cumplimiento de su plan de acción. Aunque aún deben definirse mecanismos internos de evaluación para todos los países, y las consecuencias por los incumplimientos, quienes hemos participado en esta iniciativa tenemos el incentivo de entregar muy buenos resultados, no solo por los beneficios concretos que ofrece cada una de las propuestas para el desarrollo de una buena gestión pública, sino porque ello será un elemento central en la sustentabilidad futura de la iniciativa. Para darle continuidad es muy importante que la sociedad civil la haga suya y la siga impulsando a través de mecanismos más institucionalizados, como las políticas de transparencia proactiva, en los que las organizaciones de la

sociedad civil han jugado un papel fundamental en la definición de qué información se debe publicar y cómo se debe publicar para ser fácilmente utilizable. En el IFAI estamos trabajando para ir más allá de la entrega de información que solicitan los particulares con base en la ley o que debe publicarse por oficio, y propiciar la publicación de bases de datos en formatos reutilizables de los temas que más demanda han tenido a través del Infomex. Pero otra fuente fundamental para guiar las políticas de transparencia proactiva son precisamente los usuarios potenciales de la información, entre los que se encuentran las organizaciones civiles. La idea es que las bases de datos actualizadas, con variables desagregadas y en formatos reutilizables, se pongan a disposición del público, a fin de agregarle valor a un producto que ya fue financiado con recursos públicos. Esta información puede servir para desarrollar aplicaciones que faciliten su aprovechamiento por parte de particulares, para analizar resultados de políticas, e inclusive fiscalizar desde la sociedad a los gobiernos.

En los próximos meses será necesario establecer los mecanismos para integrar el plan de acción de México para 2013, y para ello es de gran relevancia definir las formas de consulta a círculos más amplios de la sociedad, incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil. Uno de los retos mayores ha sido desarrollar formas de consulta, acuerdo y seguimiento en plazos muy cortos de tiempo y con equipos de trabajo que tenían otras funciones asignadas. Hay que tener en mente que para todos los que hemos participado en la Alianza la experiencia es inédita, y aún no hay una metodología probada de consulta, de integración de los planes de acción y de seguimiento a los mismos.

Otro reto es divulgar los beneficios de la iniciativa y extender la participación de estados y municipios con la participación de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan a nivel regional o estatal. El plan de acción debe incluir a los gobiernos estatales y del Distrito Federal, para alcanzar un plan de acción de carácter nacional, siempre mediante un esquema voluntario, lo que permitirá replicar la agenda federal en una *Agenda Nacional para el Gobierno Abierto*. Las organizaciones sociales que participan en la Alianza tienen su sede en la ciudad de México y poseen un alto nivel de

profesionalización y especialización en los temas de transparencia, rendición de cuentas y participación social. Ellas han participado en foros con sus colegas que trabajan temas de transparencia en el plano local para comunicar el mensaje de gobierno abierto en un ámbito que es más cercano a la población y por lo tanto con el que hay mayor posibilidad de involucramiento social.

Paralelamente, será necesario contar con la participación y el compromiso de los otros poderes a nivel federal. Un gran número de las propuestas originalmente formuladas por las organizaciones de la sociedad civil se orientan a saber y conocer sobre los otros poderes federales, que también están obligados por la Ley Federal de Transparencia, pero cuya vigilancia escapa a las atribuciones del IFAI. Así, las propuestas de reformas contemplan ampliar las facultades del órgano garante para alcanzar a los poderes legislativo y judicial, así como a los órganos constitucionalmente autónomos.

Finalmente, pero no menos importante, es indispensable que los beneficios del gobierno abierto lleguen a la ciudadanía en general. Para ello, es necesario identificar lo más fielmente posible sus demandas de información, lo que implica una más estrecha interlocución entre gobierno y sociedad.

Bibliografía

- **AGESIC**, (2011). *Memoria anual 2011*. Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento.
- **FUSADES** (2012). *Boletín de estudios Legales*. Boletín No. 137, mayo 2012. Departamento de estudios legales, DEL.
- **Merino**, Mauricio (coord.) *Transparencia: libros, autores e ideas*. México, IFAI-CIDE, 2005
- **Nelson**, K. (2009). “La Articulación entre el Plan y el Presupuesto en América Latina: Planes, Políticas, Programas y Proyectos”. CEPAL Curso internacional “Planificación estratégica y construcción de indicadores de desempeño”.

- **PAGS**, (2011). *Plan de Acción del gobierno del El Salvador 2011*. <http://www.opengovpartnership.org>.

Otras fuentes:

http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/1/36341/Articulacion_Plan_PresupuestoNSY.pdf

<http://derecom.com/numeros/pdf/andrea.pdf>

<http://ogp-peru.blogspot.mx/p/el-peru-en-la-ogp.html>

http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/mem_anual/presidencia/agesic.pdf

<http://www.quepasamiami.org/2012/04/transparencia-publica-internacional-virus-de-g-soros-se-cuela-en-la-asociacion-de-gobierno-abierto/>

<http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>

http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment

http://en.wikipedia.org/wiki/Samantha_Power

http://keywiki.org/index.php/Samantha_Power

http://wn.com/Conversations_with_History__Samantha_Power

<http://www.revenuewatch.org/>

<http://www.opengovpartnership.org/new/ogp-funding-decisions-civil-society-groups-attend-ogp-annual-meeting-2012>

<http://www.opengovpartnership.org/eligibility>

<http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2012/04/compromisos-existentes-sobre-tpa.pdf>

<http://brasilaberto.org/ba/es/tag/sociedad-civil/>

División de Capacidad Institucional del Estado, Banco Interamericano de Desarrollo

<http://www.setransparencia.gob.pa/noticia-transparencia-numero-141.html>

<http://www.opengovpartnership.org/countries/south-africa>

http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/

http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/country_action_plans/Mexico_Action_Plan.pdf

<http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=21074>

<http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/planaccion.pdf>

<http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/article/2012/04/201204163939.html#axzz1sENlvigR>

http://imco.org.mx/es/opinion/individual/soft_power_eu/

http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2008_SPANISH.pdf

http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/44904/2011-548_Leo2011_WEB.pdf

<http://www.ala-archivos.org/?p=1100>

<http://www.opengovpartnership.org/countries/list/u>