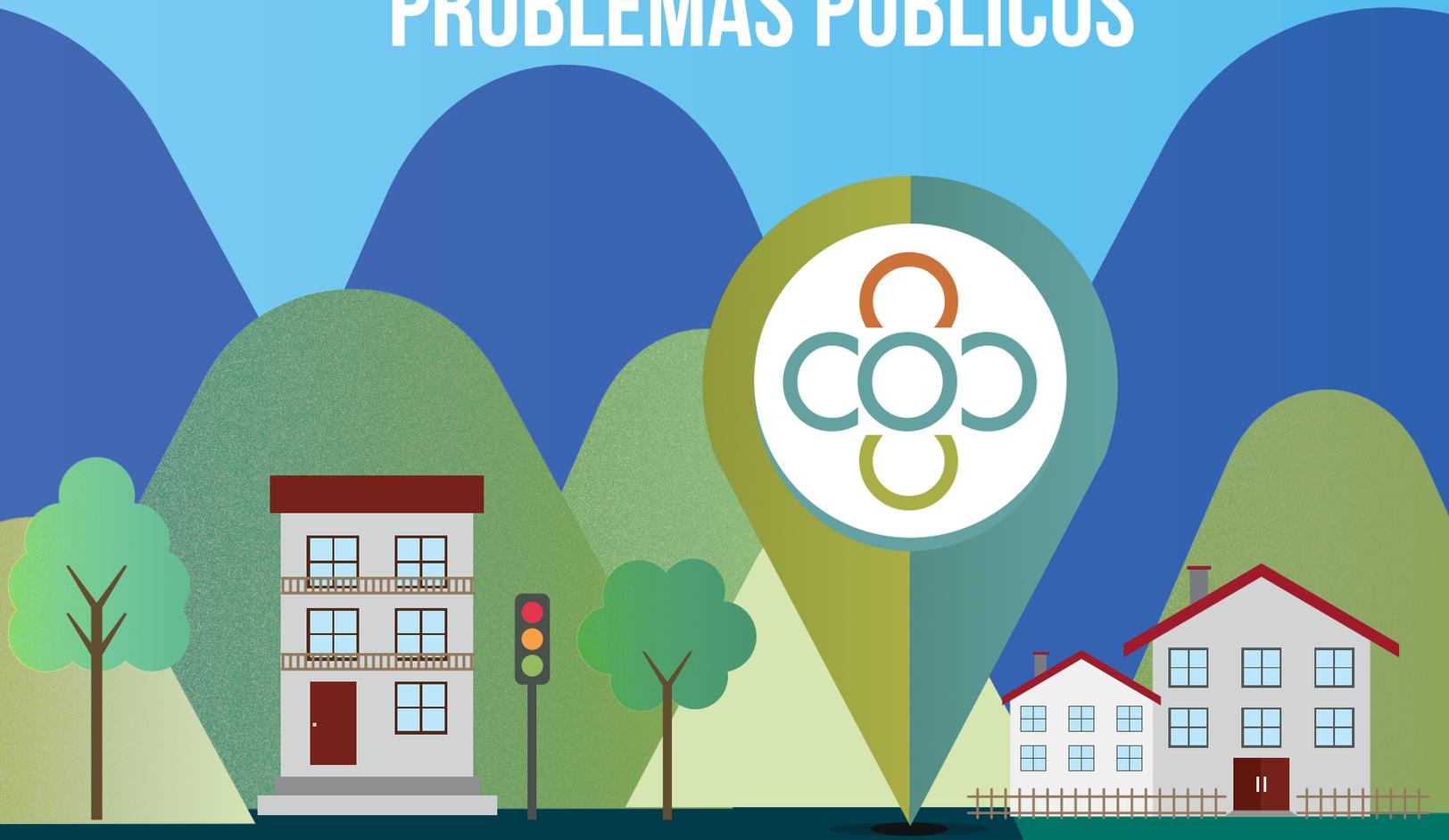


GUÍA DE COCREACIÓN DE COMPROMISOS-II: PLURALIDAD DE OPINIONES PARA RESOLVER PROBLEMAS PÚBLICOS





DIRECTORIO

FRANCISCO JAVIER ACUÑA LLAMAS

COMISIONADO PRESIDENTE

CARLOS ALBERTO BONNIN ERALES

COMISIONADO

OSCAR MAURICIO GUERRA FORD

COMISIONADO

BLANCA LILIA IBARRA CADENA

COMISIONADA

MARÍA PATRICIA KURCZYN VILLALOBOS

COMISIONADA

ROSENDO EVGUENI MONTERREY CHEPOV

COMISIONADO

JOEL SALAS SUÁREZ

COMISIONADO

DERECHOS RESERVADOS D.R. / COPYRIGHT ©

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN
Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI)**

AV. INSURGENTES SUR NO. 3211, COLONIA INSURGENTES CUICUILCO,
DELEGACIÓN COYOACÁN, CIUDAD DE MÉXICO. C.P. 04530

PRIMERA EDICIÓN, SEPTIEMBRE DE 2018

CONTENIDO



GLOSARIO	5
PRESENTACIÓN.....	9
CAPÍTULO I.	
ARGUMENTOS Y CONTEXTOS FAVORABLES PARA EL GOBIERNO ABIERTO	11
1. ARGUMENTOS A FAVOR DE UN GOBIERNO ABIERTO.....	12
1.1. EN EL GOBIERNO ABIERTO LAS PARTES DEBEN DISENTIR.....	12
1.2. TODA LA INFORMACIÓN ES PÚBLICA, ESPECIALMENTE EN GOBIERNO ABIERTO.....	12
1.3. EL GOBIERNO ABIERTO APORTA A LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....	13
1.4. EL GOBIERNO ABIERTO CAMBIA REALIDADES POR MEDIO DE LA INNOVACIÓN SOCIAL	15
1.5. EL GOBIERNO ABIERTO ACOTA LA COMPLEJIDAD DE LOS PROBLEMAS Y AMPLÍA LA POSIBILIDAD DE OBTENER RESULTADOS.....	17
1.6. EL GOBIERNO ABIERTO ES MEDIBLE, EVALUABLE Y MONITOREABLE.....	17
1.7. EL GOBIERNO ABIERTO SE COMUNICA CON OTROS PODERES E INCENTIVA A LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS	18

2. CONTEXTOS FAVORABLES PARA EL GOBIERNO ABIERTO	19
2.1. EXISTE APERTURA GUBERNAMENTAL	20
2.2. SE PROCURA UN ESPACIO PÚBLICO SEGURO	20
2.3. SE CONFIGURA UN SECRETARIADO TÉCNICO ACTIVO.....	20
2.4. SE PROMUEVE LA LIBERTAD DE PARTICIPACIÓN.....	21
2.5. SE GARANTIZA EL RESPETO POR LOS SEXOS Y LAS DIVERSAS SEXUALIDADES.....	22
2.6. SE ADOPTA LA AGENDA 2030 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.....	22
2.7. SE ABREN ESPACIOS Y SE ATIENDEN LAS CONDICIONES PARA PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD	24
2.8. EXISTE VOLUNTAD POLÍTICA.....	25
2.9. HAY DISPONIBILIDAD DE RECURSOS	25
2.10. EXISTE APOYO DE LOS ORGANISMOS GARANTES.....	26
RESUMEN DEL CAPÍTULO I	29
CAPÍTULO II.	
RECOMENDACIONES PARA CONSTRUIR COMPROMISOS DE GOBIERNO ABIERTO.....	31
3. IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS	32
3.1. ¿CÓMO IDENTIFICAR EL PROBLEMA?	32
4. PLANTEANDO ALTERNATIVAS.....	34
4.1. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN.....	37
5. ASUMIENDO COMPROMISOS	39
5.1. ¿CÓMO SE REDACTA UN COMPROMISO DE GOBIERNO ABIERTO?.....	42
5.2. CUATRO SUGERENCIAS PARA LOS COMPROMISOS EN LOS PLANES DE ACCIÓN LOCAL	45
5.3. SOBRE EL SEGUIMIENTO Y MONITOREO DE LOS COMPROMISOS DE GOBIERNO ABIERTO.....	50
RESUMEN DEL CAPÍTULO II	53
RECOMENDACIONES FINALES	57
ANEXO I	59
BIBLIOGRAFÍA.....	61

GLOSARIO

Cocreación. Es el ejercicio colaborativo entre sectores del gobierno de diferentes órdenes, organismos constitucionalmente autónomos, sociedad civil, empresas, y personas quienes por medio de acciones concretas y con base en la transparencia y la participación concilian acciones para transformar contextos y realidades. La base de la cocreación es la interacción y colaboración de las y los actores interesados en la resolución de los problemas públicos en un marco de respeto, igualdad y seguridad.

Compromiso de gobierno abierto. Es una acción - o un conjunto de acciones - orientada a la resolución de un problema público identificado a través de un proceso de cocreación en el que participa gobierno y sociedad, y que, como medio de solución, emplea los principios y herramientas de apertura institucional (transparencia y participación ciudadana en un ambiente de rendición de cuentas e innovación cívica y tecnológica).

Gobierno abierto. Es un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, buscando propiciar un ambiente de rendición de cuentas e innovación social.





Innovación. Es un modelo de gestión orientado a atender y solucionar problemas públicos, a través de instrumentos, herramientas y tecnologías diferentes a las tradicionalmente utilizadas. Se consideran como elementos básicos de la innovación: la creatividad, la mejora continua de la gestión, la sostenibilidad y la participación de los ciudadanos (rendición de cuentas diagonal).

Participación ciudadana. Son los instrumentos, prácticas y 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. La participación ciudadana se caracteriza por la construcción de espacios de interlocución -con diversos grados de profundidad- que pueden incrementar la capacidad de incidencia social en la adopción de decisiones colectivas en contextos democráticos.

Plan de Acción Local (PAL). Es la programación y proyección de actividades que ordenará los objetivos que las y los actores realizarán para alcanzar metas que resuelvan uno o varios problemas públicos en las entidades federativas y que contiene compromisos concretos, relevantes, potencialmente transformadores, pero factibles de ser realizados en un plazo determinado con el propósito de fortalecer la apertura institucional. El Plan de Acción deberá señalar las metas, actividades específicas a realizarse, los periodos de cumplimiento, indicadores, medios de verificación y responsables puntuales para cada compromiso.

Planes de trabajo. Son documentos que establecen la hoja de ruta con las acciones que harán cumplir los compromisos contenidos dentro del PAL. En éstos se señalan los indicadores, medios de verificación y responsables directos (instituciones y nombres de personas). La información del plan de trabajo debe ser pública y de preferencia consultarse en línea. Idealmente, se puede colocar una línea de tiempo que pueda actualizarse de acuerdo al cumplimiento de cada acción.

Rendición de cuentas. Son los procesos y actividades de control, seguimiento y vigilancia que permiten a las y los ciudadanos monitorear, evaluar, y exigir cuentas a autoridades y funcionarios gubernamentales. El control y la vigilancia del gobierno por parte de la ciudadanía puede llevarse a cabo a través de tres modalidades esenciales: a través del voto (rendición de cuentas vertical), de instancias de control y vigilancia especializadas con capacidades de verificación y sanción (rendición de cuentas horizontal) o del involucramiento directo de la ciudadanía en actividades de control administrativo (rendición de cuentas diagonal).

Secretariado Técnico Local (STL). Es un espacio permanente de participación en el que autoridades, funcionarios y representantes de la sociedad civil dialogan y deliberan con respecto al diseño, implementación y seguimiento de acciones y compromisos de Gobierno

Abierto. Los objetos fundamentales de los STL son la articulación y la consolidación de un espacio plural, formal y permanente a través del cual gobierno y ciudadanos dialoguen y acuerden aquellas acciones que pueden implementarse para fomentar la participación, la transparencia, la rendición de cuentas, y la innovación cívica y tecnológica.¹

Transparencia. Son los instrumentos normativos y prácticas de gestión orientados a asegurar la apertura de procesos y la disponibilidad de la información custodiada por las organizaciones gubernamentales. La transparencia es un componente esencial del Gobierno Abierto ya que, a través de ella, se eliminan obstáculos y costos de información para que las y los ciudadanos accedan a información que les permita generar conocimiento público e incidir en las actividades y las decisiones gubernamentales.



¹ Para más información consulte: Guía de STL. Disponible en:

<http://inicio.inai.org.mx/SiteCollectionDocuments/Transparencia/Modelo%20de%20Gobierno%20Abierto/guiastl.pdf>

PRESENTACIÓN

A partir del proceso electoral de julio de 2018 que se vivió en nuestro país, la ciudadanía envió una señal contundente de cambio y apostó por la reconfiguración institucional que pone en el centro de la discusión la apertura de las instituciones públicas. Esta apertura se erige como la vía para hacer frente a la corrupción a través del establecimiento de mecanismos efectivos de participación ciudadana como puentes para la transformación de la vida pública de México.

En el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) la apuesta por un nuevo modelo de gobernanza ha sido una agenda que hemos abanderado durante los últimos años. La noción de un Gobierno Abierto que se enmarca por primera vez en un instrumento legal - La Ley General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales publicada en 2015- así como la Alianza para el Gobierno Abierto de la que México ha formado parte desde 2011, han trazado una ruta distinta en la manera de hacer gobierno y en el ánimo de revertir la desconfianza ciudadana en el sector público.

Traducir ese conjunto de valores en la práctica requiere de guía y orientación para obtener buenos resultados. Para materializar estos esfuerzos, desde 2015 en el ámbito estatal, ciudadanos y ciudadanas en conjunto con personas servidoras públicas han impulsado ejercicios locales de gobierno abierto. En el marco de la iniciativa **“Gobierno Abierto, cocreación desde lo local”** se han podido estructurar espacios horizontales de decisión que buscan generar compromisos conjuntos para la resolución de problemas locales.





¿Cómo plasmar en una agenda compartida acciones precisas para resolver los problemas que más nos aquejan? Desde el mandato del INAI, como garante del derecho de acceso a la información e institución que ha acompañado este proceso a nivel local, se han publicado dos guías de apoyo - la Guía de Secretariados Técnicos Locales (INAI, 2017) y la Guía de Cocreación de compromisos I: Ruta de participación (INAI, 2017), ambas con el objetivo de encaminar los esfuerzos de mujeres y hombres que están convencidos de transformar su entorno mediante el diálogo y colaboración con sus gobiernos, hacia la creación de compromisos medibles, útiles y relevantes para sus entidades.

Para completar este compendio de herramientas, y después de hacer un balance de la iniciativa a nivel local,² esta tercera guía se presenta con dos cometidos principales:

- 1. Sensibilizar a las personas lectoras sobre la importancia de establecer espacios de diálogo y colaboración con el gobierno bajo ciertas condiciones.**
- 2. Ofrecer herramientas metodológicas para la conformación de compromisos de gobierno abierto.**

De esta manera el documento se divide en dos partes. En la primera **-Argumentos y contextos favorables para el Gobierno Abierto-** se ahonda sobre algunas consideraciones para desarrollar un ejercicio de gobierno abierto, al entender que esta nueva manera de dialogar implica necesariamente la negociación entre personas que hablan distintos lenguajes pero que tienen una necesidad en común. Esta primera parte busca también aclarar algunas ideas sobre lo que significa la apertura gubernamental; así también busca acercar el concepto de gobierno abierto a audiencias que no están familiarizadas con este término.

Por otra parte, y para aquellas personas lectoras que se han adentrado un poco más a estos temas, que han formado una comunidad de práctica o que incluso han podido consultar las guías previas, hacia la segunda parte de la guía **-Recomendaciones para construir compromisos de gobierno abierto-** se ofrecen algunas sugerencias para el diseño y formulación de compromisos de planes de acción y los mecanismos para su monitoreo y seguimiento. En este apartado se hacen también algunas sugerencias sobre las agendas que pueden resultar relevantes de atender e incluir dentro de los Planes de Acción Local.

Vale la pena añadir que, con este documento, el objetivo principal es mostrar la idoneidad de un plan de acción con recomendaciones claras y sistemáticas para el buen uso de los espacios de cocreación en materia de Gobierno Abierto. Sin embargo, y como lo hemos expresado en otros documentos, reconocemos que no hay una pauta única ni recetas para lograr una exitosa implementación e incidir en resolver los problemas públicos. El cumplimiento del propósito de cada ejercicio de gobierno abierto y de los planes de acción asociados a él, es responsabilidad principal de las personas que desde sociedad civil y desde las instituciones públicas, en la práctica, están a cargo de esta encomienda y como practicantes tienen la última palabra. Finalmente, esta guía no pretende de ninguna forma ser un texto académico, sino más bien un documento de consulta pública.

² En abril de 2018 se llevó a cabo la I Cumbre Nacional de Gobierno Abierto, cocreación desde lo local. Entre otros, el propósito fue reflexionar, hacer un balance y ofrecer perspectivas a futuro (con base en los resultados observados) sobre la agenda de apertura promovida a nivel estatal por el INAI.

CAPÍTULO I.

ARGUMENTOS Y CONTEXTOS FAVORABLES PARA EL GOBIERNO ABIERTO

Cuando nos comprometemos al diálogo entre el gobierno y la sociedad, lo que debe anteceder a cualquier encuentro, es la actitud de cocreación para descifrar problemas públicos. Es sencillo percibir que es inútil atacar las posiciones sin escuchar los obstáculos que pueda tener la probable solución; así, en un sentido colaborativo, oponer opiniones apropiándose de diferentes posturas aporta a la comprensión, el acuerdo sobre los trabajos, la labor de cada quien y la asertividad entre las partes.

Los procesos colectivos pierden fuerza, se dividen o generan soluciones estériles si no se tienen consensos claros sobre los problemas, las etapas, y las acciones para resolver. Por eso y frente a esos escenarios los modelos como el del gobierno abierto son los que aportan metodologías y herramientas sólidas para generar compromisos medibles, indicadores útiles y acciones públicas innovadoras que eviten que estos pierdan el objetivo primordial. En la segunda parte de esta guía abordaremos con precisión estas herramientas.

Esta sección pretende aportar elementos para evitar supuestos que dañan la actitud y los contextos bajo los cuales se realizan los ejercicios de cocreación. Es una apuesta que dota de elementos narrativos con los que se confirma que, para generar un Secretariado Técnico, un compromiso, o un Plan de Acción de gobierno abierto, no podemos partir de la desconfianza basada en sentencias infértiles. El gobierno abierto es una de las vías más útiles para participar o diseñar políticas públicas de forma ordenada y sistematizada, por eso en esta sección, señalaremos esos discursos y los haremos nuestros para incluir más elementos de discusión dentro de la cocreación.





1. ARGUMENTOS A FAVOR DE UN GOBIERNO ABIERTO

1.1. En el gobierno abierto las partes deben disentir

El gobierno abierto encuentra en las diferencias, las disidencias, los votos particulares, y las distancias culturales su fortaleza, incluso es apropiado señalar que entre más alejados los puntos de vista, más elementos racionales deben apilarse para crear los puentes conceptuales y prácticos que aporten soluciones clave.

De la misma forma, el gobierno abierto -en tanto concatenación de pilares, estrategias, mecanismos y una innumerable lista de esquemas de gestión y producción de políticas- se puede asimilar a la imagen de bloques de *Lego*. Si bien un proceso de cocreación tiene la firme intención de acercar el diálogo entre las instituciones públicas y la sociedad para adoptar soluciones que resuelvan diversos problemas públicos, la comunidad de práctica nunca ha previsto la creación de un compromiso o un plan de acción con base en una forma única o universal.

En el caso del gobierno abierto, el diálogo y la participación de las partes, de principio a fin, son cruciales. La formulación de antagonismos permite describir debilidades y amenazas que pueden resolverse por medio de la experiencia de la comunidad de gobierno abierto. Esto implica que, incluso mediante el uso de metodologías como el marco lógico o la planeación gubernamental, se puedan generar espacios de negociación y eventual consenso.

La posibilidad de disentir entre contrapartes o aliadas debe comunicarse de forma asertiva. Una idea equivocada es que al disentir no es posible tener un objetivo común, y es una idea limitada, puesto que las opiniones pueden tener cargas conceptuales, experiencias, o deseos que no coincidan, pero tener un mismo fin, por eso es trascendental la cocreación. Sin embargo, ese ejercicio requiere planeación, responsables, tiempos, y otros elementos que deben plasmarse en el Plan de Acción.

1.2. Toda la información es pública, especialmente en gobierno abierto

No en pocas ocasiones se han registrado en los ejercicios de diálogo con el gobierno, reacciones de las personas servidoras públicas que suponen que la sociedad civil o la ciudadanía harán uso de la información compartida para fiscalizarlas o perseguirlas; incluso se presume que harán uso de la información hasta encontrar cómo señalar su trabajo o comprometer a la institución pública en alguna situación problemática. Se parte de una falsa idea en la cual existe desconfianza entre el funcionariado público y la sociedad civil en función de dos características: **desconocimiento del marco jurídico y ausencia de espacios de participación**. Así, gobierno abierto constituye una opción para colaborar de forma conjunta.

Según el principio de máxima publicidad, toda la información es pública excepto algunas reservas señaladas por la Ley. En general, la información que se requiere de las personas servidoras públicas al iniciar el proceso de cocreación es su nombre, puesto, institución y objetivo de su participación, de hecho, la agenda sobre la que se posibilitarán los compromisos provendrá de los acuerdos mucho tiempo después. El malentendido suele fincarse en la sospecha de que se hará un interrogatorio desde sociedad civil aun cuando en los ejercicios de gobierno abierto no considera ninguna postura de ese tipo. Como lo hemos compartido la participación importa porque, lejos de que sirva para fiscalizar o juzgar el servicio público, resulta valiosa para:

- 1) Reconocer con mayor precisión necesidades que no suelen ser identificadas a través de los canales político-administrativos tradicionales.
- 2) Identificar alternativas de solución innovadoras a problemas públicos añejos, impulsadas por ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil.
- 3) Generar, de forma gradual, nuevas dinámicas de diálogo, colaboración y construcción de consensos entre autoridades, funcionarias, funcionarios y ciudadanía.
- 4) Fortalecer esquemas de rendición de cuentas que permitan el monitoreo social del quehacer público.³

Otro punto importante sobre esta desconfianza de las y los servidores públicos, es que muchas instituciones no acuden al llamado por miedo o por desconocimiento de la metodología. Bajo tal sospecha, el problema público continúa y para resolverlo tarde o temprano se generarán solicitudes de información, se llamará a los medios de comunicación o se buscarán las medidas necesarias para resolver las necesidades ciudadanas. Es evidente que la ciudadanía ejercerá su derecho a la protesta por lo que el diálogo ordenado y asertivo, que sólo el gobierno abierto puede brindar, aporta suficientes elementos para evitar contextos rípidos o reacciones violentas.

1.3. El gobierno abierto aporta a la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas

El discurso que asume que todas las personas servidoras públicas son corruptas tiene un efecto contrario al espíritu de gobierno abierto. Esta generalización es un obstáculo que impide transformar realidades y acercar posturas entre las partes, por lo que es importante limitar esa narrativa innecesaria.

Al respecto, es relevante recordar que la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción o la Ley General de Responsabilidades Administrativas imponen un seguimiento oportuno a las acciones públicas, pero no deja de ser una carga administrativa continua para quienes tienen la obligación de llenar un numeroso volumen de reportes y controles. Si bien estos

³ Para conocer más sobre este tema, véase el anexo 1 de este documento y la Guía de cocreación de compromisos I, disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/SiteCollectionDocuments/Transparencia/Modelo%20de%20Gobierno%20Abierto/guiacocreaciondecompromisos.pdf>





mecanismos y controles se han diseñado para evitar y limitar la corrupción en todos los niveles de la administración pública, cabe decir que éstos intervienen en las directrices del servicio público, en las designaciones públicas, en la vigilancia de diversas actividades cotidianas, en los códigos de ética, en el acceso a la información, en las declaraciones de intereses, patrimonial y fiscal, etc; por lo que para las personas servidoras públicas es complejo mantenerse al día bajo el escrutinio público y enfrentarse a la crítica que las y los señala como corruptos por el solo hecho de formar parte de la administración pública, o incluso los asimila con casos de corrupción de personas funcionarias públicas de alto nivel como secretarías de estado o gubernaturas.

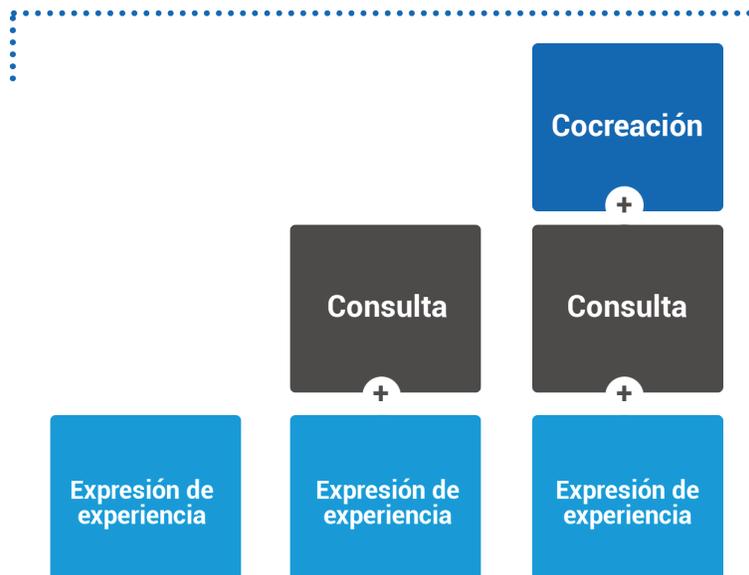
Por otra parte, la participación es fundamental para que la rendición de cuentas del Estado sea factible, así el gobierno debe mostrar plenamente la intención de gestionar y transparentar de forma eficiente sus planes, programas, presupuestos, mecanismos, etc. para que se disponga de los insumos necesarios que aporten soluciones a los problemas públicos identificados por la ciudadanía. Pero mientras la ciudadanía no confíe en las contrapartes del ejercicio de gobierno abierto, es prácticamente imposible generar un Secretariado Técnico, un Plan de Acción o un compromiso relevante.

Tal como señala José Mejía Lira, *“Debe darse la posibilidad al ciudadano de intervenir en distintas formas: consultiva, decisoria, evaluativa y disponiendo de medios expeditos y sencillos para asegurar tal participación. En la medida que la ciudadanía juzgue abierta y claramente la acción pública, se legitima mejor el gobierno, abona a la democracia y será más viable el combate a la corrupción...”* y más adelante el autor señala: *“Es precisamente con la participación, la colaboración y la vocación de abrir la información a la sociedad cómo podemos hablar de un gobierno abierto. Finalmente la sociedad y el gobierno se verán fortalecidos.”* (Lira, 2016)

El acuerdo por el cual se estableció el Modelo de gobierno abierto del Sistema Nacional de transparencia acceso a la información pública y protección de datos personales pretende que las instituciones gubernamentales construyan una arquitectura participativa amplia integrada por instrumentos de participación con alcances diversos (consulta, involucramiento, colaboración y vigilancia social), y que permita a los diferentes públicos relevantes de la institución (población beneficiaria o usuaria, organizaciones y personas expertas) incidir en las distintas fases del proceso de formulación e implementación de las políticas públicas.

La participación ciudadana desde la perspectiva del INAI se conforma de instrumentos, prácticas y dinámicas por medio de 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. La participación ciudadana se caracteriza por la construcción de espacios de interlocución -con diversos grados de profundidad- que pueden incrementar la capacidad de incidencia social en la adopción de decisiones colectivas en contextos democráticos.

INSTITUCIONES ABIERTAS



La desconfianza impide cualquier relación o posible acuerdo entre las partes, limitando la comunicación, incluso sin haberse sentado a la mesa. Por eso es importante la existencia de mecanismos efectivos de acuerdo a la metodología de gobierno abierto que favorezcan el escrutinio público, promuevan una amplia consulta y que fortalezcan la visión de que la solución nos incluye a todas y todos, y que vincular al gobierno con razones críticas y no sólo juicios de valor innecesarios fortalecen al ejercicio, generando más legitimidad y vías para posibilitar el diálogo a favor de diversos mecanismos de anticorrupción.

La experiencia acumulada con la iniciativa Gobierno Abierto, cocreación desde lo local ha permitido la generación de compromisos para la atención de múltiples agendas de política. De los 69 compromisos generados a agosto de 2018, resaltan aquellos que buscan hacer frente a la corrupción o habilitar ambientes de rendición de cuentas, tales como Follow the money, donde el componente de transparencia es fundamental para que la ciudadanía ejerza de forma efectiva su derecho de acceso a la información y vigile el uso de los recursos públicos.⁴

1.4. El gobierno abierto cambia realidades por medio de la innovación social

Los principios y herramientas de apertura institucional como la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la innovación están generando cambios importantes en diferentes regiones del país y del mundo. Aquí mostramos un caso en la

⁴ Para mayor referencia véase la sección: "5.2 Cuatro sugerencias para los compromisos en los Planes de Acción Local" de esta guía.



India, uno de trascendencia a nivel nacional en México y uno que se realizó en Durango, que permite ejemplificar el cambio de paradigma y realidades en contextos diversos.

“ En la India realizaron un compromiso llamado “Pagué un soborno” o / paid a bribe en inglés, en el que las y los ciudadanos generaron una aplicación tecnológica (app) que reporta anónimamente los sobornos que tiene que pagar, dando el número, patrón, tipo, ubicación, y otros elementos con los que se realizan las denuncias a través de una plataforma interactiva que recopila, procesa y sistematiza la información, permitiendo insumos clave para la investigación del delito y que la carga de la prueba recaiga en la policía y no en la ciudadanía. ”

“ Ante el contexto de violaciones graves a derechos humanos en México, se realizó un compromiso llamado “Base de datos de personas desaparecidas” en el segundo plan de acción nacional de la Alianza para el Gobierno Abierto. En éste las organizaciones de la sociedad civil mejoraron el Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RENPED) para que visibilizará el fenómeno con la máxima publicidad que la Ley permite. Actualmente es posible encontrar el número total de personas desaparecidas por entidad, apellido, edad, y autoridad que lo registró a través de la plataforma, que contiene manuales ciudadanos de fácil comprensión. ”

“ En el estado de Durango, en la región norte del país, se realizó un compromiso llamado “Medio Ambiente y Servicios Públicos” Ladrilleras de Durango en el que la ciudadanía por medio del compromiso con el gobierno y el apoyo de diferentes agentes lograron reubicar a una ladrillera artesanal en la Colonia Jardines de Cancún que estaba generando graves problemas de salud y contaminación ambiental. El logro fue del Secretariado Técnico Local de la entidad y la participación conjunta de organizaciones de la sociedad civil, el organismo garante de la transparencia y autoridades municipales. ”

Ya sea mediante una aplicación, o a través de un sitio web, o mediante la implementación de acciones colectivas, los compromisos asociados a la apertura gubernamental por medio de la cocreación resuelven problemas públicos de forma directa, con el respaldo ciudadano y por medio del diálogo. Como puede observarse en el compromiso de la India, la innovación no se encuentra únicamente en el desarrollo de la aplicación o *app*, sino en la carga de la prueba en materia de corrupción que está dispuesta para que agentes de seguridad rindan cuentas, esto genera incentivos ciudadanos que implican modificar realidades por medio de la innovación social.

1.5. El gobierno abierto acota la complejidad de los problemas y amplía la posibilidad de obtener resultados.

La complejidad de las acciones que culminan en el cumplimiento de los compromisos de gobierno abierto dependen de la magnitud del problema público y las soluciones innovadoras que se acuerden para resolverlo; es evidente que reforestar una llanura puede tener un nivel importante de complejidad en ciertos contextos, pero modificar los procedimientos de rendición de cuentas del Ministerio Público o limitar el *fracking*⁵ serán por regla general problemas muy complejos para resolver. Una de las fortalezas del gobierno abierto es que su metodología lo reviste de suficiente legitimidad para generar una amplia convocatoria con actores muy diversos y agentes de cambio que proponen soluciones innovadoras, ya que uno de los pilares sobre los que se erige la materia es la innovación social.

Si bien, previamente a iniciar los trabajos es fundamental el conocimiento público y el capital innovador, también debe verse como un área de oportunidad que las complejidades de los problemas requieren numerosas definiciones que son expuestas durante las discusiones, los estudios y la programación y que estos son abordados durante las sesiones de los secretariados técnicos o al realizar reuniones periódicas con la comunidad de práctica. El gobierno abierto aporta soluciones innovadoras en tanto genera aprendizaje directo en las y los participantes asociado a problemas públicos muy complejos porque la relación entre funcionariado y ciudadanía permite generar puentes de entendimiento mutuo.

1.6. El gobierno abierto es medible, evaluable y monitoreable

Gobierno abierto no es un ideal en el vacío difícil de medir; hoy en muchas partes del mundo se miden los compromisos de gobierno abierto y sus resultados. En México el Mecanismo de Reporte Independiente o Independent Reporting Mechanism (IRM) realiza numerosas entrevistas a la sociedad civil y a la ciudadanía para preguntar sobre la construcción de los planes de acción y los mecanismos de cocreación. Este trabajo de evaluación generalmente corre a cargo de una consultoría independiente como una Universidad (Campos, 2017). Por ejemplo, en el caso Federal durante algunos años esta revisión la realizó el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y en 2017 la investigadora Gabriela Nava Campos. Este proceso se puede desarrollar por medio de alguna Universidad pública o privada en la que confíe la ciudadanía y el gobierno.

Otro ejemplo para medir el avance de los compromisos, es el uso de herramientas como el “Tablero de control” que permite el seguimiento de los compromisos de los planes de acción, con objetivos y metas muy claras que reflejan avances cada determinado tiempo y al menos debe cumplir las siguientes características:

⁵ El *fracking* o fractura hidráulica es el método de extracción del *shale* gas o gas de esquisto y, sin conclusiones contundentes, se sabe que puede generar afectaciones al medioambiente y a las comunidades aledañas a las zonas de explotación del hidrocarburo.



- 
- Visibilizar el grado de cumplimiento de las actividades específicas de los compromisos, vinculadas con metas semestrales, a través de indicadores, medios de verificación y responsable de cada actividad.
 - Mostrar de forma diferenciada las actividades que son responsabilidad de las personas funcionarias públicas y aquellas relativas al seguimiento de parte de las organizaciones de la sociedad civil.
 - Mostrar cumplimiento o incumplimiento de las metas semestrales y permitir visualizar notas explicativas que justifiquen, de parte de las personas o instituciones responsables) (funcionariado y OSC) el estatus alcanzado (razones del cumplimiento, incumplimiento o retraso).
 - Permitir a las y los responsables de los compromisos editar el conjunto de actividades puntuales necesarias para cumplir con las metas del compromiso.
 - Abrir un espacio para recibir comentarios de parte de la ciudadanía en general y en el mismo foro albergar respuestas de las y los responsables de los compromisos.

Es muy importante ser creativos para monitorear, medir y evaluar los resultados de los compromisos de gobierno abierto. Al final con el uso de los instrumentos aquí señalados se podrá determinar una línea espacial que señale: qué condiciones existían previo a la definición del compromiso, la creación del compromiso en sí, el diseño del plan de acción, los niveles de cumplimiento, las actualizaciones, las evaluaciones de desempeño y resultados y, por qué no, en el mediano plazo, el impacto de los compromisos.

1.7. El gobierno abierto se comunica con otros poderes e incentiva a las personas servidoras públicas

En el gobierno abierto gran parte de los planes de acción en el mundo y en México se han realizado por medio del compromiso de los poderes centrales o ejecutivos, pero actualmente este nuevo modelo de gestión ha trascendido para consolidar un Estado abierto que a su vez incluye el trabajo conjunto del Parlamento Abierto y la Justicia Abierta. En el caso mexicano, la intención desde hace algunos años ha sido crear nuevas leyes y nuevos procedimientos judiciales que apuesten por la apertura de manera transversal en los tres poderes de la Unión y en los tres órdenes de Gobierno, y para esto, las personas servidoras públicas son la llave que puede implementar las acciones impulsadas desde la ciudadanía.

Al respecto, sabemos que las instituciones y las personas servidoras públicas no pueden hacer más allá de lo que les mandata la Ley, pero también es cierto que el proceso de cocreación de soluciones a problemas públicos no es sancionado por ninguna ley, es más, son esas prácticas exitosas las que obtienen reconocimiento nacional e internacional y esas buenas prácticas deben emularse.

En realidad, la instrumentación de prácticas de gobierno abierto y los ejercicios de cocreación pueden llegar a reducir considerablemente las cargas administrativas. Si una institución previene generar mesas de gobierno abierto para pactar procesos y mecanismos que ayuden a resolver problemas públicos, o que impliquen innovar en procesos de la gestión pública, así como evitar sesgos de información, es posible encontrar más beneficios. Si mediante gobierno abierto se logran resolver problemas públicos focalizados, las personas beneficiarias podrán conocer mejor el actuar del gobierno y entender lo que éste realiza en su beneficio; si la resolución de este problema además se acompaña de la generación de mecanismos de transparencia proactiva esto reducirá “no sólo” asimetrías de información y dotará de información socialmente útil, sino que eventualmente puede reducir las solicitudes de acceso a la información con lo que las cargas administrativas también pueden disminuirse, es ganar-ganar para el servicio público y la ciudadanía.

Resolver problemas públicos está en el centro del actuar de un gran número de Instituciones. En el caso de los gobiernos estatales y municipales es una responsabilidad que cobra relevancia en tanto los problemas no desaparecen, sino que se multiplican y generan responsabilidades en las personas servidoras públicas por eso es necesario aprovechar el conocimiento, potencial y la energía de la ciudadanía para resolverlos.

La gente puede resolver los problemas en sus localidades, en las comunidades, en sus espacios, porque los viven directamente y no siempre pueden esperar por el apoyo gubernamental. En cambio, al trabajar en conjunto se puede generar mayor eficacia en el gasto de las instituciones y un andamiaje que permita legitimar el actuar gubernamental incrementando el valor del servicio público. Nada más ético que un servidor o servidora pública al frente con las personas con la misma visión y objetivo.

2. CONTEXTOS FAVORABLES PARA EL GOBIERNO ABIERTO

Existen contextos que aportan al desarrollo efectivo de los procesos de cocreación, ya que, como veremos más adelante, aunque la identificación de los problemas supone la interconexión de esquemas de diálogo y cocreación, así como principios técnicos que aseguren la factibilidad y la viabilidad de los compromisos es necesario observar las variables externas para acotar las amenazas que puedan impedir nuestro objetivo o meta. En un contexto adverso el gobierno abierto puede atraer limitaciones que no necesariamente tengan que ver con la metodología que pretende mostrar esta guía, por lo que es necesario mostrar las oportunidades que tenemos para avanzar. Es útil recordar que el gobierno abierto se abre paso en todos los contextos y que no hay una sola limitante para que realice su objetivo, excepto la falta de colaboración.





2.1. Existe apertura gubernamental

En cualquier Estado de derecho es un requisito democrático definir las rutas de acción gubernamental de acuerdo al marco de la legalidad. En México tenemos leyes que son referentes internacionales como la General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que brindan certeza a la ciudadanía en las 32 entidades federativas. Los gobiernos en contextos favorables garantizan el acceso a la información y la transparencia por medio de datos de interés público, lo que facilita a su vez la rendición de cuentas; convocan, respetan y protegen a la sociedad civil para conciliar los problemas públicos relevantes, y finalmente producen con el valor social de la ciudadanía, acciones de gobierno para generar valor público. Al respecto y asumiendo que la ley debe respetarse, hay contextos favorables y voluntades políticas que resuelven garantizar la aplicación y el diseño de una estructura de apertura gubernamental y es ahí en donde el gobierno abierto encuentra un lugar orgánico para crecer.

2.2 Se procura un espacio público seguro

El gobierno abierto trabaja para crear un espacio público seguro, aunque éste debe ser protegido por el Estado porque es aquel que posibilita la ciudadanía, la democracia, la política, el diálogo y la vida pública en general. Si no existe un espacio público abierto y seguro, el gobierno debe fortalecer sus medidas hacia las personas que participan en la cocreación compromisos o planes de acción. Un espacio cívico sano y abierto implica que la sociedad civil y las personas pueden organizarse, participar y comunicarse sin obstáculos, y al hacerlo, puedan influir en las estructuras políticas y sociales de las que son parte (CIVICUS, 2016). Es necesario recordar que, en el caso de Sinaloa, Chihuahua, Veracruz y varias entidades federativas, mujeres y hombres valientes hacen frente a problemáticas asociadas a la violencia por medio del gobierno abierto y aunque es importante reconocer el gran trabajo que hacen, la protección adicional que puedan brindar los gobiernos es muy positiva, pues son estas personas quienes están tratando cambiar y participar en la identificación y solución de problemas públicos.

2.3. Se configura un Secretariado Técnico activo

Gran parte de los retos y los obstáculos a los que se enfrentan los Secretariados Técnicos en las entidades federativas, están asociados a las especificidades de los problemas públicos respecto a la visión y misión que la sociedad civil considera como marco de acción para cada una de sus organizaciones. En el caso de la administración pública hay Direcciones Generales, Direcciones de área o Subdirecciones que atienden los retos que plantea un plan de acción, incluso se puede solicitar la participación de dos o tres Secretarías para su cumplimiento, pero en el caso de la sociedad civil es común que una organización, por ejemplo, se enfoque en gobernanza de recursos naturales y acceda a participar en el

seguimiento de un compromiso asociado a la búsqueda de desaparecidos. La sociedad civil en el marco del Secretariado Técnico enfrenta retos que se vuelven oportunidades en tanto adquiere experiencia en nuevas materias. En un contexto favorable, las personas que conforman el Secretariado se formarán y capacitarán para adquirir nuevos aprendizajes, por ejemplo, con la asesoría y apoyo técnico del INAI, las actualizaciones que brinda generalmente la academia, los encuentros entre la comunidad de práctica como la Cumbre Nacional de Gobierno Abierto o las Cumbres Globales de la Alianza, el Programa de Formación de Agentes Locales de Cambio en Gobierno Abierto y Desarrollo Sostenible,⁶ o los talleres que las instituciones públicas ofertan para promover la protección de derechos. Incluso entre las y los servidores públicos los enfoques para resolver un problema público suelen ser muy diferentes, y es en el marco del Secretariado Técnico en donde se pueden integrar visiones de diversos sectores haciendo que se vuelva un espacio activo, dinámico, de aprendizaje y generador de conocimiento público.

2.4. Se promueve la libertad de participación

Los gobiernos deben transitar de tener el monopolio de la solución a los problemas públicos, ya que en la sociedad existe un conocimiento colectivo que puede ser bien aprovechado para dar mejores alternativas o soluciones a diferentes problemas públicos; por lo anterior deben buscarse contextos en los que la ciudadanía tenga la confianza para incorporarse a estos procesos, de forma libre y con la seguridad de que trabajará en igualdad de condiciones con las personas servidoras públicas. Este contexto se puede impulsar desde la creación de una amplia convocatoria pública a los procesos, considerando incluso las necesidades que requiere el traslado de personas. La sociedad civil debe estar interesada en resolver los problemas públicos, de no ser así la intervención unilateral del gobierno o la definición de soluciones de política pública meramente programática impedirá verdaderas estrategias de cocreación.

“

La sociedad civil podría definirse como no-Estado: abarcaría todas las formas no-estatales de interacción colectiva, señala que por sociedad civil se entiende al conjunto de áreas de la vida social (mercadoes, asociaciones) situadas fuera del control directo del Estado. En terminos amplios ésta incluye a las organizaciones no gubernamentales, organizaciones privadas de personas voluntarias, movimientos populares, organizaciones comunitarias, sindicatos, organizaciones benéficas, clubes sociales y deportivos, cooperativas, grupos ecologistas, asociaciones profesionales, organizaciones de personas consumidoras, organizaciones religiosas y los medios de comunicación sin fines de lucro (Peña, 2010).

”





2.5. Se garantiza el respeto por los sexos y las diversas sexualidades

Es imposible considerar un gobierno abierto que no incluye a las diferentes sexualidades, los diversos sexos, o las particularidades de los grupos de la diversidad social históricamente discriminados como personas a las que deben reconocerles todos sus derechos. En la conformación de un plan de acción y la creación de compromisos es necesario que las opiniones diversas se vean reflejadas como un proceso colectivo basado en el respeto, la sororidad, y el acercamiento bajo principios de equidad e igualdad. Es útil recordar que no pueden solucionarse problemas públicos sin que estos tengan efectos directos en las personas que viven en situación de vulnerabilidad. En el lugar o espacio en el que se discutan las posibles soluciones debe permear un ambiente de respeto e inclusión como un contexto favorable a la cocreación en gobierno abierto.

2.6. Se adopta la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Un enfoque favorable de alcance internacional son las acciones gubernamentales y ciudadanas que se enfocan en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible u Objetivos de Desarrollo Sostenible que contiene 17 Objetivos, 169 metas y 230 indicadores, tal como se muestra en el siguiente recuadro. El gobierno abierto proporciona una plataforma que permite avanzar por medio de objetivos centrados en la apertura gubernamental ya que tiene una relación simbiótica con la Agenda 2030 porque ambos aportan a la solución de problemas públicos y se vinculan por medio de la apertura que permite rendir cuentas, transparentar información y participar de forma activa. Si en alguna entidad se prevé abonar a la agenda 2030 desde cualquier orden de gobierno, es idóneo posibilitar el desarrollo y la gobernanza por medio del gobierno abierto.

La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible como marco de referencia para identificar problemas públicos

El 25 de septiembre de 2015 los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La Agenda se estructura temáticamente en torno a cinco elementos básicos: Personas (pobreza, hambre, salud, educación, género y agua), Prosperidad (energía, crecimiento, infraestructuras, desigualdad), Planeta (ciudades, consumo, cambio climático, océanos, medio ambiente), Paz y Alianzas. Esta Agenda integra las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo, amparadas en la premisa de “no dejar a nadie atrás significa que nadie puede ser invisible” (Bárcena, 2016) .

Estos cinco elementos básicos se dividen temáticamente en 17 Objetivos, 169 metas y 230 indicadores globales para medir su avance y cumplimiento. En marzo de 2016, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas calificó como “punto de partida práctico” 230 indicadores de seguimiento de las 169 metas de los 17 ODS.



Tomar las categorías o ejes temáticos incluidas en la Agenda 2030 sin duda puede aportar orden conceptual a la búsqueda de problemas públicos y pueden ser muy útiles al momento de determinar qué problemas queremos resolver y cómo proponemos darles solución.



2.7. Se abren espacios y se atienden las condiciones para personas en situación de vulnerabilidad

El empoderamiento de los grupos de la diversidad social históricamente discriminados a nivel jurídico, económico, cultural y político, es una obligación del Estado que debe protegerse. Al respecto, la comunidad de práctica de gobierno abierto se ha acercado a diversos grupos en situación de vulnerabilidad para focalizar los problemas, ya que son en muchas ocasiones quienes necesitan más de la fórmula que proviene de la cocreación. Un contexto favorable que se puede propiciar en los ejercicios de gobierno abierto para lograr este propósito puede lograrse a través de dos vías:

- 1) Lograr la inclusión de grupos de la diversidad social históricamente discriminados. Para ello, los Secretariados Técnicos Locales o las personas que participan en el ejercicio de gobierno abierto podrán implementar acciones como la transmisión de información en lenguaje de señas, el establecimiento en zonas accesibles con rampas, e incluso en la creación de plataformas electrónicas que visibilicen información necesaria para resolver problemas públicos e integrar sitios accesibles para personas con discapacidad visual, auditiva, motriz, entre otras. En el mismo sentido, se deberá promover la inclusión de las personas indígenas, afrodescendientes, campesinas o jornaleras, así como tomar en cuenta que varias de ellas no hablan español, por lo que será necesario conseguir una traducción en tiempo real o buscar a una persona u organización que pueda crear un puente lingüístico que permita a todas las partes conocer la situación del grupo que representan.
- 2) Adoptar compromisos de gobierno abierto enfocados a mejorar la situación de vulnerabilidad. Además de procurar que en el proceso de gobierno abierto participen personas en situación de vulnerabilidad o de discriminación, en el contenido de los Planes de Acción Local se abre una ventana de oportunidad para el diseño de compromisos que mejoren la situación de estos grupos. A continuación se ofrece un ejemplo:

Fortalecimiento de la accesibilidad del espacio público para personas con discapacidad

El Secretariado Técnico Local de Oaxaca, reconociendo la importancia de la incorporación de toda la sociedad oaxaqueña, generó un compromiso para atender una problemática puntual: falta de espacios para cubrir las necesidades de estacionamiento de las personas con discapacidad.

No obstante, más allá de habilitar espacios para este grupo poblacional, es importante reconocer los esfuerzos por incidir en la cultura vial del municipio de Oaxaca de Juárez. Al respecto, las actividades entonces se volcaron a un objetivo común: georeferenciar espacios de estacionamiento para personas con discapacidad del Municipio de Oaxaca de Juárez.

Este esfuerzo conjunto, permitió visibilizar una problemática y a su vez integrar lógicas colaborativas entre múltiples actores como: el Consejo de Colaboración Municipal, Dirección de Vialidad y el Consejo de Discapacidad.

Plan de Acción Local del STL de Oaxaca disponible en: <https://bit.ly/2OIBKaa>

2.8. Existe voluntad política

Un contexto favorable proyecta acciones concretas en favor de la apertura gubernamental y hace posible recuperar o mantener la confianza ciudadana. Los compromisos que conforman los planes de acción generan reformas para resolver problemas públicos con base en la acción y voluntad política del gobierno, por eso un contexto favorable es que desde las instituciones públicas se permita la cocreación y se promueva la aplicación práctica de los principios de gobierno abierto con mayor eficacia.

Esto adquiere relevancia al reconocer que la Ley General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (LGTAIP), así como la mayoría de las leyes estatales en la materia, incluyen a la apertura gubernamental como uno de sus ejes rectores. No obstante, más que un enfoque punitivo o sancionatorio para aquel sujeto obligado o institución pública que no implemente este tipo de prácticas, lo que se ha buscado desde el INAI y en el marco del SNT, es sensibilizar a las instituciones y a las organizaciones de la sociedad civil - como así se ha explicado a lo largo de esta guía- sobre las bondades y beneficios de instrumentar acciones de gobierno abierto.

Por tal motivo, resulta pertinente insistir que unos de los factores de éxito en el desarrollo de esquemas de apertura institucional radica en la voluntad de las partes involucradas. Así, gobierno abierto no se encuadra exclusivamente en la generación de mecanismos de participación, sino en la voluntad de las personas servidoras públicas por construir puentes de diálogo con la ciudadanía y que la ciudadanía a su vez, tenga la voluntad por involucrarse, generar, aportar y cocrear alternativas de solución ante problemáticas públicas puntuales.

2.9. Hay disponibilidad de recursos

Hacer gobierno abierto necesariamente implica el uso de distintos recursos, sea financieros, intelectuales, organizacionales o humanos. Al configurar espacios colaborativos, tales como los Secretariados Técnicos Locales, se generan condiciones para que cada una de las partes e instituciones ligadas al ejercicio de gobierno abierto aporten -desde sus capacidades y voluntad- distintos apoyos o activos que puedan servir para la instrumentación de las acciones dispuestas. Así, por ejemplo, mientras que las instituciones públicas pueden destinar una partida presupuestaria para los programas de gobierno abierto e incluso asignar funciones a servidores o servidoras públicas para estas tareas, desde la academia se pueden otorgar facilidades logísticas y de infraestructura, tales como la disposición de auditorios o aulas dentro de las universidades o centros de investigación y por supuesto compartir conocimientos especializados. La sociedad civil, por su parte, también puede dotar no únicamente del conocimiento colectivo acumulado en torno a ciertos problemas públicos sino también puede gestionar apoyos financieros ante instancias nacionales o internacionales que sirvan para la implementación de un Plan de Acción de Gobierno Abierto.



En resumen, la disponibilidad de recursos no se traduce a cuestiones monetarias. Por el contrario, aludiendo al contexto anterior, la voluntad es un elemento catalizador para generar esquemas de apertura institucional para la cocreación. La fórmula entonces puede entenderse de la siguiente manera:



2.10. Existe apoyo de los organismos garantes

Entre las partes clave en la iniciativa “Gobierno Abierto, cocreación desde lo local” podemos identificar a los organismos garantes. Desde 2014 en el marco de la extinta COMAIP (Comisión Mexicana de Acceso a la Información Pública), y más concretamente en 2015 al iniciar los ejercicios locales de gobierno abierto, estos organismos han sido aliados para materializar en la práctica acciones de gobierno abierto.

Asimismo, los organismos garantes, según el mandato que les otorga la LGTAIP en su artículo 59, deben coadyuvar con representantes de la sociedad civil e instituciones públicas en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental. A la fecha, en el ámbito local existen 26 organismos garantes que impulsan esta agenda y 18 de ellos han podido configurar Secretariados Técnicos Locales de la mano de las organizaciones de sociedad civil, así como de la voluntad de las autoridades públicas en sus entidades federativas.

En este sentido, además de su participación activa dentro de los STL, algunas de las acciones que corren a cargo de los organismos garantes y que pueden resultar relevantes en el despliegue de ejercicios de gobierno abierto son:

- **Emisión de Políticas de Transparencia Proactiva**- Según el Artículo 56 de la LGTAIP, los organismos garantes emitirán políticas de transparencia proactiva, en atención a los lineamientos generales definidos para ello por el SNT, diseñadas para incentivar a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que establece como mínimo la Ley. Dichas políticas tendrán por objeto, entre otros, promover la reutilización de la información que general los sujetos obligados, considerando la demanda de la sociedad.
- **Emisión de Políticas de Gobierno Abierto.** A nivel nacional se han aprobado las Políticas de Gobierno y Transparencia Proactiva por parte de los integrantes del SNT. Con este marco referencial, y al entender mejor cuáles son los retos que cada entidad federativa enfrenta, desde los organismos garantes bien se puede plantear la pauta para

lograr la implementación de ejercicios de gobierno abierto, aspirar a institucionalizarlos y a involucrar a un número creciente de instituciones públicas en este tipo de acciones.⁶

- **Difusión para el uso de herramientas como la Métrica de Gobierno Abierto.** A la fecha se han diseñado y desarrollado algunos instrumentos que pueden servir para diseminar el conocimiento sobre el gobierno abierto en México. Un claro ejemplo es la Métrica de Gobierno Abierto que busca medir qué tanto puede conocer el ciudadano lo que realizan sus gobiernos y qué tanto puede incidir en sus decisiones. En este sentido, a partir de esta radiografía sobre Gobierno Abierto a escala nacional, y que dada su primera medición permite contar con una línea base, los organismos garantes pueden diseñar directrices para cerrar las brechas que existen en materia de transparencia y participación entre sus sujetos obligados, en el ámbito de sus respectivas competencias.⁷
- **Adopción y/o promoción de herramientas que ha desarrollado el INAI como Comisiones Abiertas, Contrataciones Abiertas o Transparencia en Publicidad Oficial.** Estas herramientas tecnológicas permiten transparentar de manera ágil y sencilla la información pública relativa a las comisiones de trabajo de las personas servidoras públicas, las adquisiciones, arrendamientos y servicios de las instituciones públicas, así como el gasto en publicidad oficial. Cualquier institución pública puede implementarla de manera gratuita haciendo uso de la infraestructura tecnológica del INAI.

⁶ Para mayor referencia consulte las Políticas Nacionales de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva del SNT. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/SiteCollectionDocuments/Transparencia/Modelo%20de%20Gobierno%20Abierto/Pol%C3%ADticas%20de%20Gobierno%20Abierto%20y%20Transparencia%20Proactiva%20Consejo%20Nacional.pdf>

⁷ Para mayor información dirijase a: <http://eventos.inai.org.mx/metricasga/>



RESUMEN DEL CAPÍTULO I

A lo largo de este capítulo pudimos revisar los siguientes temas:

¿Cuáles son algunos argumentos a favor del gobierno abierto?

- En el gobierno abierto las partes deben disentir
- Toda la información es pública, especialmente en gobierno abierto
- El gobierno abierto aporta a la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas
- El gobierno abierto cambia realidades por medio de la innovación social
- El gobierno abierto acota la complejidad de los problemas y amplía la posibilidad de obtener resultados.
- El gobierno abierto es medible, evaluable y monitoreable
- El gobierno abierto se comunica con otros poderes e incentiva a las personas servidoras públicas

¿Qué condiciones permiten o qué contextos son favorables para el éxito del gobierno abierto?

- Existe apertura gubernamental
- Se procura un espacio público seguro
- Se configura un Secretariado Técnico activo
- Se promueve la libertad de participación
- Se garantiza el respeto por los sexos y las diversas sexualidades
- Se adopta la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible
- Se abren espacios y se atienden las condiciones para personas en situación de vulnerabilidad o de discriminación
- Existe voluntad política.
- Hay disponibilidad de recursos
- Existe apoyo de los organismos garantes

Con estas ideas en mente, en el siguiente capítulo revisaremos una serie de recomendaciones y herramientas útiles para la adopción de compromisos de gobierno abierto, todo ello con el propósito de incidir en mejorar las condiciones en la calidad de vida de las personas.



CAPÍTULO II.

RECOMENDACIONES PARA CONSTRUIR COMPROMISOS DE GOBIERNO ABIERTO

Una vez señaladas algunas condiciones que deberán procurarse o tomarse en consideración al momento de iniciar el desarrollo de un ejercicio de gobierno abierto, la segunda parte del documento tiene como propósito dotar de algunos consejos y recomendaciones clave sobre el proceso de formulación de compromisos de Gobierno Abierto. Tal como se señaló en la Presentación, esta guía no pretende ofrecer una metodología única si no una serie de elementos que podrán tomarse en cuenta durante el proceso de planeación y conformación de los Planes de Acción (PAL).

De manera similar a lo que ha ocurrido en el plano internacional donde los gobiernos que se han adherido a la Alianza para el Gobierno Abierto lo hacen mediante la conformación de un mapa de ruta con compromisos puntuales diseñado por autoridades y ciudadanía, la iniciativa promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales denominada **“Gobierno Abierto, cocreación desde lo local”**, busca dar cauce a los problemas públicos, mediante la generación de compromisos en el marco de un Plan de Acción Local. La ventaja de plasmar, e incluso firmar compromisos de gobierno abierto en un documento, es contar con un respaldo que sirva, no únicamente de recordatorio, sino como una declaración sobre la voluntad de las partes para avanzar hacia un fin común.





3. IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS

El punto de partida para iniciar el proceso de planeación es la identificación de un problema público prioritario. Un problema público es aquél que afecta a la sociedad en su conjunto o a un sector de ésta, y éste puede ser atendido bajo un esquema de gobierno abierto, preferentemente como una problemática **para la que no se haya encontrado una solución a través de las vías institucionales tradicionales** y que sea definida como parte de compromisos coordinados por el STL.

Realizar un ejercicio de reconocimiento de una problemática puede resultar una tarea compleja. No obstante, de acuerdo a la literatura sobre “identificación de problemas públicos”, existe una lógica que permite avanzar en la solución de dichos problemas, esto es: **el planteamiento adecuado de las causas y efectos** que originan dichas problemáticas.

Asu vez, plantearse la solución correcta resulta una postura compleja de acotar, toda vez que existe la posibilidad de encontrar múltiples soluciones, diversidad de partes interesadas y escenarios e hipótesis muy difíciles de comprobar sino hasta que se ha ejercido la acción.

Por ello, al dialogar sobre los problemas públicos es importante considerar algunos postulados que en la práctica pueden permitirnos avanzar de mejor forma hacia su solución:

1. Definir las causas y las variables del problema público con precisión permite resolver 50% del problema, el otro 50% dependerá de la cocreación y las bases metodológicas de gobierno abierto.
2. Un problema público difícilmente es unicausal, generalmente está interrelacionado con otros numerosos problemas.
3. Los problemas públicos deben actualizarse a los contextos bajo los que se resolverán y en el caso de los compromisos permitir que se actualicen las estrategias. El compromiso permanece intacto, pero las tácticas para acotarlo o resolverlo deben responder a su vigencia.
4. En términos de apertura gubernamental, los problemas públicos deben resolverse por medio de prácticas vinculadas a la transparencia, la participación, la rendición de cuentas y la innovación. Es trascendental que los compromisos y el plan de acción vincule la posible solución en los objetivos de acuerdo a estos cuatro pilares.

3.1 ¿Cómo identificar el problema?

Analizar las causas y los efectos de la situación problemática, como ya se ha mencionado en líneas previas, es un elemento fundamental para generar posibles alternativas de solución para su potencial resolución. Reconociendo que las problemáticas existen en relación a las personas que los padecen, es trascendental que su definición se realice de forma compartida, integrando la perspectiva de quienes se ven afectados por dicho problema, con el objetivo de que su **elaboración sea lo más sensible y comprensiva posible**.

Para efectuar un buen análisis y conducir un diagnóstico preciso, conviene identificar elementos clave que lo determinan (causas), y la relación que ellos guardan entre sí. Así, es posible identificar con precisión factores como: presencia de la problemática, factores que lo determinan y los efectos que la problemática produce en la población.

Existen entonces diversas formas para efectuar un análisis de una problemática social. No obstante, el método principal de análisis del problema consiste en la descripción y valoración de las causas y los efectos y para ello, el método más utilizado es conocido -generalmente- como “árbol de problemas”.⁸

“

La Real Academia de la Lengua Española describe como “Causa” a aquello que se considera como fundamento u origen de algo así como el motivo o la razón para obrar; a su vez señala que “Efecto” es aquello que sigue por virtud de una causa.

”

Vale la pena mencionar que uno de los principales retos a superar durante la etapa de identificación de problemáticas públicas sociales, radica en la **falta de precisión y especificación**. Regularmente, tiende a quedarse en un plano general, abstracto y ambiguo.

A continuación, se presentan una serie de consejos que te permitirán hacer más específico una problemática social a resolver:

- a) Evitar formular el problema como **una situación negativa que debe ser revertida**.
- b) Evitar definir el problema **como la ausencia de una solución**.
- c) Conviene **ordenar adecuadamente cada una de las causas**.
- d) Conviene **analizar y diferenciar las causas entre necesarias y suficientes**.
- e) Conviene **analizar las causas y efectos desde una perspectiva plural directamente con las partes afectadas**.

La publicación de diagnósticos e información sobre la percepción de la sociedad en torno a un problema público son elementos cada vez más difundidos y que se encuentran a la mano gracias a distintas fuentes públicas, métricas y encuestas. El uso de estos diagnósticos es crucial para partir de una condición preexistente.

Al respecto es oportuno recordar, que la Métrica de Gobierno Abierto elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y el INAI, evalúa desde 2017 el desempeño de las instituciones en la materia y las califica de acuerdo con dos de los tres principios de Gobierno Abierto para identificar aquellos avances o retos que enfrentarán las instituciones públicas para construir una sociedad informada y participativa.

⁸ El árbol de problemas, se trata de un instrumento que permite ilustrar y organizar la causalidad de problemas: la lógica es que cada situación indeseable identificada es consecuencia de la causa que lo antecede, y a su vez, es causante de las que le proceden.





Las calificaciones de la Métrica se ponderan de 0 a 100 en tres rubros: transparencia, participación y la calificación general de Gobierno Abierto. De esta manera, un gobierno con calificación general de 100 es completamente abierto y transparente: las autoridades brindan información clara y puntual y la ciudadanía pueden participar ordenada y fácilmente en la toma de decisiones públicas. Un gobierno con calificación de 0 es completamente opaco -no brinda ni publica información de ningún tipo- y no permite que su ciudadanía participen.

Esta herramienta aporta a la identificación de diversos límites en materia de apertura que son difíciles de observar en las Instituciones, que pueden servir como diagnóstico, y que generan efectos directos en las problemáticas sociales que a su vez tratamos de identificar.

4. PLANTEANDO ALTERNATIVAS

Como se mencionó en el apartado anterior, en las actividades iniciales está la identificación de una problemática pública en la cual se puedan plantear las causas y los efectos que producen y mantienen condiciones poco favorables para las personas.

La identificación de una situación problemática implica necesariamente un proceso de análisis, en donde se pondrá a prueba la capacidad de las partes clave,⁹ por consensuar cuál es el problema público. En este sentido, una forma clásica de iniciar un diagnóstico participativo radica en la reunión física de las partes clave para llevar a cabo sesiones de “lluvia de ideas”. Las personas participantes en esta sesión, señalan con frases cortas elementos que aportan a la situación problemática. Posteriormente, ubican dichos elementos en un contexto general para tratar de discernir y puntualizar sobre causas y efectos. Lo anterior, en la medida en la que se generen las (pre) condiciones efectivas para propiciar el diálogo, el éxito en la construcción de un consenso sobre la problemática, permitirá a las partes involucradas desenvolverse en un ambiente propicio de confianza.

Bajo esta lógica de interacción entre las partes clave, a continuación, se mencionan algunos puntos que podrán conducir el diagnóstico participativo de mejor forma:

- Señalar en qué consiste el problema público. En virtud de la prevalencia de distintas partes interesadas durante el proceso de definición, es preciso advertir de las múltiples aproximaciones que éstas aportarán. Vale la pena reconocer que una problemática pública, se vislumbra de forma distinta según el sector de aproximación.
- Considerar cuáles son las manifestaciones de esa problemática pública.
- Considerar cuáles son las causas inmediatas que produce la problemática.
- Considerar factores que inciden en la prevalencia de la problemática.

⁹ Las partes clave son aquellas personas cuya participación es indispensable y obligada para el logro del propósito, objetivos y metas del proyecto en cuestión. Tienen el poder, la capacidad y los medios para decidir e influir en campos vitales que permitan o no el desarrollo del proyecto. En algunos casos, pueden manifestar un interés directo, explícito y comprometido con los objetivos y propósitos del mismo.

Proceso de Construcción del Tercer Plan de Acción a Nivel País- México

Mesas de Trabajo

El proceso de construcción del tercer plan de acción a nivel país en México de la Alianza para el Gobierno Abierto, consistió de cuatro principales etapas: 1) Consulta Pública; 2) Jornadas Abiertas; 3) Mesas de Trabajo y 4) Consulta pública de retroalimentación.

Durante la tercera etapa -una vez identificadas las causas y efectos durante las Jornadas Abiertas- se llevaron a cabo mesas temáticas para definir compromisos que serían posteriormente plasmados en un Plan de Acción con metas y objetivos con un horizonte temporal al 2018.

El proceso de definición de metas y objetivos se efectuó de la siguiente manera:

1. Identificación de acciones (lluvia de ideas) de manera individual con la finalidad de que cada asistente pudiera identificar de manera individual acciones necesarias para atender las causas previamente definidas.
2. Identificación de acciones (lluvia de ideas) de forma grupal, mediante el cual se conformaron grupos de trabajo donde se analizaron conjuntamente las acciones.
3. Posterior a la identificación de acciones de forma grupal, se atravesaron por un filtro consistente de tres elementos clave: que guardaran relación directa con las causas identificadas previamente, contribuyeran de alguna forma a los objetivos de la Agenda 2030 y que fueran claras y posibles de ejecutar.
4. Una vez actualizadas las acciones, la siguiente tarea consistió en transformar dichas acciones en metas, tratando de responder a la siguiente pregunta: "¿Cuál es el efecto que quieres lograr con esta acción?".
5. Con la finalidad de adecuarlas a un espacio temporal, las metas se dispusieron en una línea de tiempo considerando la interdependencia y factibilidad de su cumplimiento.
6. Para superar algunos cuellos de botella generados a partir de las discusiones grupales, las metas se evaluaron de forma comparativa considerando dos criterios: urgencia e impacto. El primer criterio bajo la lógica de una necesidad de cambio considerando la situación actual, mientras que el segundo consideraba el potencial de la transformación del contexto.
7. Seleccionada la meta a partir de un proceso simple de conteo de resultados, se abrió un espacio para la búsqueda de un refraseo buscando mayor claridad y entendimiento.
8. Contando con la meta final en cada grupo de trabajo, se generó un espacio para compartir el resultado del trabajo al resto de los grupos participantes. Posterior a ello, se efectuó una nueva votación para elegir la meta más relevante.

Posterior a este proceso de elaboración de las Metas para cada una de las temáticas establecidas para el Tercer Plan de Acción País - México de la Alianza para el Gobierno Abierto, se efectuó un proceso similar para la definición de Líneas de Acción seleccionadas para cada una de las metas.

Para consultar el Tercer Plan de Acción visita:

<http://gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Acción-2016-2018.pdf>





La apertura de espacios de diálogo plurales implica un reto importante en cuestión metodológica, ya que el trabajo multidisciplinario trae consigo la apropiación de problemáticas capaces de ser analizadas desde múltiples facetas. Dado lo anterior, sin procesos puntuales de consentimiento y acuerdo generalizado, difícilmente se podrá continuar avanzando. Una de las principales recomendaciones para lograrlo es la búsqueda de consenso y para generar un diagnóstico lo suficientemente robusto, está en preguntarse repetidamente el **por qué**. Agotado este instante, la siguiente pregunta clave será: **¿se puede actuar sobre este punto?**

Bajo estas condiciones mínimas, vale la pena iniciar identificando elementos clave que servirán de insumo para plasmarse al interior de un plan de acción. Realizando una breve recapitulación, hasta ahora podemos encontrar lo siguiente:

- Grupos multidisciplinarios.
- Espacios físicos de interacción.
- Partes clave.
- Condiciones necesarias (legales, financieras y de recursos humanos) para atender problemáticas puntuales.

Finalmente, se recomienda que durante esta fase no se pierda de vista el reconocimiento de dos ambientes relevantes para conducir el diálogo respetuoso entre todas las personas participantes:

- Este proceso implica necesariamente la negociación de las partes para llegar a un objetivo común. Sin un proceso de negociación no se podría considerar un ejercicio colaborativo.
- Como resultado de la deliberación debe comprenderse que siempre hay quien gana y quien pierde pero que lo importante es que no se pierdan de vista los principios del gobierno abierto, tanto en el proceso como en los resultados logrados.

La regla de Chatham House¹⁰

Para generar ambientes de confianza en donde, sin importar la extracción o procedencia quienes participan se pueda alentar a un diálogo constructivo es necesario establecer condiciones que incentiven a las personas o instancias participantes a exponer libremente sus puntos de vista. Un recurso que puede utilizarse para ello es la "Regla de Chatham House". Esta regla textualmente indica lo siguiente: "En una reunión o parte de ella, las personas participantes tienen el derecho de utilizar la información que reciben, pero no se puede revelar ni la identidad ni la afiliación del o la oradora, ni de ninguna otra persona participante. Al proteger el anonimato, la discusión puede fluir incluso en temas sensibles o duros, incluso aun cuando no sean políticamente correctos.

¹⁰ Para más información visita: <https://www.chathamhouse.org/chatham-house-rule/translations>

4.1. Alternativas de solución

Avanzados en la integración de un diagnóstico lo suficientemente robusto, por medio del cual se tenga claridad sobre la problemática, las causas y los efectos que lo ocasionan, se considera oportuno iniciar con la conformación de alternativas de solución.

En caso de que la intervención se oriente a la resolución integral de la situación, será necesario atender las causas que están originando la problemática. Por el contrario, si la búsqueda del equipo multidisciplinario es la de atender síntomas de una situación problemática, entonces el campo de intervención y de búsqueda de soluciones es mayor.

Dado lo anterior, podemos entonces añadir a la lista previa de recapitulación, un nuevo elemento clave que es la **situación deseada**. Bajo esta visión, las alternativas de solución se orientan precisamente a diseñar estrategias que modifiquen una situación de forma aceptable y en beneficio de los afectados. Nuevamente, durante esta etapa y al igual que la anterior, deberá prevalecer el diálogo y el consenso en función de lo siguiente:

- Evitar que las posibles alternativas de solución generen expectativas que no podrán ser cumplidas por las personas o instancias implementadoras.
- Evitar que las alternativas de solución se vean disminuidas a partir del amplio conocimiento técnico que pudiera prevalecer en algunas personas (sobre todo funcionarios públicos que apelan a la necesidad irrestricta de actuar en función del marco de la ley).

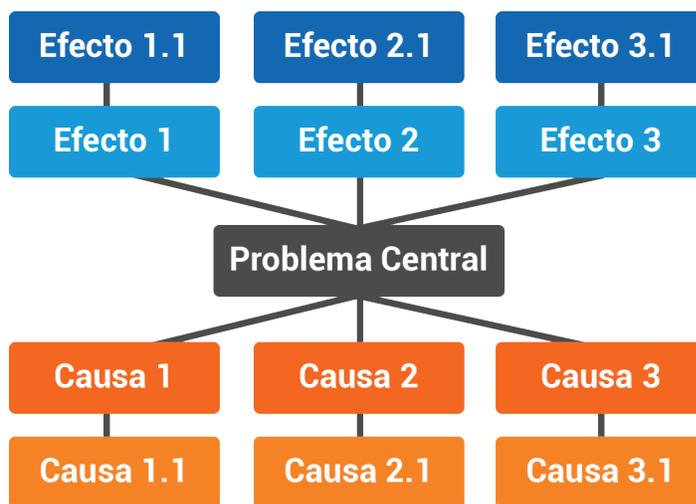
Los dos puntos anteriores, podrán evitarse en la medida en la que se adopten esquemas participativos con equipos multidisciplinarios donde se recojan elementos importantes que no han sido previstos por los esquemas tradicionales de la administración pública (el gobierno tiene el problema y la solución a la vez). La riqueza de estos espacios plurales radica en el cruce de problemáticas puntuales, con alternativas de solución innovadoras a partir de las capacidades técnicas y administrativas que sean aportadas por el grupo multidisciplinario.



Metodología del Árbol de Problemas

El árbol de problemas es una herramienta de planeación de mucha utilidad que permite identificar causas y efectos a partir de una problemática identificada. A partir de la identificación de una problemática, es posible generar proyectos de intervención para mejorar la calidad de vida de las personas. Es importante establecer que una problemática no es un proyecto de intervención. De igual forma, un proyecto de intervención para abordar una problemática, puede traer consigo elementos que no fueron previstos y que durante el proceso de implementación pudieron ocasionar modificaciones al resultado previsto. Lo anterior, se puede contener en la medida en la que se cuenten con elementos puntuales que abonen a un diagnóstico robusto.

Con la finalidad de brindar más elementos al análisis de una situación, la metodología de Árbol de Problemas permite esquematizar un problema central con causas y efectos.



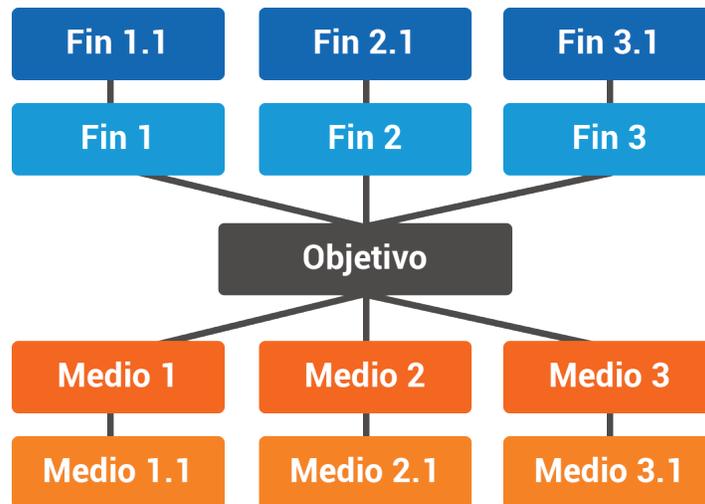
Como se observa en el diagrama anterior, una vez identificadas los efectos, estos se exponen hacia arriba y hacia abajo las causas. Es importante determinar cómo cada uno de estos encuentra una lógica concatenada.

Posterior a la elaboración del árbol de problemas, la herramienta busca una situación deseada positiva. Esto es, la búsqueda de la transformación de un problema en una solución. Bajo esta lógica, las recomendaciones que versan sobre la redacción de los objetivos de forma mínima son las siguientes:

- Realistas. Es decir, que sean alcanzables preferentemente en el corto plazo.
- Coherentes. Se busca su alineación con objetivos generales y que estén al alcance de las capacidades instaladas.
- Cuantificables. Que significa medibles en el tiempo.

Una vez construido el árbol de objetivos, se estima necesario realizar revisiones a los medios y fines para cumplir con la programación de una situación deseada y en caso de existir inconsistencias se recomienda revisar desde el origen (es decir, desde la elaboración del árbol de problemas) la información plasmada.

En la construcción del árbol de objetivos, vale la pena considerar que los efectos negativos se transforman en los fines que se persiguen en la solución del problema y que las causas diagnosticadas se convierten en los medios para brindar una solución al problema identificado. Potencialmente, esta metodología permite identificar la lógica causal empleada entre causas y efectos, enriquece la lógica argumentativa y deshecha alternativas inviables de solución.



Derivado del análisis anterior, se facilita el proceso de generación de posibles acciones de intervención que impacten de forma positiva en la solución de la problemática, respondiendo a una lógica causal donde se incluyan acciones, alternativas y responsables.

Elaboración propia con base en la Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. Disponible en: <https://bit.ly/2qKh1IW>

5. ASUMIENDO COMPROMISOS

Hasta este punto, y durante todo el proceso de planeación de gobierno abierto, es importante recordar que la base es la participación y la colaboración. Los compromisos deben ser desarrollados a través de un proceso consultivo multisectorial que involucra la participación activa de la ciudadanía y la sociedad civil en franca coordinación con el gobierno. (CEPAL, 2017) Sin su participación no puede aludirse a los principios de gobierno abierto.¹¹

¹¹ Para conocer los diferentes procesos participativos que pueden detonarse para ello, no olvide consultar la "Guía de cocreación de compromisos I: Ruta de participación" (INAI, 2017), Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/SiteCollectionDocuments/Transparencia/Modelo%20de%20Gobierno%20Abierto/guiacocreaciondecompromisos.pdf>

Se sugiere que todo compromiso de gobierno abierto (entendido como un objetivo concreto de corto/mediano plazo) debe cumplir con los siguientes criterios¹² mínimos de calidad:

- *Specific*: Específico
- *Measurable*: Medible
- *Achievable*: Realizable (factible)
- *Relevant*: Relevante
- *Time-Bound*: Acotado en el tiempo

Características de los compromisos



Recomendaciones:

- Lenguaje ciudadano
- Orientados a resultados
- Actividades concretas
- Productos bien definidos
- Asignación clara de responsables

La práctica nacional e internacional señala que no existe una metodología estandarizada a través del cual se puedan construir compromisos que cumplan todos estos criterios; las características del problema a resolver o del producto que se busca generar marcan la pauta de este proceso. En algunos casos, inclusive, estos criterios pueden entrar en tensión. En última instancia, la voluntad y el compromiso que asumen actores clave para la generación e implementación de acciones de gobierno abierto resultan vitales para asegurar el éxito o el fracaso de una estrategia de este tipo.

A pesar de esto, se considera necesario hacer evidentes estas discusiones y tensiones que favorezcan procesos de aprendizaje local para la gradual construcción de mejores compromisos de gobierno abierto que –con el respaldo político necesario– generen cambios relevantes en las entidades federativas del país. Entre los atributos técnicos que deben observarse en la construcción de compromisos se encuentran:

1. El compromiso debe contar con un objetivo claro, esto es, con un propósito o una finalidad concreta que se busca alcanzar.
2. El compromiso debe estar orientado a la resolución de una problemática pública concreta, identificada en el proceso de cocreación y vinculada al objetivo propuesto.

¹² Como se puede observar las iniciales en inglés forman la palabra SMART con la intención de recordar los cinco criterios.

3. El compromiso debe identificar una serie de actividades lógicamente articuladas, y orientadas a la generación de productos que abonen a la consecución del objetivo y a la resolución de la problemática identificada.
4. El compromiso debe considerar a las y los responsables de la implementación (ya sean gubernamentales o de la sociedad civil), y cada una de las actividades debe contar con plazos claros y realistas de ejecución.
5. Finalmente, el compromiso debe contar con indicadores de resultados y de gestión que permitan monitorear el logro del objetivo, así como el cumplimiento de las actividades programadas.

Compromiso: Sexualidad responsable y desarrollo educativo de jóvenes embarazadas

La iniciativa "Gobierno Abierto: cocreación desde lo local", parte de una estrategia colaborativa con miras a la formulación del Planes de Acción Local que impacten de forma positiva en la calidad de vida de las personas. El caso tlaxcalteca es un ejemplo contrastante, toda vez que la configuración del plan de acción se configuró en los - a diferencia del resto de los Planes de Acción que en su mayoría son de corte estatal- municipios.

El compromiso parte de un proceso participativo que identifica una problemática puntual de embarazos en mujeres adolescentes que genera índices de deserción escolar. A partir de un diagnóstico lo suficientemente robusto, se detectaron 196 casos de embarazos en adolescentes que representa cerca de 35% de la población del municipio de San Francisco Tetlanohcan.

La situación problemática, permitió el diseño de un compromiso cuyo objetivo permitiera dotar a las y los adolescentes de herramientas e información que les permitieran prevenir embarazos. Adicionalmente, reconociendo ya una problemática en la comunidad, se buscó la vinculación de las adolescentes embarazadas a programas de apoyo educativo, para reducir el índice de deserción escolar. Bajo un principio de "no dejar a nadie atrás", el espacio de diálogo condujo su actuación a partir del reconocimiento de cinco principales retos:

1. Apoyar a los grupos vulnerables (jóvenes embarazadas o madres solteras)
2. Contribuir a disminuir el rezago educativo.
3. Promover una cultura de educación sexual responsable.
4. Proporcionar información para prevenir embarazos.
5. Vincular a las y los adolescentes con autoridades para recibir información y orientación oportuna.

Es importante establecer que si bien, los esfuerzos del STL por conducir actividades que atendieran esta problemática de forma precisa, con una población objetivo clara, también lo es, que dichas actividades no fueron desarrolladas en un Plan de Trabajo calendarizado, con personas específicas por cada una de las acciones diseñadas y de la asignación de responsables para el seguimiento por parte de organizaciones de la sociedad civil con amplio conocimiento sobre estas temáticas específicas.





Así, resulta oportuno advertir que el trabajo del Secretariado Técnico Local no se limita exclusivamente al diseño documental, sino en la búsqueda permanente por incorporar los pilares fundamentales de Gobierno Abierto y establecer canales efectivos de comunicación con actores clave definidos durante el proceso de búsqueda de alternativas de solución.

Plan de Acción de Tlaxcala disponible en: <https://bit.ly/2OgjsqH>

Bajo una lógica de orientación a resultados, es posible señalar que los procesos de cocreación de compromisos no se agotan con la identificación y selección genérica de problemáticas si no que deben reconocer los fines (impactos y resultados) y los medios (insumos, procesos y productos) que precisen el compromiso para su cumplimiento. Naturalmente, esta identificación de los fines y los medios supone la interconexión de esquemas de diálogo y cocreación, así como principios técnicos que aseguren la factibilidad y la viabilidad de los compromisos.

5.1 ¿Cómo se redacta un compromiso de gobierno abierto?

Sobre la redacción puntual de los compromisos, es recomendable que cada compromiso contenga su propio apartado o párrafo corto, donde se identifique claramente lo que significa en la práctica (tratando de utilizar un lenguaje sencillo y claro); quienes tienen la responsabilidad de su ejecución tanto desde el gobierno como su acompañamiento y vigilancia desde la sociedad civil; cuál es el objetivo o propósito de su implementación y cómo contribuirá a alguno de los pilares de gobierno abierto.

Para facilitar el proceso de conformación de los compromisos, a continuación, se señalan algunas preguntas que pueden ayudar a su configuración:

1. ¿Qué problema se quiere resolver?

Como se ha desarrollado en las páginas previas, la definición precisa de una problemática atraviesa forzosamente por un proceso de diagnóstico robusto y plural, cuya redacción deberá procurar sus aspectos principales, causas y efectos, así como el reconocimiento de posibles alternativas de solución.

2. ¿Qué es un objetivo?

Es el fin al que se dirigen las actividades programadas para atender una problemática puntual. Se integra por un verbo, la descripción del resultado esperado o solución precisa del problema identificado, la población a la que se dirige y por una meta. Como se mencionó el objetivo se definirá a partir del problema que se busca resolver y deberá servir de referencia para el monitoreo y evaluación de cada compromiso.

3. ¿Qué es una actividad?

Es la suma de acciones que se llevarán a cabo para el cumplimiento del objetivo de cada compromiso. Las actividades implican la ejecución de ciertas tareas o procesos a cargo

de una persona o instancia responsable, mismas que deben representar una cadena lógica que conecte a cada una de ellas con el producto deseado.

4. ¿Qué papel juegan las y los responsables?

Las personas responsables son aquellas designadas por el organismo garante, la autoridad u organización de la sociedad civil a la que representa, misma que se encargará de la planeación, implementación y seguimiento global de cada uno de los compromisos de gobierno abierto, teniendo como base las actividades programadas para su cumplimiento.

Previo a la programación de actividades, es importante considerar la definición de plazos específicos que resulten razonables para la realización de actividades y para el cumplimiento de cada compromiso. Es necesario tener en cuenta que, siguiendo la cadena lógica entre actividades, éstas deberán programarse de manera tal que su realización resulte factible - desde el punto de vista técnico, operativo y presupuestal - en los tiempos establecidos, con la finalidad de no producir "cuellos de botella" que frenen el cabal cumplimiento del PAL.

5. ¿Cómo asegurar el cumplimiento de un compromiso?

Para el seguimiento oportuno de los compromisos a incluir en el PAL se deberán establecer medios que permitan el monitoreo de las actividades programadas, mismas que a futuro serán evaluadas a partir de la metodología desarrollada e implementada por el INAI con la finalidad de apreciar, entre otros aspectos, el nivel de avance y cumplimiento de las actividades y compromisos definidos en los PAL, así como el progreso del ejercicio en su conjunto.

La presente guía representa un esfuerzo para sugerir actividades que pudiera facilitar la construcción de procesos participativos que encaucen problemas públicos hacia objetivos que brinden una solución pronta y expedita a la ciudadanía. Para facilitar este proceso, a continuación, se presenta una plantilla utilizada durante la construcción de las Metas y Líneas de Acción Específicas plasmadas en el Tercer Plan de Acción de México en la Alianza para el Gobierno Abierto.

Formulación de compromisos

Compromisos:

parte interesada **se compromete a** verbo infinitivo
resultado **mediante** (¿Qué? ¿Cómo?)

Acciones clave: ¿Cuáles acciones crees que son clave para llevar a cabo este compromiso?

Retos: ¿Cuáles retos crees que se enfrentarán al llevar a cabo este compromiso?

Sugerencias: ¿Qué sugieres para que el compromiso se lleve a cabo de manera más efectiva?



La redacción del compromiso se acompaña de una o un representante proveniente del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, que a partir de un análisis puntual de sus atribuciones contribuye a la realización de un objetivo mediante acciones específicas. Como se puede observar, se atienden a una lógica de elaboración de objetivos considerando verbos en infinitivo, orientado a resultados.

Sobre los Planes de Trabajo en el Plan de Acción de Jalisco

El plan de acción de Jalisco representa un esfuerzo plural en la incorporación de un Formato de Plan de Trabajo adicional a la redacción de los compromisos. El Plan de Acción de Jalisco 2016-2018 se compone de siete compromisos en distintas áreas de política que abarcan temáticas como: inseguridad, reducción de brechas salariales entre hombres y mujeres, oportunidades de empleo, educación y combate a la corrupción.

Como se mencionó, el Plan de Acción destaca por la generación de documentos adicionales que permitieron un monitoreo puntual para cada una de las actividades previstas en cada compromiso, permitiendo entonces una calendarización y la identificación de todas las partes involucradas en cada uno de los compromisos. La calendarización de actividades permite extenderse hasta contar con entregables específicos que, en suma, aportarían a la consecución de los objetivos plasmados en los compromisos.

Formato Plan de Trabajo						
Tema:	EMPLEO					
Nombre del compromiso:	PADRÓN ESTATAL DE JORNALEROS AGRÍCOLAS					
Cronograma del Compromiso						
Nombre de la tarea/actividad	Duración (días)	Fecha de inicio	Fecha de fin	Resultados Esperados	Entregables	Observaciones
Etapa 1 - Instalación de oficinas						
Instalación de primeras 65 oficinas municipales para empadronamiento (65/125).	59	1 de enero de 2017	28 de febrero de 2017			
Instalación de oficinas municipales restantes (60/125)	122	1 de marzo de 2017	30 de junio de 2017			
Etapa 2 - Registro						
Inicio de captura en módulos de registro a través de plataforma digital	302	1 de febrero de 2017	30 de nov. de 2017			

Duración total de la fase: 332 días

Etapa 4 - Trabajo con Sector Productivo						
Fase Externa	Registro de empresas	303	1 de febrero de 2017	31 de nov. de 2017		Publicación de reglas de operación en plataforma

Duración total de la fase: 303 días

La asignación de actividades puntuales, permite entonces al Secretariado conducir un ejercicio más plural y también facilita la identificación de "cuellos de botella" para evitar retraso en el cumplimiento de los objetivos. Estrategias de evaluación y monitoreo, acompañado de indicadores de gestión y resultados, son piezas adicionales pero fundamentales para resolver los problemas públicos identificados.

Plan de Acción Local de Jalisco, disponible en: <https://bit.ly/2OgjsqH>

5.2 Cuatro sugerencias para los compromisos en los Planes de Acción Local

Como parte de la experiencia que el INAI ha acumulado a lo largo de los últimos años en el desarrollo de ejercicios locales de gobierno abierto, concretamente mediante los 11 Planes de Acción que se han publicado e implementado a la fecha, se ha determinado que por su relevancia y utilidad pública es deseable que los STL puedan impulsar la implementación de los siguientes tópicos dentro de los planes de acción locales:

Follow the money (FtM). El proyecto surge de una colaboración de organizaciones de la sociedad civil como el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Global Integrity y el INAI con el objetivo de apoyar al país mexicano en la configuración de una **gobernanza fiscal abierta**. En la actualidad, se ha sumado a esta importante iniciativa, GESOC - Agencia para el Desarrollo, como aliada estratégica para el cumplimiento de esta relevante agenda.

FtM en otras palabras, busca generar y fortalecer capacidades de las y los ciudadanos en materia de seguimiento de recursos públicos en el ámbito local, con el propósito de avanzar hacia una gobernanza fiscal más inclusiva.

Para alcanzar el objetivo, la metodología FtM se construye a partir de cuatro pilares fundamentales que se explican a continuación:

- a) **Desarrollo de actividades.** Es el primer paso donde se busca identificar prioridades y desafíos locales para posteriormente, sumar actores clave para hacer frente a los desafíos y generar soluciones y compromisos.
- b) **Productos.** La metodología apunta hacia la generación de compromisos cocreados; la facilitación y capacitación de personal a partir de la identificación de prioridades y necesidades locales y el desarrollo de una “caja de herramientas” para implementar compromisos de seguimiento de recursos públicos.
- c) **Resultados.** Sociedades informadas sobre el uso de los recursos públicos, mayor aprovechamiento de información para abordar prioridades locales, colaboración en la generación de soluciones a problemáticas comunes locales y una gobernanza fiscal más abierta.
- d) **Impacto.** Mejor uso y aprovechamiento de los recursos públicos y el fomento al desarrollo de ambientes efectivos de rendición de cuentas.

Compromiso de tipo “Follow the Money”.

Programa de Bienestar de dotación gratuita de uniformes y útiles escolares.

Durante la generación del Plan de Acción Local en Oaxaca en el 2016, producto de un esfuerzo colaborativo en torno a la generación de mecanismos para conocer la progresividad de los programas locales de asistencia social en particular para el programa de dotación gratuita de uniformes y útiles escolares, el Secretariado Técnico Local realizó un esfuerzo para reunir distintas instancias que permitieran alcanzar el objetivo.

El Secretariado Técnico Local, reconociendo transparencia en los recursos asignados al programa, sugirieron un esfuerzo mayor por rastrear la búsqueda de los recursos asignados a las personas beneficiarias finales sobretodo en municipios de alta y muy alta marginación y también, vincular dicha asignación presupuestal con indicadores de aprovechamiento escolar.

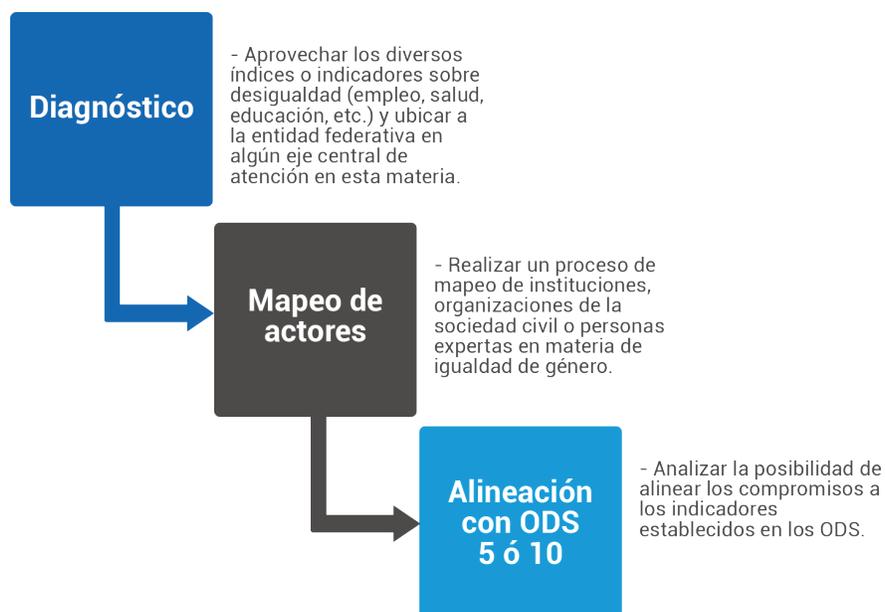
Para lograr el objetivo planteado en el compromiso, con el liderazgo del STL se trazó una ruta de acción considerando algunas actividades clave, como:

- Compilación del marco normativo (reglas de operación)
- Análisis de los componentes del programa de Bienestar.
- Análisis de mecanismos de publicidad del programa de Bienestar.
- Programación de un *Hackatón* con la finalidad de generar una herramienta tecnológica para referenciar escuelas y contener un padrón de personas beneficiarias que permitiera conocer en tiempo real la asignación presupuestal por monto, personas destinatarias y avance.

Para conocer más sobre el Compromiso visita: <http://stgao.org/plandeaccionlocal.php>

Para mayor información sobre *Follow the Money* revisa la página www.inai.org.mx

Perspectiva de género. La igualdad entre hombres y mujeres es un derecho humano impostergable, así quedó enmarcado en los objetivos de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. Con la finalidad de atender esta brecha de desigualdad en nuestro país, se considera relevante aprovechar los espacios de diálogo -como los Secretariados Técnicos Locales- para la generación de compromisos puntuales para reducir las brechas en materia de género. Para ello y a manera de ejemplo, a continuación, se describe un proceso general como ruta para la creación de compromisos con perspectiva de género.



Sobre el último punto, a continuación, se muestra un ejemplo de desagregación del objetivo, metas e indicadores en materia de igualdad de género:

Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas

Meta 5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.

Indicador 5.2.1 Proporción de mujeres y niñas a partir de 15 años de edad que han sufrido violencia física, sexual o psicológica a manos de su actual o anterior pareja en los últimos 12 meses, desglosada por forma de violencia y edad

Indicador 5.2.2 Proporción de mujeres y niñas a partir de 15 años de edad que han sufrido violencia sexual a manos de personas que no eran su pareja en los últimos 12 meses, desglosada por edad y lugar del hecho.¹³

Tal como se señaló a lo largo de los párrafos previos, en la medida en la que se cuente con un diagnóstico robusto, acompañado de un monitoreo de las personas clave en la región con conocimiento suficiente sobre temáticas específicas, la voluntad política y el desarrollo de un plan estratégico de intervención plasmado en rutas específicas con actividades y objetivos claros, se podrá avanzar en la disminución de brechas en materia de desigualdad.

Compromiso de corte “Reducción de la Brecha Salarial entre hombre y mujeres”

El Secretariado Técnico Local de Jalisco, coordinó esfuerzos de distintas instancias gubernamentales y de la sociedad civil, con la finalidad de atender una problemática puntual: Discriminación laboral y desigualdad salarial entre hombres y mujeres a través de la corresponsabilidad.

A partir de un análisis de instrumentos estatales en particular del Diagnóstico sobre la Brecha Salarial del Estado de Jalisco (2016) mismo que determinó una brecha salarial entre hombres y mujeres cercana al 20%. En función de ello, el Secretariado Técnico Local promovió un compromiso puntual con el sector empresarial (20 empresas participantes) a efecto de disminuir la brecha salarial a través de la adopción de las recomendaciones derivadas del Diagnóstico.

Para conocer más sobre el Compromiso visita: <https://bit.ly/2w4ySE4>

Fortalecimiento de los sistemas locales anticorrupción. El 27 de mayo de 2015 fue reformada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el Sistema Nacional Anticorrupción y la armonización de los Sistemas Locales en las 32 entidades federativas. Nuestra sugerencia es atender la designación y la instalación de los sistemas locales que intervendrán en la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción.

¹³ Tomado de la presentación: “Taller: Construyendo compromisos de Gobierno Abierto con enfoque de desarrollo sostenible”. Documento colaborativo donde interviene el INAI, PNUD, ProSociedad A.C. y Gesoc -Agencia para el Desarrollo. Con base en: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>



Establecer compromisos en esta materia podrá marcar la pauta para la articulación de estas dos importantes agendas: gobierno abierto y políticas anticorrupción.

Avances en la implementación de los Sistemas Locales Anticorrupción

El Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, señaló que al 22 de febrero del 2018 el estatus en la implementación guardaba las siguientes características:

- El estado que más retrasos presentaba era el de Tlaxcala, que sólo contaba con la reforma constitucional en materia anticorrupción y que aún no emitía la convocatoria para la integración de la Comisión de Selección, por lo que no contaba con ninguna de las figuras orgánicas.
- Los estados que habían concluido con la instalación de la estructura operativa (sin incluir al Fiscal Anticorrupción) eran las entidades de Coahuila, Durango, Estado de México, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, Sonora, Tabasco y Tamaulipas. Lo cual representaba 33% del total de las entidades.
- Sólo 20 estados contaban con un CPC, lo cual representa 62.5% del total de entidades.
- El 30 de junio de 2017 Querétaro se convirtió en el primer estado en tener un sistema anticorrupción completo.

Disponible en: <https://cpc.org.mx/2018/02/23/avances-sobre-sistemas-locales-anticorrupcion/>

Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Uno de los objetivos centrales de los Planes de Acción Locales puede ser aportar metas locales que contribuyan a los indicadores, metas y Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Nuestra sugerencia no es alinear el compromiso de gobierno abierto local a algún objetivo específico de desarrollo sostenible, sino que dentro de la agenda que debe cumplir México se incorpore un avance por medio de los compromisos dentro del Plan de Acción Local.

No obstante, existe la posibilidad de acercar los compromisos de gobierno abierto a los indicadores establecidos para cada una de las metas. En razón de ello, vale la pena explorar algunos de los principios generales de la Agenda 2030:

- **Carácter global:** los ODS abordan los retos globales más apremiantes de nuestro tiempo.
- **No dejar a nadie atrás:** La Agenda 2030 es para todas las personas.
- **Basados en la experiencia:** Los ODS se basan en la experiencia y en las lecciones aprendidas de los Objetivos del Milenio.
- **Enfoque multidimensional del desarrollo sostenible:** Conjunto de trayectorias interrelacionadas.
- **Naturaleza universal:** de aplicación para todos los países.

- **Integrales:** dimensiones interconectadas en múltiples niveles incluidas las regiones.
- **Inclusivos.** Aplican de forma universal a todas las personas bajo esfuerzos colectivos.
- **Medibles:** diseño de indicadores para medir el desempeño y resultados.

En la cumbre mundial de Líderes locales y regionales fue señalado que “los gobiernos locales y regionales desempeñan un papel clave a la hora de vincular los intereses locales en el desarrollo territorial. Representan una parte esencial del Estado y su mandato se basa en la rendición de cuentas democrática a escala local y en el trabajo de primera línea, cerca de la ciudadanía y de las comunidades. Por lo tanto, estos no deberían considerarse como meros implementadores de la Agenda. Los gobiernos locales son responsables políticos, catalizadores del cambio y el nivel de gobierno mejor situado para vincular los objetivos globales con las comunidades locales (CGLU, 2015).”¹⁴

Al utilizar los indicadores de los ODS para monitorear y evaluar los Planes de Acción Locales se asegura que los logros locales sean reconocidos a nivel nacional y que formen parte de los informes de progreso de los ODS que se publican a nivel global.

Esto será posible si se:

- Promueve la participación de los gobiernos locales y regionales en el monitoreo nacional.
- Recopilan datos y se monitorea el progreso a nivel subnacional.
- Adaptan los indicadores nacionales a los contextos locales o en su caso se desarrollan un conjunto de indicadores localizados específicos para cada territorio.
- Asegura que la información recopilada por los gobiernos locales se utilice en la supervisión y presentación de informes nacionales.
- Habilita la participación de los gobiernos locales y regionales y de las partes interesadas en la revisión de los planes nacionales.¹⁵

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Gobierno Abierto como palancas de cambio

De acuerdo con la información contenida en el libro de la OCDE Open Government: The Global Context and the Way Forward (OCDE, 2016), establece que 69% de los países miembros de la OCDE consideran que un factor de éxito en la generación de compromisos de gobierno abierto, está en la garantía por mejorar la rendición de cuentas en el sector público.

La transparencia, representa un pilar fundamental en la relación de Gobierno Abierto como palanca para el desarrollo y cumplimiento de los objetivos de la agenda 2030. De acuerdo a la encuesta previamente mencionada, cerca de 90% de los encuestados afirmó que, asegurando la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, los compromisos generados en los planes de acción, fomentan el cumplimiento del Objetivo 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

¹⁴ Para más información sobre las cumbres mundiales visitar: <https://www.uclg.org/es>

¹⁵ Tomado de la presentación: “Taller: Construyendo compromisos de Gobierno Abierto con enfoque de desarrollo sostenible”. Documento colaborativo donde interviene el INAI, PNUD, ProSociedad A.C. y Gesoc -Agencia para el Desarrollo.





Por su parte, la participación, juega uno de los roles más importantes. La experiencia indica que a mayor participación se generan condiciones y capacidades entre funcionariado y ciudadanía, se amplían los espacios de incidencia e inclusión y se consolidan lógicas colaborativas que, en principio, tienen un impacto tangencial en distintos indicadores para cada una de las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Para consultar el estudio "The Global Context and the way Forward" visita: <https://bit.ly/2NMjjKw>

5.3 Sobre el seguimiento y monitoreo de los compromisos de Gobierno Abierto

Partiendo de la premisa "todo lo que no se mide, no se puede mejorar", los compromisos de Gobierno Abierto pueden atravesar por procesos de monitoreo y seguimiento, mediante el diseño de indicadores. El diseño de indicadores deberá inicialmente, satisfacer necesidades mínimas de cumplimiento de actividades y potencialmente verificar resultados e impacto.

De acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, un indicador se define como "*una herramienta cuantitativa o cualitativa que muestra indicios o señales de una situación, actividad o resultado*" (CONEVAL, 2014).

Con base en la experiencia adquirida, los Planes de Acción configuraron una serie de indicadores para determinar el avance en el cumplimiento de las actividades previstas para cada uno de los compromisos. No obstante, los indicadores deben ser diseñados bajo parámetros o estándares de cómo debe actuar la persona o responsable que implemente algún programa / proyecto, o en este caso en particular, compromisos. Lo anterior, con la finalidad de determinar las aportaciones del actor bajo una cadena de valor, esto puede ser entendido como recursos, número de actividades, resultados, etc.

Los indicadores son de utilidad para poder conocer el estado del desempeño bajo criterios o estándares. Los indicadores se componen de por lo menos cuatro elementos:

1. Lo que será medido (variable de intervención que se quiere medir)
2. La unidad de medida (se refiere a un atributo cuantificable).
3. Valor que constituye el parámetro de comparación (grado de cumplimiento o nivel esperado de desempeño).
4. Periodo o tiempo específico en el que se medirá el cambio.

Con respecto a los aspectos específicos que mide un indicador, se pueden clasificar de la siguiente forma:

1. Gestión o proceso

- Insumos (inputs): cuantifica recursos necesarios (físicos, humanos y financieros).
- Productos: muestra bienes/servicios producidos cuantitativamente.

- Procesos: miden desempeño actividades para producir bienes/servicios. Se utilizan donde productos son complejos de medir.

2. Efectos:

- Resultados/Intermedio: cambios una vez recibidos bienes o servicios.
- Impacto: resultados del fin último esperado.

Procedimientos para construir indicadores (Aldunate & Córdoba, 2011)

Para definir buenos indicadores es recomendable proceder en los siguientes pasos:

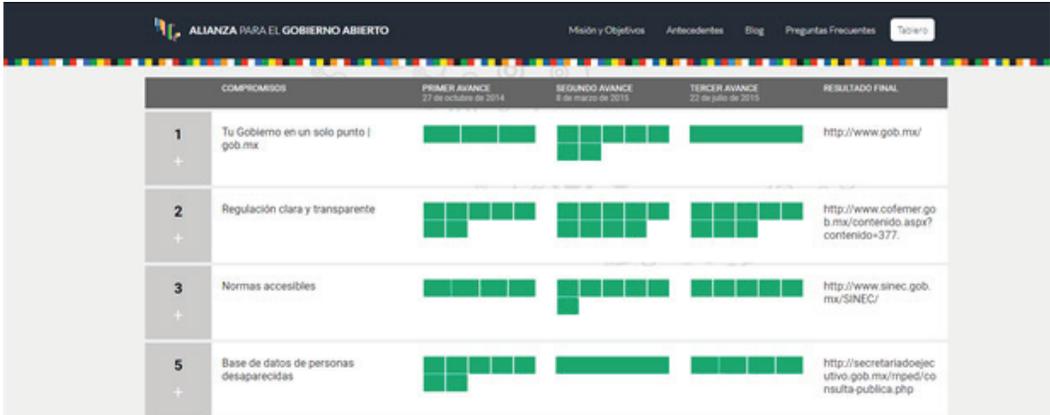
- Considerar primero el objetivo cuyo logro se pretende medir a través del indicador.
- Seleccionar luego que aspecto del logro del objetivo se quiere medir. Estos pueden tener que ver con la eficacia o calidad de los resultados, con el cronograma de ejecución, con el costo incurrido, o con la eficiencia en la ejecución o en la operación.
- Decidir con que periodicidad se medirá el indicador
- Agregar metas. Es conveniente establecer también metas para cada indicador, para lo cual hay que especificar una cantidad, magnitud o variación que se espera lograr como resultado de la intervención y señalar en qué plazo se espera alcanzar la meta.

Tomando como base los avances en la definición de indicadores, una buena práctica detectada a lo largo de la implementación de la iniciativa, está en visibilizar el avance en el cumplimiento de las actividades para cada uno de los compromisos. Desarrollar herramientas visuales, tales como semáforos de cumplimiento, pueden funcionar como incentivos para presionar ante el incumplimiento de acciones específicas, o bien, para premiar y avanzar en la integración de los objetivos comunes para resolver problemas públicos.

Dentro de las buenas prácticas detectadas, vale la pena señalar los medios de verificación de cumplimiento alojados en portales electrónicos. El éxito de los **tableros electrónicos de control** dependerá de la permanente vigilancia e intercambio de información entre quienes implementan y son responsables de seguimiento, para evitar efectos negativos como la simulación. Es importante recordar, que los ambientes de confianza permiten la generación de herramientas útiles para brindar certeza a todas las personas que participan en la construcción de compromisos de Gobierno Abierto.



A continuación, se muestran algunas imágenes de visualización del seguimiento y cumplimiento de compromisos y actividades:



RESUMEN DEL CAPÍTULO II

Establecidos los contextos favorables para fomentar la generación de ejercicios de apertura gubernamental, el segundo capítulo de la presente Guía, se orientó a recomendaciones puntuales para diseñar y poner en marcha Compromisos de Gobierno Abierto.

Uno de los principales retos identificados en este Capítulo II, radica en la descripción específica de una problemática. Como se analizó, un problema público difícilmente encuentra una sola causa, por el contrario, el éxito en la definición de una problemática está en la conformación de grupos plurales que mediante sus aportaciones, experiencia y conocimiento permitan vincular causas y efectos concatenados y dispuestos en una herramienta conocida como “Árbol de Problemas”.

En la medida en que los problemas públicos sean específicos y precisos, y a su vez estén acompañados de diagnósticos robustos que aporten evidencia para describir una situación problemática, entonces el proceso de planteamiento de alternativas de solución será mucho más exitoso.

Respecto del punto anterior, es importante mencionar que, en el diseño de alternativas de solución, deberán evitarse soluciones poco factibles de cumplimiento a efecto de no mermar la confianza entre las partes involucradas.

Una parte importante dentro del planteamiento de alternativas de solución, revela la capacidad de quienes implementan (funcionarias y funcionarios públicos) y de las personas responsables del seguimiento de las acciones (organizaciones de la sociedad civil y del sector académico, personas expertas o comunidad de práctica) en procesos clave de





negociación. Es importante recordar que los implementadores no podrán llevar a cabo acciones fuera de su ámbito de competencia. Por tal motivo, las alternativas de solución deberán orientarse a modificar de forma positiva una situación que afecta a un colectivo, comunidades o regiones específicas.

Las alternativas de solución, para el caso específico de la presente Guía, se plasmarán en compromisos partiendo que éstos deberán ser desarrollados a través de procesos consultivos multisectoriales entre sociedad y gobierno.

El éxito en el diseño de los compromisos, está relacionado estrechamente con su especificidad, mensurabilidad, relevancia y potencial de transformación. Para ello, el diseño de los compromisos deberá contener objetivos claros, una orientación para atender una problemática, así como una serie de actividades concatenadas donde se identifiquen con claridad responsables de la implementación de cada una de las acciones establecidas.

Al término del Capítulo II, se sugieren cuatro temáticas específicas para el diseño de los compromisos, a efecto de contribuir a agendas transversales comunes, como lo son:

- a) Seguimiento a la ruta de aplicación de los recursos públicos (Follow the Money)
- b) Diseño de compromisos con perspectiva de género.
- c) Fortalecimiento de los sistemas locales anticorrupción
- d) Diseño de compromisos alienados a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

Finalmente, el Capítulo II concluye con actividades específicas de monitoreo y seguimiento. La construcción de indicadores permitirá servir de guía a las y los implementadores y personas responsables del seguimiento para superar contextos no previstos, cuellos de botella o externalidades que pudieran retrasar el cumplimiento de los objetivos planteados para cada compromiso.

Es importante no perder de vista, que durante el diseño de indicadores no se pierda de vista que existen dos tipos: aquellos orientados al monitoreo y cumplimiento de actividades, conocidos como "indicadores de gestión", y aquellos orientados a medir el impacto de las acciones emprendidas, también conocidos como "indicadores de efecto".

A continuación, se presenta un esquema que resume el contenido del presente capítulo:

Secretariado Técnico Local	<ul style="list-style-type: none">- Pluralidad en el diseño del espacio del diálogo- Establecimiento de reglas específicas (Mecanismo de Gobernanza)
Plan de Acción Local	<ul style="list-style-type: none">- Identificación de problemáticas (Causas y Efectos)- Diseño plural de alternativas de solución
Construcción de Compromisos	<ul style="list-style-type: none">- Específicos, mensurables, medibles, orientados a resultados, de alto potencial transformador- Compromisos: FtM, Perspectiva de Género, Agenda 2030, Anticorrupción
Diseño de Indicadores	<ul style="list-style-type: none">- Conformación de indicadores de Gestión para identificar avance en las actividades- Conformación de indicadores de "Efecto" para medir los resultados de impacto- Construcción de Tableros de Control



RECOMENDACIONES FINALES

Los gobiernos en los órdenes federal, estatal y municipal siempre afirman que se ha tomado en cuenta a la ciudadanía para resolver diversos problemas. Al respecto se disponen mesas de discusión con sociedad civil, encuestas a la ciudadanía, observaciones a las leyes por parte de las barras o colegios de profesionales del derecho, opiniones sobre el diseño de alguna política a los Institutos de investigación, e incluso se generan permanentemente comités de asesoría para resolver situaciones trascendentales de la vida cotidiana. Es evidente, después de revisar esta guía, que el gobierno abierto acota la complejidad de los problemas y amplía la posibilidad de obtener resultados y que responde a las necesidades ciudadanas de forma ordenada, medible, evaluable y monitoreable con la convicción y la voluntad de las partes; personas servidoras públicas y ciudadanía debemos comprenderlo como un contrato democrático con compromisos y metas muy claras que aportan esquemas innovadores de colaboración para resolver problemas públicos.

Tal como observamos, la presente Guía representa un esfuerzo por tratar de documentar prácticas generales y probadas en la práctica, para favorecer la construcción de puentes efectivos de comunicación entre gobiernos y ciudadanía para la generación de alternativas de solución. Las alternativas de solución, implican no sólo la voluntad política de las partes implicadas (componente necesario para la configuración de cambios), sino también de herramientas metodológicas que permitan:

- a) Generar diagnósticos pertinentes entorno a problemáticas públicas de gran calado. En la medida en la que las características de la problemática atraviesen por una dimensión





multicausal ordenada y se identifiquen los efectos de forma concatenada, las alternativas de solución serán más viables, atinadas, efectivas y eficientes.

- b) Determinar compromisos puntuales y específicos, asertivos, en lenguaje sencillo y con un alto potencial transformador, permitirá a las y los implementadores o partes clave, definir acciones orientadas a objetivos generales y específicos.
- c) Construir planes de trabajo mediante rutas de acción que permitan identificar tiempos, entregables y asignar responsables claros, con miras a avanzar hacia la consecución de los objetivos para atender problemáticas públicas puntuales.

Como pudimos observar, para apropiarnos del gobierno abierto debemos entenderlo desde el disenso con base en la colaboración, desde sus aportaciones a la lucha contra la corrupción y sus manifestaciones innovadoras que aportan numerosos insumos para cambiar realidades, y con especial énfasis en las aportaciones que puede hacer a la Agenda 2030 en México.

Dentro de los contextos que favorecen el gobierno abierto es deseable instaurarlo en aquellos espacios en los que se respeta el Estado de derecho, se avanza en pro de la democracia y se respetan los derechos humanos, sin embargo, es trascendente advertir que es justamente el gobierno abierto el que abre las brechas del diálogo en materia de seguridad y justicia, inclusión social a personas que viven en situación de vulnerabilidad o discriminación, y como se mostró con diversos ejemplos el que permite que se identifiquen y acuerden áreas de oportunidad innovadoras para permitir un nuevo esquema de gobernanza y apertura gubernamental.

Como se ha descrito esta Guía es una aportación para facilitar el proceso de construcción de alternativas de solución ante problemáticas públicas que, por la vía tradicional de la administración pública, han enfrentado cuellos de botella. El reconocimiento de Gobierno Abierto como herramienta y su alineación hacia otras herramientas de incidencia como la Agenda de Desarrollo de las Naciones Unidas, son prueba de la voluntad de agentes de cambio que buscan impactar de forma positiva en la calidad de vida de las personas.

ANEXO I

Cocreación de Compromisos

Los compromisos de Gobierno Abierto asumidos en las entidades federativas deben ser el resultado de un proceso participativo

¿Por qué importa la participación?

La participación permite:

1. Reconocer necesidades no identificadas a través de canales tradicionales
2. Identificar soluciones innovadoras impulsadas por organizaciones de la sociedad civil
3. Generar diálogo y colaboración entre autoridades, funcionarios y ciudadanos
4. Fortalecer la rendición de cuentas social

Y tiene el potencial de:

1. Incrementar la confianza entre autoridades y ciudadanos
2. Sensibilizar a las autoridades sobre las demandas sociales
3. Fomentar la inclusión social en los procesos de políticas públicas



¿Cómo participar?

Existen múltiples posibilidades de mecanismos que permiten a los ciudadanos

Brindar información objetiva que permita entender el problema, las alternativas, las oportunidades y las soluciones.



Proveer al público retroalimentación sobre los análisis realizados.



Trabajar directamente con el público a lo largo del proceso para lograr un mayor acercamiento con el ciudadano y sus preocupaciones.



Involucrar al público para el desarrollo de las alternativas y la identificación de las soluciones preferidas.



Colocar la decisión final en manos del público.



La clave está en combinar espacios con distintos alcances:



Cocreación de compromisos





BIBLIOGRAFÍA

- Aldunate, E., & Córdoba, J. (abril de 2011). Formulación de programas con la metodología de marco lógico. Sería manuales #68. Obtenido de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/uneclac/unpan045744.pdf>
- Bárcena, A. (18 de julio de 2016). Alicia Bárcena: No dejar a nadie atrás significa que nadie puede ser invisible. CEPAL Comunicado . Obtenido de <https://www.cepal.org/es/comunicados/alicia-barcelona-dejar-nadie-atras-significa-que-nadie-puede-ser-invisible>
- Campos, G. N. (2017). Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): Informe de Avances de México 2016-2018. Obtenido de https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_Mid-Term_Report_2016-2018_Comments-Received.pdf
- CEPAL. (2017). Serie Manuales #81 Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/S1700687_es.pdf?sequence=4
- CIVICUS. (2016). Guía para informar sobre el espacio público. Ginebra: Embajada de Suiza.
- CONEVAL. (junio de 2014). Manual para el Diseño y la Construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales en México. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf





INAI. (mayo de 2017). Guía de cocreación de compromisos I: Ruta de participación. Obtenido de <http://inicio.ifai.org.mx/SiteCollectionDocuments/Transparencia/Modelo%20de%20Gobierno%20Abierto/guiacocreaciondecompromisos.pdf>

INAI. (abril de 2017). Guía de Secretariados Técnicos Locales. Obtenido de <http://inicio.inai.org.mx/SiteCollectionDocuments/Transparencia/Modelo%20de%20Gobierno%20Abierto/guiastl.pdf>

Lira, J. M. (2016). Elementos y fundamentos para un Gobierno Abierto. México: Tirant Lo Blanch.

OCDE. (2016). Open Government: The Global Context and the Way Forward. Obtenido de <https://doi.org/10.1787/9789264268104-en>.

***Guía de Cocreación de Compromisos II:
Pluralidad de opiniones para resolver problemas públicos***

Edición a cargo de:

Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia
Dirección General de Comunicación Social

