



**LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO
ABIERTO EN MÉXICO,
UNA VISIÓN DESDE LA
SOCIEDAD CIVIL**

“La Alianza para el Gobierno Abierto, una visión desde sociedad civil”

Este proyecto fue coordinado por las ocho organizaciones que constituyen el Núcleo de la Sociedad Civil de la Alianza para el Gobierno Abierto en México:

Article 19 México y Centroamérica

CIDAC, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.

Cultura Ecológica A.C.

Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.

GESOC, Agencia para el Desarrollo A.C.

IMCO, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

Social TIC

Transparencia Mexicana A.C.

Proyecto financiado por la Fundación Hewlett

Autora: Lourdes Vianney Barrera Campos

Diseño: Ricardo Alarcón y Daniel Mon

La presente obra se respalda con una licencia de Creative Commons. Alentamos la reproducción de este material por cualquier medio, siempre que se respete el crédito de las organizaciones y autores.



México, D.F., Octubre 2015

**LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO
ABIERTO EN MÉXICO**
**UNA VISIÓN DESDE LA
SOCIEDAD CIVIL**

ÍNDICE.

PRESENTACIÓN	5
1. INICIOS	7
2. EL SAQUE INICIAL	
2.1 Surgimiento de OGP a nivel internacional	11
2.2 La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en México	13
3. LAS REGLAS DEL JUEGO	
3.1 ¿Una hoja en blanco?	15
3.2 Las primeras consultas y el primer Plan de Acción (PAO)	16
3.3 Redefinición de los términos de la relación	18
3.4 La consolidación del núcleo de la sociedad civil	21
3.5 El Plan de Acción Ampliado (PAA)	23
4. MÁS ALLÁ DE LA CONSULTA: UN CICLO DE COLABORACIÓN	
4.1 El seguimiento a la implementación	25
4.2 El cumplimiento de los compromisos	28
4.3 El cambio de administración	32
4.4 Valoración global sobre el primer ciclo de la AGA en México (2011-2012)	34
4.5 Suma de aprendizajes	36
5. UNA VISIÓN ESTRATÉGICA, LA ELABORACIÓN DEL PLAN 2013-2015	
5.1 Visión y metodología	38
5.2 La puesta en práctica, un laboratorio de acuerdos	44
5.3 El Plan de Acción 2015 (PA15)	47
6. LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS DEL PA15	
6.1 Un terreno en otras condiciones	48
6.2 Organizando la ejecución de los compromisos y la rendición de cuentas	49
6.3 Nuevas formas de rendición de cuentas	51
7. UNA TENSIÓN LATENTE EN UN CONTEXTO CONTRADICTORIO	57
8. EL IMPACTO DE LA AGA, ¿UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE SOCIEDAD CIVIL Y GOBIERNO?	62
9. BIBLIOGRAFÍA	67
10. GLOSARIO	73
11. NOTAS AL PIE	74



PRESENTACIÓN

México es uno de los ocho países fundadores de la Alianza por el Gobierno Abierto (OGP), lanzada formalmente a nivel global en septiembre de 2011 como una iniciativa con el objetivo de promover acciones que contribuyan a la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación tecnológica en el gobierno, con el fin de fortalecer la gobernanza y combatir la corrupción.

Como pionera, la experiencia de la Alianza en México (AGA) tuvo simultáneamente el reto y la oportunidad de definir sus formas de funcionamiento teniendo sólo como base un conjunto

de principios fundantes y reglas básicas, lo que dio lugar a formas de organización y relación que ensayaron una nueva forma de relación entre sociedad civil y gobierno que perfilan un modelo que da cuenta de la forma de apropiación de la experiencia en nuestro país.

Desde sus orígenes la iniciativa representó un desafío a la cultura institucional tradicional del gobierno en México, que aunque cuenta con un marco legislativo, estructuras y acciones avanzadas en materia de transparencia, es principiante en temas de apertura de la participación ciudadana para la consecución de objetivos de interés público desde el entramado de las instituciones y programas gubernamentales.

serie de interacciones, momentos decisivos, balances de poder y construcción de consensos entre los distintos actores que participan en la Alianza: el Núcleo de Sociedad Civil, la oficina de Presidencia y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

El presente documento es el resultado de un proceso de recuperación de esta experiencia, que tiene el objetivo de recapitular el devenir de una relación en constante revisión y transformación. Está construido desde la perspectiva de ocho organizaciones de la sociedad civil, que han asumido el liderazgo en este proceso desde su surgimiento, y tuvo como fuentes una revisión documental, entrevistas a profundidad e investigación electrónica complementaria para el cotejo de aspectos puntuales recabados en los testimoniales.

Este documento articula una línea cronológica que sintetiza los procesos de la AGA en México, dando cuenta de momentos representativos que

determinaron cursos de acción, y tiene un especial interés en identificar y hacer explícitas las formas de relación, coordinación y toma de decisiones.

Busca además, constituirse como una narrativa que surge desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil que participan en la implementación que han impulsado esta iniciativa en México.

1. INICIOS

De acuerdo a la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP 2012), en México 51% de las y los ciudadanos se encuentra poco o nada satisfecho con la democracia que tenemos hoy, ocho de cada diez consideran que el voto es el único mecanismo que tienen a su disposición para ejercer alguna acción de control sobre el gobierno, y existe una percepción promedio de corrupción en el país de 4.54 puntos, en una escala en la que 5, el valor máximo, significa total corrupción.

A nivel nacional en 10 millones de hogares al menos existe una víctima del delito. La percepción de inseguridad es de 72.3%, y existe una cifra negra de 93.8% de los delitos cometidos, esto significa que no se denuncian o que no derivan en una averiguación previa. Estos datos, recogidos en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE 2014), señalan que en 65.6% de los casos la falta de denuncia es producto de razones atribuibles a la autoridad: miedo a la extorsión,

pérdida de tiempo, trámites largos o difíciles, desconfianza o actitud hostil.

Al mismo tiempo existe un desconocimiento generalizado de la ciudadanía sobre las acciones realizadas para mejorar la seguridad pública en su localidad. En ningún caso la proporción de población que sí tuviera este conocimiento superó el 50%, y las acciones para combatir la corrupción sólo se conocen por un 16.7% de la población (ENVIPE, 2014).

Y a nivel global esta tendencia se confirma, al ocupar México la posición 103 de 174, con puntaje de 35 en una escala de 0 a 100, de acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción 2014, elaborado por Transparencia Internacional².

Sin embargo, en medio de este conjunto de percepciones desafiantes, resalta también el hallazgo de que 78% de la ciudadanía está de acuerdo con la afirmación de que los problemas de la sociedad deben ser resueltos conjuntamente con la participación de la sociedad y el gobierno (ENCUP 2012).

Nos encontramos frente a la necesidad de aumentar la confianza ciudadana hacia los gobiernos, la legitimidad de la acción gubernamental y ante la oportunidad de aprovechar el conocimiento y experiencia acumulados en la ciudadanía³.

La definición de Gobierno Abierto ha sido considerada un “campo en disputa”⁴, o bien un concepto en “plena expansión y en permanente redefinición”⁵. En el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto se entiende como un gobierno que “entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente” (Calderón y Lorenzo, 2010).

Desde las aportaciones de la administración pública, la reflexión en torno al origen y las propuestas de *la gestión municipal participativa, la nueva gerencia pública y la gobernanza democrática*⁶ permiten rastrear principios clave que son

significativos para el concepto de gobierno abierto. Parten de un enfoque de gobierno relacional que plantea la necesidad de recuperar la relación vinculante entre instituciones y ciudadanía derivada de la representación democrática, para incrementar la legitimidad de la acción pública desde una perspectiva incluyente y de empoderamiento ciudadano, que significa implicarles en la proyección de cursos de acción para solucionar problemas sobre los cuales tienen un mejor entendimiento que la burocracia, al vivirlos de primera mano.

El gobierno abierto actualiza la forma de concebir la democracia⁷, a partir de principios fundantes según la propuesta del Open Government Partnership (OGP) a nivel global:

Los cuatro principios fundamentales de la Alianza para el Gobierno Abierto



1. **Transparencia:** La información sobre las actividades del gobierno es abierta, amplia, oportuna y disponible de manera gratuita.

2. **Participación ciudadana:** Moviliza a la ciudadanía para involucrarse en el debate público y hacer contribuciones para la instrumentación de la acción gubernamental.

3. **Rendición de cuentas.** Existen medidas y mecanismos que obligan a los gobiernos a informar sobre acciones tomadas y aceptar responsabilidad.

4. **Tecnología e innovación.** Promueve un mayor uso de tecnologías, tanto por parte de los gobiernos como de la ciudadanía

María Otero, que se desempeñó como Subsecretaria de Estado para la Democracia y Asuntos Globales del gobierno de los Estados Unidos bajo la administración del Presidente Barack Obama, y estuvo en el seno de la creación de OGP, señala tres características fundamentales:

- 1) Es una iniciativa a la que se suman los gobiernos de manera voluntaria,
- 2) Promueve un esquema flexible que permite una apropiación local en lugar de un modelo rígido, y
- 3) Su carácter de “alianza” implica que integrantes de la sociedad civil participan como iguales al gobierno, involucrándose en procesos de diálogo a lo largo de todas las fases de la iniciativa, donde la colaboración es crítica y rompe con una dinámica de antagonismos⁸.

Otro elemento central que forma parte de esta ecuación es la identificación y la suma al proyecto de “reformadores”, que son actores clave con una voluntad de transformación tanto al interior de las agencias de gobierno como en la sociedad civil y otros aliados, “campeones” comprometidos con la

necesidad de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos⁹.

La estructura básica de operación de OGP consiste en la adopción de Planes de Acción conformados por una serie de compromisos puntuales, que son acciones que promuevan los principios de gobierno abierto, en programas que se encuentren en marcha desde el Ejecutivo, y que los impulsen a superar los límites actuales de sus políticas.

2. EL SAQUE INICIAL

2.1 Surgimiento de OGP a nivel internacional

OGP surge como una iniciativa multilateral, en gran medida impulsada por el gobierno de los Estados Unidos. Se podría rastrear su origen incluso hasta la primera acción tomada por el Presidente Barack Obama al asumir la Presidencia en 2009: la firma del *Memorandum sobre Transparencia y Gobierno Abierto*¹⁰ que instruyó la creación de la *Directiva por el Gobierno Abierto*¹¹, a cargo de la Oficina de Administración y Presupuesto en un periodo de 120 días, y reconoció como pilares angulares los principios de transparencia, participación y colaboración.

Esta Directiva, formalizada el 8 de diciembre de 2009, llamó a las cabezas de todos los Departamentos y Agencias del Ejecutivo a tomar cuatro acciones puntuales¹² y a desarrollar y publicar un Plan de Gobierno Abierto para cada una de estas dependencias, con una duración de dos años.

Este conjunto de principios y estructura de operación es la base de la iniciativa de OGP a nivel internacional hoy en día.

La contribución de un poderoso sector de financiadoras internacionales fue

a su vez un catalizador de la iniciativa... Martín Tisné (ex-Director de la The transparency and accountability initiative¹³) da cuenta de la celebración de una reunión entre las fundaciones que conforman dicho grupo¹⁴ bajo su liderazgo en septiembre de 2010, que se tradujo en un respaldo estratégico durante la fase de conformación de OGP que consistió en la asignación de recursos humanos, económicos, de alianzas e intelectuales para impulsar el desarrollo de una iniciativa que sumara voluntades de expertos alrededor del mundo que respaldaran su lanzamiento¹⁵.

En enero de 2011, un pequeño grupo de líderes gubernamentales y de la sociedad civil de la comunidad global se reunió en Washington D.C., alrededor de esta idea.

En este encuentro se materializó OGP como una coalición multi-actor voluntaria que contribuiría a fortalecer la gobernanza, aumentando la capacidad de respuesta de los gobiernos hacia la ciudadanía, combatiendo la corrupción, promoviendo la eficiencia económica, impulsando la innovación y la mejora de los servicios públicos, mediante la colaboración entre

2. El saque inicial

las autoridades, la sociedad civil y actores del sector privado¹⁶.

Seis meses después, en julio de 2011, la Secretaria de Estado Hillary Clinton encabezó la primera reunión de alto nivel de OGP con representantes de más de 60 gobiernos, para anunciar el lanzamiento de la iniciativa e incentivarlos a unirse en el futuro inmediato¹⁷.

Finalmente, el 20 de septiembre de 2011, en el marco del 66° periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, en un evento presidido por el Presidente Barack Obama y la Presidenta de Brasil, Dilma Rouseff,

se lanzó formalmente OGP como una iniciativa multilateral conducida por un Comité Directivo compuesto tanto por gobiernos de los ocho países¹⁸ fundadores (Estados Unidos, México, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica, Indonesia, Brasil y Filipinas), así como por representantes de diferentes organizaciones de la sociedad civil alrededor del mundo¹⁹

Los ocho países fundadores presentaron Planes Bienales de Acción, y se anunció que a su vez treinta y ocho gobiernos²⁰ se sumaban a la iniciativa, suscribiendo la Declaración de OGP y el compromiso de entregar su primer Plan de Acción seis meses después, durante la primera reunión global de la Alianza²¹.

Los ocho países fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto



2.2 La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en México

México se sumó a OGP como parte del grupo de ocho países fundadores de la iniciativa, junto con Brasil, que fungió como co-patrocinador de esta iniciativa a nivel global, fueron los únicos dos países de América Latina que formaron parte de este grupo.

México fue percibido como un actor relevante para formar parte del grupo fundador de OGP por ser uno de los países pioneros en la región en materia de transparencia y acceso a la información, posicionándose como un modelo de referencia que contaba con condiciones, entre las que destacan:

- El reconocimiento del derecho a la información era un tema de agenda pública desde hacía diez años dando lugar a la adopción de la *Ley Federal*

de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en abril de 2002, en vigor a partir del 12 de junio de 2003²².

- La creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), órgano garante parte de la Administración Pública Federal (APF) con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión²³, desde diciembre de 2002. Este instituto asumió el reto de promover una nueva cultura política de rendición de cuentas, al tiempo de su institucionalización²⁴.

- El derecho a la información y la protección de datos personales fue reconocido como un derecho fundamental a nivel constitucional (Artículo 6º) en 2007.

2. El saque inicial

•La existencia de un grupo de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a temas de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas con un alto perfil de incidencia en la agenda pública, altamente profesionalizadas y con fuertes alianzas con el grupo de donantes internacionales patrocinadores de OGP a nivel internacional. En México, el IFAI y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) fueron convocados a participar en las discusiones para conformar el grupo fundador de OGP en 2011, sumándose después el Ejecutivo Federal²⁵.

3. LAS REGLAS DEL JUEGO

3.1 *¿Una hoja en blanco?*

La experiencia de la AGA en México se desarrolló a la par de la definición, instalación y consolidación de la estructura de OGP a nivel global. Por ejemplo, en junio de 2012 se aprobaron los artículos de gobernanza que norman lo relativo a las formas de organización y toma de decisiones²⁶ de OGP. Su Plan Estratégico, que incluye su Teoría del Cambio con visión a cuatro años (2015-2018) la cual se publicó recientemente en 2014²⁷.

En este sentido, México fue pionero en la experiencia, al lado de los otros siete países fundadores, que optaron por formas propias de organización para el impulso de esta iniciativa. Estos países tuvieron al mismo tiempo el reto y la oportunidad de definir las formas

de funcionamiento con base en un conjunto de principios fundantes, reglas básicas y un entendimiento local sobre el objetivo de OGP.

La experiencia en México desde sus orígenes implicó un desafío a la cultura institucional de nuestro gobierno, que aunque cuenta con un marco legal, estructuras y acciones avanzadas en materia de transparencia, es principiante en el entendimiento amplio del concepto de “gobierno abierto”, para el cual la acción gubernamental no tiene como fuente exclusiva el propio aparato institucional, sino a la ciudadanía.

3.2 Las primeras consultas y el primer Plan de Acción (PAO)

Entre los primeros compromisos que asumieron los países al sumarse a OGP²⁸, estuvo el desarrollo de un Plan de Acción a través de un proceso de consulta multilateral, abierto y participativo con la sociedad, que no estuvo determinado por una metodología sino por el ánimo de ser lo más amplio posible, haciendo uso de mecanismos diversos que incentivaran mayores oportunidades de participación²⁹.

En agosto de 2011 Secretaría de Función Pública y el IFAI convocaron a 11 organizaciones de la sociedad civil (OSC), expertas en transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, a ser parte de la iniciativa. Ocho decidieron sumarse: Artículo 19; Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC); CitiVox (Sustituida por, SocialTIC³⁰); Cultura Ecológica; Fundar Centro de Análisis e Investigación; Gestión Social y Cooperación (GESOC); Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Transparencia Mexicana. Algunas OSC vislumbraron un espacio potencial para la exigencia de derechos y participación ciudadana, encontraron una correspondencia

directa entre su agenda de trabajo y los objetivos de OGP, ya tenían procesos de interlocución con el gobierno, o estaban familiarizadas con este tipo de mecanismos (como las *Alianzas del Tipo 2*³¹) derivado de su participación en otros espacios de incidencia internacional, algunos de estos factores determinaron su participación.

La Secretaría de la Función Pública asumió la responsabilidad de desarrollar el primer Plan de Acción del país³², y en una primera reunión convocada con las OSC identificar propuestas descritas en 280 caracteres, que pudieran constituir compromisos del Plan. Cada propuesta debía responder a uno de los cinco rubros de retos identificados por OGP³³, además de señalar si la acción implicaría modificaciones normativas o administrativas, la oficina de gobierno a la que correspondería su ejecución, un horizonte temporal para su implementación, y en algunos casos una previsión de la estimación económica que requeriría.

En este ejercicio se recogió más de 50 propuestas de la sociedad civil. A su vez, la Secretaría de la Función Pública consultó a 21 dependencias de la Administración Pública Federal³⁴, de donde surgieron un total de 60 propuestas.

El 20 de septiembre de 2011 en el lanzamiento de OGP en Nueva York, el gobierno de México presentó oficialmente a la comunidad internacional su primer Plan de Acción. A pesar de que el documento señala ambas consultas y plantea que los compromisos considerados recogen las demandas y preocupaciones de la sociedad civil, las OSC participantes prácticamente desconocían dicho Plan al momento de su presentación y sólo una de sus propuestas había sido retomada. Los 18 compromisos contenidos en el primer Plan de Acción (PAO) constituían más bien políticas transversales³⁵, no eran objetivos medibles,

ni compromisos concretos, además de que no constituían acciones que impulsaran al gobierno mexicano a superar los límites actuales de sus políticas. Como el propio Plan señala:

“8. El Plan de Acción que hoy se presenta ante el comité Promotor de la Iniciativa para el Gobierno Abierto recoge las acciones que en México ya se han venido desarrollando y se destaca su compatibilidad con los objetivos de la Alianza para el Gobierno Abierto. (Plan de Acción 2011, p. 3)”

3.3 Redefinición de los términos de la relación

A pesar de que la iniciativa a nivel global estaba en ciernes, en México las OSC tuvieron claro desde el principio que OGP se vislumbraba como una alianza entre iguales entre sociedad civil y gobierno, con una vocación reformadora. En resumen, buscaba materializar un principio de co-gobernanza y “gobierno abierto” que sin la participación de la sociedad civil simplemente no era posible.

En este sentido el primer Plan de Acción, al ser prácticamente un ejercicio unilateral, se constituía sólo como un plan del gobierno y no como un producto de una verdadera alianza, característico de una inercia institucional que entiende la participación ciudadana de manera limitada y no sustantiva.

La recepción de este plan por parte de las OSC motivó su descontento y les llevó a la determinación de no avalarlo por no representar la materialización

de los principios de OGP. Esta convicción dio pie a un hito en la construcción de la experiencia de la AGA en México. El hecho de que una posición consolidada, capacidades instaladas y un alto nivel de interlocución, les permitió replantear con firmeza nuevos términos para una efectiva co-gobernanza.

Este fue un momento decisivo en el que, no sin tensiones de por medio, la interlocución entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil requirió de un ejercicio importante de voluntad que dio origen al Secretariado Técnico Tripartita (STT), como el órgano de gobierno de AGA México conformado por una representación en igualdad de condiciones de las tres partes involucradas (Poder Ejecutivo, órgano garante de acceso a la información y sociedad civil), con las mismas atribuciones y poder de toma de decisiones.

Funciones y principios básicos del Secretariado Técnico Tripartita



3. Las reglas del juego

El STT entró en funciones en diciembre de 2011 y reconstruyó la confianza entre las contrapartes de sociedad civil y gobierno, habilitando la continuación del proceso de la AGA. Sus lineamientos fueron aprobados en abril de 2012, fue instaurado al STT como una forma de funcionamiento novedosa en la AGA, al convertirlo en el órgano máximo conductor de cualquier asunto de trabajo derivado de la iniciativa, un espacio permanente e institucionalizado de diálogo, deliberación, seguimiento y comunicación³⁶ con el objetivo de:

“conducir y facilitar el diálogo, llevar control y registro de las acciones implementadas para difundir la AGA en la sociedad y entre poderes y niveles de gobierno, así como construir y dar cumplimiento a los Planes de Acción que genere el Grupo de Trabajo”. (Lineamientos, 2012, p.2)

A través de sus lineamientos, el STT cristaliza formalmente el principio

de igualdad entre sociedad civil y gobierno que propone OGP a nivel internacional y sienta las bases para el establecimiento de una nueva relación colaborativa y horizontal, estipulando, por ejemplo, en sus cláusulas que:

- Los representantes de las tres instancias deberán contar con facultades suficientes para la toma de decisiones.

- Para sesionar, el STT requiere la presencia de las tres partes obligatoriamente.

- La toma de decisiones será por consenso y sólo en caso extraordinario por mayoría.

En estos lineamientos se establece otras provisiones logísticas para el buen funcionamiento del STT tales como tiempos y procesos para la elaboración, publicación y archivo de minutas que contengan los acuerdos de las reuniones.

3.4 La consolidación del Núcleo de la Sociedad Civil.

El proceso de establecer una estrategia común de acción ante el primer Plan de Acción impactó en la forma de relación entre las ocho organizaciones de la sociedad civil. Si bien sus integrantes se conocían y habían compartido espacios de trabajo en torno a debates e intereses comunes, al inicio del proceso de la AGA no se concebían necesariamente como un grupo.

Ante la necesidad de renegociar las condiciones de participación y constituirse como un mismo grupo con un mensaje compartido, las OSC enfrentaron un reto de organización interna que requirió también revisar y acordar formas de relación, coordinación y deliberación entre ellas.

A decir de las ocho OSC que ahora conforman el Núcleo de Sociedad Civil, poder constituirse como un grupo cohesionado ha requerido trabajo en equipo basado en la confianza y consenso, donde por supuesto se manifiestan diferencias de opinión que se discuten y se resuelven generalmente con éxito.

La inversión de recursos humanos, económicos y de tiempo hechos por este grupo de OSC para el funcionamiento de la AGA es significativa, e implica un esfuerzo institucional por parte de estas organizaciones, quienes han decidido incluir dentro de su agenda de prioridades la participación en la AGA.

El Núcleo de Sociedad Civil se reúne de manera periódica y tiene una comunicación constante. Ha tenido que construir una capacidad de generar acuerdos comunes y compartir las cargas de trabajo. El rol del Representante de Sociedad Civil ante el STT es fundamental para la buena organización, comunicación y actualización con el grupo, para mantenerlo plenamente informado y garantizar que el curso de las acciones de la AGA en México se alinee efectivamente a las decisiones del grupo.

Funciones de los representantes del Núcleo de Sociedad Civil



Fungir como **único enlace** entre las OSC que participen en la AGA y los demás miembros del STT.



Propiciar la **comunicación** y coordinación oportuna, objetiva y directa.



Llevar la **voz y el voto** de las OSC que participen en la AGA a las reuniones del STT.



Desahogo de **requerimientos** formulados por el STT con motivo de las reuniones de trabajo.

3.5 El Plan de Acción Ampliado (PAA)

Además de la renegociación del balance de poder en el funcionamiento de la AGA, una segunda condición de las OSC para continuar la colaboración fue reelaborar un plan de país que contuviera efectivamente las aportaciones de las OSC, y que fuera producto de un proceso deliberativo con el gobierno, que diera lugar a compromisos con características SMART³⁷ con mayores elementos para su monitoreo y evaluación de cumplimiento.

Para lograrlo se llevaron a cabo reuniones de trabajo entre funcionarios públicos de las 21 instancias de la APF involucradas desde el inicio del proceso de la AGA en México, con representantes de las ocho OSC, partiendo de la discusión de las propuestas que estas formularon, haciendo un balance sobre criterios para su viabilidad (normativos, presupuestarios, y de factibilidad técnica y operativa), y llegando finalmente a acuerdos sobre los compromisos definitivos.

Durante el proceso de elaboración de este plan, denominado Plan de Acción Ampliado (PAA) de enero a mayo de 2012, se llevaron a cabo más de 40 sesiones de trabajo entre OSC encargadas de temas específicos y alrededor de 200 funcionarios de dependencias de la APF, además de representantes de la Secretaría de la Función Pública y el IFAI.

Aunque el proceso de elaboración del PAA permitió transitar de un proceso unilateral a un ejercicio compartido, el esfuerzo fue colosal y en ocasiones desgastante y poco eficiente, sobre todo tomando en cuenta que el tiempo disponible para su implementación fue prácticamente el mismo que había tomado formularlo, por lo que no resultaba sostenible a futuro.

El PAA se presentó el 31 de mayo de 2012, y estuvo compuesto por 36 compromisos, agrupados en los cinco grandes retos identificados por OGP, tal como lo muestra la siguiente tabla y que debían cumplirse a septiembre del mismo año.

Clasificación de los compromisos del Plan de Acción Ampliado (PAA)

RETOS DE OGP	Compromisos PAA
•Mejora de los servicios públicos	2
•Aumentar la integridad pública	11
•Manejo de recursos con mayor eficacia y eficiencia	18
•Aumento de la rendición de cuentas corporativa	4
•Construcción de comunidades más seguras	3

Otra de las limitaciones del proceso de elaboración del PAA tuvo que ver con una falta de elaboración suficiente de un entendimiento común por parte de todos los actores involucrados, que tuviera una mirada más estratégica, por ello el Plan de Acción Ampliado fue más bien una recolección de preocupaciones formuladas a partir de las lecturas de cada organización sobre los cinco grandes retos identificados por OGP, con base en el trabajo de investigación previo de cada una, que no sintetizó necesariamente una visión estratégica compartida entre sociedad civil y gobierno para la solución de problemas públicos relevantes para la sociedad.

En retrospectiva, este ejercicio confirmó la voluntad de sacar adelante el proyecto de la AGA en México con recuperada legitimidad., Uno de sus legados fue dejar aprendizajes que más tarde serían utilizados para formular la metodología del segundo Plan de Acción 2013-2015. El PAA finalmente fue el primer esfuerzo real por establecer un proceso más o menos sistemático de interlocución entre sociedad civil y gobierno que produjo compromisos más ambiciosos que superaron la zona de confort inicial de las formulaciones gubernamentales originalmente plasmadas en el PAO, y que incorporaba la visión de la sociedad civil para responder a los retos ciudadanos.

4. MÁS ALLÁ DE LA CONSULTA: UN CICLO DE COLABORACIÓN

4.1 El seguimiento a la implementación

Otra característica del modelo de la AGA en México, habilitada por los acuerdos del STT, y en marcha desde el ciclo del PAA, es que la participación de las OSC es transversal a las distintas etapas del ciclo de los compromisos asumidos: antes, durante y posterior a su implementación. Este entendimiento de la participación implica que la co-gobernanza no sólo se traduce en la co-creación, sino en la instrumentación de procesos de control social permanentes que aconsejan de manera sostenida la materialización de la acción gubernamental, y al concluir, evalúan su cumplimiento.

Para hacer esto posible, se promovió la colaboración entre las OSC con las dependencias a cargo de implementar los compromisos. Cada organización tenía asignado uno o varios compromisos y era una organización responsable y dos co-responsables, de monitorearlos a través de un ejercicio de interlocución a lo largo del plazo previsto para su puesta en práctica.

Esta forma de seguimiento significó un nivel de relación directa con el gobierno sin precedente, ya no sólo con tomadores de decisión del más alto nivel sino con aquellos funcionarios públicos responsables de operar e implementar las políticas públicas que no en todos los casos habían sido partícipes de la creación de los compromisos. La interlocución con estos nuevos actores implicó un reto, por no existir un entendimiento previo sobre la AGA, ni una apropiación del proyecto, y por el elevado número de reuniones bilaterales que fue necesario celebrar y que exigían una gran inversión de tiempo.

La falta de conocimiento y reconocimiento de la AGA por parte de algunos de los funcionarios responsables de la implementación de los compromisos, les hacía poner en duda la legitimidad y relevancia de la participación de la sociedad civil en procesos que hasta entonces estaban determinados enteramente por operadores gubernamentales,

4. Más allá de la consulta: Un ciclo de colaboración

especialmente al representar las OSC actores jóvenes, profesionalizados y críticos a las formas tradicionales del aparato burocrático.

Los resultados del proceso de seguimiento fueron diversos. Algunas de las contrapartes de la sociedad civil, por su ámbito de trabajo, ya mantenían relación con entidades del gobierno, otras no. Los resultados de esta forma de relación también dependieron del grado de esfuerzo de cada OSC titular de los compromisos.

En algunos casos, la comunicación fue intensa y productiva³⁸; en otros, poco fluida y limitada a lo mínimo necesario. En otros casos la obligación del funcionario se limitó a recopilar y emitir información para cumplir con un mandato, sin compartir una auténtica convicción sobre la función social del gobierno abierto.

Otro reto fue la coordinación institucional, ya sea entre dependencias de distintos sectores vinculadas al cumplimiento de un mismo compromiso, o incluso entre áreas distintas dentro de la misma Secretaría.

De esta experiencia, las OSC concluyeron que es indispensable contar con respaldo político al más alto nivel al interior de la APF para dar un lugar prioritario a las acciones de la AGA, idealmente a través de la Presidencia de la República, y no sólo mediante un posicionamiento presidencial sino a través de sus cabezas de Gabinete, para que alineen formalmente y en la práctica cotidiana sus estructuras institucionales para responder a los compromisos contraídos por el país en el marco de AGA.

Finalmente este proceso permitió un reconocimiento mutuo, tanto por parte de los funcionarios que tuvieron acceso a las perspectivas de las OSC sobre la realidad social y posibles cursos de acción, como de parte de las OSC, que comprendieron el entramado institucional y los obstáculos que enfrenta la estructura burocrática para implementar iniciativas innovadoras y responsivas³⁹.

4.2 El cumplimiento de los compromisos

Al finalizar 2012, las OSC llevaron a cabo un ejercicio de valoración del cumplimiento de los compromisos del PAA, que tuvo dos componentes, uno de carácter más cualitativo y otro cuantitativo. Cada organización a cargo de dar seguimiento completó "Hojas informativas" sintéticas pero con profundidad cualitativa, por cada uno de los compromisos asumidos a su cargo, que contenían:

- 1) Un resumen de la **problemática** que recuperó de manera sintética el contexto en que se inscribía, la relevancia del compromiso y cuál sería la contribución de implementar acciones de transparencia y rendición de cuentas para el impacto social.
- 2) Una síntesis del **proceso entre sociedad civil y gobierno**, detallando las reuniones celebradas, las negociaciones y acciones emprendidas, las peticiones de las OSC y las respuestas de las instancias de gobierno, así como su disposición, la llegada a acuerdos o en dado caso la imposibilidad de hacerlo.

- 3) **Resultados concretos**, indicando puntualmente los avances logrados que justifican la calificación otorgada al cumplimiento del compromiso (Cumplido, Parcialmente cumplido, Nulo).

- 4) **Conclusiones**, que consisten en hacer una reflexión sobre el alcance y limitaciones de los resultados logrados sobre la realidad que pretende incidir, para recomendar acciones de seguimiento o en dado caso considerar suficiente su realización.

En el "Reporte de cumplimiento del primer año de trabajo", elaborado por el Núcleo de publicado en diciembre de 2012 se señala que para la valoración cuantitativa del cumplimiento de los 36 compromisos del PAA, las OSC definieron los siguientes cinco factores, que fueron valorados con un criterio de "Cumplimiento Total", "Parcial" o "Nulo":

1. Disponibilidad y actitud del gobierno.
2. Programa de trabajo específico.
3. Tiempo de respuesta.
4. Avances sobre planes de trabajo.
5. Calidad del cumplimiento de la propuesta.

4. Más allá de la consulta: Un ciclo de colaboración

El factor que obtuvo una mejor valoración fue “Disponibilidad y actitud del gobierno”, con 27 compromisos valorados en Cumplimiento Total, 9 Parcial y sólo 1 Nulo.

El factor “Calidad del cumplimiento de la propuesta” fue considerado con Cumplimiento Total para 22 compromisos, Parcial para 13 y Nulo para 3 compromisos.

Resultados del Plan de Acción Ampliado (PAA)



Fuente: Reporte de cumplimiento del primer año de trabajo México. 14 de diciembre de 2012.

En términos globales la valoración concluyo que 58% de los compromisos fueron cumplidos totalmente, 41% parcialmente y 5% no fueron cumplidos, según el reporte de cumplimiento del primer año de trabajo de la AGA en México elaborado por el Núcleo de la Sociedad Civil.

Las y los integrantes de las OSC reconocen que, para determinar su valoración, medió su experiencia de trabajo directa y periódica con los servidores públicos responsables, que les permitió darse cuenta que en algunos casos, aunque existiera voluntad política, retos institucionales de diverso carácter impidieron el cumplimiento pleno de los compromisos. Esta puede ser una explicación al hecho de que el factor *“Disponibilidad y actitud del gobierno”* tenga un mejor puntaje que la evaluación global del cumplimiento de los compromisos.

En este momento vale la pena recurrir a los resultados del Mecanismo de Revisión Independiente (IRM por sus siglas en inglés), desarrollado por el Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática del CIESAS, que emitió su Informe de Avance del caso en México para el periodo de 2011 a 2013, y enfocó

en gran medida sus esfuerzos a valorar el cumplimiento de los compromisos del PAA.

Aunque la metodología y la escala de valoración fueron distintas a las empleadas por las OSC en el *“Reporte de cumplimiento del primer año de trabajo”* elaborado por el Núcleo de la Sociedad Civil, los resultados fueron similares. El IRM evaluó el factor *“Nivel de cumplimiento”* con una escala de cuatro valores (Completo, Substantial, Limitado y No Comenzado), y *“Puntualidad”* con una escala de dos variables (A tiempo y Atrasado).

De acuerdo al IRM 43% de los compromisos fueron cumplidos en un nivel completo, 24% en un nivel substancial y 19% en un nivel limitado, mientras que 11% de los compromisos no había comenzado su implementación.

En relación a la puntualidad del cumplimiento de los compromisos, la siguiente gráfica muestra que existía una proporción muy similar tanto de los compromisos cumplidos a tiempo como de compromisos atrasados en su implementación.

Puntalidad de los Compromisos PAA por el IRM



Fuente: Mecanismo de Revisión Independiente. México. Informe de Avance 2011-2013..

4.3 El cambio de administración

El cierre del primer ciclo de implementación de la AGA en México se inscribió en la coyuntura política del cierre de la administración 2006-2012 y el periodo electoral presidencial, que además auguraba una alternancia en el poder.

Esto implicó un reto en varios sentidos. En primer lugar se enfrentó un periodo de veda electoral de 90 días a partir del 30 de marzo de 2012, que restringió la realización de actividades públicas del gobierno con el fin de evitar influir en la decisión electoral de la ciudadanía⁴⁰, lo que retrasó la implementación de algunos de los compromisos.

En segundo lugar, la disposición administrativa de las instituciones públicas disminuyó, ya que al acercarse el término de la administración, volcaron sus esfuerzos a los procesos de entrega-recepción, por lo que el seguimiento a la implementación de los compromisos del PAA pasó a segundo plano.

Tercero, la previsible alternancia del partido en el poder, preveía la renovación de mandos en el gobierno e implicó

incertidumbre respecto a la visión del nuevo gobierno para asumir un fuerte compromiso con la AGA y en particular para dar seguimiento a los compromisos asumidos por la administración concluída.

Con la toma de posesión del nuevo gobierno inició un periodo de indeterminación que se prolongó hasta por varios meses durante los cuales no hubo claridad sobre la dependencia de la APF que tomaría a su cargo esta agenda, especialmente tomando en cuenta que el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación⁴¹ el 2 de enero de 2013, preveía la probable desaparición de la Secretaría de la Función Pública.

Este periodo de *impasse* fue preocupante para las OSC, ya que no se contaba con un interlocutor formal que permitiera reactivar los trabajos del STT y formalizar bajo esta figura los acuerdos sobre el diseño del proceso de consulta y elaboración del segundo Plan de Acción rumbo a 2015⁴².

4. Más allá de la consulta: Un ciclo de colaboración

Mientras esto sucedía, las OSC permanecieron en un proceso de cierre y revisión del primer ciclo de la AGA en México, fungiendo finalmente como el punto focal para la interlocución global de OGP en México, a un lado del IFAI. Así es que tomaron bajo su cargo la sistematización de la experiencia del primer Plan de Acción y mediante una serie de reflexiones conjuntas, sentaron las bases para el Plan de Acción 2013-2015 en México.

Finalmente se determinó que Presidencia de la República asumiría la coordinación de la AGA desde el gobierno, a través de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional. Por otra parte las organizaciones del Núcleo de Sociedad Civil asumieron la tarea de dar acompañamiento a las nuevas autoridades en su proceso de familiarizarse con la AGA.

En un balance del proceso de transición que implicó el cambio de administración, ratificar la permanencia del STT y las propuestas de metodología para co-crear

el segundo Plan de Acción fueron ganancias. Por el contrario, el peso de la pérdida recayó en los compromisos del PAA, no solamente los incumplidos sino algunos que habían registrado un avance positivo y que fueron abandonados por las nuevas autoridades al no adoptarse plenamente, actualizarlos y darles o darles seguimiento.

Este hecho deja una reflexión clave para el proceso de la AGA en México, que en realidad apela en términos amplios a los ciclos y la visión sobre la administración pública en nuestro país. Si los compromisos asumidos son de gobierno, aunque cambie su titularidad, estos deben permanecer vigentes en la medida en que las problemáticas de las que emanaron prevalezcan. Darles seguimiento es imprescindible, más aún si su creación fue reciente, a través de procesos legitimados y con participación de sociedad civil, que implicaron una fuerte inversión de recursos de distinto tipo.

4.4 Valoración global sobre el primer ciclo de la AGA en México (2011-2012)

En retrospectiva, tomando en cuenta la línea de vida de la AGA en México, el primer ciclo de implementación desde septiembre de 2011 hasta el reporte del primer año en diciembre de 2012, representó una etapa de instalación y definición interna.

En relación a su instalación, implicó el establecimiento de la iniciativa en México, a través de la determinación, invitación, aceptación y suma de los actores involucrados. Y en lo relativo a su definición, mediante la puesta en marcha, discusión, negociación y acuerdo de sus formas de organización, funcionamiento y toma de decisiones.

Dar forma a la AGA en México fue un proceso vivo, que se gestó en la marcha, a ensayo y error. Su lanzamiento no se derivó de un ejercicio de reflexión y planeación inicial sobre aspectos clave tales como una concepción compartida de sus principios, su impulso reformador, el modelo de operacionalización, metas, procesos, objetivos, formas de medición y seguimiento de resultados.

Lo anterior estuvo determinado por dos elementos de contexto, por una parte la premura que impusieron los tiempos de ejecución para presentar un Plan de Acción formalmente a OGP en la Asamblea General de Naciones Unidas; y segundo, la falta de un marco de referencia más desarrollado a nivel internacional para aterrizar la experiencia local en los países fundadores. En realidad integrantes del Núcleo de Sociedad Civil en México consideran que OGP en su surgimiento, jamás se concibió como una iniciativa global que tomara las magnitudes que adquirió muy pronto.

Esto colocó a la experiencia mexicana frente a varios retos, además de los asociados al tiempo y contexto, el más determinante, enraizado en la forma tradicional de hacer gobierno (gobernanza) en México, con una concepción muy limitada de la potestad ciudadana en los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas que impactan la vida de las personas.

4. Más allá de la consulta: Un ciclo de colaboración

Ante esta ausencia de marcos, el equipaje histórico y las inercias institucionales, predominaron en las primeras formulaciones de la AGA. El rol de la ciudadanía, representada en este momento por las ocho organizaciones del Núcleo de Sociedad Civil, quiso ser abordada por el gobierno de una forma poco sustantiva, en otras palabras, sólo para cumplir un formalismo. Es así que los procesos definitivos de planeación de la estrategia fueron una reacción ante toma de decisiones unilateral, que implicaron una serie de procesos de negociación y acuerdos caracterizados por un nuevo balance de poder.

Una firme exigencia ciudadana y el entendimiento de parte del gobierno de la necesidad de construir una nueva relación entre sociedad y gobierno, soportadas por una plataforma promisorio, desarticularon este revés inicial y permitió a la AGA en México reinventarse.

Después de esta reformulación, la inversión sostenida a lo largo del proceso de implementación de los compromisos del PAA por parte del STT y el Núcleo de Sociedad Civil, tanto de recursos humanos como de conocimiento especializado, permitió una valoración constante de los logros y retos de la iniciativa. La aproximación del segundo ciclo de acción de la AGA en México (2013-2015), las discusiones en el marco de la evaluación del IRM habilitó una reflexión colectiva sobre los siguientes pasos, que determinaron definitivamente el proceso de elaboración del Plan de Acción 2013-2015 (PA15).

4.5 Suma de aprendizajes

El cierre del primer ciclo de implementación de la AGA en México fue un momento bisagra que permitió al grupo de OSC arribar a un balance de aspectos positivos y retos para continuar el camino hacia el segundo ciclo.

Dos contribuciones clave de este primer ciclo fueron: 1) Lograr que la unidad de operación de la AGA en México parta de una base compartida de poder entre ciudadanía y gobierno a través del STT, un espacio clave para la negociación, la interlocución y el acuerdo por consenso; y 2) El involucramiento de actores de la sociedad civil en un ejercicio de interlocución directo y periódico con funcionarios públicos encargados de implementar las políticas públicas para tomar acciones orientadas a mejorar la transparencia y rendición de cuentas de los programas a su cargo.

Lo anterior caracteriza de manera definitiva la experiencia en México, y la trasciende a una plataforma permanente de diálogo gubernamentales para la

toma de decisiones a lo largo de un ciclo amplio de creación, implementación y seguimiento de acciones que impactan políticas públicas.

Al concluir el primer año, la iniciativa en México también identificó en su "Reporte de cumplimiento del primer año de trabajo" los siguientes impactos positivos:

- El avance progresivo de políticas de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas sobre las decisiones tomadas y las acciones emprendidas por los actores gubernamentales para abordar los problemas públicos.

- La gestión de los actores gubernamentales orientada a resultados con valor para las personas.

- La discusión pública sobre la naturaleza, el alcance y las causas de los problemas públicos, así como de las prioridades de la agenda gubernamental

4. Más allá de la consulta: Un ciclo de colaboración

Por otra parte, entre los principales retos se encontraron:

- El tiempo limitado para el diseño e implementación del primer ciclo de compromisos.

- La ausencia de una visión estratégica compartida sobre los retos nacionales a los que busca responder la AGA en México mediante los compromisos de su Plan de acción del país.

- Trascender las agendas particulares derivadas de las prioridades de las OSC involucradas en la definición de los compromisos a agendas estratégicas producto de un diagnóstico compartido.

- El desarrollo de una metodología efectiva y representativa para la definición de los compromisos del Plan de Acción del país.

- Ampliar la convocatoria a una mayor diversidad de actores de la sociedad civil de distinto tipo y territorialidad.

- La falta de un impulso político oportuno y de alto nivel por parte de la instancia más alta del Ejecutivo

para sumar a sus instituciones al impulso del AGA.

- La falta de coordinación calendárica entre los tiempos administrativos de la administración federal y los ciclos de ejecución del plan de país y OGP.

- La falta de una apropiación de gobierno sobre los compromisos contenidos en el Plan que trascienda los periodos de distintas administraciones.

- La falta de continuidad a compromisos con un grado notable de avance, derivado del cambio de administraciones.

A la entrada en funciones de la nueva administración, el Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil en México hizo cinco solicitudes: 1) Refrendar el STT, 2) Llevar a cabo una consulta nacional para la elaboración del Plan de Acción 2013-2015, 3) Asegurar recursos financieros y humanos suficientes para la operación de la iniciativa, 4) Socializar la iniciativa y sus principios al interior de la APF con miras a su reconocimiento para mejorar su implementación, y 5) Tener un papel más activo y propositivo en el Comité Directivo de la AGA a nivel global⁴³.

Asimismo se manifestó el potencial de extender el impacto de la AGA tanto a los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), como en los tres poderes de la unión (ejecutivo, legislativo y judicial), y se buscó incidir en el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, el plan rector de cada administración, que sintetiza su visión sobre el estado de las problemáticas sociales nacionales y las acciones para hacerles frente.

A estas valoraciones se sumaron las 14 recomendaciones del IRM⁴⁴:

1. El Plan de Acción debe incluir compromisos relacionados con la agenda de gobierno abierto, responder a una amplia necesidad ciudadana y generar impacto concreto en sus vidas.
2. No constituirse como un canal personalizado para exigir el cumplimiento de necesidades informativas particulares de los participantes.
3. Para la identificación de compromisos debe existir un proceso de diálogo y deliberación representativo entre actores gubernamentales, sociales y del sector privado.
4. Definir y formalizar al STT como el mecanismo de toma de decisiones de la AGA en México.
5. Incluir en el STT representación de otros actores tales como sector privado o medios de comunicación.
6. Definir un mecanismo de inclusión de gobiernos estatales y municipales.
7. Involucrar a actores de entidades federativas y establecer mesas de trabajo entre funcionarios y actores no gubernamentales para definir los compromisos del Plan de Acción.
8. Establecer procedimientos y responsabilidades en caso de incumplimiento de compromisos.
9. Habilitar un micrositio para el seguimiento de los compromisos.
10. Incluir una barra de progreso de los compromisos en el micrositio.
11. Explicar la importancia de cada compromiso en el micrositio.
12. Monitorear la utilización de los resultados de los compromisos por parte de diferentes actores.
13. Evaluar los efectos de los resultados de los compromisos.
14. Diseñar una campaña de difusión a la ciudadanía sobre la AGA

5. UNA VISIÓN ESTRATÉGICA. LA ELABORACIÓN DEL PLAN 2013-2015

5.1 Visión y metodología

La organización de la experiencia sobre el primer ciclo fungió como una curva de aprendizaje que permitió llevar a un siguiente nivel la iniciativa, mediante la planeación de la metodología para elaborar el segundo Plan de Acción (PA15), que fue un esfuerzo de planeación consciente, con el fin de materializar los principios de la AGA en la práctica.

Para esto se tomó en cuenta el balance de retos del primer año y se hizo un análisis de buenas prácticas de los Planes de Acción de 46 países de OGP, con la finalidad de detectar sobre todo el tipo de compromisos e iniciativas más recurrentes propuestos por los diferentes países.

Se tuvo la visión de construir un Plan estratégico, con un menor número de compromisos, que cumplieran los siguientes criterios:

- Ser producto de un análisis conjunto entre sociedad civil y gobierno.
- Tener un carácter estratégico.
- Tener un potencial de impacto en la calidad de vida de las personas.
- Ser ambiciosos pero viables.
- Contribuir al cumplimiento de los principios y los retos de OGP.
- Ser medibles, atribuibles y realizables en un tiempo definido.

El proceso de creación del Plan de Acción 2015 buscó detonar un ejercicio efectivo de co-creación entre sociedad civil y gobierno, producto de una discusión colectiva multi-actor que produjera propuestas de compromisos consensados por las y los participantes. Para esto, la metodología contó con tres elementos básicos:

1) Identificación de temáticas de trabajo

Se constituyeron nueve mesas de trabajo temáticas, que permitieran discusiones especializadas. Cada mesa estuvo abanderada por una OSC responsable y dos corresponsables, integrantes del Núcleo de Sociedad Civil y con un trabajo desarrollado en el tema. El rol de las organizaciones responsables consistió en tareas de organización, identificación de actores clave, convocatoria a participantes, logística, toma de acuerdos, seguimiento y comunicación.

Los temas de las nueve mesas de trabajo fueron los siguientes: Compras públicas, Agenda Digital, Competencia y fomento económico, Política Social, Medio ambiente y cambio climático, Infraestructura, Transparencia presupuestaria y fiscal, Justicia y seguridad, y Energía e Industrias Extractivas.

2) Diagnósticos iniciales

Se elaboraron diagnósticos sobre cada una de las nueve temáticas desde una perspectiva crítica en materia de los retos en gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas. Para su elaboración se conformó un Comité Editorial⁴⁵,

con la misma fórmula que el STT, que acordó los términos para la selección de los especialistas a cargo, así como los Términos de Referencia para la colaboración.

Para determinar las consultorías, las organizaciones encargadas de las mesas de trabajo enviaron una lista corta de posibles consultores, que fueron evaluados por el Comité Editorial con base en parámetros como formación académica, años de experiencia en temas de administración pública, políticas públicas, transparencia o acceso a la información; años de experiencia profesional específica, experiencia docente y publicaciones.

Los diagnósticos tuvieron como primera fuente un documento de discusión preparado por las organizaciones responsables, y presentaron el estado del arte sobre cada temática, así como puntos clave de la agenda pendiente en la materia. Su objetivo fue facilitar una discusión constructiva e informada en las sesiones presenciales y se convirtieron en un punto de partida común para la discusión.

En comparación con el proceso del primer Plan de Acción (2011-2012), los diagnósticos tuvieron un rol clave porque dotaron de una visión estratégica las discusiones

en torno a los compromisos, al presentar un estado de la cuestión independiente, se buscó trascender la prevalencia de una lectura dominante determinada mayormente por la visión y la agenda de las OSC.

3) Mesas de trabajo

Las mesas de trabajo fueron concebidas como espacios de diálogo, discusión y deliberación multi-actor con el objetivo de definir los compromisos para el Plan de Acción de 2013 a 2015. En ellas participaron funcionarios de la Administración Pública Federal, organizaciones de la sociedad civil que no participaron en el Núcleo de Sociedad Civil, y también otros actores relevantes como expertas/os, investigadoras/es adscritos al sector académico, empresarios y miembros de organizaciones internacionales.

Se buscó que las y los funcionarios públicos que participaron de las mesas de discusión tuvieran un rol con capacidad de toma de decisiones, con la finalidad de que esto fuera un elemento para asegurar la viabilidad de su implementación y sobre todo la voluntad de parte de la estructura institucional para hacerlo.

Las mesas obedecieron a la misma

dinámica de trabajo y estuvieron dirigidas por un facilitador externo (Civicus⁴⁶), que no tenía relación previa con el proceso de la AGA y cuyo rol principal fue coadyuvar al flujo de las discusiones y la toma de acuerdos para generar compromisos. Su máximo interés fue conducir las sesiones exitosamente para lograr los resultados esperados, y para ello aportó principios de interacción básicos para un contexto de negociación como lo fueron las mesas.

En preparación a las mesas de trabajo se enviaron a las y los convocados documentos de contexto sobre la AGA en México, el diagnóstico experto, y una cédula de revisión y comentarios al diagnóstico donde además se podían proyectar cursos posibles de toma de compromisos que sirvieran para anticipar propuestas a debatir presencialmente. Se solicitó a las y los participantes entregar por escrito su análisis y propuestas específicas por lo menos 72 horas previas a la realización de la mesa, sin embargo, este envío no se logró en la mayor parte de los casos.

Asimismo, se incentivó a celebrar sesiones de acercamiento preparatorias entre las OSC durante la semana previa al desarrollo de las mesas de trabajo

temáticas, con la finalidad de tener discusiones que permitieran ir arribando a posiciones y cursos de acción comunes.

Las mesas de trabajo iniciaron con la explicación breve sobre la AGA en México, sus objetivos y la contribución de dichas mesas en el proceso de elaboración del Plan de Acción, así como los resultados esperados. La organización responsable tuvo a su cargo presentar un panorama introductorio y posteriormente se abordaron

las principales aportaciones del diagnóstico, para dar pie a la identificación conjunta de problemáticas prioritarias de atención, la elaboración de propuestas para atenderlas, y análisis de viabilidad económica, técnica y financiera.

La siguiente tabla concentra la composición de las y los integrantes de las 9 mesas de acuerdo a su adscripción institucional.

Mesas de trabajo, OSC responsables y participantes

TEMA	RESPONSABLE	NÚMERO DE PARTICIPANTES			
		Gobierno	OSC	Academia	Otros
1 Compras públicas	Transparencia Mexicana	4	6	2	0
2 Agenda Digital	Social TIC	10	3	3	4
3 Competencia y fomento económico	IMCO	5	5	1	0
4 Política Social	GESOC	12	5	3	1
5 Medio ambiente y cambio climático	Cultura Ecológica	8	9	0	3
6 Infraestructura	CIDAC	19	3	3	4
7 Transparencia Presupuestal Fiscal	IMCO	11	7	1	0
8 Justicia y seguridad	Artículo 19	12	7	2	1
9 Energía e Industrias Extractivas	FUNDAR	13	11	2	0

Fuente: Mecanismo de Revisión Independiente. México. Informe de Avance 2011-2013.

Tipos de actores participantes en Mesas de Trabajo



Fuente: Mecanismo de Revisión Independiente. México. Informe de Avance 2011-2013

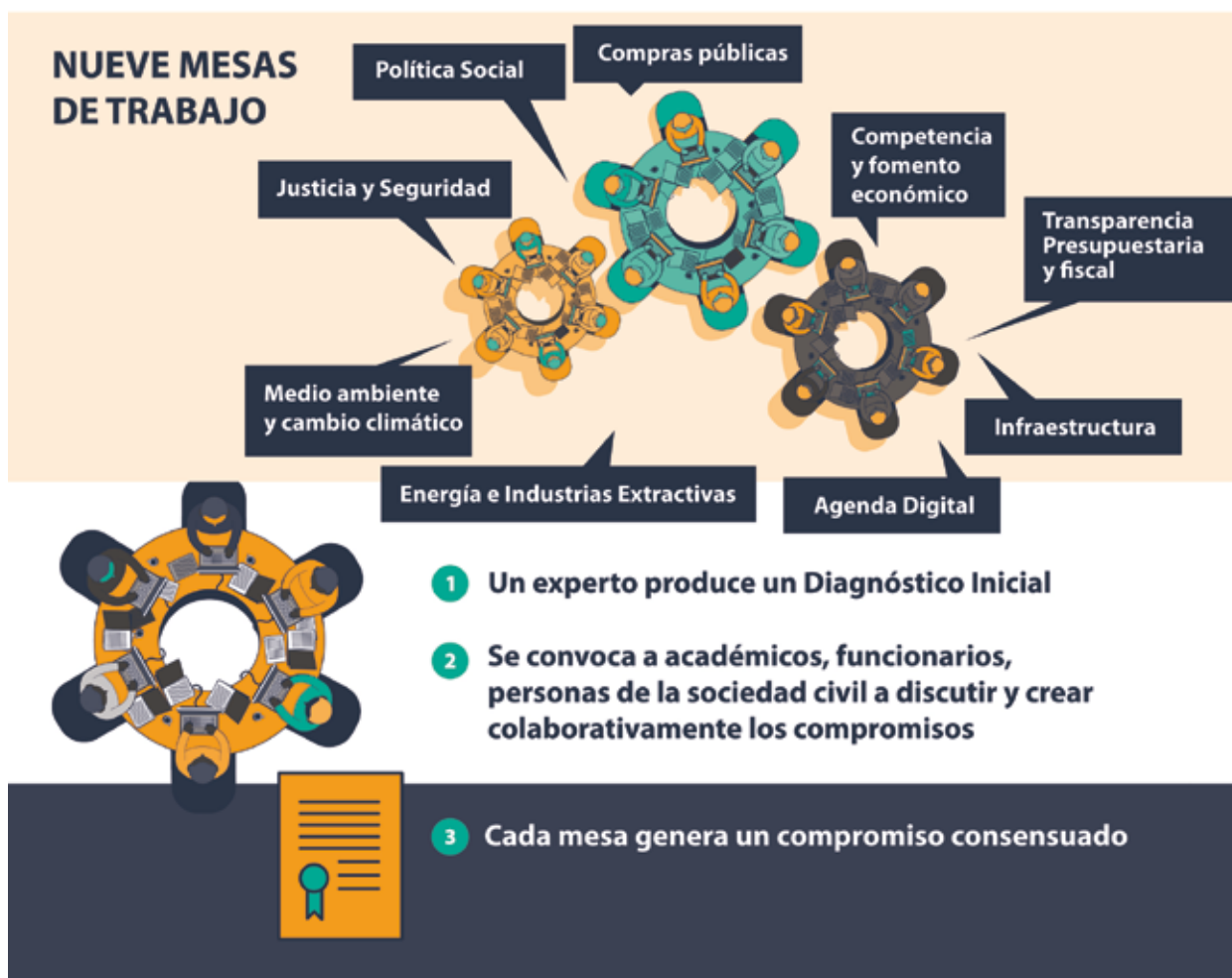
Esta metodología fortaleció el proceso de creación del Plan de Acción del país, tanto en profundidad, al provenir de un análisis experto de contexto, como en extensión al ser capaz de ampliar

y diversificar la convocatoria de actores participantes a una base más amplia de la sociedad.

PLAN DE ACCION 2013-2015

PRINCIPIOS:

- Análisis conjunto entre sociedad civil y gobierno
- Carácter estratégico
- Potencial de impacto en la calidad de vida de las personas
- Ambicioso pero viable
- Medibles, atribuibles y realizables



5.2 La puesta en práctica, un laboratorio de acuerdos

Las mesas de trabajo fueron el componente central de la metodología del Plan de Acción 2013-2015. Su antecedente más cercano fue la serie de reuniones que se llevaron a cabo durante el primer ciclo de planeación entre las OSC y funcionarios gubernamentales tanto para la definición de compromisos del PAA, como para su implementación.

Las mesas de trabajo tuvieron el reto de lograr en un tiempo de cinco horas lo que en el PAA tomó meses de deliberación, finalmente fueron laboratorios de negociación, voluntades políticas y balances de poder para mejorar los mecanismos de rendición de cuentas públicos. Se convirtieron en el ejercicio central de interlocución en el segundo ciclo de la AGA en México y su materialización arrojó resultados positivos que dotaron de mayor legitimidad a los compromisos adoptados en el PA15. Sin embargo, también fueron procesos perfectibles, de los que se señalan a continuación algunos aprendizajes.

Los diagnósticos funcionaron en la mayor parte de los casos como una plataforma

para la construcción de acuerdos a partir de lecturas comunes, sin embargo en todas las mesas de trabajo se realizaron observaciones sobre varios aspectos de los mismos, ya sea metodológicos, sobre sus planteamientos y conclusiones, sobre la vigencia y validez de la información, entre otros; lo que llevó a los facilitadores a recomendar dedicar una reunión exclusiva para discutir el diagnóstico entre las y los actores involucrados, con el objetivo de que éste sea un instrumento más representativo y la discusión en torno a él se convierta en un antecedente de la interacción entre el grupo de actores involucrados, y finalmente una mejor herramienta para la toma de decisiones.

Para incentivar una mejor relación entre las y los actores participantes en las mesas de trabajo, especialmente teniendo en cuenta que tradicionalmente representan intereses distintos, se establecieron reglas básicas que fueron circuladas con anterioridad en el documento “Principios para la interacción en la Mesa de Trabajo temática”. Se incluyeron desde recomendaciones prácticas para asegurar una

participación plena y activa tales como evitar salir del salón durante discusiones o no utilizar medios de comunicación tales como celulares, tabletas o computadoras a promover un balance de poder y una escucha en igualdad de condiciones, como no monopolizar la palabra, respetar puntos de vista divergentes, evitar actitudes competitivas e insistir en los objetivos comunes y no en las diferencias.

Se motivó a las y los participantes a no buscar convencer a sus pares, sino a colocarse en una intención conjunta de deliberar, construir y hacer énfasis en acuerdos. Para poder tener una visión realista sobre compromisos asequibles, resultó fundamental considerar su viabilidad desde la perspectiva de operadores gubernamentales que tomaron en consideración aspectos de carácter normativo, presupuestario, de operación, de monitoreo y de infraestructura tecnológica. También contar con capacidad de toma de decisiones era imprescindible para asegurar una adopción firme de las acciones propuestas.

Dado que en estas valoraciones no sólo resulta necesario tener en cuenta aspectos formales de las instituciones sino también aquellos aspectos informales clave para el cumplimiento de los objetivos, se convocó a la adopción de la regla Chatham House, que señala que las y los participantes en las mesas de trabajo: "tienen plena libertad para hacer uso de la información que reciban, pero se comprometen a no revelar la identidad o afiliación de las personas que emiten las diferentes posturas. Esto con objeto de que todos nos sintamos libres de expresar nuestras opiniones sin que se considere que constituyen la postura de nuestras organizaciones"⁴⁷.

En el balance general que realizaron los facilitadores sobre las mesas de trabajo, señalan los siguientes aspectos positivos:

- Un compromiso por parte de las y los participantes en las mesas de trabajo, a través de la dedicación de tiempo para la sesión y también mediante aportaciones activas a la discusión.

- Una disposición generalizada a la construcción de acuerdos comunes por encima de las diferencias.

- Un balance adecuado entre actores de diferentes sectores que en general no polarizó las propuestas hacia una facción mayoritaria.

Ahora bien, la celebración de las mesas no estuvo exenta de momentos de tensión y de bloqueos momentáneos. En el seno de las discusiones se realizaron críticas sobre temas delicados, hubo disparidad y confrontación de opiniones, y las siguientes limitaciones:

- La falta de conocimiento sobre el proceso y los documentos como el diagnóstico de los especialistas o la citas previas para explorar vías de interlocución entre los servidores públicos y la sociedad civil, atrasaron y generaron hostilidades por “esconder información” entre ambos actores. El desconocimiento del proceso generó un discurso de opacidad, aunque sólo fuera de percepción.

- La falta de participación de algunos actores clave impidió el avance de algunas discusiones o la toma firme de acuerdos.

- La participación de última hora de algunos participantes no les permitió prepararse para aportar significativamente en el mismo nivel que sus pares, e incluso colocó a algunos en una situación de desconocimiento real sobre los objetivos y el carácter de la reunión.

- No apegarse estrictamente al número de invitados modificó el balance entre actores de gobierno y sociedad civil, teniendo esto repercusión en el sentido de las discusiones e incluso en los compromisos propuestos.

- En algunos casos se llegó a compromisos que describen más una alternativa de solución a un problema que se deseaba resolver, lo que en la práctica ha dificultado su cumplimiento.

5.3 El Plan de Acción 2015 (PA15)

Además de las mesas de trabajo descritas, la oficina de Presidencia consultó a 17 dependencias de la APF y a la Procuraduría General de la República con el fin de identificar propuestas que contribuyeran a la agenda de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y tecnología e innovación. Se recibieron un total de 68 propuestas que fueron analizadas según su carácter estratégico, impact de valor público, potencial de impacto en la vida de las personas, concordancia con los principios de la AGA, ambición y prioridad para la administración federal en curso. Estas propuestas fueron comentadas por el Núcleo de Sociedad Civil.

Las mesas de trabajo dieron lugar a 17 compromisos consensuados entre la diversidad de actores participantes. Por otro lado, del proceso de consulta con dependencias de la APF se agregaron al Plan de Acción 2013-2015 nueve compromisos más. De esta manera el PA15 quedó conformado con un total de 26 compromisos. El PA15 fue presentado oficialmente el 29 de enero de 2014 y tuvo un espectro temporal de cumplimiento de dos años

6. LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS DEL PA15

6.1 Un terreno en otras condiciones

La Alianza para el Gobierno Abierto en México inició la puesta en marcha de los compromisos asumidos en el PA15 en un terreno significativamente distinto al que se encontraba años antes frente al Plan de Acción Original y el Plan de Acción Ampliado, lo que habilitó un escenario con algunas condiciones más positivas debido a la confluencia de los diversos factores.

A nivel político que México asumió el cargo de co-presidente y posteriormente Presidente de la Alianza para el Gobierno Abierto a nivel global el 1 de octubre de 2014. Esta responsabilidad motivó que la AGA se convirtiera en un proceso más importante para el gobierno, y se emitiera un mensaje generalizado intersectorial para contribuir al cumplimiento de los compromisos asignando tiempos y recursos humanos y financieros.

A nivel interno contar con una estructura de organización reconocida y funcional

(el Secretariado Técnico Tripartita), y con reglas establecidas para la toma de decisiones, permitió que sucedieran comunicaciones constantes para la toma de acuerdos sobre cómo coordinar y operar los primeros pasos en la implementación.

Por otra parte el hecho de que los compromisos fueran producto de una elaboración participativa que involucró, en la mayor parte de los casos, a las y los funcionarios que los implementarían, permitió que ya existiera un entendimiento compartido sobre la idea de gobierno abierto, la legitimidad de la interlocución con sociedad civil, el origen de los compromisos, su justificación, además de una valoración previa sobre la viabilidad de su cumplimiento a partir de la normatividad, competencias, capacidades y recursos internos institucionales para llevarlos a cabo.

6.2 Organizando la ejecución de los compromisos y la rendición de cuentas

Para habilitar y generar acuerdos sobre cómo implementar los compromisos del PA15, el Secretariado Técnico Tripartita decidió establecer “Planes de trabajo” para cada uno de los compromisos, generados también de manera colaborativa entre organizaciones y funcionarios, y compuestos por descripción, características y objetivo del compromiso, actividades, indicadores, fechas de cumplimiento y responsables.

Lo anterior permitió contar con un mayor entendimiento común entre sociedad civil y gobierno al establecer en un principio un piso común y una idea compartida de los pasos y criterios idóneos para llevar a cabo cada compromiso. También dichos “Planes de trabajo” establecieron el parámetro para la rendición de cuentas hasta 2015, al tener asociados indicadores y tiempos específicos para reportar los avances logrados.

Cada compromiso fue abanderado por una o más organizaciones del Núcleo de la Sociedad Civil, implicadas desde las mesas que le dieron lugar. Cada organización mantuvo una interlocución constante con las y los funcionarios implementadores a lo largo del tiempo, por lo que la existencia de un “Plan de trabajo” no eximió la existencia de un espacio permanente de interlocución centrado en la implementación de los compromisos. Este hecho pone de manifiesto la materialización de uno de los principios centrales de la Alianza para el Gobierno Abierto, la co-gobernanza, es decir, la implicación de la sociedad civil en la forma de hacer gobierno.

Ahora bien existieron notables diferencias en la relación entre las dependencias y las organizaciones, en algunos casos y principalmente debido al ingreso de nuevos funcionarios con el cambio de administración, que no formaron o bien que las autoridades responsables

6. La implementación de los compromisos del PA15

de implementar los compromisos cambiarán a lo largo del tiempo. Otro aspecto sumamente relevante a considerar tiene que ver con la interlocución entre sociedad civil y gobierno en relación a los compromisos vinculados a temas altamente sensibles, como los vinculados a temas de seguridad y justicia. En estos casos, el diálogo entre gobierno y sociedad civil puede darse en contextos con fuertes tensiones que generen una percepción de inseguridad, vulnerabilidad e incluso de riesgo para quienes desde la sociedad civil dialogan con autoridades.

Por otra parte, es importante destacar que el esfuerzo inicial de establecer planes de trabajo de común acuerdo entre gobierno y sociedad civil, no eximió que prevalecieran diferencias durante y al concluir el PA15, sobre la forma de implementación ideal de algún compromiso, lo que en algunos casos resultó en una diferencia sobre la percepción de su pleno cumplimiento.

Organizando la ejecución de los compromisos y la rendición de cuentas



6.3 Nuevas formas de rendición de cuentas

El ciclo de implementación del PA15 de la AGA en México se caracterizó por un gran interés e inversión en la innovación para el monitoreo de los compromisos de manera periódica y sostenida. Esto es sumamente relevante dado que para el Plan anterior (2011-2013) esta fue una de las mayores debilidades y por lo tanto un gran reto a superar, ya que no se contó con un mecanismo sistemático y continuo para dar seguimiento a los avances, más allá de las minutas de las reuniones entre organizaciones y funcionario público, que resultaban imposibles de sistematizar para poder tener una imagen actualizada y en tiempo real del progreso sobre el cumplimiento del Plan en su totalidad.

En el ciclo 2011-2013 el monitoreo y seguimiento de los compromisos dependió de la interlocución entre funcionarios y las organizaciones responsables de cada compromiso, por lo tanto, el conocimiento sobre el estatus de su implementación dependía exclusivamente de dichos actores.

Si bien esto se compartía en cierta medida con el resto de organizaciones del Núcleo de la Sociedad Civil o el Secretariado Técnico Tripartita durante sus reuniones, no existía un mecanismo para hacerlo de manera periódica o para socializarlo públicamente⁴⁸.

En el ciclo de ejecución del PA15 se crearon las siguientes herramientas para fortalecer el monitoreo y la rendición de cuentas:

1) **Tablero de seguimiento del PA15, sus logros y retos**

Con el objetivo de funcionar como una plataforma pública para la rendición de cuentas, se diseñó un sitio web con un tablero de seguimiento del Plan de Acción 2013-2015, como una herramienta permanente para el monitoreo y seguimiento que fuera amigable a las y los usuarios, fácil de navegar, interactivo y sencillo, que concentrara funcionalidades para observar en una sola vista el progreso en la implementación de los planes de trabajo asociados a cada compromiso.

Mediante un código de color semaforizado, el tablero ofreció una valoración sobre el estado de cumplimiento de cada compromiso en periodos de tres semestres (octubre 2014, marzo 2015 y julio 2015). El tablero incluía el texto completo del compromiso, el plan de trabajo, así como los datos de corresponsables de la Administración Pública Federal y organizaciones de la sociedad civil en darle seguimiento.

El progreso en la implementación del compromiso se reflejaba en una barra interactiva donde cada cuadro representaba una actividad que se clasificaba de color verde (completada), amarillo (en proceso) o gris (sin avance), según el grado de avance de la misma. Esta precisión es importante, ya que el hecho de que un compromiso tuviera una semaforización en color verde (completada) en algún punto del tiempo, no significaba necesariamente que el compromiso se hubiera cumplido, sino que las actividades planteadas en el Plan de Trabajo para su cumplimiento iban conforme a lo programado.

En esteesentido, desde el punto de vista de la ciudadanía, si bien el tablero de

seguimiento ofrecía una buena cantidad de información para comprender el contexto del compromiso, se requería un tiempo de exploración inicial para poder familiarizarse con la lógica detrás del mecanismo de seguimiento y poderlo interpretar.

Por otra parte es importante destacar que la asignación de color para la semaforización de cada compromiso se determinó solamente por parte de las personas responsables del compromiso desde el gobierno. Esta fue una de las principales inconformidades por parte de algunas organizaciones del Núcleo de Sociedad Civil, que no siempre vieron reflejada su percepción en los colores asignados para reportar el avance del compromiso.

Otra de las funcionalidades que ofrecía el tablero de seguimiento era la posibilidad de interactuar con las barras de progreso, en las que al dar clic se desplegaba además un valor porcentual sobre dicho avance, y se encontraba disponible para descarga en PDF una comunicación oficial, a forma de reporte, sobre el estado de avance durante ese periodo, firmado o rubricado por autoridades

involucradas. También se habilitó un panel de comentarios que contenía de forma diferenciada las aportaciones de funcionarios públicos y organizaciones de la sociedad civil, donde se vertieron notas explicativas relativas a razones del cumplimiento, incumplimiento o retraso, dado el caso, y en el cual también se podían observar diferencias de percepciones. Sin embargo, no en todos los compromisos se realizaron comentarios y es importante señalar que no se registraron aportaciones provenientes de la ciudadanía aunque existía la posibilidad.

Finalmente es importante destacar que las organizaciones del Núcleo de la Sociedad Civil no contaron con información sobre las estadísticas de consulta y uso del sitio, tanto en términos brutos de visitas únicas como desagregados por parámetros geográficos, y esta es una información esencial para conocer su nivel de usabilidad y un factor para conocer en qué medida podría existir una apropiación de los compromisos por parte de la ciudadanía, sobre todo ante la ausencia de comentarios de su parte.

2) ***Ejercicios de rendición de cuentas***

A lo largo del ciclo de implementación del PA15 se llevaron a cabo tres eventos públicos de rendición de cuentas con el objetivo de presentar y discutir el estado de avance de cumplimiento de los compromisos asumidos. El horizonte temporal en que se inscribió cada evento en relación al ciclo completo de implementación del PA15 determinó en gran medida su diseño y el sentido de las participaciones de sus participantes.

El 11 de noviembre de 2014 se llevó a cabo el primero, en el cual se presentó el tablero de seguimiento y cuya dinámica consistió en una ronda de presentación de los avances en cada compromiso por parte de las autoridades encargadas de su implementación, seguida de una respuesta de parte de las contrapartes de sociedad civil en relación a su percepción sobre el cumplimiento. El evento sólo contó con la asistencia de funcionarios involucrados en el proceso y organizaciones integrantes del Núcleo de la Sociedad Civil, su ventana a la ciudadanía en general fue la transmisión

en vivo en línea, lo que no permitió una interlocución con nuevos actores más allá de los ya involucrados.

Esta primera experiencia dio pie a un cambio de formato en el segundo ejercicio de rendición de cuentas del 14 de abril de 2015, que en contraste fue un evento abierto en el que se incentivó proactivamente la participación de organizaciones sociales y medios de comunicación. Se partió de una intervención inicial que presentó el momento en el ciclo de implementación del Plan de Acción, seguida por mesas de trabajo temáticas donde funcionarios presentaron los avances y los retos enfrentados a lo largo del periodo reportado, seguidos de un comentario de parte de la sociedad civil con su valoración al respecto.

En este segundo ejercicio de rendición de cuentas, los reportes se centraron en torno al avance en las actividades programadas en los Planes de Trabajo y en analizar la viabilidad de cumplir plenamente el compromiso teniendo en cuenta un horizonte de seis meses restantes para la conclusión del Plan de Acción 2015. Estos diálogos están

íntegramente documentados en video con audios legibles e imagen estable de alta calidad y fueron puestos en línea en el canal de YouTube de la Alianza por el Gobierno Abierto en México, sin embargo a la fecha de elaboración de este documento un total de cuatro videos sólo registran poco más de 40 visitas en un periodo de seis meses, es decir, un bajo índice de consulta.

La división de la rendición de cuentas en mesas de trabajo por una parte permitió profundizar en los compromisos de cada eje temático, pero por otra fraccionó la rendición de cuentas al llevarse a cabo estas de manera simultánea, por lo que hubo una imposibilidad real de tener una imagen panorámica de todo el proceso de manera integral, incluso de parte de las organizaciones del Núcleo de Sociedad Civil que participaron de diferentes mesas.

El tercer ejercicio de rendición de cuentas se llevó a cabo el 17 de septiembre de 2015, muy cercano al cierre en la implementación del Plan de Acción 2015, por lo que tuvo un sentido completamente distinto a los anteriores, no se enfocó en el proceso

o en el estado de avance de los compromisos sino en sus resultados e impactos sociales, y en casos pertinentes se elaboraron consideraciones relativas a su proceso de implementación.

Este evento estuvo abierto al público en general y no se reportó sobre todos los compromisos. El Secretariado Técnico Tripartita seleccionó compromisos representativos para dedicar más tiempo a tener diálogos sustantivos sobre estos compromisos. Además se prepararon video-resúmenes con el objetivo de presentar en viva voz de funcionarios y organizaciones de la sociedad civil involucrados en el proceso de implementación, un balance introductorio que sirviera de base para iniciar la discusión en cada una de las mesas.

El formato de acomodo para la rendición de cuentas también cambió intencionalmente, tuvo en este caso un formato circular donde no había una diferencia tajante entre audiencia y presentadores, sino que había una disposición física del espacio donde todas y todos los participantes

estuvieran situados en un mismo nivel, esto con el fin de fomentar un diálogo más horizontal e incentivar la participación de las y los asistentes sin distinciones. Otra diferencia importante radicó en la función de moderación, donde la persona que dirigió la discusión en torno a los compromisos seleccionados tenía una función más proactiva, ya no limitada a ceder la palabra o presentar a quienes hicieran uso de la voz, sino que fungía como un detonador de la discusión a partir de plantear una serie de preguntas a funcionarios y a representantes de la sociedad civil con el fin de reflexionar sobre los alcances y limitaciones desde una perspectiva más crítica. Se abordaron también los retos que prevalecen y líneas de acción potenciales que pueden retomarse rumbo a la elaboración del tercer Plan de Acción. Esto dio a algunas mesas un sentido más dinámico y reflexivo.

Este ejercicio de rendición de cuentas también se encuentra registrado en video y está disponible en el canal de YouTube de la Alianza para el Gobierno Abierto

en México, y a pesar de que la calidad del audio y de la imagen de este material es significativamente menor al segundo ejercicio de rendición de cuentas, sus estadísticas de visita indican un mayor tráfico de usuarios, registrando los tres videos que registran las mesas un total de 39 visitas en un periodo de tres semanas, que es prácticamente el mismo tráfico que los materiales del ejercicio de rendición de cuentas semestral anterior.

Un reto que prevaleció entre el segundo y tercer ejercicio de rendición de cuentas fue lograr tener una mirada total sobre los avances de los compromisos reportados, es decir, la rendición de cuentas fraccionada no contó con un contrapeso de conclusión sobre lo discutido en las mesas aunque sí se llevara a cabo una clausura del evento.

7. UNA TENSIÓN LATENTE EN UN CONTEXTO CONTRADICTORIO

Una tensión latente que ha permanecido en la preocupación de las organizaciones del Núcleo de la Sociedad Civil de la AGA en México desde su origen, tiene que ver con la envergadura o alcance de los cambios que esta busca lograr, cambios concretos en las distintas áreas de gobierno, que sean puntuales, específicos, concretos y medibles.

Sin embargo, más allá de estas problemáticas específicas, existe un marco mucho más amplio de incidencia de carácter estructural y que también está vinculado a la construcción de un gobierno abierto, pero que excede al alcance y a los objetivos de la AGA tal como ha sido concebida su forma de operación, pero que resultan cruciales para la vida política y social del país.

Esta tensión sin resolver, pone a convivir dos realidades que no se encuentran en sintonía sino que resultan contradictorias. Si bien es cierto que la Alianza está

logrando reformar prácticas concretas para la construcción de un gobierno abierto en lugares localizados de la Administración Pública Federal, a nivel macro prevalece un contexto que en contraste, sigue evidenciando que domina extensivamente un clima de opacidad, impunidad que es reflejo de formas de gobierno unilaterales y cerradas, marcadas por la falta de transparencia y alejadas de los intereses de la ciudadanía.

Esta situación paradójica se acentuó considerablemente a partir del segundo semestre de 2014 a partir de acontecimientos que se volvieron hitos de la realidad nacional y dominaron la discusión pública nacional en las que tanto el gobierno como la sociedad civil en general participaron, incluyendo por supuesto a las organizaciones integrantes del Núcleo de la Sociedad Civil participaron.

7. Una tensión latente en un contexto contradictorio

Lo anterior planteó una pregunta definitiva sobre la posibilidad de que convivan una iniciativa como la Alianza por el Gobierno Abierto en un contexto generalizado de crisis y desconfianza pública atravesada por temas de corrupción e impunidad en la estructura del Estado, con graves ataques a la libertad de expresión y al respeto de los derechos humanos.

Esta coyuntura de crisis de violencia y seguridad en el país, aunado a algunos escándalos de corrupción de alcance nacional sobre la adquisición de bienes por parte de integrantes del Ejecutivo federal, representó un momento crítico de discusiones, deliberaciones y posicionamientos de parte de las organizaciones del Núcleo de la Sociedad Civil, tanto fuera del ámbito de acción de la AGA pero también en el seno de las reuniones periódicas del Núcleo e incluso en espacios y acciones clave desde la Alianza.

Los acontecimientos que marcaron esta coyuntura fueron:

- *La desaparición de los 43 estudiantes normalistas de la Normal Rural de Ayotzinapa en septiembre de 2014, fue un hecho que cimbró a la opinión pública, la sociedad civil organizada, la ciudadanía en general en México y a la comunidad internacional debido a la profunda implicación que evidenció entre el crimen organizado y el Estado en sus tres niveles, que tuvo una respuesta oficial poco creíble, poco responsable e insuficiente por parte de las autoridades de procuración de justicia⁴⁹.*

Para el Núcleo de Sociedad Civil de la AGA en México resultó claro y contundente que construir una nueva relación entre gobierno y sociedad basada en los principios de gobierno abierto era absolutamente incompatible con la manera en que las estructuras del Estado en sus diferentes niveles estaban dando respuesta a los hechos e informando a la ciudadanía al respecto. Es así que este hecho, aunado a las ejecuciones extrajudiciales en el municipio de Tlatlaya, Estado de México; pusieron en duda por segunda ocasión en la historia de la AGA en México, la permanencia de las organizaciones del Núcleo de la Sociedad Civil en este esfuerzo.

En respuesta las organizaciones decidieron hacer manifiesta públicamente su preocupación y descontento llevando a cabo pronunciamientos y acciones públicas para hacer llegar su mensaje en el marco del Encuentro Regional de las Américas de la Alianza por el Gobierno Abierto llevado a cabo los días 17 y 18 de noviembre de 2014 en San José, Costa Rica.

Por una parte se emitió un pronunciamiento al que se sumaron organizaciones de 18 países de la región, señalando la incompatibilidad de presentarse a nivel internacional como un promotor de los principios del gobierno abierto y al mismo tiempo tener prácticas de simulación ante problemáticas nacionales de esta envergadura al interior, de la siguiente manera:

“México, como presidente de esta Alianza, debe fungir como ejemplo para los demás países y garantizar una relación de diálogo verdadero entre todos los órdenes de gobierno, poderes y la sociedad. La fragmentación existente entre las partes hace imposible que funja como guía y dé cumplimiento a los objetivos de esta iniciativa. Por esto, organizaciones de la

sociedad civil, académicos, activistas, programadores y desarrolladores de México y de las Américas se solidarizan con las familias de los jóvenes desaparecidos y con la sociedad mexicana y llaman al Gobierno Mexicano a mostrar un verdadero compromiso con el gobierno abierto (...) La indignación y el dolor no nos van a vencer. Es hora de que el Estado sepa que no toleraremos ni una simulación más. México necesita un cambio profundo”⁵⁰.

También se llevó a cabo una acción pública en la sede del Encuentro en Costa Rica, promovida por el Núcleo de la Sociedad Civil de la AGA en México, que consistió en dejar 43 asientos vacíos con las fotos de los estudiantes desaparecidos mientras un representante haciendo uso de la voz desde el pódium oficial del se pronunciaron las siguientes palabras:

“Cuarenta y tres de mis compatriotas mexicanos jóvenes estudiantes siguen en calidad de desaparecidos en una acción presumiblemente concertada entre autoridades públicas y el crimen organizado. Si ustedes se dan cuenta, mis colegas de la sociedad civil se han levantado, dejando cuarenta y tres asientos vacíos. Es un símbolo respetuoso en solidaridad con ellos y sus familias, con todas las familias que han pasado por un proceso similar en América Latina”⁵¹”

7. Una tensión latente en un contexto contradictorio

El Núcleo de la Sociedad Civil además elaboró una carta dirigida al Secretariado Técnico Tripartita en la que insiste enfáticamente en la relación inalienable que existe entre los principios de gobierno abierto y la realización plena de la justicia social, y vincula el contexto político al poco grado de avance que registraban al momento los compromisos relacionados a seguridad y justicia en el marco del Plan de Acción 2015, haciendo un llamado urgente a integrar una visión de derechos humanos y estado de derecho en los trabajos de la AGA en México.

- *La discusión en torno a la Ley General de Transparencia⁵², que se había caracterizado por un ejercicio innovador de co-creación entre sociedad civil y legisladores, fue amenazado por propuestas regresivas y no consensadas de parte de la Consejería Jurídica de Presidencia, representante del gobierno en AGA. Estas propuestas generaron preocupación y descontento que desde el punto de vista de algunos sectores de la sociedad civil organizada erosionaban la confianza en las instituciones (Colectivo por la Transparencia, 2015)⁵².*

Estas preocupaciones llegaron a un punto crítico tal que dieron origen al envío de una carta de parte del Núcleo de Organizaciones de Sociedad Civil dirigida al Secretariado Técnico Tripartita el 3 de febrero de 2015, manifestando su posición al respecto:

“ (...) las organizaciones que formamos parte de esta plataforma de interacción entre sociedad civil y gobierno, solicitamos al Poder Ejecutivo representado en este Secretariado Técnico, que retire sus propuestas y deje pasar la iniciativa de Ley General de Transparencia que fue construida de manera conjunta entre sociedad civil y legisladores en un ejercicio de co-creación inédito.

La Alianza para el Gobierno Abierto se funda en cuatro grandes pilares en los cuales se encuentra la transparencia y el acceso a la información, por lo que, la aprobación de una ley general que incluya estas disposiciones pondría en tela de juicio la verdadera disposición de este gobierno de alcanzar un gobierno abierto y cercano a la sociedad⁵³.

Asimismo, se emitió un posicionamiento público en torno a este tema el 23 de febrero de 2015, por parte de los entonces Co-Presidentes de la Sociedad Civil del Comité Directivo de la OGP a nivel global⁵⁴, en el que manifestaban su preocupación en los siguientes términos:

“durante la última semana, hemos escuchado expresiones de profunda preocupación de las organizaciones de la sociedad civil mexicana y de los comisionados del IFAI en vista de cambios al proyecto de ley de último minuto propuestos por el Poder Ejecutivo Federal, que pueden socavar logros clave alcanzados por las reformas constitucionales de transparencia de 2007 y 2014.

Como Co-Presidentes de sociedad civil de OGP, compartimos estas preocupaciones y hacemos un llamado al Gobierno de México y al Congreso para que aprovechen esta oportunidad para ratificar su compromiso con la transparencia, el acceso a la información y los procesos de co-creación con la sociedad civil, tal como corresponde a su rol de liderazgo internacional en OGP”⁵⁵.

8. EL IMPACTO DE LA AGA, ¿UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE SOCIEDAD CIVIL Y GOBIERNO?

A cuatro años del lanzamiento y operación de la Alianza para el Gobierno Abierto en México se pueden identificar logros y retos en diferentes dimensiones.

Los logros

En primera instancia los compromisos cumplidos en el marco de la AGA representan acciones puntuales, reconocibles que contribuyen a la transparencia y a la rendición de cuentas del gobierno federal en diferentes ámbitos de sus políticas públicas. Estos son logros concretos, inmediatos, medibles que atienden a problemáticas sociales relevantes.

A nivel político, ha incrementado sustancialmente el reconocimiento formal de la importancia de incorporar principios de gobierno abierto a la gestión pública. El tema figura en la agenda del Ejecutivo, así como en legislación de reciente creación (Ley General de Transparencia,

entre otras), además existe una promoción de esta agenda en entidades subnacionales que se desprende de la acción de la AGA en México, aunque aún representa retos importantes.

Pero sin duda la principal contribución de la AGA es haber dado forma a una plataforma de trabajo reconocida institucionalmente, con un andamiaje funcional basado en principios de co-gobernanza que ha puesto a dialogar en términos reales a diversos actores de la sociedad civil con ramas ejecutivas del gobierno, que antes de la AGA aunque pudieran compartir agendas o preocupaciones sobre mismos campos de acción, no tenían canales de comunicación, acuerdos de relación, y menos aún objetivos comunes de trabajo.

Los actores involucrados en la Alianza para el Gobierno Abierto desde su creación, han dado forma a un modelo

de operación propio, desarrollado desde México y que ha sido referencia para otros países que se han sumado a OGP a nivel global, un modelo que es producto de una interlocución constante entre actores de gobierno y sociedad civil, de procesos de negociación y toma de decisiones, estrategias de innovación e incidencia.

A lo largo de todo el proceso de operación de AGA en México se han generado propuestas para materializar principios en prácticas institucionales, y en todo momento se han desarrollado procesos de reflexión crítica y evaluaciones sobre su funcionamiento que han arrojado conclusiones que permiten reorientar su puesta en marcha para mejorar su funcionamiento.

La AGA ha generado a través del Secretariado Técnico Tripartita un espacio permanente de interlocución con una fórmula que valora de manera igualitaria las aportaciones de sociedad civil, gobierno y el órgano garante de transparencia en el país, y que basa su toma de decisiones en el común acuerdo. En este sentido se ha constituido un canal horizontal de interacción en el cual se discuten

diferentes posturas con el fin de llegar a entendimientos comunes. Este esfuerzo ha dado pie a una nueva forma de relación entre algunos actores sociales y gobierno, donde la sociedad civil es un actor clave con conocimientos, capacidades, recursos, información y expertise que incide sobre los cursos de acción gubernamentales a lo largo de un ciclo completo de creación, implementación, seguimiento y evaluación.

Los retos

Hasta el momento la voluntad, la alineación de recursos y los mecanismos de interlocución que ha generado la Alianza para el Gobierno Abierto en México se han acotado a los compromisos contenidos en los Planes de Acción suscritos bajo el marco de la Alianza. Sin embargo, es una necesidad imperante que estos logros representen cambios incrementales con un potencial de trascender a largo plazo no sólo en todas las instancias de la Administración Pública Federal, sino en todos los niveles de gobierno y en los tres Poderes de la Unión, donde acciones bajo la lógica de gobierno abierto se adopten de manera transversal y proactiva desde el Estado.

8. El impacto de la AGA, ¿una nueva relación entre sociedad civil y gobierno?

Especialmente en el contexto actual del país, donde impera un llamado urgente a transformar a profundidad la forma tradicional de gobernar, en el que las brechas entre gobierno y sociedad civil se han vuelto abismales, la capacidad de interlocución que se ha generado en el seno de la AGA, donde la sociedad civil no sólo participa ejerciendo una función de control sino dando forma a las soluciones de gobierno, la experiencia de la Alianza por el Gobierno Abierto podría ser un modelo relevante ante la crisis, pero requiere una voluntad de apertura sustantiva y profunda, y la alineación institucional que este proyecto ha tenido, en medio del contexto adverso en que nos encontramos. Como ha señalado el Núcleo de Sociedad Civil a lo largo de 2015, se debe demostrar que un gobierno comprometido con el gobierno abierto tiene un compromiso serio con la protección de los derechos humanos y el estado de derecho, a través de acciones concretas y contundentes.

De manera particular también se identifican los siguientes retos del modelo de la AGA en México a las puertas de la creación de su tercer Plan de Acción:

- Se debe desarrollar una mayor claridad entre la definición y los alcances conceptuales de “gobierno abierto”, su relación con la Alianza para el Gobierno Abierto como uno de los instrumentos posibles para su puesta en marcha, e incluso el nuevo marco legal e institucional en materia de transparencia tanto a nivel federal como estatal.

- Se debe consolidar a la Alianza para el Gobierno Abierto como un espacio estratégico de interlocución para la mejora de políticas públicas, no sólo a nivel federal sino a nivel subnacional en los estados, siendo capaces de recuperar los aprendizajes, las formas de relación y los mecanismos de toma de decisiones generados en la experiencia nacional, de otro modo se corre el grave riesgo de que los aprendizajes generados en los últimos cuatro años no representen un valor del que puedan

alimentarse las experiencias locales, y se enfrenten a retos y condiciones no óptimas para una auténtica redefinición de la relación entre sociedad civil y gobierno.

- Se debe ampliar el número de organizaciones que forma parte del Núcleo de Sociedad Civil, para que la Alianza para el Gobierno Abierto tenga el potencial de ser más representativo y extienda la plataforma de interlocución y co-gobernanza a un número más amplio y más diverso de preocupaciones sociales. Esto necesariamente implica una revisión y modificación de las estructuras de operación y toma de decisiones que existen actualmente, así como un análisis crítico de los recursos necesarios tanto humanos, físicos y financieros para asegurar su operatividad en las condiciones óptimas.

- Se deben adoptar compromisos que tengan capacidad de traducirse en un impacto directo en la vida de las personas, ya que hasta el momento algunos de los compromisos han tenido un valor mayormente dirigido hacia “infomediarios” o intermediarios de la información, es decir, a un sector específico de actores que trabaja en temas de transparencia, acceso a la información y uso de

tecnologías, y cuya intervención es imprescindible para darle a los productos de los compromisos un valor público para su uso social.

- Se debe desarrollar y poner en marcha una estrategia de comunicación ambiciosa que llegue más allá del sector de organizaciones de la sociedad civil que ya está interesado en el tema, y que sea capaz de superar el reto de difundir la Alianza para el Gobierno Abierto de manera amplia para lograr un reconocimiento y apropiación ciudadana de la misma como una herramienta relevante en la que puedan identificarse.

- Se debe asegurar que la Alianza para el Gobierno Abierto permanezca como una prioridad para el Ejecutivo federal, y en términos más amplios en la agenda pública, una vez concluida la Presidencia de México en la estructura internacional de OGP a nivel global, así como de sus logros, acuerdos, mecanismos y formas de operación consolidadas a lo largo de los últimos cuatro años.

8. El impacto de la AGA, ¿una nueva relación entre sociedad civil y gobierno?

•Se debe ampliar la participación de la sociedad civil con la inclusión de un mayor número de organizaciones. Desde febrero 2015 el STT lanzó una convocatoria pública y abierta (<http://gobabiertomx.org/noticias/interes-agamx/>) para que todos los actores interesados en sumarse a la AGA pudieran hacerlo, con el propósito de que la Alianza tenga el potencial de ser más representativa y extienda la plataforma de interlocución y co-gobernanza a un número más amplio y diverso de preocupaciones sociales. El proceso está en curso e implica una revisión y modificación de las estructuras de operación y toma de decisiones que existen actualmente, así como un análisis crítico de los recursos necesarios tanto humanos, físicos y financieros para asegurar su operatividad en condiciones óptimas. Es sin duda un paso fundamental para que el gobierno abierto incorpore la energía y las voces de un mayor número de actores y que eso se traduzca en mejores mecanismos de gobierno abierto que impacten la calidad de vida de las personas.

•Se debe encontrar la manera de incorporar, tanto al poder Legislativo como al poder Judicial en este esfuerzo de apertura gubernamental. Después de 4 años de implementación de la Alianza para el Gobierno Abierto en México, ha quedado claro que no se puede pensar en avanzar hacia un gobierno abierto sin incorporar los tres poderes y los tres ámbitos de gobierno.

•Se debe garantizar que la Alianza para el Gobierno Abierto se convierta en una plataforma que contribuya sustantivamente a superar la crisis de impunidad, corrupción y violaciones graves de derechos humanos que aqueja nuestro país.

9. BIBLIOGRAFÍA

Alianza para el Gobierno Abierto (2011). *Plan de Acción Original* [documento electrónico] México: Alianza para el Gobierno Abierto (Publicado en Septiembre 20, 2011)

Alianza para el Gobierno Abierto (2012). *Plan de Acción Ampliado* [documento electrónico] México: Alianza para el Gobierno Abierto (Publicado en Mayo 31, 2012)

Alianza para el Gobierno Abierto (2012). *Reporte de cumplimiento del primer año de trabajo* [documento electrónico] México: Alianza para el Gobierno Abierto (Publicado en Diciembre 14, 2012)

Alianza para el Gobierno Abierto (2012). Lineamientos. Grupo de Trabajo para la Elaboración y el Seguimiento del Plan de Acción Ampliado. [documento electrónico] México: Alianza para el Gobierno Abierto (Publicado en Abril, 2012)

Alianza para el Gobierno Abierto (2013). *Plan de trabajo para la elaboración del Plan de Acción México 2013-2015*. [documento electrónico] México: Alianza para el Gobierno Abierto (Publicado en Junio 21, 2013)

Alianza para el Gobierno Abierto (2014). *Plan de Acción 2013-2015* [en línea] México: Alianza para el Gobierno Abierto Disponible en: <http://assets.pa2015.mx/frontend/pdf/pa_aga_2015.pdf> (Publicado en Enero 29, 2014)

Alianza Para El Gobierno Abierto. *Requisitos*. [en línea] Disponible en: <http://www.open-govpartnership.org/es/c%C3%B3mo-funciona-ogp/requisitos> (Consultado en Octubre 1, 2015)

Blog Revolución (2014) *Protesta en cumbre regional de Gobierno Abierto por Ayotzinapa* [en línea] Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=0MLq5327LOg>> (Publicado en Noviembre 18, 2014)

9. Bibliografía

Calderón, César y Sebastián Lorenzo coords. (2010) *Open Government: Gobierno Abierto*. Jaén: Algón Editores.

Chatham House Royal Institute of International Affairs (2014). *Chatham House Rule*. Disponible en: <<https://www.chathamhouse.org/about/chatham-house-rule>> Londres. (Consultado en Octubre 1, 2015)

Civicus Consultores en Gestión Pública y Social SC (2013) *Balance general de las mesas temáticas de trabajo para la elaboración del Plan de Acción México 2013-2015*. [documento electrónico] (Publicado en Octubre 22, 2013)

Colectivo por la Transparencia (2015) *¿Y lo pactado en transparencia, señores Senadores?* [en línea] Disponible en: <<http://colectivoporlatransparencia.org/blog/46/y-lo-pactado-en-transparencia-senores-senadores>> (Publicado en Enero 15, 2015)

Conejero Paz, Enrique (2005) Globalización, gobernanza local y democracia participativa. En: *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* No. 52/53 pp. 13-31

Croley, Steven (2011) *A Status Report on the Administration's Commitment to Open Government* [en línea] EEUU: The White House. Disponible en: <<https://www.whitehouse.gov/blog/2011/09/16/status-report-administration-s-commitment-open-government>> (Publicado en Septiembre 16, 2011)

Franco, Edgar y Juan E. Pardinas (2013). El acceso a la información pública en México: Antecedentes, conquistas y retos. En: *10 años de transparencia en México*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. pp. 221-237. Disponible en: <<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/10%20a%C3%B1os%20de%20Transparencia%20en%20M%C3%A9xico.pdf>>

Gutiérrez, Paulina y Almudena Ocejo (2013). *Informe independiente de avance*. México, informe de progreso 2011-2013. [en línea] Washington DC: Open Government Partnership. Disponible en: <<http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico%20for%20Public%20Comment.pdf>>

Ibarra, Paulina (2013). OGP México. Reformulando el Plan de Acción a partir del diálogo. México. En: *Estudios de caso sobre OGP en Chile, Perú y México*. The OGP Civil Society Hub. Disponible en: <<http://www.ogphub.org/es/blog/estudios-de-caso-sobre-ogp-en-chile-peru-y-mexico/>> (Publicado en Mayo 9, 2013)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014) *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* (ENVIPE, 2014) [en línea] Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_09_7.pdf> (Publicado en Septiembre 30, 2014)

Kanani, Rahim (2011). *Open Government Partnership: An Interview with Maria Otero, Under Secretary of State*. [en línea] EEUU: Forbes. Disponible en: <<http://www.forbes.com/sites/rahimkanani/2011/08/15/open-government-partnership-an-interview-with-maria-otero-under-secretary-of-state/>> (Publicado en Agosto 15, 2011)

Marván Laborde, María. (2007). *Avances y retos de la transparencia en México*. [Power Point] México D.F. Disponible en: <http://www.infodf.org.mx/iaipdf/extra/maria_marvan_slides.pdf> (Publicado en Noviembre 22, 2007)

Montecinos, Egon (2012) Gestión municipal participativa: entre la nueva gerencia pública y la gobernanza democrática. *En Revista Venezolana de Gerencia*, Vol. 17, Núm. 58, Abril-Junio, 2012, Venezuela: Universidad del Zulia, pp. 345-364

Obama, Barack (2009). *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies on Transparency and Open Government*. [en línea] EEUU: The White House. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment> (Publicado en Enero 21, 2009)

Open Government Partnership (2011). *Open Government Declaration*. [en línea] Disponible en: <<http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>> (Publicado en Septiembre, 2011)

9. Bibliografía

Open Government Partnership (2014). *Four-Year Strategy 2015-2018*. [en línea] Disponible en: <<http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/4YearAP-Online.pdf>> (Publicado en Agosto, 2014).

Open Government Partnership (2015). *Posicionamiento de la Co-Presidencia de Sociedad Civil de OGP sobre la Ley General de Transparencia en México*. [en línea] Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/blog/open-government-partnership/2015/02/21/ogp-civil-society-co-chairs-statement-general#_ftn1> (Publicado en Febrero 21, 2015).

Otero, María y Carolin Mauldin (2013). *Shattering Decades of Diplomatic Protocol*. EEUU: Stanford Social Innovation Review. [en línea] Primavera 2013. Disponible en: <http://ssir.org/articles/entry/shattering_decades_of_us_diplomatic_protocol>

Pérez Garrido, Haydeé. (2012) *Transparencia y gobierno abierto en el DF, ¿para qué?*. Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, México D.F. pp. 9

Pérez Garrido, Haydeé. (2013). *Retos y perspectivas de la Alianza para el Gobierno Abierto en México*. [Power Point] Presentado en Mesa de Consulta Plan Nacional de Desarrollo, México D.F. (Publicado en Abril 11, 2013)

Pérez Garrido, Haydeé (2014). *¿Gobierno abierto sin justicia social?*. [en línea] México: Sin Embargo MX. Disponible en: <<http://www.sinembargo.mx/opinion/18-11-2014/29202>> (Publicado en Noviembre 18, 2014)

Presidencia de la República (2013). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México: Diario Oficial de la Federación. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013 (Publicado en Enero 2, 2013)

Ramírez Alujas, Álvaro (2010) Innovación en la gestión pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea. En: *Buen Gobierno* No. 9 Jul-Dic 2010. pp. 2-35

Secretaría de Gobernación (2012). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México: *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg/LFTAIPG_orig_11jun02.pdf> (Publicada en Junio 11, 2002)

Secretaría de Gobernación. (2012). *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP 2012) Principales Resultados*. [Power Point] México D.F. (Publicado en Noviembre 12, 2012)

Secretariado Técnico Tripartita (2013) Minuta. [documento electrónico] México. (Publicado en Julio 5, 2013).

The OGP Civil Society Hub. *Preparing: Drafting the First Action Plan*. Disponible en: <http://www.ogphub.org/basics/engaging-as-civil-society-why-and-how/preparing-drafting-the-first-action-plan/>

Tinsé, Martin (2013). *Philanthropy Can Catalyze an Open Government Movement* [en línea] Primavera 2013. Disponible en: <http://ssir.org/articles/entry/philanthropy_can_catalyze_an_open_government_movement>

Transparencia Mexicana (2014) *Enfoque para México del Índice de la percepción de la corrupción 2014 México*. [en línea] Disponible en: <<http://www.tm.org.mx/ipc2014/>> (Publicado en Diciembre 2, 2012)

Transparencia Mexicana (2014). *Demanda sociedad civil de las Américas al gobierno mexicano garantizar espacios de confianza con su ciudadanía* [en línea] Disponible en: <<http://www.tm.org.mx/comunicado-ayotzinapa/>> (Publicado en Noviembre 17, 2014)

Transparencia Mexicana (2015). *Carta de las OSCs dirigida al Secretariado Técnico Tripartita de la Alianza para el Gobierno Abierto* [en línea] Disponible en: <<http://www.tm.org.mx/carta-de-las-oscs-dirigida-al-secretariado-tecnico-tripartita-de-la-alianza-para-el-gobierno-abierto/>> (Publicado en Febrero 11, 2015)

9. Bibliografía

Transparency and Accountability Initiative (2011) *Opening government. A guide to best practice in transparency, accountability and civic engagement across the public sector* [en línea] Disponible en: <<http://www.egov.gov.iq/egov-iraq/resources/doc/NeGTP/Data%20Policy/Additional%20reading/Opening-Government.pdf>>

Transparency and Accountability Initiative (2011). Press Release Transparency & Accountability Initiative welcomes launch of Open Government Partnership. [en línea] Londres: Open Society Foundation. Disponible en: <<http://www.transparency-initiative.org/news/ogp-launch-july2011>> (Publicado en Julio 12, 2011)

U.S. Department of State (2011). *Remarks at the Open Government Partnership High-Level Meeting by Hillary Rodham Clinton* [en línea] EEUU. Disponible en: <<http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/07/168049.htm>> (Publicado en Julio 12, 2011)

10.GLOSARIO

AGA Alianza para el Gobierno Abierto

APF Administración Pública Federal

IFAI Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

INAI Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

IRM Mecanismo de Revisión Independiente

OGP Open Government Partnership

OSC Organizaciones de la Sociedad Civil

PAO Plan de Acción Original

PAA Plan de Acción Ampliado

PA15 Plan de Acción 2013-2015

SFP Secretaría de la Función Pública

STT Secretariado Técnico Tripartita

11. NOTAS AL PIE

¹En adelante *Open Government Partnership* (OGP) hará referencia a la iniciativa de carácter global, mientras que Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) se utilizará para hacer referencia a la experiencia en México.

²Transparencia Mexicana (2014) *Enfoque para México del Índice de la percepción de la corrupción 2014 México*. [en línea] Disponible en: <<http://www.tm.org.mx/ipc2014/>> (publicado Diciembre 2, 2012)

³Pérez Garrido, Haydeé. (2013, Abril 11). *Retos y perspectivas de la Alianza para el Gobierno Abierto en México*. [Power Point] Presentado en Mesa de Consulta Plan Nacional de Desarrollo, México D.F.

⁴Pérez Garrido, Haydeé. (2012) *Transparencia y gobierno abierto en el DF, ¿para qué?*. Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, México D.F. pp. 9

⁵Ramírez Alujas, Álvaro (2010) Innovación en la gestión pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea. En: *Buen Gobierno* No. 9 Jul-Dic 2010. pp. 2-35

⁶Montecinos, Egon (2012) Gestión municipal participativa: entre la nueva gerencia pública y la gobernanza democrática. En *Revista Venezolana de Gerencia*, Vol. 17, Núm. 58, Abril-Junio, 2012, Venezuela: Universidad del Zulia, pp. 345-364

⁷Pérez Garrido (2012) op. cit.

⁸Kanani, Rahim (2011). *Open Government Partnership: An Interview with Maria Otero, Under Secretary of State*. [en línea] USA: Forbes. Disponible en: <<http://www.forbes.com/sites/rahimkanani/2011/08/15/open-government-partnership-an-interview-with-maria-otero-under-secretary-of-state/>> (publicado Agosto 15, 2011)

⁹Otero, María y Carolin Mauldin (2013). *Shattering Decades of Diplomatic Protocol*. USA: Stanford Social Innovation Review. [en línea] Primavera 2013. Disponible en: <http://ssir.org/articles/entry/shattering_decades_of_us_diplomatic_protocol>

¹⁰OBAMA, BARACK (2009). *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies on Transparency and Open Government*. [en línea] USA: The White House. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment> (Publicado Enero 21, 2009)

¹¹Open Government Directive.

¹²Siendo las cuatro acciones: 1) Publicar información del gobierno en línea, 2) Mejorar la calidad de la información gubernamental, 3) Crear e institucionalizar una cultura de gobierno abierto y 4) Crear y habilitar un marco de políticas para el gobierno abierto.

¹³Transparency and Accountability Initiative (2011). Press Release Transparency & Accountability Initiative welcomes launch of Open Government Partnership. [en línea] Londres: Open Society Foundation. Disponible en: <<http://www.transparency-initiative.org/news/ogp-launch-july2011>> (Publicado en Julio 12, 2011)

¹⁴International Budget Partnership and Revenue Watch Institute.

¹⁵Tinsé, Martin (2013). *Philanthropy Can Catalyze an Open Government Movement*. [en línea] Primavera 2013. Disponible en: <http://ssir.org/articles/entry/philanthropy_can_catalyze_an_open_government_movement>

¹⁶Transparency and Accountability Initiative (2011) *Opening government. A guide to best practice in transparency, accountability and civic engagement across the public sector*. Londres. [en línea] Disponible en: <<http://www.egov.gov.iq/egov-iraq/resources/doc/NeGTP/Data%20Policy/Additional%20reading/Opening-Government.pdf>>

¹⁷U.S. Department of State (2011). *Remarks at the Open Government Partnership High-Level Meeting by Hillary Rodham Clinton*. [en línea] EEUU. Disponible en: <<http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/07/168049.htm>> (Publicado en Julio 12, 2011)

¹⁸En adelante identificados para propósito de los calendarios de implementación de la iniciativa, como el Grupo 1.

¹⁹Africa Centre for Open Governance (Kenia), Instituto de Estudos Socioeconômicos (Brasil), Instituto Mexicano para la Competitividad (México), International Budget Partnership (Internacional), MKSS (India), National Security Archive (EEUU.), Revenue Watch Institute (Internacional), Transparency and Accountability Initiative (Internacional), and Twaweza (Tanzania).

²⁰Albania, Azerbaiyán, Bulgaria, Canadá, Chile, Colombia, Croacia, República Checa, República Dominicana, El Salvador, Estonia, Georgia, Ghana, Guatemala, Honduras, Israel, Italia, Jordania, Kenia, Letonia, Liberia, Lituania, Macedonia, Malta, Moldavia, Mongolia, Montenegro, Países Bajos, Perú, República de Corea, Rumania, República de Eslovaquia, España, Suecia, Tanzania, Turquía, Ucrania y Uruguay

²¹Celebrada los días 17-18 de Abril de 2012 en Brasilia, Brasil.

²²Franco, Edgar y Juan E. Pardinas (2013). El acceso a la información pública en México: Antecedentes, conquistas y retos. En: *10 años de transparencia en México*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. pp. 221-237. Disponible en: <<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/10%20a%C3%B1os%20de%20Transparencia%20en%20M%C3%A9xico.pdf>>

²³Secretaría de Gobernación (2012). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México: Diario Oficial de la Federación (publicada en Junio 11, 2002). Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg/LFTAIPG_orig_11jun02.pdf>

²⁴Marván Laborde, María. (2007, Noviembre 22). Avances y retos de la transparencia en México. [Power Point] México D.F. Disponible en: <http://www.infodf.org.mx/iaipdf/extra/maria_marvan_slides.pdf>

²⁵Primero a través de Coordinación de Asesores de la Presidencia de la República y la Secretaría de Relaciones Exteriores hasta agosto de 2011, cuando los releva la Secretaría de la Función Pública (SFP).

²⁶Como son la Conferencia Anual, el Comité Directivo y sus subcomités, la Unidad de Apoyo, los procesos de reporte y asuntos sobre financiamiento.

²⁷Open Government Partnership (2014). Four-Year Strategy 2015-2018. [en línea] Disponible en: <<http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/4YearAP-Online.pdf>> (Publicado en Agosto, 2014)

²⁸1) Trabajar con la sociedad civil para desarrollar un plan de acción de OGP, 2) Cumplir los compromisos OGP de acuerdo con el cronograma del plan de acción, 3) Elaborar un informe anual de autoevaluación, 4) Participar en el proceso de investigación del Mecanismo Independiente de Evaluación, y 5) Contribuir al aprendizaje entre pares en la Alianza

²⁹Alianza Para El Gobierno Abierto. Requisitos. [en línea] Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/es/c%C3%B3mo-funciona-ogp/requisitos> (Consultado en Octubre 1, 2015)

³⁰CitiVox inició formalmente la representación en AGA en seguimiento a la agenda de datos abiertos y digital y posteriormente fue Social TIC quien dio seguimiento.

³¹Del inglés *Type II Partnerships*, fueron alianzas voluntarias entre gobiernos nacionales, subnacionales, actores del sector privado y de la sociedad civil; surgidas en el marco de la Cumbre de la Tierra (Johannesburgo, 2001), con el objetivo de hacer cumplir metas de desarrollo sustentable.

³²Después denominado “Plan de Acción Original” (PAO).

³³1) Mejora de servicios públicos, 2) Aumentar la integridad pública, 3) Manejo de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia, 4) Construcción de comunidades seguras y, 5) Aumento en la rendición de cuentas por parte de las empresas.

³⁴Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), Comisión Reguladora de Energía (CRE), Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS), Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI), Instituto Nacional de Migración (INAMI), Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), Procuraduría General de la República (PGR), Servicio de Administración Tributaria (SAT), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Energía (SENER), Secretaría de la Función Pública (SFP), Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) y Petróleos Mexicanos (PEMEX).

³⁵Alianza para el Gobierno Abierto (2012). *Reporte de cumplimiento del primer año de trabajo* [documento electrónico] México: Alianza para el Gobierno Abierto (Publicado en Diciembre 14, 2012).

³⁶Ídem.

³⁷Específico (Specific), Medible (Mesurable), Factible (Actionable), Relevante (Relevant) y Asociado a tiempos (Time-bound).

³⁸Gutiérrez, Paulina y Almudena Ocejo (2013). *Informe independiente de avance. México, informe de progreso 2011-2013*. [en línea] Washington DC: Open Government Partnership. Disponible en: <<http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico%20for%20Public%20Comment.pdf>>

³⁹Alianza para el Gobierno Abierto (2012). Plan de Acción Ampliado [documento electrónico] México: Alianza para el Gobierno Abierto (Publicado en Mayo 31, 2012) pp.2

⁴⁰Gutiérrez y Ocejo (2013) op. cit.

⁴¹Presidencia de la República (2013). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México: Diario Oficial de la Federación (publicado en Enero 2, 2013). Disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013>

⁴²Ibarra, Paulina (2013). OGP México. Reformulando el Plan de Acción a partir del diálogo. México. En: Estudios de caso sobre OGP en Chile, Perú y México. (Publicado Mayo 9, 2013). The OGP Civil Society Hub. Disponible en: <<http://www.ogphub.org/es/blog/estudios-de-caso-sobre-ogp-en-chile-peru-y-mexico/>>

⁴³Alianza para el Gobierno Abierto (2012) *Reporte de cumplimiento... op. cit.*

⁴⁴Gutiérrez y Ocejo (2013) op. cit.

⁴⁵Secretariado Técnico Tripartita (2013) *Minuta*. [documento inédito] México. (Publicada en Julio 5, 2013).

⁴⁶Civicus es un grupo de consultores que ofrece servicios de asesoría, investigación y desarrollo institucional a organizaciones gubernamentales, privadas y sin fines de lucro, para fortalecer sus capacidades de resolución de problemas de interés público.

⁴⁷Chatham House Royal Institute Of International Affairs (2014). Chatham House Rule. Disponible en: <<https://www.chathamhouse.org/about/chatham-house-rule>> London.

⁴⁸Ver apartado 4.2 del presente documento.

⁴⁹Un año después de la desaparición de los 43 normalista el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, difundió su revisión de las investigaciones y reveló muchos errores y omisiones.

⁵⁰Transparencia Mexicana (2014). Demanda sociedad civil de las Américas al gobierno mexicano garantizar espacios de confianza con su ciudadanía. México. [en línea] Disponible en: <<http://www.tm.org.mx/comunicado-ayotzinapa/>> (Publicado en Noviembre 17, 2014).

⁵¹Blog Revolución (2014) *Protesta en cumbre regional de Gobierno Abierto por Ayotzinapa* [en línea] Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=0MLq5327LOg>> (Publicado en Noviembre 18, 2014).

⁵²Colectivo por la Transparencia (2015) *¿Y lo pactado en transparencia, señores Senadores?* [en línea] Disponible en: <<http://colectivoporlatransparencia.org/blog/46/y-lo-pactado-en-transparencia-senores-senadores>> (Publicado en Enero 15, 2015).

⁵³Transparencia Mexicana (2015). *Carta de las OSCs dirigida al Secretariado Técnico Tripartita de la Alianza para el Gobierno Abierto*. [en línea] Disponible en: <<http://www.tm.org.mx/carta-de-las-oscs-dirigida-al-secretariado-tecnico-tripartita-de-la-alianza-para-el-gobierno-abierto/>> (Publicado en Febrero 11, 2015).

⁵⁴Suneeta Kaimal es Directora del *Natural Resources Governance Institute* (Estados Unidos) y Alejandro González Arreola es Director Ejecutivo de GESOC, Gestión Social y Cooperación, A.C. (México). Ambos Co-Presidentes de Sociedad Civil del Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto.

⁵⁵Open Government Partnership (2015). *Posicionamiento de la Co-Presidencia de Sociedad Civil de OGP sobre la Ley General de Transparencia en México*. [en línea] Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/blog/open-government-partnership/2015/02/21/ogp-civil-society-co-chairs-statement-general#_ftn1> (Publicado en Febrero 21, 2015).



México es uno de los ocho países fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), lanzada a nivel global en septiembre de 2011 como una iniciativa con el objetivo de construir compromisos que contribuyan a la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación tecnológica en los gobiernos, con el fin de fortalecer la gobernanza y combatir la corrupción.

Como pionera, la experiencia en México tuvo el reto y la oportunidad de definir un modelo propio que dio pie a una nueva relación entre sociedad civil y gobierno, producto de una serie de interacciones, momentos decisivos, balances de poder y construcción de acuerdos entre distintos actores.

Este libro documenta el devenir de una relación en constante revisión y transformación desde la perspectiva de las ocho organizaciones del Núcleo de la Sociedad Civil de la AGA en México, y articula una línea cronológica que va desde su surgimiento hasta la implementación del Plan de Acción 2013-2015.

