

## LA CALIDAD DE LAS GUARDERÍAS DEL IMSS

Eduardo BOHÓRQUEZ\*  
Mariana FLORES\*\*  
Rafael GARCÍA ACEVES\*\*\*

SUMARIO: I. *El Mecanismo de Participación Social en guarderías del IMSS.* II. *Primer eje: articulando la información pública con la participación social.* III. *Segundo eje: articulando la participación social con las tecnologías de la información.* IV. *Tercer eje: articulando las tecnologías de la información con la información pública.* V. *Resultados del mecanismo: una lectura estadística y analítica.* VI. *Transparencia e integridad en la operación de las guarderías.* VII. *Apertura: la parte simbólica y sus implicaciones.* VIII. *Un reto para el gobierno abierto: acciones replicables y escalables.* IX. *El gobierno abierto y los derechos humanos.*

Las iniciativas de gobierno abierto (GA) pueden describirse dentro de un perímetro delimitado por tres ejes: la información pública disponible y el formato en que se encuentran; el uso de tecnologías de información y comunicación (TIC), y la participación directa de individuos u organizaciones en el diagnóstico, construcción o implementación de estas iniciativas. El GA no busca ser una fórmula perfecta que integre estos componentes, sino una plataforma de innovación que los combina en busca de una solución a problemas

\* Director ejecutivo de Transparencia Mexicana, @ebohorquez.

\*\* Consultora de Transparencia Mexicana.

\*\*\* Coordinador del Proyecto de Datos Abiertos de Transparencia Mexicana, @rafagaceves.

específicos de política pública. En los últimos diez años, la disponibilidad de mayor información —gracias a los cambios legales y los instrumentos de información pública—, la reducción de los costos en las tecnologías de la información y las nuevas organizaciones sociales especializadas en políticas públicas cada vez más específicas, han posibilitado nuevas interacciones entre gobierno y sociedad civil, y derivado de éstas, nuevas formas de política pública o rendición de cuentas.

El GA, sin embargo, no ocurre en abstracto. Éste no se construye *per se*, sino que se utilizan modelos para organizar la integración de herramientas, información y actores sociales en la solución de un problema específico de gobierno. El énfasis no está en transparentar información —una forma de apertura gubernamental—, sino en liberar información que otros puedan utilizar, junto con tecnologías o herramientas para su procesamiento, con el propósito de cambiar la realidad de un programa o el resultado de una acción gubernamental. Por ello es frecuente que las acciones de gobierno o parlamento abierto surjan de lo que en política pública se conoce como la identificación del problema. A diferencia del acceso a la información tradicional, que se sustenta en el derecho de una persona a saber, el GA busca *resolver* un problema de política pública. Ya no se trata sólo de acceder a un documento o una base de datos, sino de aprovechar esa información para que en un modelo colaborativo se construya una solución a un problema.

Tal vez por ello, muchas de las iniciativas de GA surgen a partir de eventos muy dolorosos o trágicos para una comunidad. Estos eventos marcan a una sociedad de manera tan brutal que es necesario dar cauce a un proceso de cicatrización simbólico, pero también a una reforma legal o administrativa que permita la solución del problema de fondo que dio lugar a la tragedia, o en otras palabras, que la tragedia no vuelva a suceder. Tradicionalmente, la reacción institucional correspondía exclusivamente al gobierno. Es por ello que se exige justicia en las marchas. Los ciudadanos demandan acción pública y cuando los gobiernos es-

tán atentos a la demanda social y la consideran legítima, entonces responden institucionalmente.

El incendio de una discoteca en la Ciudad de México, el descarrilamiento de un tren en Buenos Aires, las impagables deudas de los estudiantes universitarios en el sistema educativo chileno, todas estas fueron tragedias que tradicionalmente daban lugar a movilizaciones sociales o demandas de justicia en la opinión pública. En el marco del GA la demanda social es la misma, pero el instrumental social para atender la tragedia cambia. Desde la lógica de GA, importa que las tragedias no queden impunes, pero también saber quién autorizó los permisos mercantiles de la discoteca en la Ciudad de México y cómo cambiar el procedimiento de protección civil para mejorar el cumplimiento de las disposiciones de seguridad. Importa saber quién es el responsable político de los trenes argentinos, pero sobre todo cuál es el modelo de financiamiento del sistema, a dónde van las cuotas de los usuarios, cómo se licitan los trenes y quién es el responsable del mantenimiento. En todo caso, lo importante es resolver la tragedia, pero también encarar el problema de fondo. Tapar el pozo, para evitar que alguien más se ahogue.

Por eso las tragedias, los eventos dolorosos de una comunidad, son un acicate para el GA. Tal es el caso de la tragedia de la guardería ABC —del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ubicada en Hermosillo, Sonora, México, en la que murieron 49 niños y 106 más resultaron heridos—. El 5 de junio de 2009, este incendio dejó a más de 100 familias marcadas de por vida. Su dolor, y la indignación social, fueron los detonadores de movilizaciones cívicas y organizaciones de derechos humanos. Muchos se concentraron en la exigencia de justicia para las víctimas, pero también en la identificación de responsables administrativos y políticos. Nosotros, en Transparencia Mexicana, nos concentramos en otra parte de la responsabilidad: evitar que la tragedia se repitiera en alguna de las aproximadamente 1400 guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social que operan en el país. A raíz del dolor que nos produjo como sociedad

y como comunidad este tema, tomamos la decisión de trabajar durante un año para desarrollar un mecanismo que permitiera revisar las medidas de seguridad en las que diariamente se atienden a más de 200,000 niñas y niños. Horas de revisión de bases de datos, de leyes y de discusiones dieron vida al Mecanismo de Participación Social, implementado por primera vez en octubre de 2010 y vigente desde entonces.

## I. EL MECANISMO DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN GUARDERÍAS DEL IMSS

El concepto de GA es para muchos uno de reciente creación y uso. Ciertamente a partir de la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en 2011, el concepto se convirtió en una tendencia global y se incorporó formalmente al léxico de la comunidad práctica. Sin embargo, como cualquier otro concepto, se fue gestando y precisando durante años en múltiples foros y espacios. El concepto partía de la premisa que, ante los retos de los gobiernos al inicio del nuevo siglo, para desatar el potencial de la administración pública era necesario construir respuestas junto con la ciudadanía, aprovechando herramientas como el gobierno electrónico y las tecnologías de la información.

Aunque la expresión “mecanismo de participación social” no refleja los conceptos y el lenguaje asociado normalmente con el GA —como visualización, *hackathon*, datos abiertos, API, base de datos— en su diseño fue necesario en primer lugar valorar el estado de los tres ejes que lo definen: información pública, las tecnologías y la participación social.

En el diseño del mecanismo, Transparencia Mexicana y el IMSS buscaron un cambio de raíz en los incentivos de operación de las guarderías: la tradicional supervisión interna del propio Instituto se enriqueció con la visita de los padres y madres; en lugar de que los resultados de la supervisión fueran internos, se hicieron públicos en tiempo real; en vez de que la guardería fuera un espacio cerrado y aislado de los padres, se les permitió el

acceso directo a las instalaciones. Uno a uno se fueron revisando los incentivos para mejorar la calidad de la operación y se incorporaron al mecanismo de supervisión de los padres. Alrededor de este objetivo se articularon estratégicamente los tres ejes del GA.

## II. PRIMER EJE: ARTICULANDO LA INFORMACIÓN PÚBLICA CON LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Instintivamente, una de las acciones implementadas por el IMSS en un primer momento fue revisar y mejorar la normatividad bajo la que operaban las guarderías. Sin embargo, faltaba información sobre lo más importante. Su aplicación en la práctica. No era suficiente que las reglas del Instituto fueran las más “duras” del sistema de guarderías, sino que fueran las que más se cumplieran en la realidad. Junto con las autoridades del Instituto se evaluaron distintas formas de obtener dicha información pero sólo una permitiría obtenerla con la mayor certeza posible: incorporando a los padres de familia al sistema de evaluación de las guarderías mediante un sencillo sistema de control de calidad. Se dice fácil, pero esto implica conectar tres perspectivas distintas: la del diseñador de la política pública, la del operador de la misma y la del derechohabiente y usuario de los servicios públicos. Pocas veces coinciden en campo la perspectiva del derechohabiente o usuario con la perspectiva de quien diseña la política pública y de quien la opera. En muchas ocasiones, la perspectiva del usuario sólo puede hallarse de forma indirecta mediante encuestas de satisfacción de calidad o a través de las denuncias realizadas en los medios de comunicación.

Por ello, la observación directa por parte de los padres de familia a las medidas de seguridad del servicio de guarderías traía consigo varios retos. ¿Conocían los padres sus derechos? ¿Conocían la norma? ¿De su lectura les sería posible revisar las medidas de seguridad? ¿Quién les orientaría sobre los elementos técnicos de la norma?

Para habilitar la participación de los padres —así como su interacción con las autoridades de la guardería y el Instituto— se desarrolló una guía que les permite a los padres verificar que las medidas de seguridad que marca la ley funcionen, sin importar su nivel de conocimiento y profesionalización. En otras palabras, traduce la ley en un cuestionario de 87 medidas observables durante la visita. La guía se acompaña de una cédula en la que los padres registran las medidas que señala la guía así como de materiales complementarios, como guías para las delegaciones estatales del IMSS y un video que explica a los padres los pasos a seguir durante la visita a la guardería. Todos y cada uno de estos materiales, que son entregados previo al inicio de la visita a la guardería, son públicos.

La participación directa del usuario contribuye a elevar las condiciones de seguridad de las guarderías, a mejorar la relación entre sus directores y la comunidad, y a vincular positivamente a los ciudadanos en asuntos públicos que afectan sus vidas. Para decirlo en una frase: en el caso de las guarderías del IMSS, participar en asuntos públicos es sencillo y tiene resultados concretos y medibles.

La participación social no se limita a los padres de familia. Además del diseño del mecanismo, Transparencia Mexicana ha atendido las denuncias y sugerencias que las madres han realizado durante la implementación del mismo. Hasta el momento, todas las solicitudes hechas a Transparencia Mexicana han sido resueltas de manera expedita por el IMSS.

### III. SEGUNDO EJE: ARTICULANDO LA PARTICIPACIÓN SOCIAL CON LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

El IMSS es la caja de seguridad social más grande del continente americano. De acuerdo a cifras oficiales, el Instituto tiene aproximadamente 60 millones de beneficiarios.<sup>1</sup> Un porcenta-

---

<sup>1</sup> Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Servicios del Instituto Mexicano del Seguro Social, 2013-

je de estos hace uso del servicio de guarderías, a través de las aproximadamente 1400 unidades con una capacidad instalada de casi 237,000 lugares. Seleccionar tanto a las guarderías a ser visitadas, como a las madres y padres que participan en el ejercicio no es una tarea menor. Por una parte, la selección tiene que ser cuidadosa de la composición y pluralidad de la población objetivo del Instituto. Por la otra, tiene que evitar la tentación de buscar que la participación ciudadana se convierta en la base de relaciones clientelares donde, en lugar del ejercicio pleno de los derechos establecidos en nuestra Constitución, se da un intercambio de favores que puede llegar al condicionamiento del voto en los procesos electorales. Por ello, el uso de tecnologías de información basadas en sistemas estadísticos fue clave para generar un conjunto de algoritmos que —incrustados en los propios sistemas de información estadística del IMSS— seleccionen aleatoriamente a las guarderías y a las madres y padres que participarán en el mecanismo cada mes.

Esto se hizo, por ejemplo, a través del “Visor”, una herramienta de software del propio Instituto para identificar las características de cada una de las guarderías y ver su expediente legal. Al incorporar al “Visor” la información proporcionada por los padres y madres, esta herramienta se fortaleció y pasó de ser una herramienta de transparencia a una de GA.

De esta forma, una muestra aleatoria del 10% de las unidades, más aquellas que en la visita previa hubieran obtenido un porcentaje de cumplimiento de las medidas de seguridad menor al 80%, son seleccionadas cada mes. De cada una de las guarderías seleccionadas, se obtiene otra selección de veintiún madres y padres que son invitados a participar. Los primeros siete en aceptar la invitación conforman el grupo que tendrá que presentarse en la guardería el día de la visita.

---

2014, en [http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20132014/21\\_InformeCompleto.pdf](http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20132014/21_InformeCompleto.pdf).

#### IV. TERCER EJE: ARTICULANDO LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN CON LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La información generada por las madres y padres de familia que participaran en el mecanismo necesitaba necesariamente canales que detonaran la acción pública. A pesar de que los padres tienen derecho a saber todo aquello que está tutelado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en términos prácticos, se requería un modelo de transparencia proactiva *in situ*. Esto significa que el acceso a la información no podía asegurarse mediante solicitudes de información al IMSS, sino que se requería información físicamente disponible en cada uno de los centros de atención. De igual manera, la nueva información generada por la observación directa de las condiciones de seguridad e higiene de las guarderías, tenía que formar parte de un universo más amplio de información sobre el sistema en su conjunto. En colaboración con el departamento de sistemas y tecnologías del IMSS, se desarrolló un “Visor” de las guarderías del IMSS. Al subir la información de cada una de las guarderías en él, se generó un *benchmark* o línea de base, que permite comparar la situación de esa guardería respecto a sí misma (en el tiempo) y en relación con todas las demás. Se puede ver lo que está pasando en cada una de ellas y en el sistema en su conjunto. En 2015, a partir del Decreto de la Política Nacional de Datos Abiertos, el Instituto puso a disposición de cualquier interesado la base de datos completa de los resultados obtenidos por cada una de las guarderías desde el inicio del mecanismo en octubre de 2010. Ésta puede ser descargada en el portal <http://datos.imss.gob.mx>.



### Cuadro 1

#### *La visita de los padres de familia en el mecanismo de participación social en guarderías en cuatro pasos*

<i>Paso</i>	<i>Descripción del paso a seguir durante la visita</i>
1	Una vez seleccionada una muestra aleatoria del 10% de las guarderías del IMSS a visitar, se selecciona aleatoriamente a veintinueve madres y padres de familia del universo total de derechohabientes de cada guardería seleccionada. De éstos, se forma un grupo con los primeros siete en aceptar la invitación, por parte de Transparencia Mexicana y el IMSS, para llevar a cabo una visita
2	El día en que la visita está programada, al llegar a la guardería los padres reciben capacitación sobre los elementos de seguridad e higiene que tienen que observar funcionando, así como los documentos del expediente legal que tienen que revisar, todos ellos incluidos en una guía en forma de checklist
3	Una vez revisado el expediente legal, los padres recorren las instalaciones y registran las medidas de seguridad e higiene que señala la guía de la visita, entre las que se encuentra identificar —con nombre y apellido— a los responsables de protección civil de la guardería, así como presenciar un simulacro de evacuación
4	Uno de los padres de familia que integra el grupo captura, en presencia de los otros padres, la información recabada en la guía en una página de Internet del IMSS. Además de hacerse pública esta información en línea, los resultados de la visita se ponen a disposición de los otros padres en un lugar visible de la guardería

Adicional a la articulación de estos tres ejes, la iniciativa requirió de una serie de condiciones adicionales para ser efectiva. La Dirección General del IMSS y las áreas operativas involucradas estuvieron siempre convencidas de la importancia de abrir las guarderías al escrutinio social y a la participación de la comunidad.

## V. RESULTADOS DEL MECANISMO: UNA LECTURA ESTADÍSTICA Y ANALÍTICA

Desde el inicio de la implementación del mecanismo y hasta abril de 2015, se realizaron 6,124 visitas. En promedio se realizan 1,299 visitas al año.<sup>2</sup> El número de visitas que se realiza cada mes varía; ha aumentado entre el año 2010 (143 visitas mensuales en promedio) y 2015 (161 visitas mensuales en promedio). En total han participado 34,123 madres y padres de familia que han donado 68,246 horas de su tiempo a observar las medidas de seguridad e higiene en las guarderías a las que asisten sus hijas o hijos.

El porcentaje de guarderías visitadas que cumple con el 100% de las medidas de seguridad e higiene ha aumentado año con año: 38% en 2010, 50% en 2011, 57% en 2012, 65% en 2013, 67% en 2014 y 68% en 2015.

En el último ciclo de visitas concluido correspondiente a 2014 (2015 está en curso al tiempo de escribir este texto), 66.7% de las guarderías visitadas cumplieron con el 100% de las medidas de seguridad e higiene, 32.9% cumplieron con un porcentaje de entre 90.01 y 99.99% de las medidas y 0.4% cumplió con un porcentaje de entre el 80.01 y 90.00%. En términos prácticos, 99.6% de las guarderías estaba por encima del 90% de cumplimiento del estándar establecido en la guía de visita.

En estricto sentido, cada una de las guarderías del IMSS recibe un promedio de 1.7 visitas al año. La probabilidad de recibir dos visitas al año es alta, pero ésta se incrementa si el umbral de cumplimiento está entre 80 y 90%. En esos casos, la guardería se visita nuevamente al mes siguiente. Si el desempeño se mantiene bajo, es elegible para revisitas o para ser parte del marco mues-

---

<sup>2</sup> Para calcular dicho promedio se consideró el número de visitas en 2011, 2012, 2013 y 2014 que son los años en los que el Mecanismo estuvo en funcionamiento de enero a diciembre. En el caso de 2010 sólo hubo visitas en octubre y noviembre y en el caso de 2015 sólo se cuenta con la información de las visitas hasta abril. Durante los meses de agosto y diciembre no se realizan visitas.

tral una vez más. Así, los incentivos están alineados para que la guardería con menor desempeño vaya mejorando con la mayor rapidez. Nuevamente, el objetivo es corregir y no sólo evaluar.

Un componente innovador de las visitas, y por ende, del Modelo de Participación Social en guarderías del IMSS, es el hecho de trabajar con elementos de ingeniería inversa. Así, en lugar de pedirles a las madres que revisen qué dice la norma, se les pide que identifiquen mediante observación directa, si lo que ésta dicta ocurre realmente en la práctica. Por ejemplo, si la norma establece que se requiere de un detector de humo, se debe confirmar que el detector efectivamente esté ahí, activo y con baterías; si ésta establece que se requiere una barra de emergencia para abrir la puerta en una evacuación, tienen que revisar que la barra funcione realmente y que, si se abre, los niños puedan salir sin correr riesgos de otro tipo al abandonar una estancia.

Este enfoque de ingeniería en reversa permite que prácticamente todos los indicadores de desempeño de las guarderías puedan mejorar (véase gráfica 1). Porque en lugar de hablar en general de la legalidad o la calidad del servicio, esto se revisa en cada guardería de forma muy concreta: reconociendo que la cocina esté limpia, los documentos en el expediente, en fin, todos aquellos elementos observables no sólo para un padre de familia, sino para un conjunto de siete. Al colegiar el llenado de la cédula, se trata de registrar un consenso sobre el cumplimiento o incumplimiento de la guardería y así se evita que los directivos convenzan al “líder” o al “representante” de los padres de familia del cumplimiento de lo dispuesto por la norma. El grupo completo tiene que estar convencido de que la norma funciona, efectivamente, en la práctica.

La cédula llenada durante la visita es información estratégica para el sistema en su conjunto. Esta información, en manos de modelos más complejos de estadística, puede ser muy útil para tomar decisiones de política pública, pero también para asegurarse que no sólo una guardería esté bien, sino que el conjunto de guarderías funcionen de manera apropiada. El pilar de todo

el modelo de información es la cédula que llenan las madres, quienes tienen todos los incentivos para decir exactamente lo que informan sobre las condiciones en las que se encuentra la guardería de sus hijos.

Aun cuando el pilar del modelo es la participación de las madres, el modelo de GA estaría incompleto si no fuera posible saber si el sistema está mejorando realmente. Por lo tanto, se requiere de un uso estratégico de la información disponible: por un lado, utilizar la información del IMSS alojada en sistemas de información, por el otro, demandar el uso de la información que generan los padres. Lo primero permite la participación directa de un número amplio de personas de manera sencilla, económica y rápida en todo el territorio nacional. Lo segundo nos lleva a diseñar mecanismos sencillos de vaciado y recolección de información de modo que sea posible captar la realidad de lo que los padres están presenciando en la guardería para que, posteriormente, dicha información pueda ser parte instantánea del “Visor”. El medio de recolección de la información permite corregir lo que no funciona en una guardería, pero también, procesar la información de conjunto y ver si está teniendo un efecto en el sistema.

## VI. TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD EN LA OPERACIÓN DE LAS GUARDERÍAS

Mientras que la transparencia se asegura a través del “Visor” y la publicidad de las bases de datos, la integridad de la operación de las guarderías depende de otros factores. Una parte de la integridad del proceso se asegura mediante la intervención de un “tercero independiente” en la relación entre el derechohabiente y el prestador del servicio. En el caso de este mecanismo, el tercero independiente es una organización de la sociedad civil —Transparencia Mexicana— que supervisa la implementación del modelo y sirve de garante ante las quejas o denuncias de los

padres de familia. Asimismo, se asegura de que no sea el IMSS quien seleccione a los participantes, es decir, evita que éstos sean elegidos por conveniencia.

La mayor parte de las madres y los padres seleccionados mediante el marco muestral aceptan la invitación del IMSS y de Transparencia Mexicana a participar en estos ejercicios. Este mecanismo aleatorio permite una participación libre en todo el territorio nacional. Y en términos de integridad, los padres saben que, si detectan algo, pueden llamar a Transparencia Mexicana si no tienen la confianza en la propia autoridad para presentar una denuncia o una queja.

En Transparencia Mexicana hemos montado un pequeño operativo para recibir dudas y quejas. En promedio, recibimos dos llamadas al mes. A partir de la solicitud de los padres, se informa al IMSS y se corrige, casi inmediatamente, lo detectado por los padres. El objetivo de la llamada deja de ser la denuncia y se convierte en una corrección del problema. Al alinear los incentivos de todos los actores, las guarderías van mejorando en cada uno de los indicadores y sólo por excepción se procede a su clausura. Lo que el mecanismo busca es elevar la calidad del servicio, no sólo llevar un registro de las quejas y denuncias.

De esta forma, los padres no solamente se aseguran que las cosas que están bien, permanezcan así, sino que las que están mal, se resuelvan rápido, lo cual pasa pocas veces con el gobierno. El ciudadano expone muchas veces su punto de vista sobre algo, pero pocas veces hay consecuencias. De lo que queríamos asegurarnos, tanto en el Instituto como en Transparencia Mexicana, es que aquí pasara algo y que fuera algo concreto: que la guardería funcione apropiadamente y los estándares descritos en la normatividad se cumplan.

Perder la confianza es algo muy sencillo y, como lo confirma una larga lista de estudios sobre confianza institucional en México, los ciudadanos desconfían especialmente del gobierno. Es por ello que, más que la percepción, es la experiencia cotidiana con trámites y servicios lo que permite a los ciudadanos formarse

una mejor impresión de las instituciones públicas. El marketing o las campañas de comunicación pueden persuadir a un individuo de los méritos de un gobierno, pero es la experiencia directa lo que confirma si se trata de una intención, de un discurso político o, sencillamente, de propaganda. En el caso concreto del Mecanismo de Participación Social en guarderías, los padres pueden acreditar una y otra, y otra vez, que la guardería en la que están sus hijos trabaja en estándares razonablemente buenos y que pueda perfeccionarse aquello que no funciona.

Nuestra meta de observación —la del IMSS, los padres y madres, y los terceros independientes que participamos en este Mecanismo— es la misma: que absolutamente todas las guarderías del IMSS sean visitadas cuando menos una vez cada año. La única excepción a esta meta ocurrió durante la entrada en vigor del Mecanismo, cuando por decisión de Transparencia Mexicana y del IMSS, no se revisaron aquellas guarderías ubicadas en Hermosillo, Sonora, dado que el proceso de investigación judicial de la tragedia se encontraba en curso y se pensó pertinente no interferir en el mismo. Sin embargo, para diciembre de 2014, se habían concluido cuatro ciclos de revisión de las guarderías del estado de Sonora, y para junio de 2015 habían participado más de 35,000 madres y padres en el Mecanismo.

## VII. APERTURA: LA PARTE SIMBÓLICA Y SUS IMPLICACIONES

Este proceso marcó también un proceso de involucramiento mayor de los padres y de la comunidad vinculada directamente con las guarderías, en la operación de las mismas. Hasta antes del mecanismo, los padres cumplían un papel en el proceso de formación de sus hijos, pero lo que ocurría detrás de la puerta de la guardería ya no correspondía saberlo. Había que confiar en que todo estuviera bien, o tal vez, tener fe ciega. Abrir las puertas de la guardería a la visita de los padres, es también un acto simbólico de empoderamiento de la comunidad. La guardería no está cerrada

a la comunidad, sino que existen vasos comunicantes que permiten que lo que ocurre dentro se conozca, se mida, se monitoree, se pueda evaluar.

Institucionalizar una práctica es convertirla en parte de la cultura de una comunidad. De ahí que sea fundamental que los actores externos vayan ocupando un lugar menos relevante en el proceso, con lo que se favorece el nacimiento de una práctica cotidiana. Para ello es central que una experiencia de GA deje de ser innovación, excepción o rareza y que se vaya amalgamando con las prácticas de la guardería o de cualquier otro servicio público. El hecho de que este Mecanismo se haya preservado todos estos años, ilustra uno de los retos de muchas de las prácticas del país: su continuidad en el tiempo. Importa, y mucho, saber que las innovaciones no se hacen sólo para el “manejo de crisis” o como parte de una estrategia de relaciones públicas, sino como parte de un proceso de transformación profundo, como el que siguió el IMSS en guarderías. Por eso cuidamos que el mecanismo no fuera parte de la estrategia de comunicación del Instituto, sino del proceso de reforma. Pudo haber sido diferente: *spots* de 20 segundos con la imagen de las madres revisando cada uno de los puntos de las guarderías, reuniones de las madres con los funcionarios de salud, tempestes y aplausos de bienvenida en eventos de evaluación pública.

Tanto el IMSS como Transparencia Mexicana hemos considerado, a lo largo de los años, que la comunicación más importante es aquella que se ha dado entre los prestadores del servicio y los padres. Y en toda buena forma de comunicación, ambas partes tienen que estar dispuestas a escuchar. Lo importante aquí es que esta relación entre autoridad local y derechohabiente regrese a su origen, al lugar donde siempre tuvo que haber estado: a que los padres sean tan “dueños” de la guardería como sus responsables administrativos.

En términos simbólicos, cuando algunas de las madres que participaron en este mecanismo lleven a sus hijos a la primaria y los inviten al Comité de Padres de Familia, en lugar de sentirse

sujetos pasivos, sin derechos, sin capacidad de interactuar con la autoridad, lo harán con una actitud muy distinta porque sabrán que participar puede cambiar cosas concretas. Estas madres y padres sabrán que la participación ciudadana ya no es un tema teórico ni ocurre solamente el día de la elección sino que hay otros 364 días en el año en los que es posible hacer que la democracia y el gobierno funcionen para nosotros. Esto si tenemos una estrategia y nos concentramos en cambios precisos, en los lugares que más nos duelen, nos afectan o nos benefician como ciudadanos.

#### VIII. UN RETO PARA EL GOBIERNO ABIERTO: ACCIONES REPLICABLES Y ESCALABLES

Con frecuencia, ciertas firmas de consultoría o dependencias públicas nos preguntan si el mecanismo es replicable en otros servicios públicos, incluso a las Unidades Médico Familiares (UMF) del propio Instituto. Suena bien. Y, por supuesto, es bastante sencillo hacerlo. Pero, en algún sentido, esta idea de replicabilidad no reconoce que el GA es una construcción conjunta entre los actores involucrados en un proceso de mejora o, quizá más importante, en un problema de política pública. Ello no significa que los componentes del mecanismo no puedan reutilizarse en un nuevo modelo de GA; significa que todas las partes deben antes reconocer que el problema es compartido y que la solución requiere sentarse a la mesa para repensar el problema.

Al ser consultada recientemente por la Fundación Teletón, Transparencia Mexicana recomendó utilizar un modelo similar para los CRIT que son la unidad operativa de dicha fundación. Las recomendaciones sirvieron para desarrollar el modelo *Teletonabierto.org* en el que se invita a la comunidad a visitar los centros en el momento en el que así lo prefieran.

La planeación del mecanismo de participación ciudadana en guarderías fue la parte más compleja del proceso porque, ade-



más de tomar mucho tiempo, supuso armonizar visiones y pensar el mecanismo desde tantos ángulos —el político-clientelar, el sindical, el operativo, el burocrático, el de tecnologías de la información— como perspectivas tienen los actores involucrados. La presión social para salir con resultados inmediatamente era intensa. Había dolor en la comunidad y era entendible que se esperaran cambios instantáneos. Pero, como se ha dicho, el grupo de trabajo no buscaba atender la coyuntura, sino construir una figura nueva. De este modo, el resultado de un proceso deliberadamente complejo y exhaustivo fue un mecanismo sencillo y efectivo de participación que todavía sigue vigente.

## IX. EL GOBIERNO ABIERTO Y LOS DERECHOS HUMANOS

GA no es sólo transparentar información o poner documentos en bases de datos abiertas (*open data*). Las estrategias de GA requieren dirección y sentido más allá del potencial de la información o de la eficiencia de procesos. Resolver problemas de política pública es contribuir a la exigibilidad de los derechos humanos en nuestra Constitución. GA es proponer iniciativas accesibles que beneficien a los ciudadanos de manera directa y que faciliten el ejercicio de sus derechos.

A diferencia de las estrategias para eficientar el uso de recursos o mejorar la calidad de los servicios, las iniciativas de GA tienen una vocación doble. Por un lado, buscan contribuir a la innovación gubernamental mediante el despliegue del talento de comunidad, y, de forma simultánea, promover activamente el ejercicio de los derechos humanos que una sociedad democrática debe asegurar. El mecanismo de participación social en guarderías tiene esos mismos objetivos: asegurar el derecho a una información de calidad, el derecho a la salud pública integral y el derecho a la calidad en los servicios públicos. Lo que busca el GA es transformar vidas. De ahí la importancia de este tipo de iniciativas, que buscan aprovechar el potencial de la información,

la tecnología y el deseo de muchos mexicanos de participar para cambiar su entorno: GA para que la escuela y la guardería estén en buenas condiciones, para acceder a una beca, para que el gobierno funcione bien.

A diferencia de muchas iniciativas de participación social, las de GA tienen la ventaja de concentrarse en asuntos concretos, evitando que el ciudadano pierda interés. Aunque se apoya en herramientas de “reporte ciudadano” su objetivo no es “mapear” los problemas sino atenderlos. Esa es la diferencia entre un mecanismo de participación social y la expresión orgánica de muchos mexicanos que, ejerciendo su derecho a la libertad de expresión, denuncian o reportan casos de corrupción en *Twitter* sin que haya consecuencias para los denunciados.

En las iniciativas de GA la participación ciudadana no es desinteresada. Al contrario, la gente participa porque quiere algo mejor para sus hijos, su comunidad, su calle —como mejores banquetas y alumbrado público—. El ciudadano participa en la defensa del interés público porque le conviene participar y no sólo porque sea deseable hacerlo. El ciudadano responde a la invitación, y participa activamente, porque así consigue que la democracia funcione para todos, incluido cada uno de nosotros.

Al momento de cerrar este texto, el Secretariado Técnico Tripartita de la Alianza para el Gobierno Abierto en México, terminó de evaluar más de una docena de experiencias que contendieron para representar a México en la Cumbre de Gobierno Abierto en 2015. El Mecanismo de Participación Social en Guarderías resultó seleccionado como el que México postulará al premio global de GA. Es incierto aún si nuestro país será finalista en esta contienda, pero el hecho de que varios años después de creado, un mecanismo pionero de GA siga funcionando y despertando interés entre los evaluadores, hace pensar que las 35,000 madres y padres que han participado hacen que nuestro país funcione mejor y tenga algo que compartir con el mundo.

LA CALIDAD DE LAS GUARDERÍAS DEL IMSS

