

6. el gobierno abierto

Nadie pone en duda que las elecciones periódicas y la alternancia en el poder son condiciones indispensables para calificar un sistema como democrático, pero ¿son suficientes? Esa pregunta surgió de manera incómoda desde la Universidad de Yale cuando, en 1989, el politólogo Robert Dahl (*Democracy and its critics*) observó un claro distanciamiento entre los deseos de los ciudadanos y la manera de conducirse de los gobiernos.

Si bien es cierto que el gobierno es resultado de la voluntad mayoritaria, no lo es menos que los candidatos y los partidos en





Dahl: “Participar no solo en los comicios, sino en las decisiones fundamentales.”



Sen: “Las libertades económicas deben traducirse en el bienestar de los individuos.”

campaña hacen ofertas que, una vez que son gobierno, no están obligados a cumplir. Además, la mercadotecnia política postula que las promesas concretas, sobre todo en temas sensibles como el manejo de la economía, los derechos de las minorías y la libertad sexual, suelen ahuyentar más electores de los que atraen, y los candidatos, de manera deliberada, abordan esos temas de manera ambigua, sin comprometerse con sus votantes.

En una apabullante cantidad de asuntos públicos, según Dahl, la ciudadanía queda relegada al papel de observador. El Poder Ejecutivo no somete al escrutinio público sus iniciativas, ni se toma la molestia de informar con detalle sobre sus alcances. Si puede las pone en práctica y, si no cuenta con la capacidad legal o la mayoría legislativa para hacerlo, prefiere negociar acuerdos políticos con los grupos de poder, antes que buscar el aval de los ciudadanos. Dahl centró sus críticas en la propia ley fundacional (*¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?*, 2003), que a su juicio es la fuente de esa disfuncionalidad.

En opinión del ya citado Roldán Xopa, del CIDE: “La democracia tiene que ir más allá del mero ejercicio del voto. Idealmente, es un ejercicio continuo y cotidiano: el ciudadano debe opinar en todas las decisiones que le afectan. Hay que darle contenido a eso que se llama democracia deliberativa, y su consecuencia lógica, la democracia participativa. Participar no tan sólo el día de los comicios, sino opinar y decidir en los asuntos fundamentales, los que afectan tu vida: los programas y los presupuestos”

Las hipótesis de Dahl coincidieron en el tiempo con el economista hindú Amartya Sen (laureado con el premio Nobel de Economía en 1989), autor de la teoría de las capacidades, que sostiene que el desarrollo económico debe generar un aumento en las oportunidades y las libertades de los individuos, y no en la creación de riqueza. A través de sus análisis del utilitarismo económico, la génesis de las hambrunas y su teoría de la elección social, Sen demostró que las decisiones de los gobiernos, aunque sean electos en procesos democráticos, no garantizan el bienestar colectivo ni la justicia.

Aunque ese debate tuvo un efecto poco apreciable en México, que aún se encontraba en la etapa del partido hegemónico, tal corpus académico generó un caldo de cultivo que centraba su crítica en el divorcio funcional entre gobierno y ciudadanía. Dos décadas después, asesorado por la académica Beth Noveck,

cuyo libro *Wiki Government* planteaba la creación de un ‘gobierno digital abierto’, el presidente Barack Obama propuso a la asamblea general de la ONU la formación de una *Alianza por el gobierno abierto* (*Open Government Partnership*, o OGP), un grupo de adhesión voluntaria dentro de la ONU, en el cual los países adquieren el compromiso de “abrir el sistema” a la participación de las personas. Esa óptica cuadraba con sus propias convicciones pues, desde su campaña electoral, Obama había repetido discurso tras discurso que “la democracia no es tan sólo votar en las elecciones: es lo que ocurre entre las elecciones.”

México, que ya transitaba por la etapa de la alternancia, se apuntó entre los ocho países que firmaron el acuerdo inicial en septiembre de 2011, junto a los Estados Unidos, Brasil, Indonesia, Noruega, Filipinas, Sudáfrica y el Reino Unido. En sus considerandos, el documento reconocía que “la gente de todo el mundo exige más apertura”, y demanda “mayor participación cívica en los asuntos públicos”, buscando que “sus gobiernos sean más transparentes, receptivos, responsables y efectivos.” Los países signatarios aceptaban como tarea “promover la transparencia, combatir la corrupción, empoderar a los ciudadanos y aprovechar el poder de las nuevas tecnologías.”

Clorinda Romo, responsable de coordinar los programas de la Alianza en el área de las Américas, lo ve de esta manera: “En el fondo, lo que se busca es una reducción de la discrecionalidad en las decisiones políticas, y una metodología más depurada para interpretar los deseos y las necesidades de los ciudadanos.”

Con todas sus letras, la declaratoria reconocía que el nivel de desarrollo democrático era diferente en cada país y que cada uno debía adoptar su propia estrategia para enfrentar, en lo posible, los nueve apartados que se enlistaban como objetivos básicos: uno, políticas anti-corrupción; dos, creación de espacios cívicos; tres, preservación del medio ambiente; cuatro, gobernanza digital; cinco, apertura fiscal; seis, inclusión de grupos marginados; siete, justicia para todos; ocho, participación de la ciudadanía; y nueve, derecho a la información.

La misma plataforma explica que los países de América Latina tienen que empeñarse en mejorar sus índices en el campo de los derechos humanos y la justicia social, dejando para una etapa posterior la recolección de datos y la rendición de cuentas. En el área latinoamericana, se percibe una constante de desigualdad y



Noveck: “La creación de un gobierno digital.”



Obama, autor intelectual de la Alianza por el Gobierno Abierto.



Romo: “En el fondo, lo que se busca es reducir la discrecionalidad.”

debilidad institucional, que en la práctica se traducen en la persistencia de la corrupción, la impunidad y el autoritarismo.

Como país, México tenía mucho por hacer en cualquiera de los nueve capítulos, pero entre el dicho y el hecho siempre hay un buen trecho. Si bien la derrota del PRI en las elecciones del 2000 se interpretaba como el fin de la etapa hegemónica, eso sólo aplicaba a la presidencia de la República, pues un porcentaje considerable del Congreso y la mayor parte de las gubernaturas de los Estados seguían bajo su control, y otra fracción pertenecía al movimiento de la izquierda emergente, que iba ganando posiciones bajo las siglas del PRD y otros membretes. En ese río revuelto, no era sencillo convertir los compromisos adquiridos en la OGP en leyes y en instituciones.

Además, México tenía un pendiente que ni siquiera figuraba en la lista de la OGP: la vigencia del estado de derecho. Cualquiera de los nueve apartados de la declaratoria sería de muy complicada implementación si nuestro país no mejoraba su calificación en lo referente a la observación de las leyes y a su aplicación eficaz por parte de las personas juzgadas.

No obstante, la adhesión al protocolo de la OGP impulsó algunos avances. Los estatutos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) se modificaron, dando acceso a la comunidad científica al sistema de datos que resguardaba la institución. Y poco después, en 2015, se actualizó la Ley Federal de Acceso a la Información, que en lo sucesivo abarcó el tema de la protección de datos personales.

Un personaje clave en ese lapso fue el mexicano Alejandro González Arreola, electo copresidente a nivel mundial de la Alianza para el periodo 2014-2015. Experto en gestión social (su despacho de gestoría se llama, precisamente, Gestión Social y Cooperación), González Arreola obtuvo para México la sede del *global summit* correspondiente al año 2015, que atrajo a la Ciudad de México a más de dos mil participantes, entre delegados oficiales, organismos de la sociedad civil, académicos y parlamentarios.

Dos logros de consideración resultaron del congreso. Primero, la *Declaración de Gobierno Abierto y la Agenda 2030*, respaldada por 36 países y 84 organizaciones de la sociedad civil, que estipulaba un horizonte a largo plazo para avanzar en los objetivos de la agrupación. La otra, la *Carta Internacional de Datos Abiertos*,

documento promovido por México que logró el apoyo de 17 delegaciones. Para Quintana Roo, sin embargo, el tema más relevante fue la sesión donde se discutió la posibilidad de incluir los llamados gobiernos subnacionales (estatales, municipales, regionales, provinciales), como miembros plenos de la OGP.

El tema ya había figurado en discusiones previas. De acuerdo al portal de la propia Alianza, “los gobiernos locales están más cerca de las personas y su trabajo tiene un impacto más directo en la vida cotidiana de los ciudadanos”. Aparte de que brindan “servicios cruciales”, estos gobiernos “a menudo son más ágiles que los gobiernos a nivel nacional y están más cerca de las personas a las que sirven”.

La iniciativa de incorporar gobiernos locales se aprobó en 2016, en el congreso de OGP en París. Quintana Roo no pudo beneficiarse de inmediato, pues se encontraba inmerso en el complejo proceso electoral del que ya se hizo mención. En cambio, sí lo hizo Jalisco (como gobierno estatal), junto con otras catorce administraciones locales, entre las que se contaban algunas megalópolis (la propia París, Madrid, Sao Paulo y Buenos Aires), ciudades de tamaño medio (Austin, Texas; Ontario, Canadá), y municipios perdidos que nadie puede ubicar en un mapa (el condado de Elgeyo-Marakwet en Kenia, el municipio de Sekondi-Takoradi en Ghana, o el pueblo de Kigoma en Tanzania).

La admisión de los gobiernos subnacionales ha sido una estrategia muy exitosa. La membresía de la OGP (que sólo acepta gobiernos como miembros plenos; las organizaciones civiles acuden como observadores), se multiplicó en forma exponencial, pasando de 15 miembros iniciales a más de 150 hoy en día. Otro tanto sucedió con los gobiernos nacionales, que pasaron de los ocho originales a los 75 actuales, donde en conjunto viven dos mil millones de personas, más o menos la cuarta parte de la población del globo terráqueo. En conjunto, los miembros de la OGP han hecho más de ¡cuatro mil compromisos! para mejorar la calidad de sus gobiernos.

Más esos compromisos no tan solo hay que formularlos, también hay que aterrizarlos. Otra vez Romo: “En el área de las Américas hay 50 miembros de la Alianza, ubicados en forma mayoritaria en Brasil, México, Argentina y Chile. Todos tienen propuestas, pero se requiere un proceso para concretarlas: propiciar espacios de diálogo, lograr consensos, gestionar recursos, identificar



La convocatoria a la reunión global en México 2015.



La campaña en Armenia.



HOMELESS STRATEGY OFFICE

La estrategia en Austin.

capacidades, definir herramientas. Además, es necesario contar con una legislación de soporte. En resumen, trabajo puro y duro.”

Como sea, esa tendencia mundial por la gobernanza se percibe en pequeños avances en los servicios que prestan los gobiernos locales. Un ejemplo es la ciudad de Vanadzor, en Armenia, que sometió a la OGP un plan para mejorar el acceso a sitios públicos de personas discapacitadas, quienes por norma temen concurrir a cualquier aglomeración. Siguiendo protocolos probados en otras ciudades, Vanadzor elaboró un mapa digital con los espacios que controla la municipalidad (edificios, parques, museos, estaciones de tren), marcando con un color los que son plenamente accesibles (verde), los que tienen acceso limitado (naranja), y los no accesibles (rojo). Al mismo tiempo, se elaboró una ruta crítica para que todos fueran verdes en cierto tiempo, lo cual constituyó un servicio invaluable para los ciudadanos con capacidades diferentes, que ahora tienen la información al alcance de su teléfono celular.

No todas las experiencias están vinculadas a países con escaso desarrollo. En Austin, capital del próspero estado norteamericano de Texas, hay mucha gente que se encuentra en situación de calle y duerme a la intemperie. La ciudad creó un consejo asesor, integrado por los propios menesterosos, el cual identificó las carencias más acuciosas que enfrenta el grupo. La primera, un lugar donde dormir. Tras censar a ese segmento de población, las autoridades ubicaron bodegas abandonadas o sin uso, y las acondicionaron como sitios ‘secos y seguros’. El otro gran problema eran sus pertenencias, que no pueden abandonar para ir a trabajar (o a cualquier otro sitio). La solución fue adquirir contenedores plásticos de 200 litros e instalarlos en las mismas bodegas, equipados con candados, donde sus cosas están seguras. La meta final del programa es algún día no tener ciudadanos sin techo pero, mientras eso se logra, se usaron soluciones simples para problemas que no son tan complejos.

La misma Clorinda Romo ofrece otro ejemplo: “Cuando el Ayuntamiento de Bogotá decidió la ubicación de las luminarias, no utilizó un criterio métrico para separarlas, sino que las colocaron en los parajes más oscuros, donde las mujeres corrían mayor riesgo de ser agredidas sexualmente. Fue una distribución... ¡con perspectiva de género!”

En calidad de gobierno subnacional, Quintana Roo se incorporó a la Alianza en octubre de 2020, en un congreso mundial

pero virtual, en línea, como precaución por los contagios de la pandemia. La asamblea aprobó el ingreso de 56 gobiernos locales de 30 países, en un momento crítico para muchos de ellos, pues eran la primera línea de combate ante el azote del coronavirus, y contaban con presupuestos raquíticos para mitigar los efectos de la emergencia.

Desde aquella fecha, el estado ha puesto en marcha cuatro iniciativas de gobierno abierto, todos con un éxito relativo. La primera es la *Plataforma de datos abiertos* (www.datos.qroo.gob.mx), en la cual participan cinco dependencias (las secretarías de Gobierno, de la Contraloría, de Educación, el Colegio de Bachilleres y el Instituto de Innovación), apenas una fracción del aparato gubernamental. En este apartado, hay que decir que el gobierno federal dejó de publicar los avances de las plataformas estatales en octubre de 2018, al inicio del gobierno del presidente López Obrador, por lo cual no es posible evaluar la utilidad del sitio en los últimos años.

El siguiente programa es la línea de denuncia ciudadana *Tak Pool* (del maya denunciar o acusar, www.denuncia.qroo.gob.mx), un servicio telefónico y de Internet disponible las 24 horas, que recibe toda clase de quejas, protestas, manifestaciones y peticiones de información, a través de un *call center* profesional, que debe turnarlas al área correspondiente. Puesto en marcha en diciembre de 2016, el sistema abrió 376 expedientes en su primer año de operación, en su mayoría por vía electrónica.

La tercera iniciativa se denomina *Comisiones abiertas* y también tiene una página en Internet (www.transparenciafocalizada.qroo.gob.mx). Ese sitio reúne cientos de miles de reportes, un amasijo de información imposible de digerir para el usuario común, de muy dudosa utilidad. Cada expediente da cuenta de las comisiones que desempeñan los empleados públicos, asuntos tan importantes como el traslado de un funcionario entre una ciudad y otra, detallando los motivos del desplazamiento y los costos involucrados. También se reporta el traslado de pacientes de cada jurisdicción sanitaria, lo cual alcanza casi cien mil casos. Incluso, hay un legajo que justifica los viajes del gobernador Joaquín González, pero parece poco serio consignar que su asistencia a la conferencia mañanera del presidente López Obrador, en Campeche, tuvo un costo total equivalente a cero pesos, o que una gira de trabajo a Washington le costó al erario 14 mil 725 pesos. Un



Los programas de gobierno abierto en Quintana Roo.

ocultamiento similar de información se presenta en los 92 viajes reportados fuera de los límites de Quintana Roo.

El programa más exitoso de la serie, y también el más silencioso, llevó por nombre *Vigila tu obra*. El esquema era simple: los vecinos beneficiados por una obra pública se ponían de acuerdo y nombraban un ‘auditor ciudadano’, que cuidaba que las especificaciones se cumplieran y que los contratistas entregaran en tiempo y forma. Como medida de control, el gobierno no liberaba los recursos hasta que los informes de avance de obra llevaran la firma del auditor, un personaje difícil de manipular pues la comunidad le había otorgado su confianza. Las denuncias por obras defectuosas o inconclusas descendieron en forma dramática con esta sencilla estrategia, al grado que la administración de Mara Lezama lo mantuvo, trocando su nombre por el de *Guardianes de la obra*.

En Chetumal, una multitud de obras públicas fueron vigiladas por la ciudadanía.



La OGP le ha cambiado la vida a mucha gente. Desde luego, aún estamos lejos de un mundo ideal donde los gobiernos, depositarios del poder, pongan por encima de sus intereses los deseos de la ciudadanía. El mismo Robert Dahl lamentaba en su célebre libro que “la participación plena y la equidad política total” no existe en ninguna parte del mundo. El ejercicio del poder siempre implica un dominio, y genera una proclividad a los abusos, a las componendas y a los excesos. Aunque así sea, al menos reconforta saber que un organismo llamado Alianza por el Gobierno Abierto está trabajando para cambiar las cosas.