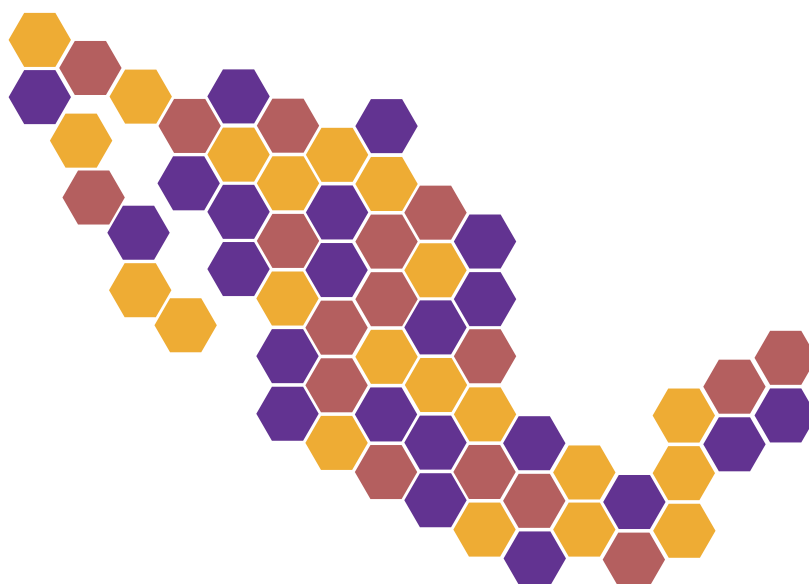


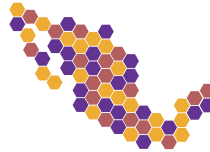
GUÍA

de implementación
de Gobierno Abierto.

Un aporte desde
Sociedad Civil.



Núcleo de la
Sociedad Civil para
el Gobierno Abierto
en México



Elaboración

Tomás Severino y Javier Moro

Revisión

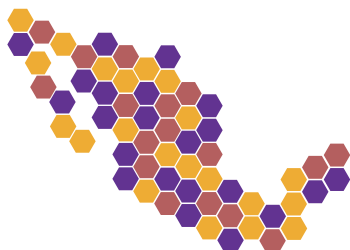
ARTICLE 19 México y Centroamérica; Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas; Cultura Ecológica; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Gestión Social y Cooperación, A.C.; Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.; México Evalúa; Observatorio Nacional Ciudadano; SocialTIC y Transparencia Mexicana.

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.



ISBN : 978-607-8569-34-2
Ciudad de México, Febrero 2019
1ra. Impresión

ÍNDICE



• Introducción	4
----------------------	---

CAPÍTULO I CONCEPTO DE GOBIERNO ABIERTO..... 5

• ¿Qué es el Gobierno Abierto?.....	5
• ¿Qué es OGP o la Alianza para el Gobierno Abierto?	6
• <i>Open Government Partnership</i> y México	10
• Planes de acción de Gobierno Abierto en México	11

CAPÍTULO II EJERCICIOS LOCALES DE GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO 17

• ¿Cómo han funcionado en México los ejercicios locales? 19	
• Ejemplos de Compromisos de los Planes de Acción de los Ejercicios Locales de Gobierno Abierto.....	21
• Programa de formación de agentes locales de cambio en Gobierno Abierto y desarrollo sostenible.....	23
• Programa local de <i>OGP</i>	23

CAPÍTULO III COCREACIÓN DE PLANES DE ACCIÓN Y COMPROMISOS..... 26

• Gobernanza	29
• La Cocreación	29
• Las etapas del proceso para la construcción de un plan de acción.....	30
• Estándares de cocreación y participación, OGP	40
• Difusión de la información conjuntas. Requisitos básicos vs. avanzados	41
• Ciclo del plan de acción.....	41
• Componentes de participación y cocreación	42
• Reflexiones finales sobre el proceso de cocreación.....	43
• Referencias Bibliográficas.....	47

Introducción

Esta guía sobre Gobierno Abierto busca ofrecer un panorama general sobre los alcances de este concepto, así como algunos referentes internacionales y nacionales que se han utilizado para la construcción de los planes de acción. Fue pensada para contribuir en el desarrollo de los ejercicios en los estados del país y en los futuros ejercicios a nivel federal. Se sustenta en la experiencia del Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil (que han trabajado desde el 2011 en los cuatro Planes de Acción en México de la Alianza para el Gobierno Abierto).

Los desafíos de las múltiples problemáticas sociales, políticas y económicas actuales, requieren formas distintas de enfrentarlas y del involucramiento de la sociedad en los temas de lo público. En este contexto entran en acción mecanismos como la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), en donde el trabajo conjunto entre gobierno y Sociedad Civil, innovando espacios de diálogos, busca generar soluciones a los problemas públicos que aquejan a nuestra sociedad.

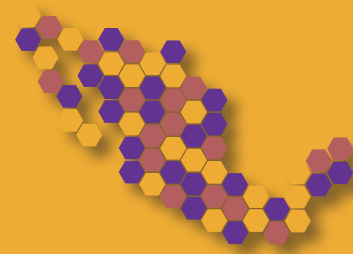
Hemos dividido esta guía en tres partes: la primera contiene información de los aspectos generales sobre el concepto de Gobierno Abierto y la Alianza para el Gobierno Abierto; la segunda aborda los alcances del Gobierno Abierto en México a partir de los Ejercicios Locales impulsados desde el INAI; la tercera parte contiene información sobre cómo se materializa el Gobierno Abierto en el proceso de elaboración de los Planes de Acción.

A lo largo de esta Guía se cuentan con referencias de los lineamientos de la Alianza para el Gobierno Abierto, del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, además de referencias bibliográficas y de fuentes de información pertinentes en la materia, incluyendo ejemplos de compromisos a nivel federal y local. La información también surge de la experiencia del Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil, a partir de la interacción que se ha sostenido con gobiernos, organizaciones, personas de Sociedad Civil y órganos garantes en los distintos estados y foros en los que hemos participado en los temas de Gobierno Abierto.

Uno de los factores que consideramos críticos para los trabajos de construcción de procesos de Gobierno Abierto, es el contar desde el inicio con información común y compartida sobre *qué es y de qué se trata* esta iniciativa. La información en etapas tempranas es clave para generar entendimientos similares y “el piso parejo” entre las personas, organizaciones e instituciones que se integran a éstos. En este sentido, esta Guía busca abonar a una mejor comprensión sobre lo que es Gobierno Abierto y su materialización.

CAPÍTULO I

Concepto de Gobierno Abierto



Existen diversas definiciones de Gobierno Abierto. Desde el Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil (NOSC)¹ hemos optado por compartir como referentes las siguientes definiciones para delimitar la narrativa de esta guía.

Álvaro Ramírez Alujas, comenta que: “El Gobierno Abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de la burocracias estatales” (Ramírez Alujas, 2011).

César Calderón y Lorenzo Sebastián definen al Gobierno Abierto como “Aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus 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).

¿Qué es el Gobierno Abierto?

Entonces, a partir de nuestra experiencia, entendemos Gobierno Abierto como **un espacio de diálogo horizontal entre autoridades y ciudadanía; como una forma colaborativa de relación entre gobierno y sociedad civil para construir conjuntamente algunas de las soluciones a problemas públicos.**

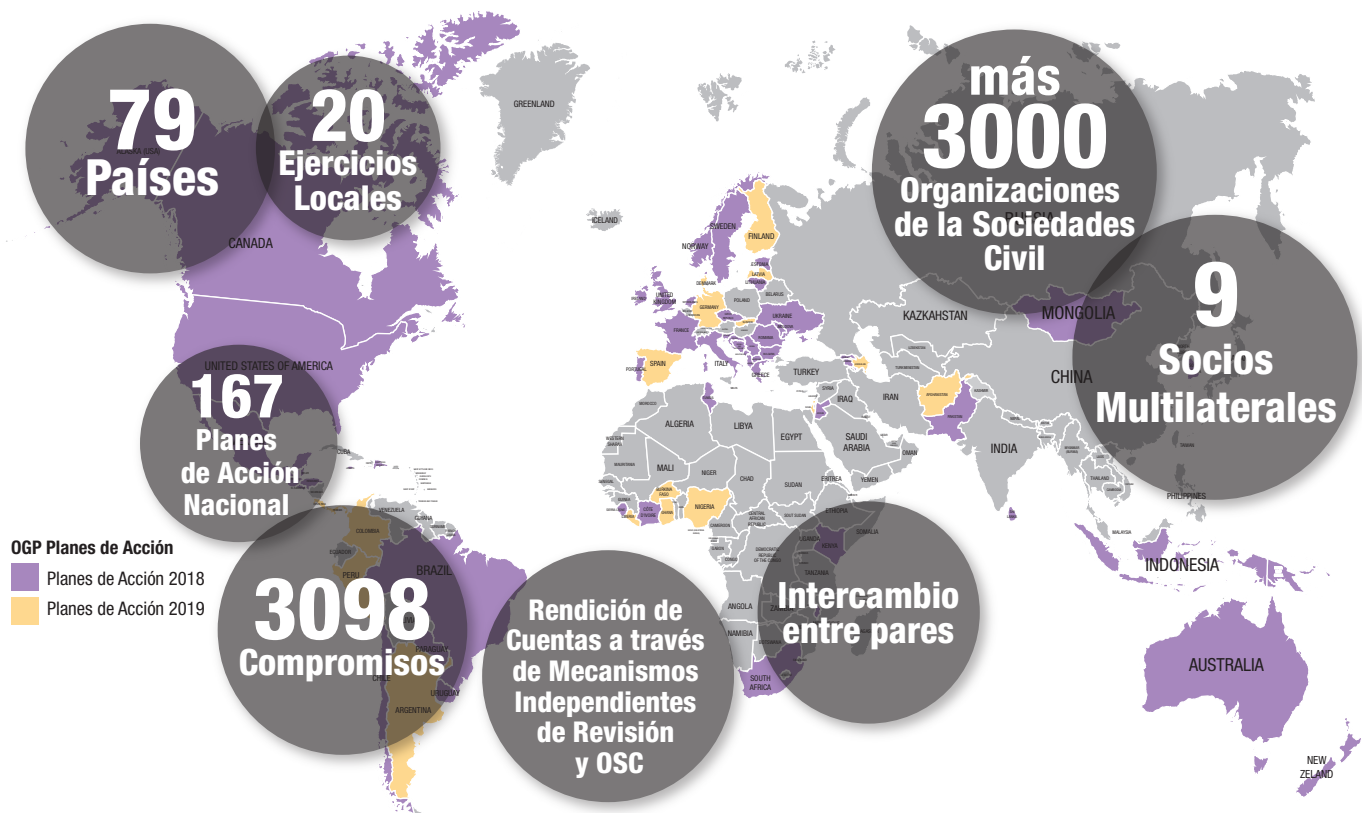
¹ Conformado por ARTICLE 19 México y Centroamérica; Contraloría Ciudadana; Cultura Ecológica; Fundar; IMCO; GESOC A.C.; México Evalúa; Observatorio Nacional Ciudadano; Transparencia Mexicana; SocialTic.



¿Qué es OGP o la Alianza para el Gobierno Abierto?

“La Alianza por el Gobierno Abierto -*Open Government Partnership*- surge en enero de 2011 cuando un pequeño grupo de líderes gubernamentales y de la Sociedad Civil de la comunidad global se reunieron en Washington, D.C., alrededor de esta idea, materializándose la Alianza para el Gobierno Abierto como una coalición *multiactor* voluntaria que busca contribuir a fortalecer la gobernanza, aumentando la capacidad de respuesta del gobierno hacia la ciudadanía, combatiendo la corrupción, promoviendo la eficiencia económica, impulsando la innovación y la mejora de los servicios públicos, mediante la colaboración entre las autoridades, la Sociedad Civil y actores del sector privado.”²

OGP en números



² La Alianza para el Gobierno Abierto. Una visión desde la sociedad civil. Lourdes Barrera. NOSC. 2a Impresión. Agosto de 2018

Ciclo de participación de un país miembro de OGP



Fuente: OGP

La idea general de concepto de Gobierno Abierto es concertar un entendimiento entre Sociedad Civil y gobiernos para acordar temas y acciones que avancen en la solución conjunta de problemas públicos y sociales. Los países miembros de la Alianza adoptan un plan de acción bianual, mediante el cual se comprometen a implementar los cuatro ejes de Gobierno Abierto: Transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación.

Transparencia y acceso a la información

Instrumentos normativos y prácticas de gestión orientados a asegurar la apertura de procesos y la disponibilidad de la información gubernamental.



Permite:

- Tomar mejores decisiones.
- Mejorar la participación de las personas en asuntos públicos.
- Vigilar al gobierno.

Participación ciudadana

Instrumentos y prácticas dinámicas mediante las cuales las demandas y las necesidades de la ciudadanía y de los grupos sociales pueden ser incorporadas en los procesos de diseño, decisión, implementación y evaluación de las políticas públicas.



Permite:

- Incorporar demandas sociales en el diseño de políticas públicas.
- Construir espacios de diálogo entre gobierno y ciudadanía.
- Co-crear y decidir colectivamente en asuntos públicos.

Rendición de cuentas

Procesos y actividades de control, seguimiento, vigilancia que permiten a los ciudadanos monitorear, evaluar y exigir cuentas a autoridades y funcionarios gubernamentales.



Permite

- Monitorear las políticas públicas.
- Evaluar el trabajo de funcionarios.
- Exigir cuentas al gobierno.

Innovación

Modelo de gestión orientado a atender y solucionar problemas públicos, a través de instrumentos, herramientas y tecnologías diferentes a las tradicionalmente utilizadas.

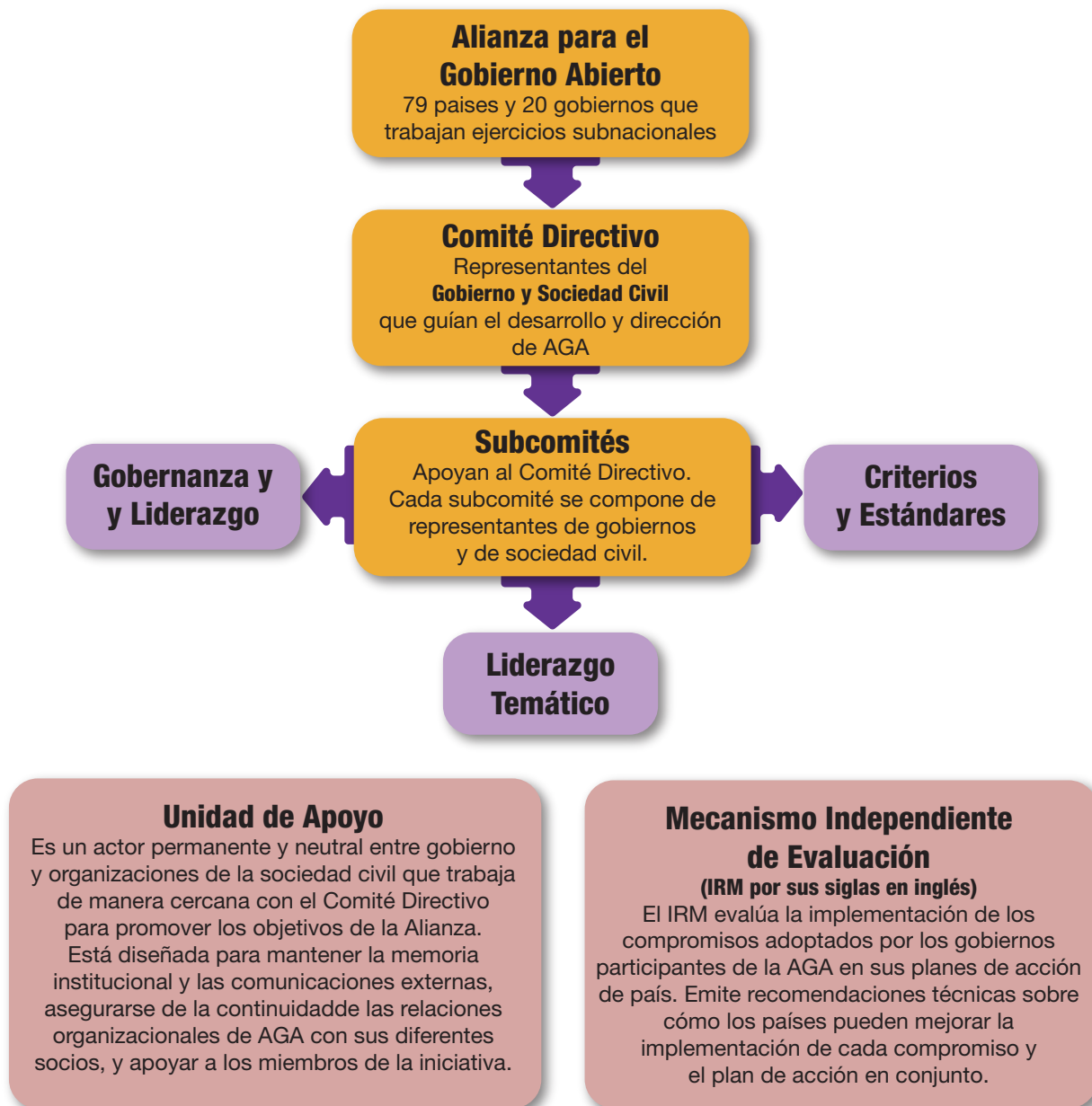


Permite:

- Eficientar la gestión pública.
- Acercar la información pública a la ciudadanía.
- Potenciar la participación ciudadana.
- Innovar en la solución de problemas.

UN APOORTE DESDE SOCIEDAD CIVIL.

La OGP a nivel global cuenta con una estructura operativa para dar cauce, seguimiento y apoyo a los miembros en la instrumentación de los trabajos nacionales y la coordinación de éstos.



Para mayor información sobre OGP; consultar
<https://www.opengovpartnership.org/tag/alianza-de-gobierno-abierto>

Open Government Partnership y México

En el año 2011, México fue invitado para formar parte del grupo fundador de OGP junto con EUA, Reino Unido, Filipinas, Brasil, Sudáfrica e Indonesia, a nivel internacional, por sus avances en transparencia y derecho de acceso a la información, entre los que se contaban los siguientes: La publicación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* en 2002, la creación del IFAI, la reforma constitucional sobre el derecho a la información y la protección de datos personales (Artículo 6°) en 2006, las 32 legislaciones que existían a nivel nacional en materia de transparencia y acceso a la información pública, por mencionar algunos.

La convocatoria inicial para que la Sociedad Civil nacional participara en esta iniciativa internacional fue realizada por el entonces IFAI y el Gobierno Federal. Una vez que las OSC respondieron a la convocatoria, se integraron al primer “proceso” de *cocreación* del Plan de Acción en 2011, aportando, a partir de la poca información existente en ese momento, sobre OGP, y entendiendo la potencial importancia de esa nueva plataforma internacional.

El primer plan de acción se “desarrolló” con propuestas hechas de forma aislada, sin información previa, sin proceso de discusión colectiva, de manera fragmentada y sin una visión de conjunto de hacia dónde se quería ir con el plan de acción. Un tema que impactó negativamente en ese momento fue la ausencia de información clara entre las partes sobre cómo se tenían que dar los pasos de *cocreación* para la elaboración de un plan de acción. Cada uno de los actores participantes desarrolló, bajo su particular óptica, las propuestas de compromisos sin más referentes que las directrices generales, redactando de manera muy concisa las propuestas y atendiendo a las recomendaciones temáticas de OGP.

Para sorpresa de las OSC, cuando este plan fue presentado por el gobierno en el lanzamiento de la iniciativa de OGP en Nueva York, no incluyó los compromisos aportados por las organizaciones, lo que dio lugar a un contundente reclamo y a la decisión conjunta de las organizaciones de no avalarlo.

Esta situación detonó un diálogo intenso para restaurar la confianza y construir un espacio para gestionar el proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto en México, lo que dio como resultado la creación del Secretariado Técnico Tripartita (STT), como mecanismo de deliberación y toma de decisiones igualitario, en donde cada una de las tres partes (Gobierno Federal, Órgano Garante y Sociedad Civil) tuvieron el mismo peso sobre las decisiones de la Alianza mexicana.

El STT entró en funciones en diciembre de 2011 habilitando la continuidad del proceso de la AGA y fue considerado como un espacio institucionalizado de diálogo, deliberación, seguimiento y comunicación 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)

El STT cristalizó formalmente el principio de igualdad entre Sociedad Civil y Gobierno que propone OGP a nivel internacional. Asimismo sentó las bases para el establecimiento de una nueva relación, colaborativa y horizontal, estipulando entre sus cláusulas que:

- Los representantes de las tres instancias deberán contar con facultades suficientes para toma de decisiones.
- Para sesionar el STT se requiere la presencia de las tres partes obligatoriamente.
- La toma de decisiones será por consenso y sólo en caso extraordinario por mayoría.

Se puede decir que la fractura provocada por la no inclusión de los compromisos de las OSC en el Primer Plan de Acción, permitió que las organizaciones pudieran constituirse como un grupo cohesionado, que ha basado su trabajo en la defensa de los derechos de transparencia, acceso a la información y Gobierno Abierto, y que al paso del tiempo se constituyó como lo que hoy conocemos como el Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Planes de acción de Gobierno Abierto en México

El Plan de Acción Ampliado (PAA - 2011-2013) que sustituyó al Primer Plan de Acción, presentado en Nueva York en 2011, incluyó 36 compromisos. Hay que mencionar que, además de la fragmentación en su elaboración y de la falta de información sobre la iniciativa, este proceso se desarrolló en el último año del sexenio del presidente Calderón, y la transición administrativa afectó la implementación de los compromisos, lo que dejó como resultado que se cumplieran

totalmente sólo 21 compromisos, 17 quedaron parcialmente cumplidos y 2 no se cumplieron del todo.³

El proceso de aprendizaje para la instrumentación del PAA y el fortalecimiento del STT permitieron tener un proceso de planeación más robusto para construir una metodología para elaborar el segundo **Plan de Acción (2013-2015)**⁴ que fuera a su vez efectiva en la sensibilización sobre AGA a los actores y en la construcción colectiva del Plan. Esto inició con una consulta en línea para definir los grandes temas que se iban a tratar.⁵ Para este efecto se constituyeron 9 mesas de trabajo temáticas que tuvieron a disposición un diagnóstico previo sobre las diferentes temáticas resultantes de la consulta, elaborado por un grupo de expertos. Las mesas de trabajo fueron concebidas como espacios de diálogo y deliberación entre una serie de actores diversos que definieron los 17 compromisos de este Segundo Plan de Acción, que además contó con 9 compromisos proactivos propuestos de manera independiente, y que fueron responsabilidad de diferentes dependencias del Gobierno Federal. Para el año 2018, 23 de los compromisos (el 88.4%) se encontraban aún disponibles, ya que los resultados de los 17 compromisos acordados se pueden encontrar en diferentes formatos para su uso y consulta y 14 compromisos presentan información actualizada, es decir que al 60.88% de los resultados del 2PA se les ha dado continuidad, alimentando con información actual para su uso.

Por otro lado, el proceso de construcción del **Tercer Plan de Acción (2016-2018)**⁶ inició también con una consulta pública realizada por Internet para definir cuáles eran los problemas públicos que la ciudadanía consideraba prioritarios. A partir de los procesos de aprendizaje de construcción de los Planes de Acción previos, los objetivos planteados para el proceso de construcción de este Plan fueron que la participación fuera más amplia y que los compromisos fueran de mayor impacto, estratégicos y vinculados a la Agenda 2030 de la ONU. Recordemos que en septiembre del 2015 OGP y la ONU firmaron la Declaración Conjunta de Gobierno Abierto para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable.

3 https://gobiernoabierto.mx/planes_de_accion/1er-plan-de-accion/

4 https://gobiernoabierto.mx/planes_de_accion/2do-plan-de-accion/

5 Gobierno centrado en la ciudadanía, Presupuesto abierto y participativo, Datos abiertos para el desarrollo, Empoderamiento y participación ciudadana, Gobernanza de recursos naturales.

6 https://gobiernoabierto.mx/planes_de_accion/3er-plan-de-accion/

UN APOORTE DESDE SOCIEDAD CIVIL.



A inicios del 2016, el STT trabajó la metodología para el proceso. Para el segundo semestre del año se dividieron los trabajos en dos etapas: Jornadas Abiertas con las se buscó identificar las causas de los problemas públicos definidos en la consulta, y para las cuáles se realizó una convocatoria amplia y se invitó tanto a funcionarios de las dependencias que tendrían responsabilidad en la solución de los problemas, como a miembros de la Academia, de OSC, y a ciudadanos en general.

La segunda etapa fueron las Mesas de Trabajo, en donde la convocatoria se realizó de manera más acotada, invitando a personas con experiencia en los temas, a funcionarios públicos de las dependencias involucradas directamente, a miembros de la Academia y a miembros de organizaciones de la Sociedad Civil. En estas Mesas de Trabajo se redactaron los Compromisos del Tercer Plan de Acción, que después fueron publicados. Para iniciar los trabajos de implementación de los mismos, la fase siguiente era establecer un Plan de Trabajo por cada compromiso.

Sin embargo, esta fase quedó inconclusa, o por lo menos su desarrollo conjunto, puesto que, a principios de 2017, se dio una crisis al interior del STT que derivó en la salida del NOSC del STT por los casos de vigilancia ilegal digital, realizados en contra de personas que habían participado en el proceso de construcción del 3er PA (además de periodistas, defensores de los derechos de la salud, miembros de la Comisión de Expertos Independientes del caso Ayotzinapa, entre varios más).

En el seno del STT, el NOSC solicitó que se realizará una investigación por parte de las autoridades federales y se construyera un compromiso proactivo para prevenir este tipo de vigilancia ilegal. Pero ante la nula respuesta por parte de las contrapartes del STT, el NOSC se levantó de la mesa y suspendió su participación

en los trabajos de implementación de los compromisos del Tercer Plan de Acción.⁷ Desde entonces el STT no volvió a sesionar con esta administración.

Por último, referimos que ante lo que las organizaciones entendemos como la falta de acciones concretas y voluntad por parte del Poder Ejecutivo para atender las demandas sobre el tema de Vigilancia Illegal Digital, activamos el Mecanismo de Respuesta ante OGP a mediados de 2018.⁸

A modo de síntesis compartimos la siguiente línea de tiempo en donde se hace mención a los principales procesos que ha vivido la Alianza para el Gobierno en México.

Línea de tiempo de La Alianza para el Gobierno Abierto en México



⁷ <https://gobiernoabierto.mx.org/blog/2018/11/14/informe-sombra-al-tercer-plan-de-accion-de-gobierno-abierto/>

⁸ Para más información sobre el Mecanismo de Respuesta, consultar <https://www.opengovpartnership.org/about/ogp-response-policy>

Para cerrar este apartado sobre OGP y AGA en México, y antes de entrar de lleno en los Ejercicios Locales, es necesario plantear un tema que no está dentro del objetivo de esta guía y que sin embargo debe ser reflexionado en otros espacios a profundidad. Se trata del tema de trascender del Gobierno Abierto hacia un espacio de incidencia más amplio como el Estado Abierto, donde el concepto va más allá, buscando no sólo incidir en la apertura de los poderes ejecutivos, sino también la apertura de los poderes legislativo y judicial, referidos como Parlamento Abierto⁹ y Justicia Abierta.

Desde hace tiempo existen iniciativas en México, y en otros países, sobre parlamento y justicia abierta, donde hay avances; sin embargo, éstas aún se encuentran en una fase de desarrollo y continúan siendo esfuerzos fragmentados. Por lo que, mientras éstos alcanzan mayores estados de desarrollo, cada uno por su lado, para efectos de la elaboración de planes de acción y los compromisos que describimos en esta guía, es posible intentar sumar a estos poderes a la cocreación, a través de compromisos que puedan ser implementados desde sus trincheras; es decir alguna reforma de ley o reglamento que abone a la solución de los problemas públicos identificados. Otro de los temas importantes que hemos detectado, es el de la necesidad de generar Gobierno Abierto desde el nivel municipal. Este es un tema que ha sido poco abordado en el país, por lo cual compartimos dos ejemplos de compromisos que se han trabajado a nivel municipal:

Ejemplos de compromisos de Gobierno Abierto en Municipios

Open Data a escala local: Municipalidad de Palmares, Costa Rica

En la ciudad de Palmares (3 599 habitantes para el 2010), situada en la provincia de Alajuela a 55 kilómetros de distancia de la capital, San José, se ha desarrollado a través de su portal de Internet una plataforma para informar, de manera detallada, el quehacer de su gobierno. Partiendo de una estrategia liderada por el gobierno nacional costarricense, el municipio ha logrado construir su propia página de datos abiertos municipal (datos.munipalmares.go.cr), donde cualquier ciudadano puede acceder a la información municipal de primera mano, incluyendo finanzas y presupuestos, imposición a bienes inmuebles, catastro y población, así como permisos de construcción y expedición de patentes comerciales según los distritos del cantón, entre otros. Toda la información está a libre disposición de ser compartida a través de redes sociales (Facebook, Twitter, Google+, InShare) y para ser descargada en formato CSV o XSL, lo cual permite trabajar con ellos e integrarlos a distintas bases de datos.¹⁰

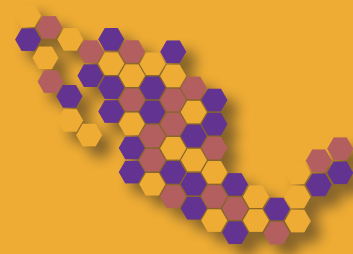
9 Para mayor información se puede consultar <https://www.parlamentoabierto.mx/>

10 https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/OEA-Gobierno_Municipal_Abierto.pdf

Compromiso del Plan de Acción de Oaxaca

Fortalecimiento de la accesibilidad del espacio público para personas con discapacidad.

Responsables: Consejo de Participación Ciudadana del Municipio de Oaxaca de Juárez.



CAPÍTULO II

Ejercicios locales de Gobierno Abierto en México

La experiencia inicial de la Alianza por el Gobierno Abierto en México y en el mundo demostrando, con el paso de los primeros años, que los alcances más profundos de la iniciativa tenían necesariamente que pasar por aterrizar su aplicación más allá del ámbito nacional o federal, dando lugar hacia acciones que tuvieran impacto en lo local.

El país es pionero en comenzar los trabajos para el Gobierno Abierto en el nivel estatal. Esto como consecuencia de la modificación constitucional en materia de transparencia de febrero de 2014, cuando el IFAI se transformó en el actual Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y entre las nuevas atribuciones y funciones que se le otorgaron a través de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), se encuentra la de impulsar políticas de Gobierno Abierto.

Es así como el INAI promovió desde febrero de 2015 la iniciativa *Gobierno abierto: Cocreación desde lo local*, en las entidades federativas, donde participan diversas autoridades de gobierno, Órganos Garantes estatales, Organismos Autónomos, Sociedad Civil Organizada y ciudadanía en general. De la misma forma que a nivel federal, en éstos se constituyen secretariados técnicos locales y planes de acción que se verán con mayor detalle un poco más adelante.

La LGTAIP estableció como atribución de los órganos garantes: “promover los principios de gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica; en particular que: Los Organismos garantes, en el ámbito de sus atribuciones coadyuvarán, con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental”.¹¹

11 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,- Art. 42 Inciso 20 y Art. 59 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

En ese momento, el Secretariado Técnico Tripartita tomó la decisión de no participar de manera conjunta en los procesos locales y fue sólo el INAI el que implementó estos ejercicios. Las organizaciones del NOSC decidieron participar apoyando cuando fuesen requeridas por la Sociedad Civil de los estados.

Estos ejercicios locales de Gobierno Abierto cuentan con lineamientos que indican que para que un estado pueda formar parte de ellos, debe existir una manifestación de interés presentada por parte de autoridades locales y los órganos locales de Transparencia, para poder dar arranque al ejercicio. Posteriormente debe existir un proceso de sensibilización y sociabilización del ejercicio entre actores locales, para luego integrar el Secretariado Técnico Local, que deberá tener representación del órgano garante, de poderes estatales y de Sociedad Civil. Se deben establecer mesas de trabajo participativas para cocrear un plan de acción, que deberá ser lanzado o presentado para iniciar su implementación. Debe contar también con un esquema de seguimiento, monitoreo y evaluación. Este proceso debe tener una duración de 12 meses.



2015		2016	
• Durango	• Hidalgo	• Sonora	• Estado de México
• Oaxaca	• Tlaxcala	• Sinaloa	• Ciudad de México
• Morelos	• Chiapas	• Nuevo León	• Guanajuato
• Veracruz	• Tabasco	• Campeche	• Baja California
• Coahuila	• Zacatecas	• Querétaro	• Chihuahua
• Baja California	• San Luis Potosí	• Michoacán	• Quintana Roo
• Jalisco		• Guerrero	

2018
• Colima

En todo caso y para conocer más sobre el desarrollo de los ejercicios locales de Gobierno Abierto, se puede consultar el micrositio del INAI:

<https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/>

¿Cómo han funcionado en México los ejercicios locales?

El desarrollo de los ejercicios estatales de Gobierno Abierto ha tenido una buena recepción en el país, ya que el 75% de las entidades federativas se han sumado a él. Sin embargo, este crecimiento no ha estado exento de retos y desafíos y ha sido desigual y complejo. En algunos casos las condiciones políticas, y en otros las geográficas, las transiciones político-administrativas, las capacidades instaladas entre condiciones que determinan los límites y los alcances de estos ejercicios.

Para ejemplificar este señalamiento, podríamos comentar que de los 13 estados que firmaron en 2015 la Declaratoria de inicio del Ejercicio Local de Gobierno Abierto, existen casos donde sí ha funcionado el ejercicio y casos en donde no se han logrado concretar planes de acción.

En otros casos como en **Durango**, el ejercicio se cumplió en tiempo y se desarrolló un Primer Plan de Acción, entre cuyos compromisos ha sobresalido el de la Reubicación de las Ladrilleras artesanales en la capital del estado, cuyo resultado ha sido considerado como un ejemplo exitoso de los compromisos a nivel local.

Se tienen casos como el de **Baja California**, en donde en un primer momento fue el Congreso del estado quien se hizo corresponsable junto al Instituto de Transparencia de Baja California, de realizar el ejercicio y por lo tanto de formar parte del

STL. Sin embargo, después de cuatro años el estado no cuenta con un plan de acción local y el STL ha dejado de sesionar.

Por otro lado, la creación de los Secretariados Técnicos Locales también ha tenido un desarrollo complejo y desigual, ya que inicialmente el INAI solicitaba que estos secretariados siguieran la estructura del Secretariado Técnico federal y estuvieran conformados por un representante del Gobierno Estatal, un representante de Sociedad Civil y el órgano garante.

Existen algunos estados en donde se han instalado Secretariados Técnicos Locales con una participación amplia y diversa, otros en donde no se ha logrado establecer un STL, y otros en donde los que se han establecido están conformados por organizaciones cercanas y afines a los órganos garantes y/o a los Ejecutivos estatales.

Sin embargo, las características propias de cada estado determinan cómo conformar sus Secretariados. En **Coahuila**, por ejemplo, el STL tuvo cinco voceros de las OSC, uno por cada región en las que se divide el estado. **Jalisco** es otro ejemplo de un STL amplio, ya que cuenta con representación del Gobierno del Estado, el Gobierno Municipal de Guadalajara, el Congreso, el Poder Judicial, dos organizaciones de la Sociedad Civil, dos Universidades y dos cámaras de empresarios.

En **Zacatecas**, por su parte, el STL tiene siete integrantes: Gobierno Estatal, los municipios de Guadalupe y Zacatecas, Congreso, Universidad y tres representantes de Sociedad Civil.

Veracruz en su primer ejercicio dividió su STL en capítulos separados entre sí. Cada uno de ellos tenía presencia de OSC o de Academia y de Instituciones del Gobierno del Estado, que tomaban sus decisiones de manera independiente.

La representatividad de la Sociedad Civil en los STL es otro elemento que puede considerarse como un reto para las y los ciudadanos y las OSC interesados en participar en los ejercicios. En **Morelos**, por ejemplo, la representación de la Sociedad Civil fue asumida desde el inicio por la Confederación Patronal Mexicana. En **Oaxaca** la representación de Sociedad Civil fue compartida por 12 organizaciones en el STL.

Michoacán, por su lado, tiene un STL conformado por el Gobierno representado por la Secretaría de la Contraloría, el Tribunal de Justicia, el Consejo del Poder Judicial, el Congreso, el órgano garante, el Municipio de Pátzcuaro y como representantes de la Sociedad Civil se encuentran diez organizaciones y seis universidades.

En **Baja California Sur** se firmó la declaratoria Inicial, pero los trabajos no comenzaron hasta que la Sociedad Civil del estado ejerció a las autoridades y al órgano garante realizando acciones públicas de incidencia.

Por último, existen casos en donde el ejercicio no ha podido arrancar del todo. Por ejemplo en **Hidalgo, Chiapas, Estado de México, Guerrero o en la Ciudad de México** el ejercicio no ha logrado desarrollarse, a pesar de haber firmado ante el INAI la declaración de interés.

Ejemplos de Compromisos de los Planes de Acción de los Ejercicios Locales de Gobierno Abierto.

Después de haber dado cuenta de cómo han sido algunos de los procesos de creación de los ejercicios estatales, mencionaremos ejemplos de los compromisos de los planes de acción estatales, para ver cómo se han materializado estos procesos de cocreación en resultados de impacto.

Zacatecas

Problemática: Desorden territorial a la luz de ordenamientos jurídicos obsoletos.

Solución: Amplia participación ciudadana para la construcción de legislación acorde con las necesidades de la entidad.

Compromiso: Institucionalizar la planeación en los municipios y lograr la iniciativa social para la creación de Institutos Municipales de Planeación (Implan) a fin de que sean los responsables de planificar el ordenamiento territorial urbano y rural, evaluar y dar seguimiento a los programas y proyectos que ejecuta y opera la autoridad municipal con el objetivo de fortalecer y asegurar un portafolio de proyectos que induzcan al desarrollo, evitando reinventar innecesariamente el municipio cada periodo trienal.

Veracruz

Problemática: Desinformación para la elección de bachilleratos acordes a las preferencias del alumnado y calidad de las escuelas.

Solución: Publicación de información útil para la toma de decisiones de padres de familia y estudiantes de bachillerato de la entidad.

Compromiso: Generación de información útil para la toma de decisiones de padres de familia y estudiantes de bachillerato próximo a estudiarlo.

Oaxaca

Problemática: Dificultad en el acceso a la información clara y transparente sobre el uso y destino de los recursos públicos.

Solución: Publicación del presupuesto ciudadano 2018.

Compromiso: Plataforma Gobierno Abierto Municipio de Oaxaca de Juárez.

Responsables: Municipio de Oaxaca de Juárez.

Jalisco

Problemática: Desigualdad laboral y salarial entre hombre y mujeres en la entidad.

Solución: Mediante el STL impulsar políticas para reducir las brechas de desigualdad en el ámbito laboral. Se elaboraron el Registro de empresas igualitarias con buenas prácticas laborales y se reconoció a 41 empresas como igualitarias.

Compromiso: Reducción de la brecha salarial entre hombres y mujeres en el estado de Jalisco (Empleo y desigualdad).

Programa de formación de agentes locales de cambio en Gobierno Abierto y desarrollo sostenible.

Compartimos también que desde 2017 existe otra iniciativa para fortalecer el trabajo de Gobierno Abierto en lo local. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD-México) en colaboración con el INAI, GESOC, ProSociedad A.C. y Gobierno Fácil, lanzaron el Programa de Formación de Agentes Locales de Cambio en Gobierno Abierto y Desarrollo Sostenible, con el objetivo de fortalecer las capacidades y generar la vinculación y empoderamiento de una red de Agentes Locales de Cambio en Gobierno Abierto y Desarrollo Sostenible, que promuevan la consolidación de acciones orientadas a fortalecer prácticas de transparencia y participación ciudadana a nivel local en México.

El Programa de Formación de Agentes Locales de Cambio en Gobierno Abierto y Desarrollo Sostenible fue concebido como una plataforma para el aprendizaje, la reflexión, el intercambio de ideas y experiencias, así como para la realización de proyectos que puedan ponerse en marcha en el corto plazo, y que utilicen las perspectivas de Gobierno Abierto y el desarrollo sostenible para transformar alguna realidad de su localidad o región.

El Programa inició en 2017 con 20 participantes de los estados de Chihuahua, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Sonora. La generación del 2018 contó con 40 participantes de los estados de Campeche, Durango, Estado de México, Guanajuato, Quintana Roo, San Luís Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.

Para conocer más sobre esta iniciativa se puede revisar la siguiente liga:
<http://apertus.org.mx/>

Programa local de OGP

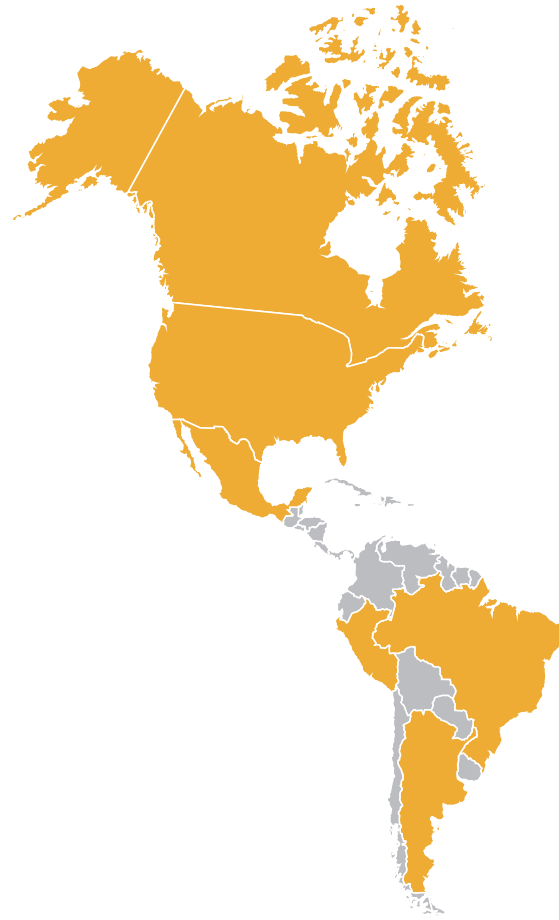
Regresando al plano global, también hacemos mención al hecho de que OGP reconoció la importancia de incorporar y fortalecer el Gobierno Abierto en los estados, provincias, departamentos o ciudades, e inició, en abril de 2016, 15 proyectos en el plano local en distintos países, que fueron denominados inicialmente como Proyectos Pilotos Subnacionales. En México, el proyecto piloto subnacional fue en el estado de Jalisco.

El Programa Local de OGP cuenta actualmente con 20 ejercicios.

Proyectos Subnacionales OGP

América:

- Austin, Estados Unidos
- Buenos Aires, Argentina
- Jalisco, México
- La Libertad, Perú
- Ontario, Canadá
- Sao Paulo, Brasil



África:

- Condado de Eggeyo-Marakwet, Kenia
- Municipio de Kigoma Tanzania
- Sekondi-Takoradi, Ghana



Europa:

- Escocia, Reino Unido
- Madrid, España
- París, Francia



Asia:

- Bojonegoro, Indonesia
- Seúl, Corea
- Tibilisi , Georgia.



Los nuevos participantes en los ejercicios pilotos subnacionales de OGP que se sumaron en 2018 son:

- País Vasco, España
- Iași, Rumania
- Estado de Kaduna, Nigeria
- Nariño, Colombia
- Cotabato del Sur, Filipinas



CAPÍTULO III

Cocreación de planes de acción y compromisos

Una vez planteada la información básica sobre el Gobierno Abierto, su Alianza y sobre cómo México se inserta en ésta, en este capítulo describiremos cómo se materializan los trabajos de Gobierno Abierto. Es decir, describiremos **cómo se hacen los planes de acción**. Para esto iniciaremos desarrollando tres conceptos centrales: plan de acción, compromisos y gobernanza, para luego pasar a las etapas del proceso de cocreación de un Plan de Acción

Hay que decir que, si bien existen lineamientos para el diseño de planes de acción del Gobierno Abierto, tanto en los países como en los estados, **no hay una “receta única”** sobre las formas en las que esto se aterriza y se lleva a cabo.

¿Qué es un Plan de Acción?

Es el instrumento central de trabajo que compila una serie de compromisos desarrollados y acordados conjuntamente (por lo tanto no modificables de manera unilateral), que son el resultado de un proceso de deliberación y co-creación, que las autoridades tienen la responsabilidad de ejecutar con la participación de la sociedad. Es el documento rector que guiará los esfuerzos de cada ejercicio y puede tener una duración de uno o dos años. Este documento debe ser público y accesible para que pueda ser verificado en su desarrollo y su cumplimiento.

¿Qué es un compromiso?

Un Compromiso de Gobierno Abierto es un acuerdo para la modificación o creación de una política pública (o legislación de ser posible) para atender una problemática específica, que pueda ser medible en su cumplimiento e impacto y debe ser co-creado de manera conjunta y participativa entre una amplia gama de actores (ciudadanos, sociedad civil, academia y autoridades).

Los **compromisos** de un Plan de Acción se construyen a partir de los cuatro ejes centrales del Gobierno Abierto: **participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas e innovación cívica y tecnológica**. Cuanto mayor sea la partici-

pación social en la cocreación de los compromisos, éstos terminarán generando mayor valor social y confianza entre la ciudadanía y las autoridades.

En términos generales podríamos decir que los compromisos pueden ser clasificados como: muy ambiciosos, (nivel innovador), medio ambiciosos (nivel proactivo) o no ambiciosos del todo (nivel estructural).

Por ejemplo, existen aquellos donde se plantean acciones que se acercan más a sólo cumplir con las atribuciones de una ley o una dependencia, que podríamos definir como de un nivel estructural; aquellos, que por ejemplo, sólo tienen por objetivo informar, compilar y poner a disposición información (lo que se conoce como transparencia proactiva) o compromisos que llevan las atribuciones más allá, con voluntad política y que se construyen con participación social articulada (nivel innovador).

Niveles de ambición de los compromisos



Elaboración propia

La ambición en los compromisos de Gobierno Abierto se ve reflejada a partir de la voluntad política de un gobierno por participar en ejercicios de esta naturaleza, que debería activar una amplia participación ciudadana. Sin ésta, los compromisos no serán ambiciosos en lo absoluto, lo cual los dejará en un nivel estructural, que como se mencionó es el nivel más básico que podemos encontrar en los procesos de Gobierno Abierto.

Como se podrá observar en el cuadro siguiente, la participación social resulta esencial para tener un Gobierno Abierto, ya que el mayor y mejor involucramiento (informado, en contextos seguros, con reglas consensuadas y con espacios adecuados)

de los ciudadanos en los asuntos públicos permitirá que los Planes de Acción de Gobierno Abierto cuenten con compromisos más ambiciosos y que al mismo tiempo sean mucho más innovadores en la solución de los problemas públicos.

Niveles de apertura en un Gobierno Abierto

Nivel Innovador			
Transparencia	Rendición de cuentas	Participación Ciudadana	Tecnología (Innovación)
<ul style="list-style-type: none"> • Portales de transparencia con insumos ciudadanos • Mecanismos de uso de datos por la ciudadanía 	<ul style="list-style-type: none"> • Portales y mecanismos de controlaría ciudadana • Mecanismos de seguimiento y retroalimentación a acciones de gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Co-creación multi-actor • Deliberación ciudadana • Co-implementación 	<ul style="list-style-type: none"> • Plataforma o medio digital que habilita la participación ciudadana • Información para especialistas y ciudadanía
Nivel Proactivo			
Transparencia	Rendición de cuentas	Participación Ciudadana	Tecnología (Innovación)
<ul style="list-style-type: none"> • Portales de transparencia • Transparencia proactiva • Datos abiertos 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento y visualización de casos de corrupción • Monitoreo de la información de acciones de gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Insumos y argumentación ciudadana • Deliberación ciudadana • Monitoreo ciudadano 	<ul style="list-style-type: none"> • Portal o medio digital informativo
Nivel Estructural			
Transparencia	Rendición de cuentas	Participación Ciudadana	Tecnología (Innovación)
<ul style="list-style-type: none"> • Reportes, información y datos de acciones de gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Reportes, información y datos de acciones de gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Consultas ciudadanas 	<ul style="list-style-type: none"> • Portal o medio digital informativo



Gobernanza

Como su nombre lo refiere, la cocreación es una construcción conjunta entre las partes y para que ésta sea realmente así se necesita que las partes cuenten con un espacio o foro de diálogo horizontal y gobernanza, que coordine decisiones y acciones de las instancias, personas y organizaciones que impulsan los ejercicios de Gobierno Abierto. Es también el espacio de vinculación con la sociedad, para transparentar y rendir cuentas del proceso de Gobierno Abierto. En México esta figura de participación ha sido la del Secretariado Técnico Tripartita (STT) y los Secretariados Técnicos Locales (STL), que reúnen a representantes del poder ejecutivo, el órgano garante y la sociedad en un mecanismo de diálogo permanente.

En otros países de América Latina este espacio de gobernanza tiene distintas manifestaciones: Mesa de Gobierno Abierto (Chile); Mesa Técnica de Gobierno Abierto (Guatemala); Mesa Conjunta (Paraguay); Mesa de Diálogo de Gobierno Abierto (Argentina).

El Secretario Técnico coordina la toma de decisiones, la planeación, las comunicaciones internas y externas, la definición de agenda y aportes metodológicos para los procesos de cocreación de los planes de acción, el seguimiento y la implementación de los compromisos. Para lograr esto es importante que se definan los acuerdos internos que regirán este espacio de diálogo.

Es importante la presencia de una representación de la Sociedad Civil en este espacio de gobernanza de Gobierno Abierto porque facilita el enlace entre actores y permite contar con una visión de la ciudadanía en las reuniones con los miembros del Secretariado Técnico.

La Cocreación

Hemos comentado anteriormente que **no existe una receta única** para trabajar Gobierno Abierto, por lo que consideramos que se pueden tomar los pasos sugeridos y utilizarlos de acuerdo al contexto puntual en el que se esté trabajando el tema, el cual determinará el rumbo y los contenidos que tome cada proceso.

Los mecanismos de trabajo y las soluciones propuestas a problemas públicos son decididas por las y los involucrados. En otras palabras, lo que los lineamientos sugieren son los pasos y procesos, es decir los *cómo* que deben cumplirse para que sean las personas y las instituciones involucradas las que decidan cuáles son

los contenidos y las prioridades a trabajar, o sea los *qué*, y por lo tanto, éstos dependerán de cada contexto específico.

La construcción o cocreación de los planes de acción y de cualquier ejercicio de Gobierno Abierto, requieren que los espacios de interlocución y discusión colectiva de propuestas se lleven a cabo en un ámbito mutuo de respeto, de confianza, seguridad y de igualdad, en donde todas las opiniones sean escuchadas y provengan de cualquiera de los actores.

Lo que es cierto también, es que tiene que existir un grupo plural, abierto, entre instituciones públicas y Sociedad Civil, que articule y dé seguimiento a todo el proceso, desde su concepción, hasta el final de su implementación.

Debemos recordar que los procesos de construcción son perfectibles y amoldables, durante la co-construcción y además que aportan insumos para mejorar procesos futuros.

Las etapas del proceso para la construcción de un plan de acción

A continuación, ahondamos un poco más en las etapas del proceso de co-construcción que llevó el STT para los tres Planes de Acción de México.



Elaboración propia

En el caso de que sea la primera vez que la entidad va a trabajar el tema de Gobierno Abierto, la primera etapa del proceso es la **manifestación clara de la voluntad política** para sumarse al compromiso de la agenda de Gobierno Abierto, sus principios y sus valores; esto puede ser a través de una declaratoria firmada por el Ejecutivo y el órgano garante. La idea es que las organizaciones puedan acercarse, presionar a los gobiernos y órganos garantes para que asuman una postura a favor de la iniciativa de Gobierno Abierto.

Es importante que desde el inicio del proceso de trabajo y en cada una de las etapas, todos los participantes cuenten con la misma información para construir un entendimiento común sobre hacia dónde se quiere llegar en cada una de ellas. En este sentido, **la información y la sensibilización** sobre lo qué es y qué no es Gobierno Abierto resulta fundamental para abordar el proceso sin desventajas entre las partes. Esto ayudará a que sea mayor y mejor la participación ciudadana en la consulta y en las etapas posteriores.

La siguiente etapa es la **definición de los temas a trabajar** en el proceso de co-construcción. El objetivo es poder abrir un espacio para que la sociedad exprese cuáles son los grandes temas que le preocupan o que más le interesan, para contar entonces con una primera selección de cuáles son los asuntos públicos más relevantes, que serán los insumos para las siguientes partes del proceso. Para esto se plantea un **proceso de consulta**, que debe ser a su vez amplia y participativa, brindando información previa, así como las condiciones y los tiempos adecuados para facilitar que la mayor cantidad de personas puedan participar en la definición de los temas prioritarios.

Se debe mencionar que es importante que los participantes del STL desarrollen una metodología de acuerdo con las condiciones de la entidad, que permita recoger también las principales necesidades y problemas en materia de Gobierno Abierto a los que se enfrentan las poblaciones más excluidas, como, por ejemplo, comunidades indígenas que no tienen acceso a Internet, mujeres excluidas de los procesos de toma de decisión, etcétera.

Una vez que se tienen los grandes temas definidos por medio de la consulta, éstos se discuten en talleres, jornadas o mesas de trabajo para definir qué es exactamente lo que se pretende abordar de cada uno de los temas seleccionados. Aquí es donde se desarrolla un espacio de trabajo entre todas las partes para establecer con claridad **cuáles son las causas y los impactos** de los problemas elegidos, para que mediante la discusión colectiva se determine con mayor claridad cuáles son los orígenes del problema.

Con estos elementos se visualiza entonces en qué parte dentro del ciclo de la política pública en cuestión se ubican las causas identificadas, para entonces comenzar a acordar qué parte o qué partes del problema público determinado pueden ser escogidas para **plantear posibles rutas de solución** a través de la elaboración de los compromisos que integrarán el Plan de Acción.

Una vez que se han desarrollado las soluciones específicas a los temas y problemas públicos, éstos se redactan en **compromisos que sean factibles**, que modifiquen o generen una política pública, y que puedan cumplirse en un plazo determinado (dos años a nivel federal en los lineamientos de OGP, o un año a nivel local en los lineamientos de los ejercicios locales del INAI.) Estos límites de tiempo son en el caso local una recomendación; la experiencia indica que en los ejercicios locales los procesos por lo general toman más tiempo.

La idea es que las soluciones (de política pública) que se planteen sean **ambiciosas** y que tengan **impacto** en la atención de las causas del problema y que por lo tanto contribuyan a su solución con **acciones estratégicas y concretas**, que puedan ser medibles, que sean llevadas a cabo desde los gobiernos y que redunden en beneficios directos a la sociedad.

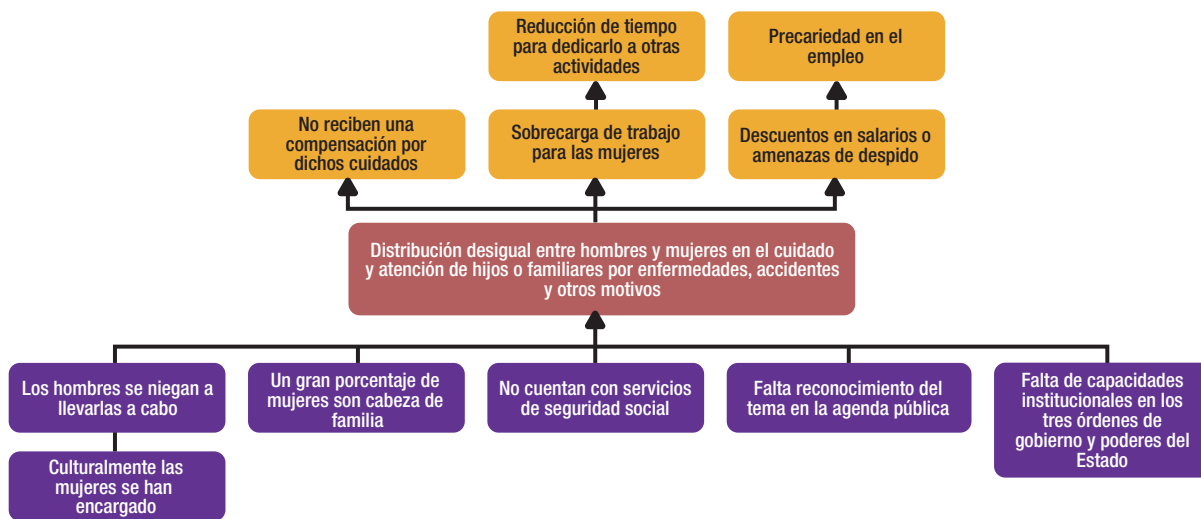
Si bien llevar a cabo la implementación de los compromisos es una **responsabilidad de los gobiernos, sus dependencias** y de los órganos garantes, la participación de la Sociedad Civil es fundamental en el seguimiento y monitoreo de su cumplimiento a lo largo de todo el proceso. Debe haber **planes de trabajo para cada compromiso**, que establezcan los pasos para cumplir los compromisos, acordados entre todos los actores con cronograma y responsables de ejecución para poder medir y monitorear los avances.

Queremos detenernos en este apartado para compartir el ejemplo de un caso que formó parte del proceso de cocreación del Tercer Plan de Acción de México.

UN APORTE DESDE SOCIEDAD CIVIL.

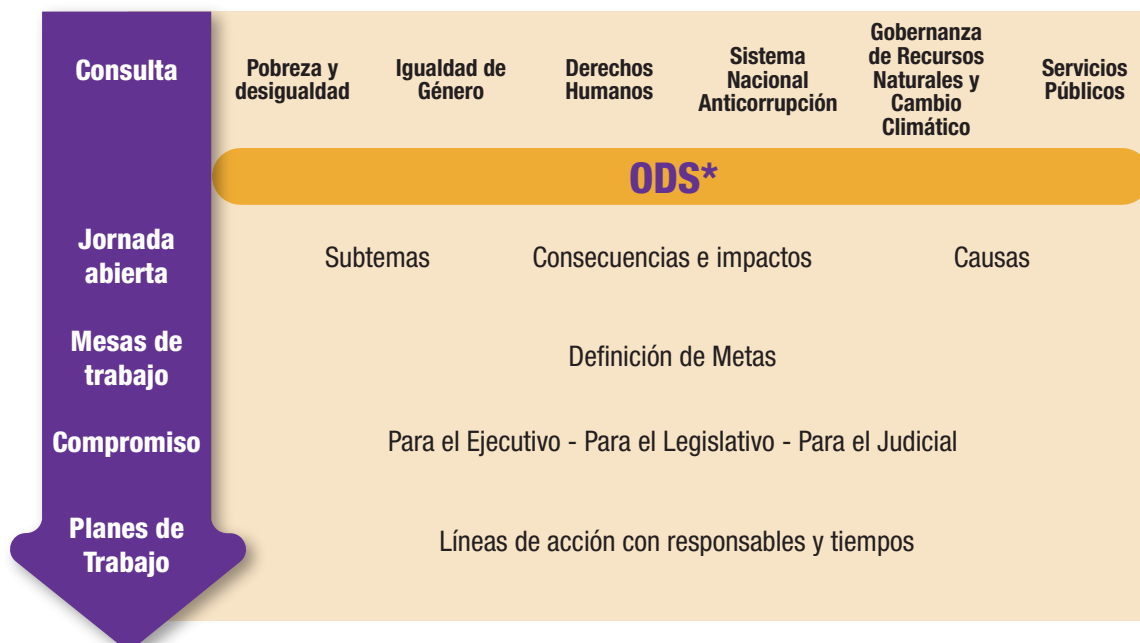
El primer cuadro es el árbol de problemas del compromiso de Género

Trabajo de ciudadanos no remunerados en los hogares



En este segundo cuadro se muestra el esquema general de cómo se co-construyeron los compromisos del Tercer Plan de Acción de México.

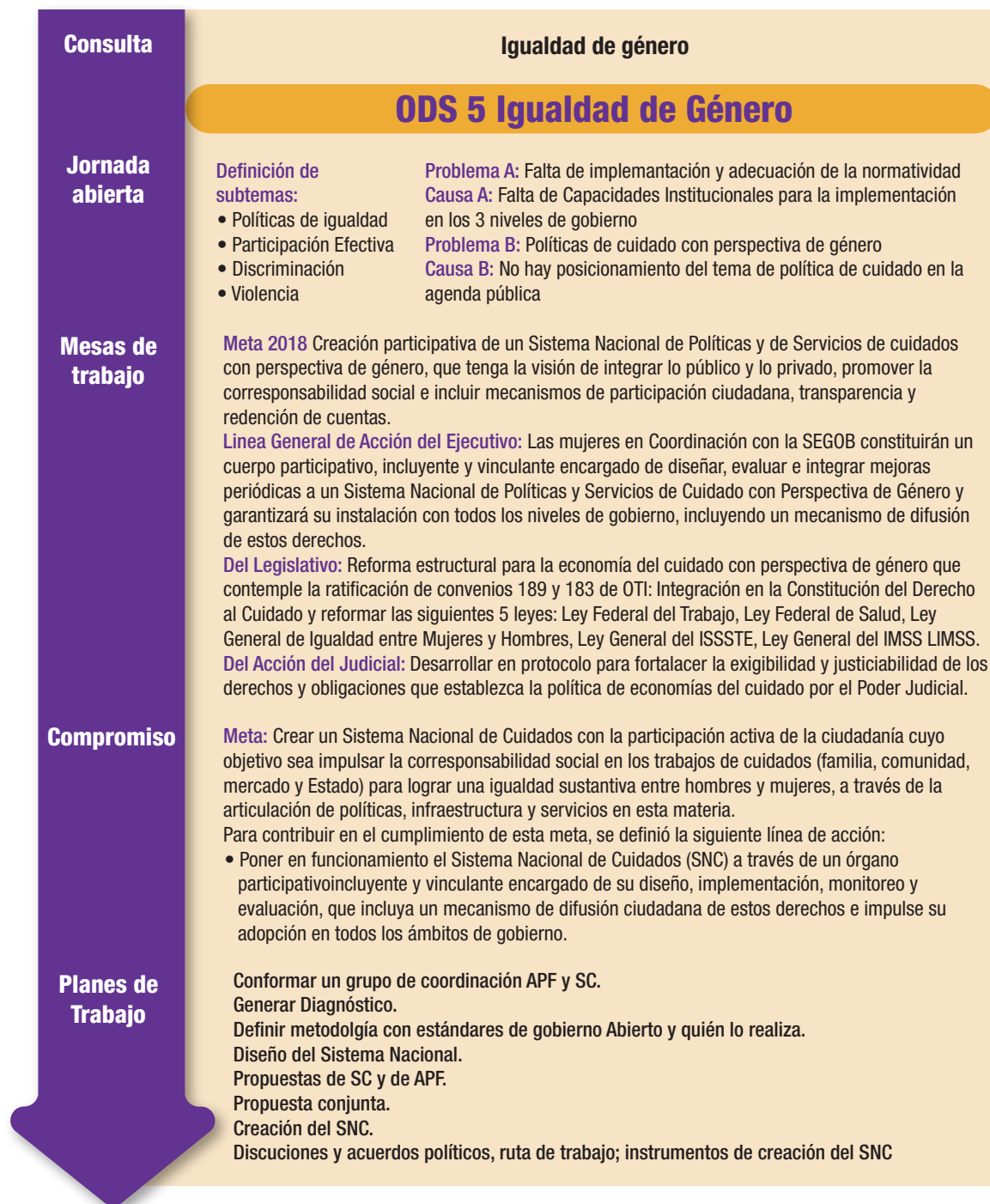
Proceso de desarrollo de compromisos



*Alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En este tercer cuadro podemos observar cómo se desarrolló el proceso con el ejemplo del compromiso de Igualdad de Género incluido en el 3er P

Proceso de desarrollo de un compromiso: Igualdad de género



A continuación, a modo de resumen, presentamos algunos elementos claves de cada etapa, para tener en cuenta en el proceso de cocreación de los planes de acción:

1. Sumarse a gobierno abierto

México fue uno de los fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto a nivel internacional. Por lo tanto, a nivel federal ya existe un compromiso para impulsar los trabajos de Gobierno Abierto. A nivel local, esta voluntad se debe reflejar a partir de la declaración de intención que comprometa al poder Ejecutivo estatal con los valores y principios de Gobierno Abierto.

Algunos puntos clave:

- OGP: Declaratoria de Gobierno Abierto.
- Ejercicios locales: Declaratoria de intención. Si su estado no forma parte se puede presionar a las autoridades (poder ejecutivo, órgano garante, poder legislativo), para que firmen la declaratoria de intención o para participar en el ejercicio sobre el tema de Gobierno Abierto.
- Si su estado forma parte de los ejercicios de Gobierno Abierto, se puede presionar a las autoridades para reafirmar la voluntad política de participar.
- Articular un espacio de gobernanza y coordinación, puede ser un Secretariado Técnico (Gobierno, órgano garante, Sociedad civil.)
- Documentar desde el principio hasta el final todo el proceso de co-construcción.

2. Consulta sobre temas a tratar, desde aquí empieza la co-construcción

La idea es poder realizar una primera selección de cuáles son los asuntos públicos más relevantes que serán atendidos. Para esto se plantea un proceso de consulta que deber ser a su vez amplia y participativa, donde se brinden las condiciones y tiempos adecuados para una participación incluyente y diversa, que permita establecer colectivamente un grupo de temas sobre los problemas públicos que se buscarán mejorar. Esta consulta puede ser, por ejemplo, mediante talleres, mesas regionales, buzón de sugerencias en oficinas de servicios públicos o en los lugares en donde la gente participe, como cabildos, asambleas municipales, páginas de Internet, o a través de mecanismos que defina el Secretariado Técnico o el espacio de gobernanza y coordinación. Los grandes temas pueden ser, por ejemplo, salud, transporte, corrupción, seguridad, derechos humanos, etcétera.

Algunos puntos clave:

- Se pueden realizar encuestas y sondeos como mecanismos.
- Esta consulta debe ser abierta a la mayor cantidad de personas/sectores (Sociedad Civil, academia, etcétera), simple y sencilla de entender y debe tener una amplia difusión previa.
- Desarrollar un proceso de consulta *ad hoc* que permitan ampliar los alcances a grupos tradicionalmente excluidas como comunidades indígenas o mujeres, etc.
- Tiene por objetivo recoger los grandes temas de interés o preocupación de la ciudadanía sobre los principales problemas públicos.
- Se debe buscar que la consulta logre la mayor diversidad y representatividad posible.

3. Sensibilización entre actores estratégicos sobre gobierno abierto

Después de la consulta, es importante que desde el inicio del proceso de trabajo conozcan sobre el tema en esta etapa. En este sentido, la sensibilización sobre qué es Gobierno Abierto y los planes de acción es fundamental. Esto ayudará a que cuando se esté trabajando sea más sencillo llegar a los acuerdos sobre cuáles son los temas específicos que se quieren abordar y cómo se abordarán.

Algunos puntos clave:

- ¿Qué es Gobierno Abierto?
- ¿Qué se espera de cada actor, por qué es importante?
- ¿Cómo será el proceso de construcción del Plan de Acción?
- ¿Cómo funciona?
- ¿Cómo ha funcionado en otros lados?
- ¿Qué sí es Gobierno Abierto y qué no lo es?

4. Planeación de los trabajos para la elaboración de compromisos

Una vez que se tienen los grandes temas definidos, éstos se trabajarán en talleres, jornadas y/o mesas de trabajo. En esta fase se busca establecer las metodologías de cómo se van a desarrollar los trabajos en estos espacios y los elementos que faciliten este proceso, es decir la planeación: convocatoria, espacio de trabajo, lista de participantes, etcétera, que permitan facilitar las condiciones para la siguiente etapa donde se determinarán primero cuáles son las causas del problema y, de éstas, cuáles se pueden trabajar.

Algunos puntos clave:

- Definir todas las etapas y metodologías.
- Facilitación imparcial y responsable.
- Cada sector tiene la responsabilidad de convocar a sus contrapartes
- ¿Cómo queremos lograr los resultados?
- Incluyentes y participativos (personas, OSC, academia, funcionarios públicos - tomadores de decisiones y operativos.)
- Cada sector tiene la responsabilidad de convocar a sus contrapartes.

5. Determinar causas de los problemas públicos, elegir las más estratégicas y sus soluciones

La primera parte de esta etapa servirá para discutir y decidir qué parte o partes del problema público (obtenidos de la consulta) son las más pertinentes de resolver, esto basado en discutir colectivamente las causas y los impactos.

Una vez elegida, de preferencia de manera consensada, la temática a trabajar en una segunda etapa de reflexión se generarán posibles soluciones que derivarán en acciones concretas que puedan ser llevadas a cabo desde los gobiernos.

De ahí que es muy importante ser estratégicos en definir qué parte del problema buscaremos solucionar y cómo. Es importante que en esta segunda etapa también se genere una convocatoria amplia de participantes, pero buscando perfiles específicos, es decir, personas que conozcan sobre los temas: académicos, miembros de otras organizaciones de la Sociedad Civil, ciudadanos, etc. Se trata entonces de elegir colectivamente una causa o causas del problema para buscar generar las opciones de solución, optando por aquella o aquellas más estratégicas en vista del contexto del ejercicio local. ¿Cuál es la acción de política pública que generará mayores resultados en disminuir los impactos negativos o corregir la causa del problema determinado? La idea es que las soluciones que se planteen sean ambiciosas y que tengan impacto en la atención de las causas del problema y por lo tanto contribuyan a su mejora.

Para luego redactar esta solución como compromiso que modifique o genere una política pública, que sea factible de cumplirse en un plazo de dos años a nivel federal y un año a nivel local.

Es recomendable incluso redactar los pasos a seguir (llamados líneas de acción en el Tercer PA de Gobierno Abierto a nivel federal) que guíen la ejecución de cada compromiso.

Algunos puntos clave:

- Determinar qué parte del problema público se busca resolver.
- Soluciones factibles, que no necesariamente dependan del presupuesto.
- Pocas soluciones pero que puedan ser cumplidas y deriven en bienestar para la población.
- Que las soluciones estén vinculados a la obtención de resultados concretos y cambios medibles y verificables en el mediano y largo plazo.
- A veces se dificulta identificar qué parte del problema público se quiere atender; vincular los compromisos con la Agenda 2030, sus objetivos y metas ayuda a clarificar dicha orientación.
- Las soluciones contarán entonces con una visión común y clara de hacia dónde se quiere llegar, por lo que es importante que los compromisos sean redactados de manera simple y concreta, con alcances claros.

6. Creación de Compromisos

Una vez que se han desarrollado las soluciones específicas a los temas y problemas públicos, éstas se redactan en forma de **compromisos que** generen o modifiquen una política pública, que sean factibles y que puedan cumplirse en un plazo determinado (dos años a nivel federal o un año a nivel local)

La idea es que las soluciones / compromisos sean:

- Ambiciosos
- Tengan impacto en la atención de las causas del problema y por lo tanto contribuyan a su solución
- Con acciones estratégicas y concretas,
- Que puedan ser medibles
- Que sean llevadas a cabo desde los gobiernos y que redunden en beneficios directos a la sociedad.

7. Ruta de implementación para cada compromiso

Esta fase debe resultar en definir la ruta de instrumentación o planes de trabajo para llevar a cabo cada uno de los compromisos, desglosando las acciones y etapas de trabajo necesarias para el cumplimiento del compromiso, incluyendo entre otros elementos, los actores y dependencias responsables, así como el cronograma para dar seguimiento puntual.

Algunos puntos clave:

- La ruta de trabajo debe ser redactada de manera clara y debe contener acciones concretas para su ejecución.
- Definir responsables por actividad deberán ser asumidas formalmente.
- Indicadores de seguimiento: Los compromisos y líneas de acción tienen que ser lo suficientemente claros y concisos, para que permitan verificar su cumplimiento. Sin embargo, también tienen que ser compromisos robustos cuyo cumplimiento no sólo sea con indicadores de gestión o desempeño (como la creación de alguna página web, algún repositorio, algunas reuniones), sino indicadores de resultado para, eventualmente, tener un seguimiento sobre el impacto.

8. Seguimiento y monitoreo

Si bien llevar a cabo la implementación de los compromisos es una responsabilidad de los gobiernos y sus dependencias, la participación de los órganos garantes y de la Sociedad Civil es fundamental en el seguimiento y monitoreo de su cumplimiento de los planes de acción. Este proceso además debe ser abierto, se deberá comunicar y rendir cuentas a los actores involucrados y a la sociedad en general.

Algunos puntos clave:

- Los actores que coordinen los trabajos determinarán la forma con la que dará seguimiento al cumplimiento del proceso del plan de acción.
- Un sistema de reporte de avances, un evento público intermedio de evaluación de avances y uno de cierre, pueden ser opciones para socializar el desarrollo del ejercicio.
- ¿Qué pasa cuando los compromisos son cumplidos? ¿Cómo se asegurará su vigencia en el mediano plazo, más allá de las transiciones político -administrativas? ¿Qué pasa con los compromisos que no se cumplieron? ¿Qué hacemos con ellos?
- Se deben realizar minutas de avance que deben ser públicas y compartidas por el ST.

Estándares de cocreación y participación, OGP

Para concluir esta sección es necesario mencionar que en 2017 OGP publicó un nuevo documento de estándares con lineamientos para fortalecer la participación en la cocreación, y que en términos simples implica incluir tres componentes a lo largo de todas las etapas de cocreación. Estos estándares describen los requisitos que los gobiernos, y otros actores que lideran el proceso nacional de OGP, deberán cumplir durante todo el ciclo de los planes de acción y durante sus fases de implementación, monitoreo y evaluación de los planes.

De acuerdo con OGP “los Estándares de Participación y Cocreación tienen el objetivo de apoyar la participación y cocreación en todas las etapas del ciclo de OGP. Están diseñados para ser utilizados por los gobiernos, la sociedad civil y otros actores y explicar las expectativas básicas de OGP, los requisitos mínimos del proceso nacional y los estándares más ambiciosos a los que los países deberían aspirar. En ese sentido, los estándares:

- Hacen los requisitos de OGP más específicos y fáciles de seguir.
- Enfatizan la importancia de la calidad de la participación.

- Ofrecen orientación sobre el diálogo permanente entre el gobierno y la sociedad civil en todas las fases del ciclo de OGP.

Los estándares no representan lineamientos detallados sobre cómo conducir el proceso de OGP, por lo que deben ser leídos y adoptados junto con otros materiales de apoyo de OGP...”.

Difusión de la información conjuntas. Requisitos básicos vs. avanzados

Los estándares se dividen en dos secciones: estándares básicos -los requisitos que todos los países deberán cumplir- y los avanzados -los estándares a los que los países deberían aspirar:

- **Requisitos básicos:** Todos los países de OGP deberán cumplir con los requisitos básicos de los estándares, a menos que presenten una razón de peso para adoptar un método alternativo que sea de nivel similar o mayor.
- **Medidas avanzadas:** Los países no están obligados a implementar las medidas avanzadas, pero serán apoyados y alentados a hacerlo.

Ciclo del plan de acción

Los estándares también se dividen en tres secciones según la etapa del ciclo de OGP:

A lo largo del ciclo de OGP:

Estos estándares describen los requisitos que los gobiernos y otros actores que lideran el proceso nacional de OGP deberán cumplir durante todo el ciclo.

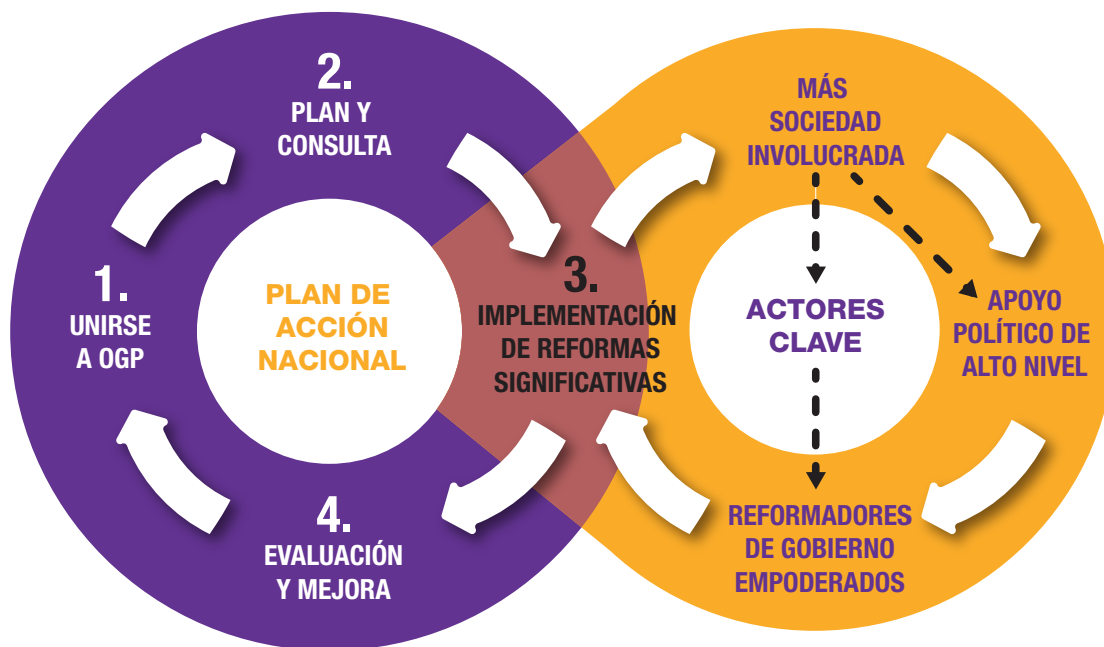
Durante el desarrollo del plan de acción :

Estos estándares describen el proceso que los gobiernos y otros actores que lideran el proceso nacional de OGP deberán llevar a cabo durante el desarrollo y publicación del Plan de Acción Nacional.

Durante la implementación:

Monitoreo y evaluación del Plan de Acción Nacional.

Estos estándares describen los requisitos que los gobiernos y otros actores que lideran el proceso nacional de OGP deberán cumplir durante la implementación, monitoreo y evaluación del Plan de Acción Nacional.



Componentes de participación y cocreación

Finalmente, los estándares se dividen según tres elementos clave del proceso de participación y cocreación:

Difusión de información

El público, la sociedad civil y otros actores clave deberán recibir información oportuna sobre todos los aspectos del proceso nacional de OGP, incluyendo en qué medida se toman en cuenta sus aportaciones.

Espacios y plataformas de diálogo y cocreación

Se deberá facilitar un diálogo permanente e incluyente utilizando diversos foros plataformas adecuadas al contexto nacional.

Apropiación y toma de decisiones conjunta

El gobierno, la sociedad civil y otros actores deberán adueñarse del proceso y llevarlo a cabo de forma conjunta.

Para mayor información sobre los estándares de participación y cocreación se puede revisar el documento completo en el siguiente link:

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Participation-Co-creation-Standards20170207_ES_0.pdf

Reflexiones finales sobre el proceso de cocreación

Participación Informada

Uno de los factores que consideramos críticos para los trabajos de construcción de procesos de Gobierno Abierto es el contar, desde el inicio, con información común y compartida sobre qué es y de qué se trata esta iniciativa. La información en etapas tempranas es clave para generar entendimientos similares y “el piso parejo” entre las personas, organizaciones e instituciones que se integran a éstos.

También la participación social resulta esencial para tener un Gobierno Abierto, ya que el mayor y mejor involucramiento (informado, en contextos seguros, con reglas consensuadas y con espacios adecuados) de los ciudadanos en los asuntos públicos permitirá que los planes de acción de Gobierno Abierto cuenten con compromisos más ambiciosos y que al mismo tiempo sean mucho más innovadores en la solución de los problemas públicos.

Como su nombre lo refiere, la cocreación es una construcción conjunta entre las partes. Para que ésta sea realmente conjunta, se necesita que las partes cuenten con un espacio o foro de diálogo horizontal y gobernanza, que coordine decisiones y acciones de las instancias, personas y organizaciones que impulsan los ejercicios de Gobierno Abierto. Es también el espacio de vinculación con la sociedad, para transparentar y rendir cuentas del proceso de Gobierno Abierto.

Voluntad Política

La primera protesta por parte del NOSC tras la presentación del Primer Plan de Acción en la sede de la ONU, dejó claro que la confianza y un espacio para gestionar el proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto en México resultan esenciales para el sano desarrollo de la agenda de Gobierno Abierto.

La creación del Secretariado Técnico Tripartita (STT), ejemplo de un espacio de deliberación y toma de decisiones igualitarias, en donde cada una de las tres partes (Gobierno Federal, órgano garante y Sociedad Civil) tiene el mismo peso sobre las decisiones, es uno de los grandes aportes de México a la Alianza a nivel internacional.

La ambición en los compromisos de Gobierno Abierto se ve reflejada a partir de la voluntad política de un gobierno por participar en ejercicios de esta naturaleza, que deberían activar una amplia participación ciudadana. Sin ésta, los compromisos no serán ambiciosos en lo absoluto, lo cual los dejará en un nivel estructural, que como se mencionó, es el nivel más básico que podemos encontrar en los procesos de Gobierno Abierto.

Es necesario que la voluntad política también se vea reflejada durante todo el proceso de implementación y monitoreo de los compromisos.

Articulación entre Sociedad Civil

Se puede decir que la fractura provocada por la no inclusión de los compromisos de las OSC en el Primer Plan de Acción, permitió que las organizaciones pudieran constituirse como un grupo cohesionado que ha basado su trabajo en la defensa de los derechos de transparencia, acceso a la información y Gobierno Abierto, y que al paso del tiempo se constituyó como lo que hoy conocemos como el Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil (NOSC).

Es importante la presencia de una representación de la sociedad civil en este espacio de gobernanza de Gobierno Abierto pues facilita el enlace entre actores y permite contar con una visión de la ciudadanía en las reuniones con los miembros del Secretariado Técnico.

Lo que es cierto también, es que tiene que existir un grupo plural, abierto, con instituciones públicas y sociedad civil, que articule y dé seguimiento a todo el proceso, desde su concepción hasta el final de su implementación.

Planes de Acción

La participación en la co-construcción en los planes de acción debe ser amplia y diversa, buscando que los compromisos responden realmente a las necesidades de la gente. Para que tengan mayor impacto deben de ser estratégicos, buscando destrabar procesos. Se recomienda utilizar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sustentable de la ONU para alinear los trabajos de cocreación de los compromisos.

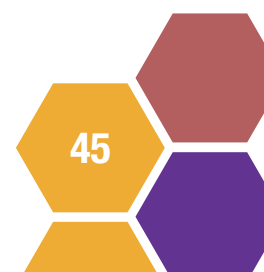
Por último, reiteramos que sobre el tema de cómo deben construirse los planes de acción. Además de los pasos descritos en la guía, existen varias herramientas; entre las principales se encuentran:

UN APOORTE DESDE SOCIEDAD CIVIL.

- Manual para Puntos de Contacto de Gobierno Abierto (OGP);
- Lineamientos de AGA para los Planes de Acción Subnacionales (elaborado por OGP para los ejercicios pilotos a nivel local);
- Guía de Secretariados Técnicos Locales (INAI);
- Guía de Creación de Compromisos (INAI);
- Metodología utilizada para la construcción del Tercer Plan de Acción del Secretariado Técnico Tripartita.

Esta Guía no pretende ser exhaustiva, por lo que invitamos a profundizar en los temas expuestos a lo largo del texto. Esperamos que esta información sea de utilidad para el desarrollo y fortalecimiento de los ejercicios de Gobierno Abierto y reiteramos el compromiso del NOSC en el acompañamiento y apoyo a los procesos locales y federales. Ojalá que esta guía sirva para aclarar temas e incluso para generar más dudas, pero que en todo caso haya brindado más elementos para las personas involucradas e interesadas en los procesos de co-construcción de Gobierno Abierto.

Finalmente, retomando el tema de los desafíos nacionales que referimos al inicio de esta guía, estamos convencidos de que a través de las agendas de Gobierno Abierto se pueden habilitar mecanismos de participación social y democracia participativa; se pueden enfrentar algunos temas centrales y urgentes como derechos humanos, servicios públicos, corrupción, equidad de género, ciudadanía de la gestión pública, medio ambiente, inclusión social, seguridad, salud, pobreza, entre muchos otros; siendo la sociedad actor central en su priorización. También las agendas de Gobierno Abierto pueden servir para generar otras sinergias con procesos nacionales e internacionales en el marco de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y los objetivos de desarrollo sostenible. La agenda de Gobierno Abierto no se agotará mientras sigamos teniendo resistencias políticas a la apertura gubernamental en los tres órdenes de gobierno y en los tres poderes del Estado.



GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN DE GOBIERNO ABIERTO.

Esta guía y varios de los materiales referidos se encuentran disponibles en nuestra página:

<https://gobiernoabierto.mx/>

Se parte de nuestras redes en:

Facebook: Gobierno Abierto México

Twitter: @GobAbierto_MX

La Alianza para el Gobierno Abierto en México. Una visión desde la Sociedad Civil Barrera Campos; María de Lourdes. México. 2018. NOSC.

<https://gobiernoabierto.mx.org/blog/2018/08/31/la-alianza-para-el-gobierno-abierto-en-mexico/>

Manual para Puntos de Contacto de Gobierno Abierto (OGP); USA, 2017. OGP International;

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_POC-Manual_2017_ES.pdf

Lineamientos de AGA para los Planes de Acción Subnacionales. USA. 2017. OGP International

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_SNAP-Report_2017_ES.pdf

Guía de Secretariados Técnicos Locales. INAI. México. 2018.

<http://ga.ceaipsinaloa.org.mx/guias-de-cocreacion/>

Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. Naser, Alejandra-Ramírez-Alujas, Álvaro-Rosales, Daniela. 2017. CEPAL.

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/41353-gobierno-abierto-al-estado-abierto-america-latina-caribe>

Referencias Bibliográficas

Cuaderno de Transparencia: Gobierno Abierto. González Arreola; Alejandro. 2017. 1ra edición. México: INAI.

<http://gobiernoabierto.org/blog/2017/07/04/cuaderno-de-transparencia-gobierno-abierto>

Gobierno Abierto: oportunidad para participar e incidir. Manual para organizaciones de la sociedad civil. Instituto de Comunicaciones para el Desarrollo. 2014. 1ra Edición. Uruguay. ICD.

<http://rendircuentas.org/wp-content/uploads/2015/03/Manual-gobierno-abierto-ICD.pdf>

Gobierno Abierto: el valor social de la información pública. Luna Plá, Issa; Bojórquez Pereznieta, José Antonio. 2016. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4016/17.pdf>

Gobierno Abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Oszlakm Oscar. 2013. Costa Rica. Red de Gobierno electrónico de América latina y el Caribe. Red GEALC.

<https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>

El Gobierno Abierto y las políticas públicas. Manual de Gobierno Abierto Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. 2013. Nicaragua.

<https://www.ieepp.org/media/files/publicacion-11-458.pdf>

Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región. Manual de la CEPAL. 2017.

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/36665-plan-gobierno-abierto-hoja-ruta-gobiernos-la-region>

Gobierno Abierto y Transparencia. Micrositio del INAI

<https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/>

Alianza para el Gobierno Abierto en México

<http://gobabierto.org/>

Estándares de participación y cocreación de OGP

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Participation-Co-creation-Standards20170207_ES_0.pdf

Lineamientos para la implementación y seguimiento de Planes de Acción por parte del STT

<http://gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2014/08/Lineamientos-2014-06-17.pdf>

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Participation-Co-creation-Standards20170207_ES_0.pdf

<http://gobiernoabierto.org/blog/2017/07/04/cuaderno-de-transparencia-gobierno-abierto>

Gobierno Abierto: oportunidad para participar e incidir. Manual para organizaciones de la sociedad civil

<http://gobiernoabierto.org/blog/2017/06/27/gobierno-abierto-oportunidad-para-participar-e-incidir-manual-para-organizaciones-de-la-sociedad-civil/>

Gobierno Abierto: el valor social de la información pública

<http://gobiernoabierto.org/blog/2017/06/23/gobierno-abierto-el-valor-social-de-la-informacion-publica/>

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

<http://gobiernoabierto.org/blog/2017/06/21/la-alianza-para-el-gobierno-abierto-una-vision-desde-la-sociedad-civil/>

Gobierno Abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública

<http://gobiernoabierto.org/blog/2017/06/26/gobierno-abierto-hacia-un-nuevo-paradigma-de-gestion-publica>

El Gobierno Abierto y las políticas públicas. Manual de Gobierno Abierto Nicaragua

<http://gobiernoabierto.org/blog/2017/06/27/el-gobierno-abierto-y-las-politicas-publicas>

Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región. Manual de la CEPAL

<http://gobiernoabierto.org/blog/2018/02/14/plan-gobierno-abierto-una-hoja-ruta-los-gobiernos-la-region>