

INTRODUCCIÓN

Esta obra nace de una conversación entre el Instituto Tabasqueño de Acceso a la Información Pública (ITAIP) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, con la intención de darle continuidad al libro *La promesa del gobierno abierto*.¹ Nos pareció indispensable presentar una reflexión, tres años después, respecto al estado que guarda el gobierno abierto (GA) en México, precisamente en el año en que nuestro país preside la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).

La cantidad de escritos que aventuran enfoques, posturas y hasta teorías sobre GA es apabullante. En palabras de Oscar Oslak en esta obra, se ha desatado una *mélange conceptual* que ha dificultado la comprensión del tema, aunado a que los gobiernos que forman parte de la AGA implementan Planes de Acción de Gobierno Abierto que se sujetan a su muy particular modo de entender el concepto, enriqueciendo esta diversidad. Esta obra describe este fenómeno y pretende colocar en el centro del debate el resultado esperado del gobierno abierto: el valor social de los datos y de la información.

El nombre de esta obra *Gobierno abierto y el valor social de la información pública* refleja nuestra postura: que los resultados del GA pasen por el tamiz del valor social que se le dé a la información pública en posesión de los gobiernos y de la ciudadanía. La reutilización de información por la experiencia y el propósito de las personas, producirá conocimiento socialmente útil, y como lo dicen en su texto Rafael Valenzuela y José Antonio Bojórquez, “el valor social cambia el concepto de gobierno abierto”.

¹ Hofmann, Andrés *et al.* (coords.), *La promesa del gobierno abierto*, <http://inicio.ijai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf>.

La transparencia gubernamental y acceso ciudadano a la información pública, la participación y colaboración social en la vida pública, la rendición de cuentas y la incidencia de las tecnologías de la información, constituyen la amalgama teórica del gobierno abierto. Pero en la práctica esto no es así. No resulta ocioso tratar de identificar una suerte de *zona cero* desde donde se levanta el edificio del GA. Nos preguntamos entonces ¿cuál podría ser?

Creemos que se trata del viaje virtuoso que arranca con el dato, pasa por la información y alcanza el conocimiento. Ese es el sustrato y el sustento de una *zona cero* para la transparencia, para la participación y para la rendición de cuentas. Estamos convencidos de que la información de carácter público genera valor para la vida de las personas, pero que esto no puede hacerse sólo con transparencia, sólo con acceso a la información o sólo con rendición de cuentas. Es indispensable entonces usar y reutilizar los datos y la información.

El libro está organizado en cuatro secciones:

La primera revisa las ideas y conceptos que convergen en GA y arranca con el análisis elemental de Oscar Ozslak. El lector encontrará en este texto las continuidades —y tradiciones históricas— de las disciplinas que se ocupan de la gestión pública, y cómo éstas anticiparon muchos de los principios en los que se basa el GA. El texto ofrece una destacada síntesis del estado que guarda la discusión académica en torno al desarrollo conceptual del GA. Quizá la aportación más importante de Ozslak, con relación a la literatura existente, es que la disquisición conceptual de *gobierno abierto* no rompe con los tradicionales enfoques de la investigación relacionada con la administración pública. Esto deja abierta la pregunta de hacia dónde se podrá seguir construyendo esta naciente filosofía y qué futuro le espera en términos de su contribución a la administración pública y a las relaciones entre gobierno y sociedad.

Luego, Ester Kaufmann discurre por los dos niveles en que se gestiona GA: el global, marcado por la AGA, y el nacional.

En éste se analizan los cambios registrados en el diseño e implantación de los planes de acción de cada país en cuanto a su coordinación interna y amplitud de la convocatoria para integrar nuevos actores. Y en aquel, analiza algunas consecuencias provocadas por el fortalecimiento que registra la AGA en 2015 y que influyen fuertemente —o determinan— la elaboración de los planes nacionales; su nueva estrategia 2015-2018, su política de defensa de valores y principios, y su anunciada “teoría del cambio”. Sobre este universo se analizan *lo bueno y lo malo* de ambos niveles de gestión, su maduración, cambios recientes, y creciente complejidad para integrar a los organismos que coordinan los planes de acción.

La segunda sección del libro incluye reflexiones sobre GA en México que nos llevan a identificar riesgos y desafíos de diversa índole para imaginar un ambiente propicio para la instauración de éste en nuestro país.

Luis Carlos Ugalde analiza la viabilidad que tiene la democracia mexicana para transitar por una interacción dinámica entre gobiernos y ciudadanos, lo que permitiría “una mejor rendición de cuentas, una respuesta más eficaz de los gobiernos ante las necesidades de la población, una mejora en la calidad de la información pública, y una reducción en los costos de transacción política”. La reflexión está sustentada en datos duros que evidencian bajos niveles de participación ciudadana y de utilización de las tecnologías de la información para interactuar con el gobierno, entre otros. Estos datos establecen límites concretos para la democracia interactiva en México. Con todo y esto, el autor ofrece ejemplos concretos centrados en capacidades instaladas, como Infomex, que junto con otras experiencias pueden convertirse en plataformas de la democracia interactiva. Estas evidencias permiten afirmar que el GA en México es una posibilidad, siempre y cuando estas buenas prácticas se extiendan al resto de la sociedad, más allá de los grupos de interés, y se le haga llegar los beneficios políticos que las tecnologías de la información brindan.

Guillermo Cejudo por su parte analiza las oportunidades y los riesgos del GA haciendo la distinción entre éste como *etiqueta*, como *principio* y como *práctica*. Argumenta que nuestro país enfrenta el riesgo de ver el GA sólo como una etiqueta de esfuerzos aislados asociados a un concepto que está de moda, y que es incapaz de agregar valor tanto para mejorar la capacidad como la calidad de nuestros gobiernos. Sin embargo, al igual que Ugalde, abre la ventana de la oportunidad que tenemos frente a nosotros, ya que los principios que rigen el GA, de convertirse en práctica concreta, profundizarán nuestra democracia.

Rafael Enrique Valenzuela Mendoza y José Antonio Bojórquez Pereznieta se encargan de identificar y describir lo que, afirman, son los tres modelos de GA realmente existentes en México. Aquellos que se empiezan a dar en el ámbito local, como *ciudad abierta* que ejemplifica en el caso del Distrito Federal y su Laboratorio de la Ciudad, los subnacionales que impulsa el INAI, y el federal, que se encuentra ligado a la AGA. Para los autores, pensar el GA a partir de estos tres modelos, permitiría federalizar estrategias nacionales, logrando que lo local y los planes de acción subnacionales incidan en el plan nacional.

La tercera sección refiere a tres casos mexicanos que consideramos exitosos por el uso social que le dan a la información gubernamental. El primero lo relatan tres integrantes de Transparencia Mexicana, Eduardo Bohórquez, Mariana Flores y Rafael García Aceves. Se trata de una experiencia que nace a partir del incendio trágico ocurrido en la guardería ABC de Hermosillo, Sonora. Esta organización de la sociedad civil junto con el Instituto Mexicano del Seguro Social, se propusieron garantizar la calidad y seguridad de las 1400 guarderías con que cuenta el IMSS en todo el país. El reto fue descomunal: desde documentar información inexistente, hasta la organización y movilización de ciudadanos usuarios para crear un sistema —procedimientos, protocolos, mediciones periódicas, etcétera— que permite ofrecer certeza respecto de la seguridad de cada uno de estos recintos. Este mecanismo de participación social y de colabora-

ción público-privada en guarderías resultó seleccionado como el programa que México postulará al Premio Global de Gobierno Abierto 2015.

Manuel Guadarrama, del Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) describe detalladamente el proceso de construcción del portal *Mejora tu Escuela*, que se fundamenta en datos abiertos gubernamentales y en aplicaciones web que permiten a la ciudadanía manipular y procesar información sobre el desempeño de las escuelas en México. Se trata de un nuevo servicio público que no fue creado por el gobierno, sino por una organización de la sociedad civil, y que permite a los padres de familia, tomar mejores decisiones respecto a la educación de sus hijos, y a la ciudadanía instalar un radar que vigila el desempeño de la educación nacional. Destaca a nuestro juicio, el recuento que Manuel Guadarrama hace de las resistencias que este servicio enfrentó —incríbles pero reales— y que tuvieron que remontar para llevar a cabo el proyecto.

El tercer caso de éxito lo escriben Ania Calderón Mariscal y Gabriel Rivera Conde, integrantes de la Coordinación de la Estrategia Digital Nacional (CEDN) del gobierno federal mexicano. El texto sistematiza el trabajo que llevaron en colaboración con el programa *Data Science for Social Good* de la Universidad de Chicago en la georreferenciación y mapeo de información sobre las muertes maternas asociadas al embarazo en México. Se trata de una iniciativa sostenida por datos abiertos gubernamentales y aplicaciones tecnológicas, que crea un modelo para determinar las probabilidades de mortalidad de madres en zonas marginadas y no marginadas. Este modelo se ha usado para incrementar el potencial de intervención del gobierno para canalizar recursos y atención al nivel de cada localidad y municipio del país. El escrito termina describiendo un plan piloto que se está instrumentando, cuyos resultados prometen un avance importante para materializar los frutos del GA.

La cuarta sección de esta obra da cuenta de las iniciativas subnacionales de GA que impulsa el Instituto Nacional de Trans-

parencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el INAI y de dos experiencias concretas en esa dirección.

Francisco Raúl Álvarez Córdoba abre esta sección con un texto donde explica en qué consiste este flamante programa que arrancó en marzo de 2015 en el INAI, y que involucra a los siguientes gobiernos estatales: Durango, Oaxaca, Morelos, Veracruz, Coahuila, Puebla, Jalisco, Tlaxcala, Hidalgo, Baja California, Chiapas y Tabasco. Se trata, como explica el autor, de crear comisiones tripartitas —gobierno, órgano garante de transparencia, y organizaciones de la sociedad civil— para que elaboren conjuntamente planes de acción regionales o locales de GA. La participación en el plan está sujeto a condiciones específicas, entre las cuales destaca al menos una, que se refiere a la necesidad de que cada uno de los planes de acción subnacionales contemplen al menos una iniciativa de presupuestos abiertos.

Pero un asunto es conocer el *plan*, y otro visibilizar cómo marchan. Se incluyeron dos ejemplos: Veracruz y Oaxaca.

Felipe Hevia y Fernando Aguilera sistematizaron las dificultades y los aciertos del aterrizaje de este plan en el estado de Veracruz. En este caso, la constitución de las comisiones tripartitas se está realizando con ciertas variantes no contempladas en el plan original; la propuesta que están elaborando es *el plan posible*, dadas las circunstancias concretas que deben enfrentar. Lo que nos parece relevante de esta experiencia, entre otras lecciones, son las estrategias de divulgación, y por qué no decirlo claramente, el trabajo de *propaganda* en favor del GA en el estado, que les ha servido para allanar el camino hacia sus objetivos.

Algo parecido ocurre con la experiencia oaxaqueña, escrita por José Carlos León Vargas y Bárbara Lazcano Torres. En este caso, la comisión tripartita no termina de constituirse por una serie de motivos que los autores desmenuzan con detalle y que corresponden, típicamente, a organizaciones y asociaciones locales extremadamente centradas en temas específicos donde la transparencia o la idea de GA les resulta ajena. Oaxaca presenta uno de los índices de desarrollo y de capacidades humanas más

INTRODUCCIÓN

19

bajas del país. ¿Cómo iniciar un trabajo de gobierno abierto bajo esas condiciones? Los autores nos cuentan sus estrategias y los argumentos usados para convocar tanto al gobierno como a la ciudadanía organizada. Su labor de *evangelización, contra viento y marea* resulta sorprendente. Avanzan, pero a contracorriente.

El trabajo que están realizando en Veracruz y Oaxaca nos parece extraordinario. Están *picando piedra* y construyen GA desde la comunidad. Pero además, añaden un valor agregado: usan las ideas del GA como estrategia para trabajar, codo a codo, con las autoridades y combatir la desconfianza de los ciudadanos hacia sus autoridades, problema central en el debate público actual. Estos dos relatos visibilizan experiencias y lecciones ejemplares que bien haría el resto del país en recoger.

El libro concluye con una breve historia del GA en México, que reconstruye, a manera de recordatorio, los principales hitos de su devenir. Lo escribió Joel Salas, comisionado del INAI, institución que promueve el GA en todo el país. Joel ha sido actor central en la creación del GA en México, y su texto es una ayuda de memoria imprescindible. Estamos agradecidos de contar con su aportación en este libro.

Agradecemos enormemente a Alejandra Lagunes, presidenta saliente de la AGA en representación de los gobiernos, y a Alejandro González, presidente entrante en representación de las OSC, por prologar este libro. No podemos dejar de reconocer el trabajo de los autores y autoras que se dieron a la tarea de entregar sus colaboraciones en tiempo y forma, atendiendo a nuestras preguntas y comentarios a sus textos.

Esperamos que el libro provoque en el lector ideas e inspire nuevas experiencias de GA *a ras de suelo* como las incluidas en esta obra, y que, como toda innovación, serán algunas veces exitosas, y otras batallarán por prevalecer.

Andrés HOFMANN

Issa LUNA PLA

José Antonio BOJÓRQUEZ PEREZNIETO