

Modelo de Gobierno Abierto Documento Teórico

Introducción

Gobierno Abierto surge en arenas internacionales como una propuesta frente a los retos que enfrentan los gobiernos democráticos en el mundo: dificultades para resolver problemas y lograr compromisos a través de las estructuras políticas representativas, limitada capacidad de respuesta frecuentemente rebasada por crecientes necesidades de comunidades cada vez más exigentes, la búsqueda de legitimidad en el ejercicio del poder más allá de la arena electoral. El concepto de apertura se ha trasladado también, en breve tiempo, a muchas esferas de lo público como las de *justicia abierta*, *municipio abierto*, *parlamento abierto*, *tribunal abierto*, entre muchas otras. En esta conceptualización de apertura, sin embargo, se ha carecido de un acuerdo mínimo sobre su naturaleza, sus componentes y sus límites.

La pluralidad de agendas e iniciativas llevadas a la práctica en los órdenes internacional, nacional y local, ha provocado que Gobierno Abierto se entienda de distintas maneras en diferentes contextos. La riqueza generada por las experiencias prácticas, como laboratorios para el desarrollo del concepto, es el aspecto positivo de esta situación. La confusión, la implementación inadecuada, la simulación y la desestimación de las virtudes de este concepto han sido los aspectos negativos de esta indefinición.

Con el propósito de avanzar en la homologación de los principios y las prácticas de Gobierno Abierto en México, desde el INAI y el Sistema Nacional, se considera oportuno avanzar en la construcción de un modelo teórico que clarifique conceptos y criterios que definan la sustancia de este término. Este modelo se construye a partir de una definición prescriptiva de Gobierno Abierto, a saber: *un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la **transparencia** y la **participación ciudadana** como criterios básicos, en un ambiente de **rendición de cuentas** e **innovación social**.*

El modelo aquí desarrollado sistematiza y sintetiza mucho de lo que hasta ahora se ha trabajado sobre Gobierno Abierto en los órdenes conceptual y práctico. A manera de base para la homologación de prácticas de Gobierno Abierto, su eventual medición y el consecuente desarrollo de medidas para avanzar a un estado deseable en nuestro país, este modelo ofrece un esquema que busca clarificar y orientar. Más que la mera representación estática de una correlación de elementos,

Consejo Nacional
CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT18/03/2016-05

el modelo pretende ilustrar las características mínimas de un proceso de apertura gubernamental que cualquier entidad, autoridad, órgano u organismo público puede llevar a la práctica.

La construcción y la difusión de un modelo para el desarrollo de acciones de Gobierno Abierto no excluyen ni descalifican. Por el contrario, esta propuesta teórica y práctica promueve la integración de una comunidad de aprendizaje a partir de un acuerdo conceptual y su implementación en los distintos órdenes y, de manera transversal, en entidades, órganos u organismos de naturaleza heterogénea. De esta manera, el intercambio de experiencias y la coordinación de esfuerzos, a manera de política nacional, es posible.

Este documento se divide en tres secciones. En la primera de ellas se discuten algunos elementos teóricos sobre la noción de Gobierno Abierto. En el segundo apartado se describen brevemente algunos elementos de la práctica nacional e internacional que han guiado el desarrollo del paradigma de Gobierno Abierto. Finalmente, en la tercera sección se detallan los elementos mínimos del Modelo de Gobierno Abierto propuesto desde el INAI y el Sistema Nacional, prestando particular atención a los rasgos que deberían caracterizar a cualquier institución guiada por principios de apertura gubernamental.

i. Gobierno Abierto: breve discusión teórica

Gobierno Abierto es un enfoque teórico que propone una forma particular de entender los procesos de gobierno, a partir de los principios de transparencia y participación ciudadana. Esta perspectiva se ha construido como consecuencia de al menos tres fenómenos observados: i) la globalización, en cuanto a que algunas dinámicas políticas nacionales – y locales - están condicionadas por factores que trascienden las fronteras estatales; ii) el reconocimiento, cada vez más recurrente, de que la gubernamental no es la única esfera legítima y capaz para definir y atender las necesidades crecientemente complejas de las comunidades y iii) la búsqueda de mecanismos político-administrativos alternativos a los tradicionales que fortalezcan la legitimidad de los Estados, más allá de las elecciones y de las estructuras políticas representativas. Estos tres fenómenos han llevado, consecuentemente, a una reflexión sobre el modo como debería reconfigurarse el quehacer público y gubernamental; esto es, el actual modelo de gobernanza.

Gobierno Abierto como perspectiva, surgió del reconocimiento de los problemas de legitimidad y capacidad que actualmente enfrentan los gobiernos para responder a las cada vez más numerosas, diversas y complejas demandas sociales. En este escenario, las tendencias mundiales de reforma político-administrativa de los últimos años han apuntado hacia la incorporación de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en los procesos de planeación, ejecución y evaluación de las

Consejo Nacional
CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT18/03/2016-05

actividades gubernamentales. Desde esta lógica de cambio en el modelo de gobernanza, el ciudadano es parte de la solución de los problemas públicos – y no un problema -, y se erige como un protagonista con pleno derecho para influir en la definición de la agenda y de las estrategias gubernamentales.

En consonancia con lo anterior, Gobierno Abierto como enfoque y como propuesta de cambio del paradigma gubernativo tradicional, es compatible con marcos teóricos y analíticos – como el de gobernanza - que ponen el acento en la conformación de escenarios de gobierno horizontales y con una presencia plural de actores privados y sociales en los procesos decisionales de la política pública, en un plano de coordinación. De igual manera, Gobierno Abierto es una perspectiva compatible con enfoques de corte gerencial que proponen una nueva forma de entender el quehacer público, a partir de la introducción en el sector público de nuevas actitudes y aptitudes que permitan incorporar efectivamente al ciudadano en la gestión pública. Desde estos enfoques, el ciudadano es visto como una pieza fundamental en el desarrollo de esquemas que permitan una gestión dinámica y de calidad, orientados a la creación de valor público e innovaciones constantes.

Al conjugar estas dos perspectivas teóricas de las que Gobierno Abierto se nutre – gobernanza y enfoques gerenciales -, los gobiernos dejan de ser un conjunto de autoridades públicas unidas por un proyecto único, para transformarse en un espacio para la producción de decisiones y de cursos de acción, que no necesariamente está monopolizado por un conjunto limitado de actores políticos o burocráticos. En este sentido, Aguilar agrega que:

“Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por *políticas* y gobernar *con sentido público*. Las estrategias de gobierno homogéneas y globales, así como los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares, están previsiblemente condenadas en el futuro inmediato a la ineficacia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política” (Aguilar, 1992: 30).

La búsqueda de mecanismos que incorporen la opinión de distintas redes de actores en los procesos de decisión y gestión pública coadyuvan, desde el Gobierno Abierto, a la generación de confianza entre gobernantes y gobernados. El modo particular de entender la gobernanza democrática desde el Gobierno Abierto permite, en términos prácticos, incorporar talento, creatividad, ideas y voluntad en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos considerados como relevantes dentro de una comunidad política particular. En este ámbito, Gobierno Abierto abona a la reconstitución y al fortalecimiento de la legitimidad política de los Estados y de los regímenes democráticos.

Consejo Nacional
CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT18/03/2016-05

Más allá de estos referentes teóricos amplios, Gobierno Abierto requiere para su conceptualización de un conjunto de marcos analíticos de apoyo que ofrezcan - tanto al diseñador como al implementador de políticas - guías generales que permitan su correcta aplicación. En este nivel se identifican al menos tres referentes conceptuales relevantes: i) los provenientes de los estudios sobre las organizaciones públicas, ii) los vinculados con la gestión del cambio y iii) y los interesados en el estudio de la innovación social.

Sobre las organizaciones públicas. Gobierno Abierto coloca a autoridades, funcionarios y ciudadanos en un nivel equivalente, de armonía, en donde ninguno de ellos es más importante que el otro en la definición de prioridades sociales. Sin embargo, y dados los procesos organizacionales que ocurren al interior de una entidad u organismo, debe prestarse atención a la dinámica que se presentan en ellas. Las organizaciones cuentan con características que las diferencian entre sí y que propician la articulación de dinámicas internas distintas. Entre ellas es posible incluir la existencia de fronteras relativamente fijas, de un orden normativo particular, de niveles distintos de autoridad, y de sistemas de comunicación y de incentivos que llevan a que el trabajo conjunto entre diversos actores pueda ocurrir de distintas maneras.

La puesta en marcha de una iniciativa de Gobierno Abierto enfrentará, pues, a los integrantes de la organización con los elementos ya establecidos e institucionalizados de la misma. Al respecto, Hall señala que: “las organizaciones trascienden las vidas de sus miembros y tienen metas propias, como sugieren las *actividades con propósitos*. Las organizaciones están diseñadas para hacer algo. Esta idea de Weber ha sido conservada por la mayor parte de los analistas de la organización” (1996:30). También apunta que “las estructuras organizacionales sirven tres funciones. Antes que todo, las estructuras tienen la intención de elaborar productos y alcanzar objetivos. En segundo lugar, las estructuras se diseñan para minimizar, o por lo menos, regular, la influencia de individuos particulares sobre la organización. Las estructuras se imponen para asegurar que los individuos se ajusten a los requisitos de las organizaciones y, no viceversa. Por último, las estructuras son el ambiente donde se ejerce el poder, donde se toman las decisiones y donde se desarrollan las actividades de las organizaciones: la estructura es la arena de las acciones organizacionales” (1996:53). De aquí la importancia del *establecimiento de una estrategia para gestionar el cambio al interior de la organización*.

Sobre la gestión del cambio. Incorporar principios de Gobierno Abierto, como acción o como modelo de gestión, en una organización implica también modificar el equilibrio tradicional de trabajo dentro de una organización pública. Este cambio, sin embargo, no se logra por decreto y, a pesar de las bondades de este tipo de

Consejo Nacional
CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT18/03/2016-05

iniciativas, debe establecerse un plan de acción para asegurar su correcta asimilación dentro de las estructuras organizacionales. En este sentido, Galofré Isart (1997) identifica seis condiciones necesarias para el éxito de la aplicación de todo esfuerzo modernizador, que son:

- a) Que las estrategias de cambio elegidas sean coherentes y complementarias entre sí, además de que partan de un diagnóstico y un cálculo realista.
- b) La existencia de compromiso político.
- c) La capacidad, liderazgo y perseverancia del equipo reformador.
- d) La existencia de los medios adecuados para alcanzar los objetivos previstos.
- e) Formar e informar continuamente a los integrantes de la organizaciones que pretende reformarse.
- f) Propiciar un clima favorable para el cambio organizacional.

Para valorar la idoneidad de cualquier estrategia de cambio, Galofré Isart propone también la realización de un diagnóstico previo que: a) analice la situación actual; b) establezca los cambios que requiere la organización para alcanzar el nivel de mejora deseado; c) que se definan las estrategias a realizarse considerando las capacidades de cambio en la organización; d) se incorporen actuaciones de refuerzo para asegurar el completo desarrollo de los proyectos de cambio. En este tenor, el cambio de las organizaciones públicas hacia un esquema de Gobierno Abierto implica la sensibilización y apropiación social del conocimiento sobre qué es y cuáles podrían ser sus finalidades por parte de los miembros de la organización que busca ser reformada.

Sobre la innovación social. El modelo de gobernanza subyacente es uno de los elementos clave de los procesos de innovación social, en la que medida que facilita – o dificulta - los procesos de inclusión a partir de la creación de redes de cooperación que involucran a agentes gubernamentales y de la comunidad, y posibilita una mayor agilidad en los procesos de revelación de las necesidades básicas. Sobre esta línea de argumentación, Morales, Barrera, Rodríguez, Romero, y Távara (2014) consideran que son cuatro las características que toda iniciativa o experiencia debe cumplir para considerarse como innovación, que son:

- a) Que sea generada y desarrollada por funcionarios de gobierno.¹
- b) Que la idea produzca cambios en los contenidos, las estructuras y los modos administrativos; lo cual requiere de la creatividad del funcionario que la propone.
- c) Que esté dirigida a la atención de necesidades concretas de la población beneficiaria.

¹ En el mismo trabajo en cita, los autores hacen una distinción entre innovación *endógena* e innovación *exógena*. En el primer caso, se desarrolla al interior de la propia organización que la aplica, es decir, cuando los actores son los funcionarios; para el segundo caso, se origina fuera de la organización por actores identificados como la comunidad, una organización no gubernamental o un organismo internacional, entre otros.

d) Que la idea coadyuve al desarrollo local.

La perspectiva de innovación, en sus distintas facetas, se requiere en el modelo de Gobierno Abierto tanto en la definición del ambiente en donde aterrizan sus componentes (transparencia y participación), como para elaborar un plan para la implementación de las acciones en particular.

ii. El desarrollo del concepto de Gobierno Abierto desde la práctica internacional y nacional

Desde sus orígenes, Gobierno Abierto se ha construido a partir de líneas teóricas muy generales que motivaron el desarrollo de prácticas muy diversas que, a su vez, nutrieron esquemas y propuestas conceptuales que se propagaron y evolucionaron en distintos contextos y velocidades. Al día de hoy, el implementador de Gobierno Abierto enfrenta un dilema para decidir cuál esquema de los existentes adoptar.

Las experiencias observadas en diversos contextos y ámbitos han mostrado que no basta con la definición de un esquema o ilustración genérica que sugiera o explique un estado deseable de cosas, sino que debe avanzarse en la clarificación de sus elementos específicos. Al respecto, Galofré Isart señala que “no han faltado, a lo largo de los últimos años, reformadores bien intencionados que han pensado que era suficiente con definir sobre el papel un nuevo modelo teórico y ordenar su aplicación para que el cambio se produjera” (1997:15). La posibilidad de alcanzar un estado deseable – en este caso, un nuevo modelo de gobernanza - requiere un esfuerzo por ubicar lo conceptual en la práctica. Con tal intención, a continuación se describen algunos momentos clave de la experiencia de lo que ha implicado llevar a la práctica Gobierno Abierto.

Gobierno Abierto, antes de la Alianza para el Gobierno Abierto²

El Gobierno Abierto, en su versión actual, viene directamente de la administración del presidente estadounidense Barack Obama. En esta experiencia son tres los hitos identificables: los dos primeros definidos a partir de los documentos “Transparencia y Gobierno Abierto” de enero de 2009 y “Directriz para el Gobierno Abierto” de diciembre de ese mismo año. El tercero de ellos comienza en 2011, cuando el mandatario estadounidense presenta, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el *Open Government Partnership* que en este documento se identifica como Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).

² Alianza para el Gobierno Abierto (AGA, por sus siglas en español, traducción de *Open Government Partnership* u OGP) es el nombre que ha tomado una iniciativa multilateral constituida para la promoción de la transparencia, la participación ciudadana en los asuntos públicos, el combate a la corrupción y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías. Dentro del tema, por ser AGA el esfuerzo más visible y mejor integrado, se considera como una referencia. Más información puede encontrarse en www.opengovpartnership.org

Consejo Nacional
CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT18/03/2016-05

Al inicio de su primera administración, el presidente Obama firmó el memorándum “Transparencia y Gobierno Abierto” expresando el compromiso de crear un nivel de apertura gubernamental sin precedentes a partir de tres principios básicos (Obama, The White House, 2009):

- a) El gobierno debe ser transparente, como característica que promueva la rendición de cuentas;
- b) El gobierno debe ser participativo, como medio para incrementar la efectividad y calidad de sus decisiones aprovechando el conocimiento que se encuentra disperso entre su gente;
- c) El gobierno debe ser colaborativo, usando herramientas, sistemas y métodos innovadores que promuevan el intercambio y retroalimentación en todos los niveles y considerando las organizaciones sin fines de lucro, negocios e individuos del sector privado.

En el documento antes citado se instruye a diversas oficinas al interior de la Presidencia para que, en un plazo de 120 días, lleven estos postulados a la práctica. En diciembre de 2009, el director de la Oficina de Administración y Presupuesto³ de la Presidencia de Estados Unidos (OMB, por sus siglas en inglés), Peter R. Orszag, envió el memorándum M-10-06.⁴ En dicho documento, los pilares del Gobierno Abierto son la transparencia, la participación y la colaboración (Orszag, 2009). De acuerdo con este memorándum, son cuatro los pasos necesarios para crear un Gobierno Abierto:

- a) Publicar en Internet información gubernamental;
- b) Mejorar la calidad de la información ya publicada;
- c) Crear e institucionalizar una cultura de Gobierno Abierto;
- d) Crear y difundir un marco para las políticas de Gobierno Abierto.

Este documento atiende al contexto existente en la administración pública norteamericana y, a partir de ahí, propone una ruta crítica para su implementación. La publicación en Internet de la información del gobierno, por ejemplo, se concibe como una oportunidad para incrementar la rendición de cuentas, para promover la participación informada y para crear oportunidades para la economía.⁵ De aquí, los compromisos son: que cada agencia publique, en formato abierto, al menos tres bases de datos de alto valor registrándolas en un sitio único que los concentraría;⁶ que cada agencia lance un portal de Gobierno Abierto localizado en una dirección

³ En su nombre en inglés, *Office of Management and Budget*. Se le identifica con sus siglas OMB.

⁴ El M-10-06 tiene por tema *Open Government Directive*.

⁵ Las referencias a las normatividades relacionadas sirven como soporte sobre cómo y qué debe publicarse: la *Federal Records Act*, la *Freedom of Information Act*, la circular OMB A-130 para la administración de la información gubernamental.

⁶ Se trata del sitio www.data.gov. Al mes de junio de 2015, en este lugar pueden consultarse más de 140 mil bases de datos agrupados en 14 temas: agricultura, negocios, clima, consumo, ecosistemas, educación, energía, finanza, salud, gobierno local, manufactura, océano, seguridad pública, ciencia. El mismo sitio se declara como una fuente para el *hackeo* cívico, los emprendedores tecnológicos, los científicos y todo tipo de desarrolladores.

Consejo Nacional
CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT18/03/2016-05

estandarizada ([www.\[nombre de la agencia\].gov/open](http://www.[nombre de la agencia].gov/open)), señalando los mecanismos de comunicación y retroalimentación con la ciudadanía. A esto se le denominó “Plan de Gobierno Abierto” particular de la agencia.

Para mejorar la calidad de la información gubernamental, el memorándum M-10-06 hace referencia a la normatividad ya existente y al acompañamiento constante de la OMB.⁷ En este paso también se definen actividades específicas sujetas a un tiempo para su implementación: designar a un funcionario de alto nivel como el responsable de la calidad y la objetividad de la información; establecer un marco básico para evaluar la calidad y publicar la información del gasto.⁸

La institucionalización de la cultura de Gobierno Abierto se definió como un trabajo multidisciplinar al interior de las agencias gubernamentales. En el documento se estableció una ruta crítica para hacerlo, para gestionar el cambio de la cultura organizacional. Un último paso que se definió fue la creación y difusión de un marco para las políticas de Gobierno Abierto. Aquí el asunto se aborda de manera más general: se establece que a los 120 días la Oficina de Asuntos de Información y Regulación habrá revisado cuáles de los trámites existentes, podrán ser automatizados e integrados a una plataforma tecnológica.

El segundo de los apartados del memorándum M-10-06 describe los contenidos mínimos de un *Plan de Acción* que, de acuerdo con el documento, deben incorporar el parecer de un funcionario *senior* del área jurídica, tecnológica o *policy* y el público en general o expertos en apertura gubernamental. La estructura propuesta podía mejorarse con la incorporación del ciudadano y los servidores públicos durante el proceso. En virtud de la transparencia, en el Plan debería establecerse cómo ésta será incrementada por la agencia a través de la valoración de sus usuarios y poniéndola a disposición para ser aprovechada por el ciudadano común. La transparencia, en este esquema, está relacionada con la rendición de cuentas (*accountability*) y la capacidad de respuesta (*responsiveness*) de la agencia.

En cuanto a participación, el Plan debería describir la revisión que haga la agencia para encontrar áreas de oportunidad y, cuando se requiera, el rediseño de mecanismos de retroalimentación del público. En el aspecto de la colaboración, la agencia debe detallar: 1) Cómo mejorar la comunicación con personas fuera de la agencia mediante el uso de las plataformas tecnológicas; 2) Cómo establecer algún espacio (un sitio web) donde puedan conocerse actividades existentes de

⁷ Las referencias específicas con la *Information Quality Act* y lo que podría traducirse como “Guías para asegurar y maximizar la calidad, objetividad, utilidad e integridad de la información diseminada por las agencias federales”. Esto último es efectivo desde octubre de 2001.

⁸ Particularmente en lo que se requería en virtud de dos normativas prácticamente simultáneas al documento que se está refiriendo: En febrero de 2003, en un contexto de crisis económica, el Congreso Norteamericano aprobó un paquete especial de estímulos económicos llamado *The American Recovery and Reinvestment Act* por el que se aplicarían alrededor de 800 millardos de dólares; en septiembre de 2006 se expidió la *Federal Funding Accountability and Transparency Act Subaward Reporting System* cuyo objetivo es el poder dar seguimiento a los contratos y apoyos otorgados por el gobierno estadounidense superiores a 25 mil dólares. Estas dos normativas son las incorporadas a los 120 días.

Consejo Nacional
CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT18/03/2016-05

colaboración y aprender de ellas, y 3) Cómo establecer métodos innovadores (competencias, premios) para incentivar la colaboración. Finalmente, el Plan de Acción debe contener una iniciativa insignia (*flagship initiative*), donde se deja a cada agencia la construcción de, al menos, una medida que contribuya en alguno de los pilares del Gobierno Abierto.

Gobierno Abierto, posterior a la Alianza para el Gobierno Abierto

Para septiembre de 2010, dentro del marco de la Asamblea de las Naciones Unidas, el presidente Obama señaló: “Como dije el año pasado, cada país seguirá el camino enraizado en la cultura de su pueblo. Sin embargo, la experiencia nos enseña que el progreso de la humanidad descansa en la economía abierta, la sociedad abierta, el gobierno abierto” (Obama, Council on Foreign Relations, 2010). Ahí mismo, propuso regresar al año siguiente con propuestas específicas para promover la transparencia, combatir la corrupción, avivar el compromiso ciudadano y apalancar el uso de la tecnología para fortalecer los cimientos de la libertad en los países.

Como consecuencia de lo anterior, en 2011 se constituyó la Alianza para el Gobierno Abierto, como iniciativa multilateral que apoyaría los esfuerzos nacionales para promover la transparencia, combatir la corrupción, fortalecer la rendición de cuentas y empoderar al ciudadano (*The White House. Office of the Press Secretary, 2011*). El documento fundacional, *Open Government Declaration*, establece los siguientes compromisos:

- a) Incrementar la disponibilidad de la información gubernamental;
- b) Apoyar la participación cívica;
- c) Implementar altos estándares de integridad profesional en el servicio público;
- d) Incrementar el acceso a nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas (*Open Government Partnership, 2011*).

De 2011 a 2015, el número de países miembros de AGA ha pasado de 8 a 69. Dada la heterogeneidad de los países participantes, AGA no promueve un esquema único de Gobierno Abierto, sino un marco general de lo que debiera entenderse por él (*Transparency and Accountability Initiative, 2015*). Esta Alianza ofrece una definición de trabajo basada en la propuesta hecha por Nathaniel Heller (2012), a partir de los siguientes elementos: transparencia informativa (incluyendo iniciativas sobre libertad de información, *Open Data, Big Data*); compromiso público (servicios de gobierno electrónico, presupuestos participativos, procesos electorales); y rendición de cuentas (mecanismos anticorrupción, auditorías). El autor enfatiza que los componentes por sí solos no son Gobierno Abierto, se requiere la combinación de ellos. Sobre el uso de la tecnología expresamente señala que no es un requerimiento para la existencia de Gobierno Abierto (Heller, 2012).

INAI y el impulso de un laboratorio de apertura gubernamental en el ámbito local

Formalmente, no hay un camino establecido para que una entidad local pertenezca a la AGA (Open Government Partnership, 2015).⁹ La Alianza alienta, sin embargo, su integración como parte de los compromisos nacionales. En México se ha emprendido un esfuerzo importante y sin precedentes para llevar el llamado Gobierno Abierto al ámbito local. Se coordina desde el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y es, sin duda, una experiencia de la que podrá (y deberá) aprenderse al mismo tiempo que valorar sus consecuencias.

Desde la perspectiva de políticas públicas, la iniciativa de llevar al orden local generó un interesante laboratorio cuyo conocimiento y análisis es importante tanto para el entendimiento del tema, en lo específico, como para la comprensión del funcionamiento del federalismo en la implementación de una política diseñada desde el centro.

El punto de origen se ubica en 2014, cuando el INAI¹⁰ y dos comisiones especializadas de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP)¹¹ desarrollaron una estrategia para avanzar en la consolidación de un Estado Abierto (IFAI-COMAIP, 2015). Parte de ello derivó en la organización de *ejercicios locales* a implementarse en dos etapas semestrales, a lo largo de 2015. En marzo de 2015, en las instalaciones del INAI, se celebró el evento “Gobierno Abierto. Co creación desde lo local” donde tuvo verificativo una firma protocolaria del compromiso que asumían entidades federativas en cuanto a los ejercicios locales de Gobierno Abierto. Posterior a dicha reunión, el INAI emprendió en paralelo, la construcción de un modelo de política pública que permitiera avanzar esta agenda con otros actores públicos, por lo que realizó una reunión con expertos para recabar opiniones y observaciones. De este encuentro derivó un documento preliminar de trabajo que se convirtió posteriormente en un insumo del presente producto.

En el orden estatal, la experiencia de co creación local ya ha generado un catálogo de prácticas que enriquecen la discusión en cuanto a la manera en la que los contextos influyen en la implementación. En Coahuila, por ejemplo, la integración

⁹ Desde agosto de 2015, en el blog de AGA, puede leerse el texto “*The OGP journey to go subnational*”, donde se expresa el interés por explorar la manera de vincular órdenes locales. Puede consultarse en <http://www.opengovpartnership.org/blog/nathaniel-heller-and-manish-bapna/2015/08/13/ogp-journey-go-subnational> Igualmente, desde diciembre de 2015, se ha lanzado una convocatoria para poner en marcha un programa piloto para involucrar más activamente a los gobiernos estatales o municipales en la iniciativa OGP. - Ver más en: <http://www.opengovpartnership.org/blog/kitty-von-bertele/2015/12/15/calling-all-subnational-reformers#sthash.hENwX2Yy.dpuf>

¹⁰ En aquel entonces el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, IFAI. En el texto se empleará su nombre actual y sus siglas INAI excepto en las citas de documentación realizadas bajo la anterior denominación.

¹¹ Es, para tener una rápida definición, un espacio de diálogo y trabajo que reúne a todos los órganos garantes del derecho de acceso a la información de los estados que componen la República.

Consejo Nacional
CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT18/03/2016-05

del cuerpo colegiado que involucra al sector público, el organismo garante y la ciudadanía, se estableció por región dada la extensión territorial o en Baja California, donde el Congreso Estatal asumió la agenda de Gobierno Abierto complementándola con otra práctica denominada Parlamento Abierto. En Durango, se innovó la base de la organización (el Secretariado Técnico Local) mediante la figura de la vocalía, que permite mayor representación y capacidad de incidencia social. En Zacatecas, la instancia de coordinación (Secretariado Técnico Local) se integra por representantes de la Federación de Colegios y Asociaciones de Profesionistas de Zacatecas, el Gobierno del Estado, La Legislatura del Estado, el Tribunal Superior de Justicia, la Universidad Autónoma del Estado, el Ayuntamiento de Zacatecas y la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública. Como se observa, en estas experiencias, las adecuaciones a la propuesta original se hacen presentes tomando diversas formas.

Recapitulación

Llevar a la práctica Gobierno Abierto requiere un concepto que propicie la integración de una comunidad de aprendizaje y el diálogo permanente. El aprecio de las capacidades de los implementadores (los que laboran en el sector público y las personas que desde el sector social o ciudadano se integran) y su conocimiento del contexto en el cual se lleva a cabo, son piezas fundamentales en el éxito de llevar un concepto a la realidad.

Una claridad conceptual también coadyuva a dimensionar la incidencia de Gobierno Abierto. Es clara la necesidad de vincularse con la solución o alivio de problemáticas concretas y propiciar su desarrollo de manera coordinada con otros esfuerzos como los de la fiscalización o la rendición de cuentas. Visto de esta manera, Gobierno Abierto no es un fin en sí mismo sino el medio para potenciar lo ya emprendido. Esta visión es complementaria a quienes observan en la apertura, y los atributos inherentes a ella, el fin de la política pública.

Del breve recorrido realizado, se destaca lo siguiente:

- a) El surgimiento de Gobierno Abierto, con el impulso de la AGA, es una propuesta general desarrollada para que cada país implementador delimite y acuerde las características para hacerlo;
- b) Forma parte de los esfuerzos que pretenden reconfigurar la relación entre gobierno y gobernado en el sentido más amplio de la expresión: los que toman las decisiones que inciden en la esfera pública y sobre quienes esas decisiones vierten sus consecuencias.
- c) La experiencia estadounidense refleja una labor por darle sentido a la expresión Gobierno Abierto y, al mismo tiempo, señalar pasos y requisitos puntuales para el desarrollo de una política nacional;

Consejo Nacional
CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT18/03/2016-05

- d) El elemento relacionado con el uso de las tecnologías de la información, aunque constante, no aparece como esencial para la existencia de Gobierno Abierto. Su presencia se explica en una narrativa adicional, la de la cobertura y los bajos costos que, en algunas soluciones, puede ofrecer;
- e) En los ejes de transparencia y participación parece haber consenso; el tercero de los ejes cambia: en ocasiones es rendición de cuentas, en otros, corresponsabilidad (entre los más comunes).

Gobierno Abierto importa en la medida en la que promueve la solución o alivio a problemas identificados por una comunidad como importantes. El modelo propuesto tiene ese énfasis: más allá de la discusión teórica, debe poderse llevar a la práctica por un amplio universo de entidades, órganos u organismos, diferentes intensidades de participación y contextos variados.

Gobierno Abierto requiere de un trabajo al interior de las entidades, órganos u organismos implementadores. Requiere, también, de una participación de calidad de parte de la comunidad o ciudadanía. Es necesario acompañar el proceso con un esfuerzo de sensibilización, capacitación y divulgación de lo que Gobierno Abierto implica por sí mismo y lo que significa en la recomposición de la relación entre quienes gobiernan y sobre quienes esas decisiones recaen.

iii. Modelo de Gobierno Abierto

El presente Modelo parte de una definición normativa de Gobierno Abierto que entiende este concepto como: *un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la **transparencia** y la **participación ciudadana** como criterios básicos, buscando propiciar un ambiente de **rendición de cuentas** e **innovación social**.*

El concepto de Gobierno Abierto aquí propuesto está orientado a la acción y la implementación ya que, además de definir sus componentes mínimos, permite orientar las decisiones de los implementadores de acuerdo con sus propias realidades, capacidades, recursos y fines. A pesar de esto, esta concepción con relación al Gobierno Abierto enfatiza la necesidad de reorientar el modelo de gobernanza y las pautas de las instituciones públicas bajo estándares claros de transparencia y participación ciudadana, así como al desarrollo de una cultura organizacional caracterizada por la rendición de cuentas y la innovación social constante.