GOBIERNO ABIERTO EN JALISCO: UN PROCESO DE APRENDIZAJE

INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, INFORMACIÓN PÚBLICA
Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
DEL ESTADO DE JALISCO

SECRETARIADO TÉCNICO DE
Gobierno Abierto
JALISCO

Esta evaluación fue elaborada por Ana María Petersen Camarena se llevó a cabo del 7 de septiembre 2018 al 7 de diciembre 2018 con recursos públicos del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco por medio de la licitación LPLCCC-03/2018 “Evaluación del Diseño e Implementación de los Compromisos del Plan de Acción Local 2016-2018 de Gobierno Abierto Jalisco

Contenido

Los inicios 6
Introducción 7
Gobierno abierto subnacional 18

En Jalisco 22
El proceso 23
El secretariado técnico local 24
Metodología para la elaboración del plan de acción 29
La implementación 43

Los compromisos 50
Compromiso uno 51
Compromiso dos 61
Compromiso tres 68
Compromiso cuatro 75
Compromiso cinco 82
Compromiso seis 91
Compromiso siete 97
Retos en el cumplimiento 105

Hasta dónde hemos llegado 112
Qué se entendió por gobierno abierto 116
Apego a los principios de gobierno abierto 123
Actitudes y comportamientos 133

El futuro 143
El secretariado: un nuevo acuerdo 145
Crear capacidades para un gobierno abierto 152
Co-crear 155
Rendir cuentas 158
Paso a paso: construir un plan de acción 161
Conclusiones 166

Anexos 168

Bibliografía 178

A lo largo de la historia, el espacio público se ha caracterizado por la búsqueda de la ciudadanía para tener voz y decisión dentro de las estructuras gubernamentales. Desde la lucha por sistemas parlamentarios de gobierno, pasando por los espacios de representación y derecho al voto, la ciudadanía exige cada vez más apertura y un rol cada vez más activo en la toma de decisiones públicas. El concepto de gobierno abierto, como fue definido por la Alianza para el Gobierno Abierto, es un nuevo paradigma que pretende acercar a la ciudadanía al proceso de toma de decisiones públicas mediante mecanismos de participación ciudadana y herramientas de inclusión que van más allá de ejercer el voto, o del supuesto de que para participar en una democracia es necesario ser un ciudadano conforme a la ley. La co-creación con la ciudadanía, la inclusión de ciudadanos beneficiarios en la toma de decisiones es, quizá, el elemento de este paradigma de gobierno abierto que más vale la pena rescatar, y sobre el cuál se basará esta evaluación.

LOS INICIOS

INTRODUCCIÓN

Introducción

En la actualidad hay quienes se preguntan acerca de la necesidad de un gobierno abierto cuando en México existe una democracia representativa donde elegimos a gobernantes que toman decisiones por nosotros. Incluso, persisten cuestionamientos de la necesidad de un plan de acción de gobierno abierto cuando están trazados los planes de desarrollo para resolver las necesidades sociales más apremiantes y generar mayor bienestar. Esta es, precisamente, la falta de representatividad que percibe la ciudadanía y la realidad cada vez más compleja que ha rebasado la capacidad de actuar de los gobiernos y que ha dado pie a la necesidad de una reconfiguración de la relación entre gobierno y ciudadanía. En esta búsqueda de un nuevo espacio público, la colaboración entre ambos sectores es crucial, pues los ciudadanos, en conjunto, tenemos más conocimiento de nuestros problemas y cómo resolverlos que las pequeñas y especializadas dependencias gubernamentales. Esta sinergia de conocimiento ciudadano y capacidad para actuar del gobierno es lo que busca generar gobierno abierto como concepto, herramienta y plataforma. Para que esta convergencia sea óptima, es indispensable que el gobierno sea accesible, transparente y rinda cuentas respecto a lo que hace y cómo lo hace para que la ciudadanía pueda participar en esta nueva relación con información de alto valor público y estar informados para participar en la construcción de políticas públicas y toma de decisiones.

Para lograr esta sinergia y llegar a esta nueva relación entre gobierno y gobernados primero hay que establecer mecanismos de gobernanza que vayan transformando las estructuras existentes hacia un gobierno más abierto. Si bien no hay una definición consensuada sobre lo que es gobierno abierto, sí hay un sinnúmero de coincidencias en lo que es. El acercamiento a una definición que usa la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) propuesta por Global Integrity es que los ciudadanos conozcan y entiendan cómo funciona su gobierno (transparencia) para que puedan influenciar políticas públicas (participación ciudadana) y hacer que el gobierno se responsabilice por su desempeño (rendición de

cuentas) (Open Government Guide, s.f.). El foco central de un gobierno abierto, conforme a esta propuesta de definición, es en la participación ciudadana y en el empoderamiento del ciudadano para mantener en línea al gobierno. La Declaración de Gobierno Abierto (Open Government Partnership, 2011)[i] establece que un gobierno abierto es aquel que tiene prácticas cotidianas abiertas, no que solamente cuente con leyes y regulaciones que protejan el derecho a la información.

La Alianza para el Gobierno Abierto es una iniciativa internacional que promueve que los gobiernos y ciudadanos construyan un mejor gobierno a través de la transparencia, el uso de tecnologías nuevas, el combate a la corrupción y el empoderamiento ciudadano con el fin de fortalecer la gobernanza (Open Government Partnership, 2015). En este sentido, la Alianza es una plataforma que fomenta el diálogo y el intercambio de ideas y experiencias entre los gobiernos y ciudadanos participantes a través de una serie de expectativas y herramientas para poder llevar a cabo la creación de compromisos que fomenten la apertura gubernamental.

Esta iniciativa internacional tiene sus inicios en la Directiva de Gobierno Abierto que el Presidente de Estados Unidos, Barack Obama, implementó el primer día de su administración en 2009. En esta directiva está el racional detrás de gobierno abierto y sus principios: la transparencia promueve la rendición de cuentas al proveer al público con información acerca de lo que está haciendo el gobierno. Con esa información, el público puede participar y contribuir con ideas y conocimientos para que el gobierno construya políticas públicas con información que está en manos ciudadanas, y no solamente en manos de gobierno. La colaboración entre sociedad civil y gobierno mejora la efectividad del gobierno al fomentar la creación de alianzas y cooperación intragubernamental, intergubernamental y entre el gobierno e instituciones privadas (The White House, 2009). En este sentido, no solamente se trata de acercar a los ciudadanos al proceso de creación y toma de decisiones públicas, sino también fomentar la apertura interna tanto dentro de la misma administración como con otros niveles e instancias de gobierno. Podríamos describir detalladamente las bondades que implica una coordinación inter- e intra-gubernamental para el ejercicio del gasto público, la no duplicidad de esfuerzos, la

inteligencia y el conocimiento que se generan al compartir información. Sin embargo, el énfasis más interesante de esta directiva es en la inclusión de ciudadanos, expertos y no expertos, en la elaboración de políticas públicas y toma de decisiones como un mecanismo para fortalecer la democracia y aumentar la eficiencia y efectividad del actuar gubernamental.

La directiva exhortó a cada agencia de la administración a que elaborara un plan de gobierno abierto donde de forma proactiva propusieran al menos una iniciativa que contemplara alguno de los tres principios de un gobierno abierto (transparencia, participación o colaboración) que estuviera implementando o que podría implementar en el corto plazo. Además, pedía a las agencias identificar a los actores sociales que pudieran participar en la iniciativa, así como una explicación sobre cómo los planeaban involucrar y mantener el diálogo para que pudieran contribuir con ideas innovadoras. Para implementar la iniciativa también se les pedía que hicieran un plan para medir mejoras en participación, transparencia y colaboración, así como los pasos que se deberían tomar para hacer que la iniciativa fuera sustentable en el tiempo y se pudiera ir mejorando continuamente. Este ejercicio se diseñó para promover la reflexión al interior de las agencias acerca de cómo lo que estaban haciendo o podían hacer se adhería a alguno de estos principios y cómo, a través de esta iniciativa, se podía mejorar el ejercicio de sus funciones.

En 2011, y con esta iniciativa del gobierno de Estados Unidos como antecedente, se creó la Alianza para el Gobierno Abierto. Esta iniciativa internacional tiene como objetivo proveer las herramientas y la plataforma necesaria para que el gobierno y sus ciudadanos puedan generar espacios de colaboración y trabajar proyectos en conjunto que tengan utilidad para ambos y que promuevan una mayor calidad de vida entre los ciudadanos y ayuden a mejorar el gobierno. La herramienta es un plan de acción de gobierno abierto, compuesta de compromisos concretos y ambiciosos que deben ser co-creados entre sociedad civil y gobierno por medio de procesos multiactor, con la participación activa de ciudadanos y sociedad civil organizada y deben ir más allá de las prácticas cotidianas de los gobiernos. El cumplimiento es evaluado por un Mecanismo de Revisión Independiente

(MRI) avalado por la Alianza para medir el avance en el cumplimiento de los compromisos y como una manera de ejercer presión externa para el cumplimiento del plan de acción.

Tales compromisos deben contener los cuatro pilares de gobierno abierto: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y el uso de tecnologías de la información y formatos abiertos como medios innovadores para acercar la información a la ciudadanía. Si bien la co-creación y la colaboración son productos de la participación ciudadana, es importante mencionarlas por separado, como indicios de una profundización real del ejercicio y una apertura que va más allá de la representación de sociedad civil.

La Alianza para el Gobierno Abierto define los principios de la siguiente manera (Open Government Partnership, 2015):

- Transparencia: la información que tiene el gobierno, incluyendo aquella relativa a las actividades y las decisiones, deberá ser abierta, exhaustiva, oportuna, gratuita y en formatos de datos abiertos en la medida de lo posible.

- Participación ciudadana: el gobierno movilizará a los ciudadanos para que se involucren en el debate público, provean insumos y contribuciones que lleven a una gobernanza más responsiva, innovadora y efectiva.

- Rendición de cuentas: los mecanismos, leyes y reglamentos deberán pedir a los funcionarios justifiquen sus acciones, que actúen conforme a lo que se les demanda, y acepten la responsabilidad por no actuar conforme a la ley.

- Tecnología e innovación: los gobiernos adoptarán la importancia del papel que juegan las nuevas tecnologías en promover la innovación y de proveer a los ciudadanos acceso no restringido a la tecnología e incrementar la capacidad de los ciudadanos de utilizar la tecnología.

Para aterrizar esta propuesta y abrir el gobierno a la participación ciudadana, la Alianza para el Gobierno Abierto propone una caja de herramientas y metodologías estandarizadas para la construcción conjunta de compromisos entre sociedad y gobierno que tienen como fin una nueva manera de hacer políticas públicas y lograr resultados.

Un plan de acción de gobierno abierto es el producto de procesos participativos de co-creación de compromisos concretos entre gobierno y sociedad civil. Según los Artículos de Gobernanza (Open Government Partnership, 2015) un compromiso es una acción concreta que avanza el trabajo del gobierno respecto de las áreas prioritarias identificadas por la Alianza. Estos compromisos se deben trabajar con apertura, participación social, transparencia y rendición de cuentas. Los compromisos deberán ser ambiciosos, es decir, que, una vez cumplido, se constate un avance considerable hacia el cumplimiento de uno o varios de los retos o áreas temáticas; incluso los compromisos pueden trascender de un plan de acción a otro para lograr un resultado más completo. En este sentido, los compromisos deberán contemplar una planeación con metas y líneas de tiempo que vayan marcando lo que se tiene que hacer para llegar a la meta.

Retomando la esencia inicial para la creación de los programas de gobierno abierto con la Directiva de la administración de Obama en 2009, un compromiso deberá resolver un problema, pero el proceso deberá ir apegado a los valores de gobierno abierto e ir un paso más allá de lo mínimo requerido. En este sentido, no basta con transparentar información y consultar a la población para tomar mejores decisiones si esas decisiones no van encaminadas a empoderar a los ciudadanos e incluirlos en el diálogo para que puedan influenciar la toma de decisiones. De nada sirve tener leyes anti-corrupción si no hay respeto por el estado de derecho o si los funcionarios públicos no se apegan a los estándares éticos y de integridad más altos en el ejercicio de la función pública. Todas las leyes, reglamentos y programas son en vano si no van encaminadas a cambiar el comportamiento de funcionarios y ciudadanos en el ejercicio de la función pública y de sus derechos cívicos para así, generar mayor prosperidad, bienestar y dignidad humana que prevalezcan en el tiempo.

En este sentido, la Alianza para el Gobierno Abierto va más allá de un plan de acción y del simple pronunciamiento ante los valores democráticos que ostenta: va enfocado hacia la práctica cotidiana de dichos valores; aspira a que los gobiernos no solo provean herramientas, sino conocimiento para utilizarlas; no va encaminado hacia la existencia de información pública, sino a que ésta sea de alto valor social y en formatos abiertos para que puedan ser reutilizados por los ciudadanos y generen valor público; va encaminado hacia la construcción de una ciudadanía participativa, crítica y alerta, no solamente hacia gobiernos abiertos que sean capaces de responder a demandas ciudadanas.

El Índice de Gobierno Abierto en México, elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (Cejudo, *et al*, 2017), mide la participación ciudadana (que los mecanismos permitan el involucramiento efectivo de los ciudadanos en la toma de decisiones) y la transparencia (que la información disponible sea útil) tanto desde la perspectiva ciudadana como de la del gobierno. En una escala del 0 al 1, donde 1 es lo más alto, el agregado nacional es de 0.39. Desagregado, la dimensión de transparencia tiene un puntaje de 0.50 y la de participación ciudadana de 0.28. Según los autores, esta diferencia se debe principalmente a la falta de existencia de un marco normativo en términos de participación ciudadana como el que existe para transparencia. Jalisco tiene un puntaje global por encima de la media nacional, con 0.45 en el Índice de Gobierno Abierto. El puntaje en el subíndice de participación ciudadana es de 0.38 y en el de transparencia es de 0.51. Si desagregamos el subíndice de participación ciudadana, desde la perspectiva del ciudadano (las posibilidades que un ciudadano tiene de activar un mecanismo para proponer una política y obtenga una respuesta prontamente) es de 0.47, mientras que la perspectiva de gobierno, esto es, que existan mecanismos de participación ciudadana en funcionamiento y que se les dé seguimiento a las propuestas, es de 0.29. Esto nos dice que mientras existen (pocos) mecanismos de participación ciudadana para hacer propuestas de política que se utilizan por los ciudadanos, es el gobierno quien falla en darle seguimiento a las propuestas.

La ausencia de una normativa en participación ciudadana, y ante los bajos índices de respuesta gubernamental ante las propuestas ciudadanas, las herramientas que propone la Alianza para abrir gobierno son un punto de partida hacia esa institucionalización de la participación ciudadana. Como país fundador de la Alianza para el Gobierno Abierto, México ha implementado tres planes de acción que, a pesar de los avances considerables, no han logrado trascender más allá de la consecución de los objetivos específicos para los cuales fueron diseñados y sobre los cuáles son evaluados los gobiernos. Se ha puesto mucho enfoque en los compromisos generados entre gobierno y sociedad civil con base en necesidades sociales profundas y urgentes que generan demasiadas expectativas en la población y no se ha puesto la atención necesaria en el objetivo último de los planes de acción: cambiar las prácticas y actitudes de los funcionarios públicos hacia una mayor apertura. Se ha desvirtuado el propósito de gobierno abierto como un espacio de diálogo y co-creación hacia una herramienta para lograr que el gobierno cumpla con sus funciones básicas.

En lugar de ir un paso más allá y utilizar el plan de acción como una herramienta para reformar las prácticas gubernamentales, se ha convertido en una herramienta para exigirle al gobierno que provea lo básico que por mandato debe proveer. Así, los planes de acción se asemejan más a planes de desarrollo de largo alcance que a acciones concretas y específicas con una temporalidad corta que van encaminados hacia generar apertura en el gobierno. La experiencia nacional ha aportado numerosos aprendizajes para los ejercicios subnacionales de gobierno abierto. El caso de Jalisco se benefició de estas buenas prácticas, pero es necesario ir más allá de los planes de acción y utilizarlos para construir un nuevo mecanismo de gobernanza, una nueva relación entre gobierno y ciudadanos.

Esta evaluación parte de la premisa de que gobierno abierto, como herramienta, tiene un límite en términos de lo que puede lograr para abrir el gobierno. Si la herramienta, en este caso materializada en un plan de acción con compromisos, como sugiere la Alianza para el Gobierno Abierto, no va encaminada a generar cambios de comportamiento en los funcionarios o a institucionalizar procesos alineados a los principios de gobierno abierto,

entonces un plan de acción no es más que un plan de desarrollo donde el principal enfoque es cumplir con lo acordado entre sociedad civil y gobierno, y no en cómo se alcanzan esos resultados acordados. Gobierno abierto es un proceso continuo que tiene que incidir en la construcción de capacidades ciudadanas e institucionales para crear nuevos mecanismos de gobernanza que propendan a mejores relaciones entre sociedad y gobierno. Como proceso es igual o más importante que los resultados mismos para cumplir con el objetivo de abrir gobierno. En otras palabras, gobierno abierto es una herramienta para reformar.

Para evaluar conforme a los objetivos planteados del presente documento, se entrevistó a los implementadores, impulsores y actores relevantes de gobierno abierto en Jalisco para conocer las expectativas que tenían con el ejercicio y los obstáculos a los que se enfrentaron durante todo el proceso de diseño del plan de acción, el proceso de implementación y el cierre y cumplimiento de los compromisos. Las entrevistas se diseñaron con el objetivo de conocer las motivaciones, incentivos y necesidades de los participantes para identificar patrones y tendencias, así como temas y subtemas para el análisis que nos ayudaron no solo a encontrar puntos de coincidencia y así proponer soluciones que no sólo se adapten a las necesidades de los usuarios, sino que por las mismas razones su adopción sea fácil y natural. Las entrevistas están enfocadas en conocer las percepciones y aprendizajes de los involucrados sobre el ejercicio, los resultados y los principios de gobierno abierto. Se buscó conocer los significados propios que cada participante tiene sobre los principios de gobierno abierto y cómo estos influyeron en el desarrollo mismo del ejercicio. Se pidió a los entrevistados que reflexionaran sobre lo que funcionó y lo que podría mejorar y cómo. Las actitudes, motivaciones y expectativas de los participantes se tomaron como elementos a incorporar en las recomendaciones de nuevas dinámicas de apertura gubernamental. El objetivo es conocer las actitudes hacia los principios de gobierno abierto y detectar si esta experiencia cumplió con el objetivo de sembrar las semillas del inicio de una transformación de la manera de pensar el ejercicio público en términos de apertura y más allá de un plan de acción de gobierno abierto y conocer si durante el proceso de creación e implementación prevalecieron los principios de gobierno abierto no como producto final sino como reglas del juego a la hora de tomar decisiones, implementar acciones y actividades y cumplir las

metas. En este sentido se consideró gobierno abierto como un proceso y no como un producto. Conociendo las actitudes y comportamientos de los implementadores, así como la manera en la que se desarrollaron los procesos durante este ejercicio, podremos inferir el interés por continuar con una agenda de gobierno abierto en el futuro, así como la manera en la que se puede diseñar para que se adapte a las necesidades particulares de los participantes y del contexto.[ii]

Se revisó el ejercicio de gobierno abierto de Jalisco en dos niveles: el proceso para el cumplimiento de los objetivos acordados en términos del apego a los principios de gobierno abierto y las actitudes de los funcionarios públicos y actores de la sociedad civil encargados de implementarlos; y si el ejercicio de gobierno abierto fue más allá del simple cumplimiento de los compromisos. Igualmente se revisó el nivel de cumplimiento de los compromisos al 31 de diciembre de 2017 conforme al acercamiento a una posible solución del problema planteado y su vigencia a pesar de cambios políticos, administrativos y la transición de un plan de acción a otro.

La segunda herramienta de investigación es la revisión de la documentación disponible sobre el proceso de elaboración e implementación del plan de acción para contextualizar la evaluación, así como para cotejar los procesos y resultados como fueron reportados con las experiencias de los actores involucrados. Lo anterior, a fin de identificar los comportamientos que pudieron influenciar el proceso y formar las actitudes de gobierno abierto en los participantes, además de conocer si los planes de materializaron y si se apegaron no solo a lo acordado en los compromisos sino también a los principios de gobierno abierto que debieron enmarcar el ejercicio.

La primera sección analiza el proceso que se realizó en Jalisco hasta la integración del plan de acción y de los factores que influyeron en su conformación. La segunda sección detalla los compromisos, su desarrollo, implementación y cumplimiento. La tercera sección identifica, con base en los hallazgos resultantes de las entrevistas y el análisis de los procesos previos las actitudes que permearon durante todo este proceso y el apego que hubo en los procesos a los principios de gobierno abierto. La cuarta sección hace

recomendaciones de mejora que pueden servir de lineamientos para los futuros planes de acción.

GOBIERNO ABIERTO SUBNACIONAL

Gobierno abierto subnacional

El programa piloto para gobiernos subnacionales de la Alianza para el Gobierno Abierto se creó bajo la premisa de que la agenda de gobierno abierto tendría más potencial de impacto y resultados transformadores y significativos debido a la cercanía de los gobiernos subnacionales con la población. Esto se traduce en que las ciudades o gobiernos locales son los que proveen de servicios públicos, donde el ciudadano interactúa más con su gobierno y justamente donde suceden las innovaciones; más aún, es en las comunidades o localidades donde se implementan hasta las políticas nacionales. Esa cercanía con la ciudadanía, no solo en términos de accesibilidad y familiaridad con el gobierno y sus funcionarios, sino en términos de que son los beneficiarios directos quienes participan, hace que los gobiernos subnacionales sean los que puedan generar mayor impacto en las líneas de gobierno abierto. Adicionalmente, los gobiernos subnacionales tienden a gozar de mayor flexibilidad, y en sistemas federales como el mexicano, de mayor autonomía tanto presupuestal como de mandato (Open Government Partnership, 2015).

Como bien se observa en la propuesta del programa subnacional dentro de la Alianza (Open Government Partnership, 2015), las ciudades, municipios y entidades subnacionales tienden a tener jurisdicciones que se traslapan entre sí, con problemas de coordinación inter- e intra- gubernamental y sobre todo la falta de coordinación entre gobiernos a la hora de generar políticas públicas. Se planteó la posibilidad de que, a través de un esfuerzo coordinado en un plan de acción de gobierno abierto este tipo de cuestiones se pudieran abordar y mitigar, ya que una mayor disponibilidad de información y transparencia en la toma de decisiones invitaría a una mayor coordinación inter- e intra-gubernamental. Como veremos más adelante, en el caso de Jalisco la estructura multiactor para el proceso de toma de decisiones que se creó encarnó estos retos y en ocasiones puso en riesgo la implementación del plan de acción. Sin embargo, como también se previó, la agenda de gobierno abierto puede no ser prioritaria para los funcionarios de

gobiernos subnacionales y se considerara como una actividad secundaria, incluso hasta extracurricular. El reto, como en todos los ejercicios de gobierno abierto, sería generar conocimiento en torno al tema y encontrar la mejora manera de que este programa se convirtiera en algo prioritario para los implementadores.

En México, la agenda subnacional fue aterrizada por el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), quien en marzo 2015 impulsó los ejercicios a nivel subnacional diseñados a partir de su experiencia en la creación e implementación de dos planes de acción a nivel federal y los documentos rectores y herramientas propuestas por la Alianza para el gobierno Abierto. De esta manera, los ejercicios locales de gobierno abierto emulan en estructura, metodología y tipo de compromisos al ejercicio federal. El caso de Jalisco es distinto a estos ejercicios locales en que Jalisco, además de haber sido iniciado por el INAI, es parte del programa piloto subnacional de la Alianza para el Gobierno Abierto. Así, Jalisco se rigió más por los requisitos de la Alianza, y se benefició del conocimiento y experiencia del INAI. Este flujo de influencias determinó en gran medida lo que sería el plan de acción de Jalisco.

Gobierno abierto en Jalisco inicia, como en los demás programas subnacionales de gobierno abierto en México, por invitación del INAI quien se propuso a expandir la agenda de gobierno abierto a los Estados. El INAI lanzó una convocatoria donde invitó a un representante de los órganos garantes estatales, a un representante de los gobiernos estatales y a un representante de sociedad civil organizada de cada estado. En un evento protocolario de introducción a gobierno abierto con los representantes de cada estado, éstos formalizaron su compromiso de iniciar ejercicios de gobierno abierto en sus estados con La Declaración Conjunta para la Implementación de Acciones para un Gobierno Abierto. La adhesión a este proyecto liderado por el INAI trajo consigo requisitos para conformar un órgano colegiado, o un Secretariado Técnico Local, responsable de "coordinar, incorporar y orientar los intereses de los actores que participen en los ejercicios de Gobierno Abierto Local, así como establecer las rutas de acción para la conformación de los Planes de Acción" (INAI, 2015). Adicionalmente, la Declaratoria especifica la temporalidad y las temáticas de los compromisos que los estados deben

implementar o los objetivos que deben lograr. De esta manera, el INAI presentó un piso mínimo sobre el cual los estados podían empezar a trabajar y sentó los principios y valores que deberían prevalecer en esta agenda.

EN JALISCO

EL PROCESO

El proceso

La agenda de gobierno abierto en Jalisco fue coordinada por el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI), un representante del gobierno estatal y un representante de sociedad civil guiados por recomendaciones que el INAI proporcionó acerca de cómo iniciar el ejercicio.

Según la documentación disponible de sus reuniones, el grupo promotor inicial de gobierno abierto en Jalisco, comenzó a elaborar criterios para identificar sociedad civil que pudiera estar interesada en participar en este ejercicio e invitarlos a una sesión informativa acerca de lo que implicaba ser parte de la plataforma de gobierno abierto en Jalisco e invitarlos a formar parte del Secretariado Técnico Local. De igual manera, el gobierno estatal convocó a un grupo de funcionarios de alto nivel encargados de diferentes áreas dentro de la administración pública para que se sumaran a los esfuerzos de abrir gobierno. De estos esfuerzos iniciales solo quedan huellas documentadas en minutas de las reuniones verificadas, pero no existen pruebas de acciones que se hayan realizado en estas líneas. Los criterios y mecanismos para incluir a sociedad civil no se implementaron y las organizaciones de la sociedad civil firmantes de la Declaratoria del INAI no continuaron como impulsores del ejercicio en Jalisco.

El secretariado técnico local

Conforme a la documentación disponible –o, incluso, la falta de– sobre el proceso de instalación del Secretariado y testimonios de los que estuvieron presentes, hubo un salto en el proceso donde el siguiente suceso documentado es la instalación del Secretariado Técnico Local. Se desconocen los criterios utilizados para la selección o definición de quiénes integran el Secretariado y por qué. Incluso los mismos integrantes del Secretariado desconocen las razones por las cuáles fueron incluidos en el proceso y afirman

desconocer si hubo una lista de criterios que orientaron la decisión, más allá de que la selección tuvo criterios políticos. En lo que coinciden los testimonios es que fue un proceso cerrado de designación, por parte del Gobierno del Estado a través de la Subsecretaría de Planeación (SubSEPLAN). De esta manera quedaron fuera del proceso las organizaciones de la sociedad civil del grupo promotor y descartados los esfuerzos iniciales para instalar el ejercicio subnacional de gobierno abierto en Jalisco.

La documentación disponible que da cuenta de la conformación del Secretariado Técnico Local son las invitaciones formales a participar que se enviaron por parte del Gobierno del Estado a través de la SubSEPLAN y el ITEI para los que serían integrantes del Secretariado. Todo indica que se buscaba tener un órgano multidisciplinario donde estuvieran representados todos los sectores del estado en aras de tener un Estado Abierto. En estas invitaciones se hace una mención inicial de lo que se vislumbraba sería el Secretariado: es una estructura conformada por "representantes de diversos sectores de la sociedad (academia, empresarios, sociedad civil organizada, medios de comunicación), así como representantes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, además de la representación de un municipio de la Zona Metropolitana de Guadalajara" (ITEI, 2015). El objetivo del Secretariado sería dirigir, coordinar y dar seguimiento a los compromisos del plan de acción de Jalisco.

En octubre de 2015 se instaló formalmente el Secretariado Técnico Local con nueve integrantes y un Secretario Técnico: cuatro de sociedad civil (academia, sector empresarial, OSC, medios de comunicación), cuatro instituciones gubernamentales (poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y gobierno municipal), y el ITEI como presidente del Secretariado Técnico Local. En términos de representación y nivelación de actores, cuatro lugares son de sociedad civil, y cinco de instancias gubernamentales, que en términos formales son poderes y niveles independientes entre sí, pero que los unifica, por lo menos, la resistencia natural a la apertura y conflictos de interés generados por la interrelación de las estructuras y relaciones no formales entre las personas representantes de las instituciones, como afiliaciones partidistas que estuvieron muy manifiestas dentro del Secretariado. El quinto integrante del sector gubernamental es el órgano garante del

derecho a la transparencia y acceso a la información. Si bien como órgano garante se le atribuye neutralidad, no dejó de tener cierto conflicto de interés y afinidad con la estructura gubernamental. En la práctica, el Gobierno del Estado a través de la SubSEPLAN y el ITEI fueron aliados naturales en impulsar que esta agenda saliera adelante, sobre todo, como se verá más adelante, en el momento de selección previa de los compromisos que integran el plan de acción de Jalisco. De esta manera, el sector de sociedad civil inició sub-representado con respecto al sector gubernamental y el papel que jugó el órgano garante inclinó más la balanza desfavoreciendo al sector de sociedad civil. Más aún, antes de que iniciara el proceso de elaboración del plan de acción, el representante de medios de comunicación del sector de sociedad civil decidió no participar en el Secretariado Técnico Local por conflictos de interés creados por su rol natural de informante y vigilante. Durante el proceso de diseño, implementación y cierre del plan de acción, entonces, el Secretariado quedó conformado de la siguiente manera: tres representantes de la sociedad civil y cinco representantes de gobierno; el lugar vacante que le correspondía a sociedad civil que nunca fue ocupado.[iii]

En cuanto a las personalidades integrantes del Secretariado, se buscó que fueran de alto nivel con poder de representación y toma de decisiones dentro de su sector. Esto garantizaría un compromiso serio con la agenda de gobierno abierto y también se contaría con la capacidad de implementar la agenda al interior de sus instituciones. Sin embargo, en la práctica, la representación de tan alto nivel en las mesas complicó el desarrollo de las sesiones, pues la coordinación de las agendas de estos actores no fue cosa sencilla. Como es natural, mas no correcto en términos de gobierno abierto, las sesiones del Secretariado se supeditaron a la agenda del gobernador. Además, las reuniones iniciales a las cuales asistía fueron cerradas, principalmente por temas de seguridad, lo cual era contradictorio con una agenda de apertura. La autoridad siguió comportándose como tal por costumbre y practicidad y esa actitud influyó, a lo largo del proceso de creación e implementación del plan de acción en todos los integrantes del Secretariado. La conformación del Secretariado también tuvo complejidades de representación institucional, pues estaban representados poderes y niveles de gobierno totalmente independientes, a los cuales se les puso en una mesa sin valorar su participación en ella, tanto al interior de cada institución como dentro

de la agenda de gobierno abierto. Al ser esta una agenda impulsada, liderada y dominada por el Ejecutivo, el resto de los poderes, así como el municipio de Guadalajara marcaron su autonomía constitucional y mantuvieron su participación al margen. ¿El poder Ejecutivo puede exigir apertura a un ayuntamiento? A esto hay que agregarle la afiliación partidista de los integrantes, pues los representantes del Poder Legislativo y del municipio de Guadalajara eran del partido de oposición al Ejecutivo y esto generó antagonismo y fricción con la agenda.

En la primera sesión, el Secretariado aprobó un mecanismo de gobernanza para regir el actuar del grupo, elaborado por el ITEI y la SubSEPLAN, y se presentó a votación. Los miembros del Secretariado lo aprobaron sin saber exactamente qué hacían allí, que habían aprobado y qué implicaciones tenía. Este mecanismo fue reformado casi un año después con aportaciones y conocimiento de causa de los integrantes del Secretariado. En la primera versión del mecanismo las reglas de toma de decisiones dentro del Secretariado eran por consenso y si tuviera que haber una votación por mayoría, no consensuada, esta mayoría deberá incluir al menos un voto de sociedad civil. Esto se reformó hacia un mecanismo de toma de decisiones por mayoría de votos de los presentes; esta mayoría debe incluir al menos un voto de sociedad civil. Adicionalmente, se le dio un voto de calidad al presidente del Secretariado en caso de empate.

La regla de que todas las decisiones debían contar con al menos un voto de sociedad civil, lo que equilibró la mesa en el sentido de que el sector gobierno no podía tomar una decisión por mayoría sin el respaldo de un integrante sociedad civil; esta medida fue suficiente para dificultar una imposición gubernamental, pero no hace mucho esfuerzo en empoderar a sociedad civil, porque, desde su punto de vista, ellos necesitan convencer al menos a un integrante de gobierno para poder tener mayoría, pues no son una mayoría en sí mismos. Esta regla funcionaría si en el Secretariado hubiera un representante de cada sector que unificara las posturas del sector y votaran de forma unificada, con un solo voto, pero no cuando cada representante de sector tiene derecho a un voto independiente. De esa manera, la sociedad civil debe consensuar primero entre ellos mismos y luego decidir si se une a la postura de gobierno. Conforme a las reglas vigentes, basta con un miembro

de sociedad civil alineado a gobierno o de acuerdo con gobierno para que las posturas de sociedad civil se nulifiquen. Bajo este esquema los integrantes de sociedad civil tienen doble tarea para ser tomados en cuenta y hacer que sus posturas prevalezcan.

La existencia de una figura de Presidente de Secretariado de entrada implicó que no todos los miembros fueran iguales; es decir, el voto de calidad acentúa esa desigualdad y genera círculos perversos, pues en caso de empate ¿cuáles son esos criterios de desempate? ¿qué postura debe favorecerse, sociedad civil o gobierno? Si el presidente del Secretariado tiene un voto en el Secretariado, ¿qué garantiza que el voto de calidad no favorezca su postura y sea crítico e imparcial?, ¿qué sucede con el voto de calidad cuando el presidente del Secretariado y el representante del Gobierno del Estado se alían? Gobierno abierto genera espacios de conflicto por naturaleza, ya que son fuerzas opuestas que están discutiendo y encontrando la manera de trabajar en conjunto. Dada esta naturaleza, las reglas y mecanismos de gobernanza del Secretariado Técnico deberán generar igualdad de condiciones en la participación de todos los sectores y generar un espacio de confianza y de diálogo propositivo con el espíritu de construir en conjunto, y no de ganar el argumento y fomentar el conflicto.

Una vez instalado el Secretariado Técnico Local, se nombraron suplentes para cada uno de los integrantes, así como enlaces encargados de las cuestiones técnicas y operativas de la agenda. Los enlaces fueron cruciales para que avanzara la agenda de gobierno abierto, pues fueron los que desarrollaron la metodología y dieron forma a los procesos para construcción del plan de acción: buscaron mejores prácticas de gobierno abierto a nivel nacional e internacional y elaboraron una metodología para la creación e implementación de un plan de acción que se adaptara a las necesidades y características únicas del Secretariado y profundizaron, en varias ocasiones, los esfuerzos por ampliar la participación de la ciudadanía en todo el proceso, rompiendo así la inercia de desconocimiento, imposición y falta de apertura que hasta ese momento había marcado este ejercicio De esta manera, el Secretariado Técnico pasó a ser el espacio de toma y formalización de las decisiones relacionadas con el plan de acción y la agenda de gobierno abierto, y el grupo de los enlaces el encargado de desarrollar la metodología para la

construcción del plan de acción, trabajar la agenda y coordinar la implementación y cumplimiento de los compromisos.

Metodología para la elaboración del plan de acción

Según la documentación[iv] disponible que hace recuento de las sesiones del Secretariado, al inicio no hubo mucha claridad sobre cómo iniciar el proceso de elaboración de un Plan de Acción de Gobierno Abierto. En la primera sesión, según documenta el acta/minuta correspondiente, el Secretariado propuso y acordó una serie de compromisos que se tenían que cumplir, como la presentación de las declaraciones 3de3, apertura en procesos de compra, licitaciones y obra pública, y combate a la corrupción. En el acta de la primera sesión ordinaria del Secretariado se vislumbran los indicios de las actitudes que prevalecieron durante el proceso. En esta sesión se propuso identificar temas que se pudieran resolver a través de los elementos de gobierno abierto y de las capacidades del Secretariado. También se propuso replicar las acciones del gobierno federal en temas de compras abiertas con la finalidad de que Jalisco pudiera destacar en el ejercicio, definir al menos tres temas que pudieran incluirse en la agenda y dejar que sociedad civil propusiera uno adicional. Se destacó que los ejercicios de rendición de cuentas servirían para restaurar la confianza de la ciudadanía en el gobierno. Incluso se propuso la integración de una estructura vertical liderada por el Gobierno del Estado donde los demás integrantes gubernamentales del Secretariado tuvieran que seguir. Los acuerdos de esta sesión son los compromisos que se cumplirían a través de la instalación de mesas de trabajo. Lo más sobresaliente de esta sesión fue la falta de inclusión de sociedad civil en la toma de decisiones, la definición de una estructura vertical liderada por el Gobierno Estatal (no una estructura horizontal donde no hubiera liderazgos impuestos artificialmente y mermando la autonomía entre poderes y niveles de gobierno), y la definición de temáticas o identificación de proyectos que pudieran desarrollarse bajo los principios de gobierno abierto. El fin, parece ser, era cumplir, no establecer qué y cómo se cumpliría.

Poco a poco se fue definiendo un camino a seguir y el proceso se fue abriendo por intervención y exigencia de sociedad civil. Con la incorporación de los enlaces, empezó a trascender la idea de que si se iban a hacer compromisos de gobierno abierto no bastaba con el cumplimiento de los acuerdos, sino que el proceso mismo de diseño y elaboración de compromisos debía ser abierto y co-creado. Están documentadas algunas señales de estos primeros pasos en apertura en el proceso mismo de gobierno abierto, tales como: la apertura a aprender acerca de gobierno abierto y percatarse de que no se trataba de pactar acuerdos en la mesa propuestos por los mismos integrantes, sino que había que desarrollar un procedimiento por medio del cual se incorpore a la ciudadanía y a partir de allí se definan compromisos. No fue sino hasta la segunda sesión ordinaria del Secretariado, es decir, cinco meses después de la primera sesión, donde se discutió la importancia de la participación ciudadana en el proceso. Aún así, en esa misma sesión se establecen unilateralmente tres nuevos compromisos: 1) Promover Parlamento Abierto, 2) Impulsar el sistema de integridad y ética pública, e 3) Impulsar un portal único de datos abiertos. En esta misma sesión se discute la incorporación de Jalisco al programa piloto subnacional de la Alianza para el Gobierno Abierto y se presenta la mecánica para integrar el plan de acción.

En marzo 2016 el Secretariado Técnico Local aprobó la Mecánica para integrar el Plan de Acción con la cual se construiría el plan de acción de gobierno abierto de Jalisco. Esta mecánica constaba de ocho pasos. El primer paso era la identificación de los temas que se iban a trabajar. Se plantearon dos maneras de definir esos temas: el secretariado iba a proponer los temas que se pudieran resolver por medio de gobierno abierto y adicionalmente se iban a incluir los temas que emanaran de mesas de trabajo que se iban a hacer conforme a los siguientes ejes sugeridos por el INAI y por la Alianza para el Gobierno Abierto para el programa subnacional: 1) Derechos humanos y fortalecimiento del Estado de Derecho; 2) Igualdad de género; 3) Combate a la corrupción; 4) Gobernanza de recursos naturales/cambios climático; 5) Pobreza y desarrollo; 6) Servicios públicos. El segundo paso fueron las mesas de trabajo que versaron sobre los seis ejes propuestos. El trabajo generado de esas mesas llevaría al paso tres, donde el Secretariado seleccionaría

las problemáticas surgidas de las mesas que integrarían el plan de acción. El cuarto paso es la selección de los compromisos que integraría el plan de acción.

Tales compromisos serían seleccionados por el Secretariado Técnico Local. Debían cumplir con dos características: una temporalidad máxima de dos años, respetando los diferentes tiempos marcados por la naturaleza de cada problemática y la participación de cada miembro del Secretariado, que sería definido conforme a la agenda acordada. El quinto paso es la elaboración de los planes de trabajo con calendario específico y una estrategia de implementación. El sexto paso es la integración del Plan de Acción con los compromisos elegidos, estrategias para cumplirlos, una agenda con responsabilidades para los integrantes de los compromisos. Cada compromiso deberá tener un representante de cada uno de los tres sectores que integran el STL (sociedad civil, gobierno y órgano garante). El paso siete es generar una metodología de evaluación y mecanismos de seguimiento del plan de acción. A cada compromiso se le asignaron actividades, metas e indicadores para monitorear el avance y medir el cumplimiento; este avance sería publicado en un tablero de control. El último paso es la publicación y presentación del plan de acción ante medios de comunicación y ciudadanos, con la intención de “propiciar el involucramiento de la ciudadanía con los compromisos”. Si bien esta mecánica no se siguió al pie de la letra, sino que sufrió modificaciones en el proceso, sí fue una guía que sentó los elementos que después se retomaron para integrar el plan, como las mesas temáticas para discusión y definición de compromisos con la ciudadanía, la agenda compartida asignando responsabilidades tanto a gobierno como sociedad civil en cada compromiso, la definición de metas, actividades e indicadores y un tablero de monitoreo para mostrar el avance de cada compromiso.

Sin embargo, también se pueden identificar en esta primera propuesta de trabajo actitudes negativas en términos de gobierno abierto que prevalecieron en el proceso, a pesar de los esfuerzos realizados por el grupo de enlaces para evitarlos: la definición de temáticas, problemáticas y compromisos por parte del Secretariado Técnico. Una de las cosas que más resalta de esta primera propuesta es el último paso, donde se prevé que, una vez definido el plan de acción por parte del Secretariado, la difusión sería la clave para

que la ciudadanía se involucre. Uno de los grandes aprendizajes de este proceso, como veremos más adelante, es justamente que la participación de la ciudadanía es exitosa si se les involucra desde la concepción misma de la temática, y la razón por la cual la co-creación es el elemento más importante en un ejercicio de gobierno abierto.

Este documento de la mecánica para integrar el plan de acción es un documento descriptivo de los pasos que se van a tomar, pero no es muy explícito en el "cómo" se van a dar esos pasos ni los objetivos del ejercicio más allá de la construcción de un plan de acción.

La participación ciudadana como base para elaborar el plan de acción

Los esfuerzos de construcción del Plan de Acción de Gobierno Abierto iniciaron con eventos de sensibilización e inclusión ciudadana, conforme a la mecánica de integración del plan de acción acordada. En junio 2016 se desarrollaron mesas de trabajo coordinadas por PIDES en un evento llamado Diálogo para la integración del plan de acción en gobierno abierto Jalisco 2016-2018, donde la finalidad era construir compromisos para integrar al Plan de Acción a través de la generación de un "espacio de diálogo y co-creación entre ciudadanía y gobierno [para encontrar] soluciones alternativas y fuera de lo convencional a los múltiples desafíos existentes" (ITEI, 2016).

En esas mesas de trabajo se invitaron a participar a ciudadanos expertos y a organismos de la sociedad civil a discutir problemáticas en torno a los seis ejes temáticos propuestos por el Secretariado Técnico:

- Derechos humanos y fortalecimiento del Estado de Derecho
- Igualdad de género
- Combate a la corrupción
- Gobernanza de los recursos naturales y adaptación al cambio climático
- Pobreza y desigualdad

- Servicios públicos

La metodología empleada en estas mesas planteó, de inicio, que los participantes construyeran un escenario en común con una visión de largo plazo y que reflexionaran acerca de los elementos que faltaban para alcanzar ese escenario y cómo se podían convertir en metas a cumplir en formato de un compromiso de gobierno abierto formulado como un objetivo de política pública.

Los criterios que propuso PIDES para definir las propuestas de compromiso fueron:

1. Que el compromiso fuera relevante desde el punto de vista de los principios de gobierno abierto.

2. Que el implementador tuviera las atribuciones legales para cumplir el compromiso.

3. Que el cumplimiento del compromiso fuera viable en un plazo de 2 años.

4. Que el compromiso genere un impacto medible, evaluable y verificable.

5. Que el compromiso fuera claro y que no tuviera excepciones para su cumplimiento.

6. Que el compromiso estuviera vinculado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Conforme a las relatorías que se hicieron de cada una de las mesas, se hizo un esfuerzo considerable por identificar las problemáticas asociadas a las temáticas propuestas y definir específicamente lo que estaba ocasionando la problemática o lo que faltaría para poder solucionarla. Por último, se pedía a los participantes de las mesas que reflexionaran cómo se podría solucionar la problemática bajo los principios de gobierno abierto y cómo se podrían involucrar en su solución. Quizá sea un descuido durante el proceso de documentación de cómo se desarrolló la discusión y se procesó la información, pero los participantes no se visualizaron como parte de la solución de la problemática, sino que buscaban siempre exigirles a terceros que solucionaran el problema conforme a sus sugerencias; las sugerencias de solución poco tuvieron que ver con elementos de gobierno abierto.

Los resultados de este primer acercamiento a la construcción de compromisos fueron muy ricos en términos de la discusión y la desagregación de las problemáticas propuestas y de la estructura para la formulación de compromisos sólidos, con visión de largo plazo y de interés público. Sin embargo, en términos de una inclusión amplia, dejó mucho que desear, pues a las mesas asistieron 136 personas, principalmente expertos o enterados del tema, de la Zona Metropolitana de Guadalajara. Asimismo, los resultados de las mesas, según los participantes en la tercera sesión ordinaria del Secretariado Técnico, versaron sobre quejas y no sobre problemáticas a resolver, por lo que no se pudieron determinar compromisos concretos. En un esfuerzo por lograr mayor apertura e incluir el mayor número de voces posibles en el ejercicio, y poder tener la información necesaria para construir compromisos se decidió hacer una consulta pública en línea para recabar una mayor variedad de opiniones sobre los problemas que preocupan a la sociedad.

El 10 de agosto, en la tercera sesión ordinaria del Secretariado Técnico Local, se aprobó la metodología para elaborar el Plan de Acción de Jalisco 2016-2018 donde se retomaron elementos y experiencias del ejercicio de gobierno abierto nacional, las sugerencias del INAI sobre cómo elaborar un plan de acción y los requisitos que tiene la Alianza para el Gobierno Abierto para sus programas subnacionales. De esta manera, la metodología constó de cuatros pasos:

1. Una consulta pública, en línea, donde la ciudadanía propone problemas de interés público a través del sitio web del Secretariado Técnico. El resultado de esta etapa es un listado de problemas.

2. Sobre el listado de problemas identificados en la consulta, se haría una votación pública de esos problemas a través del mismo sitio web para priorizar los problemas.

3. Mesas de trabajo con expertos (servidores públicos, sociedad civil) para elaborar una versión preliminar de compromisos sobre las problemáticas identificadas y priorizadas por la ciudadanía. En estas mesas, los expertos identifican alternativas de solución a las problemáticas con un enfoque de política pública. Previo a esto se contempló la

elaboración de un perfil de expertos que pudieran participar en las mesas y se les convocaría por medio de una invitación pública a participar.

4. Para la elaboración del plan de acción, se contemplaron sesiones de trabajo con los actores clave que implementarán y evaluarán el desarrollo y cumplimiento de cada compromiso. Los compromisos, sus actividades, fechas e indicadores se elaborarán en consenso con el Secretariado y los actores clave (responsables, corresponsables e implementadores).

Del 25 de agosto al 11 de septiembre se realizó una consulta pública en línea a través del sitio *web* del Secretariado Técnico Local. En esta consulta participaron 198 personas. En la encuesta se pedía a los participantes que eligieran uno de los seis temas que se propusieron conforme al que creyeran que fuera prioritario para mejorar la mejor calidad de vida de los jaliscienses. Una vez identificada la temática, se les pidió a los encuestados que detallaran la problemática relacionada con el tema elegido en no más de 30 palabras. También se les preguntó si tenían experiencia relevante al tema y si pertenecían a una organización que fuera relevante para solucionar la problemática. El 64% de los participantes tienen experiencia relevante al tema que eligieron como prioritario, y 54% dijo pertenecer a una organización relacionada con el tema; el 71% manifestó que ellos o sus organizaciones podrían participar en la solución de la problemática. El 60% de los participantes fueron hombres, 35% mujeres y el 5% restante no especificó. La priorización de los temas quedó de la siguiente manera:

- Servicios públicos - 31%
- Combate a la corrupción - 28%
- Pobreza y desigualdad - 20%
- Derechos humanos - 10%
- Gobernanza de recursos naturales - 8%
- Igualdad de género - 3%

La encuesta que se hizo en línea no está disponible para consulta, por lo que no es posible conocer las preguntas que se hicieron. Conforme a la presentación de resultados de la consulta se pueden inferir el tipo de preguntas, pero no es posible determinar si se siguieron los pasos establecidos previamente de permitir a la ciudadanía proponer problemas y si se hizo la votación para priorizarlos. De cualquier manera, los resultados corresponden con las temáticas iniciales propuestas, por lo que se agruparon las propuestas ciudadanas con base en esas temáticas, o no se permitió a la ciudadanía proponer, sino simplemente elegir.

De manera paralela, de agosto a octubre se llevaron a cabo eventos de sensibilización en ocho regiones[v] liderados y coordinados por el ITEI. En total se acercaron a 79 municipios y asistieron cerca de mil personas. El objetivo de estos eventos era, que en formato de conferencia con funcionarios municipales, se dieran a conocer los conceptos y prácticas de gobierno abierto. Se desconocen los objetivos, los resultados, el contenido y la utilidad de dichos eventos. Las únicas evidencias que existen de que los eventos sucedieron son listas de asistencia de cada uno. Si los asistentes aprendieron de gobierno abierto y quisieron adoptar algunos principios para implementarlos en sus instituciones es una incógnita.

De la participación ciudadana a la co-creación

En mayo 2016 el ejercicio de gobierno abierto de Jalisco fue admitido como uno de 15 gobiernos subnacionales alrededor del mundo para participar en el programa piloto de gobierno abierto subnacional de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Para ese momento, Jalisco ya tenía un largo camino recorrido en definir el mejor camino para elaborar un plan de acción de gobierno abierto. Ser parte de este programa piloto le exigió al ejercicio más en términos de co-creación y apertura en cada paso del proceso. Como parte del programa piloto, Jalisco recibió acompañamiento durante el proceso de elaboración del plan de acción por parte de Reboot, una empresa social dedicada al desarrollo inclusivo y buena gobernanza. Su incorporación llegó después de la

consulta en línea que el Secretariado había llevado a cabo para identificar temáticas prioritarias sobre las cuáles elaborar los compromisos del plan de acción. Al analizar el proceso que se había realizado hasta el momento, Reboot propuso ampliar la consulta para que el plan de acción fuera más inclusivo y participativo, que incluyera más perspectivas de diferentes regiones con diferentes necesidades que los de la Zona Metropolitana de Guadalajara. La consulta ampliada también ayudaría a identificar a ciudadanos interesados en participar en la implementación de compromisos. Esta encuesta ya no sería en línea, sino en físico, visitando las comunidades para que los ciudadanos pudieran participar con más facilidad sin barreras tecnológicas ni geográficas. La encuesta se diseñó para obtener datos cuantitativos y cualitativos; estos últimos ayudarían a identificar subtemas de problemáticas públicas y dar pistas de posibles caminos para abordar y resolverlas. El objetivo de Reboot era ampliar el alcance de la consulta para complementar los esfuerzos hechos previamente por el Secretariado Técnico Local y darle amplitud y mayor inclusión en términos geográficos y de voces a la consulta así como identificar actores de la sociedad civil que pudieran incorporarse en la implementación y seguimiento de los compromisos

Para la ampliación de la consulta el Secretariado, y específicamente los enlaces, se contactaron con líderes locales de sociedad civil, academia gobierno y sector privado para que identificaran sus contactos en diferentes comunidades y ampliar así el alcance de la consulta. La consulta se hizo en 60 municipalidades a través de esfuerzos coordinados entre los miembros del STL; regionalmente el ITEI y SubSEPLAN aplicaron las encuestas en físico en espacios públicos, Corporativa de Fundaciones difundió la encuesta entre sus redes de asociados, Coparmex entre otros gremios empresariales, el ITESO y el Ayuntamiento de Guadalajara al interior de sus organizaciones.

En la consulta ampliada participaron 2,178 personas de todo el estado, 53.8% mujeres y 46.2% hombres. El 31.2% se identificó como servidor público, 18.3% se dedicaban al hogar, 17.6% eran estudiantes, y sólo el 0.7% se identificó como líder social (Reboot, 2016).

En esta consulta se modificaron un poco las preguntas respecto de la consulta anterior. Se le pidió a los encuestados que eligieran tres temas que más les preocupan de su comunidad. Después, se les preguntó identificaran cuál de esas tres opciones creían que se podía resolver conjuntamente entre gobiernos y comunidades. Después se les pidió que describieran el problema específico que existía en su comunidad relacionado con el tema que más preocupa a su comunidad que se puede resolver conjuntamente entre el gobierno y la comunidad. De esta manera, la priorización de temáticas quedó así (Reboot, 2016):

- Seguridad - 26.8%
- Pobreza y desigualdad - 9.0%
- Servicios públicos - 8.6%
- Educación - 8.3%
- Corrupción - 7.1%
- Salud - 6.7%
- Medio ambiente - 5.0%

La encuesta ampliada también les preguntó a los ciudadanos el grado de involucramiento que estaban dispuestos a tener en la solución del problema que identificaron (Reboot, 2016).

- Contestar una encuesta - 80.8%
- Asistir a reuniones semanal o mensualmente - 15.7%
- Ser parte de un consejo de vigilancia -2.8%
- Presentar un proyecto que pueda resolver un problema social - 0.7%
- No me gustaría participar - 0%

- Otro - 0%

Los resultados de esta encuesta permitieron conocer las temáticas que más preocupaban a las comunidades que pudieran resolverse conjuntamente entre gobierno y ciudadanos. La descripción del problema específico permitió identificar subtemas que ayudaron a abordar el problema de una manera más enfocada y definir soluciones más específicas. También reveló el grado de participación que los encuestados estaban dispuestos a tener dentro de la solución del problema y las organizaciones con las que tenían más relación o, por lo menos, identificaban.

Asimismo, se identificaron subtemas, o problemáticas específicas relacionadas con cada una de las temáticas que obtuvieron más menciones.

Tabla 1: Temas y problemáticas identificadas en la ampliación de la consulta

Temas	Problemas
Seguridad y espacios públicos	Falta de incentivos para reportar delitos a las autoridades. La fuerza policíaca tiene capacidades limitadas. Mal uso de espacios públicos genera delitos menores. Mantenimiento mínimo a espacios públicos.
Pobreza y desigualdad	Acceso inequitativo a empleo para jóvenes y mujeres. Incapacidad del gobierno en fomentar la innovación y detonar el crecimiento económico.
Corrupción	Falta de transparencia en el uso y manejo de recursos públicos. Inhabilidad de rastrear la asignación de recursos públicos en servicios de transporte. Impunidad de servidores públicos corruptos. Desvío de fondos públicos.

Tabla 1: Temas y problemáticas identificadas en la ampliación de la consulta	
Educación	Acceso limitado a la educación pública. Insuficiencia de maestros capacitados.
Fuente: elaboración propia con información de "OGP Jalisco: Elaborando propuestas de gobierno abierto para abordar las principales preocupaciones del Estado" http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/sites/default/files/paginas/archivos/propuesta-para-diseno-de-mesas-de-trabajo.pdf	

Esta lista de subtemas fue cotejada con las prioridades institucionales y, así, se desarrollaron propuestas preliminares para abordar estas problemáticas. Se priorizaron conforme a la factibilidad en relación al impacto potencial y su deseabilidad conforme a qué tan ambiciosas eran las propuestas. Las propuestas priorizadas conforme a estos criterios se compartieron con los titulares del Secretariado Técnico Local para que consideraran su integración en el plan de acción.

Una vez unificada y procesada la información que arrojaron ambas consultas, se llevaron a cabo mesas de trabajo para la elaboración de compromisos con expertos, ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, y funcionarios relevantes conforme a las problemáticas identificadas. En estas mesas se debatieron ideas, surgieron inquietudes y problemáticas más específicas sobre las cuales se crearon los compromisos que integraron el plan de acción. Las temáticas de las mesas para elaborar compromisos se ajustaron y reagruparon y quedaron las temáticas siguientes:

- Empleo y desigualdad.
- Seguridad y espacios públicos.
- Corrupción.
- Salud.

- Educación.

La metodología que se siguió para el desarrollo de las mesas contemplaba trabajo individual y grupal para los participantes en cada mesa. De manera individual, los participantes eligieron una de las problemáticas identificadas como prioritarias por los ciudadanos que participaron en las consultas para identificar acciones que pudieran contribuir a su solución. Después estas acciones se compartían con el grupo para que se enriquecieran con los comentarios de los demás participantes. El objetivo de este paso era identificar una acción o una intervención que pudiera modificar el entorno. Después se desarrollaron metas, definidas como el proceso que se tiene que llevar a cabo para cumplir el objetivo final: ¿cuál es el efecto que se quiere lograr con esta acción? Las metas resultantes debían estar relacionadas con el problema público identificado en la consulta, claridad en el objetivo y en lo que se pretende cumplir, organizarlas conforme al orden en las que se tienen que suceder y que se puedan cumplir en un lapso de un año. Después se evaluaron las metas conforme a su urgencia (la necesidad de que se resuelva en el corto plazo) e impacto (potencial de transformación con el cumplimiento de la meta), las que obtuvieron más puntaje en cada criterio fueron las que se desarrollaron más a profundidad. Después se identificaron los actores relevantes que pudieran trabajar en el cumplimiento de la meta y se les asignan líneas de acción a cada uno de los actores identificados. Se les pidió a los participantes que las acciones identificadas tuvieran relación con los principios de gobierno abierto, así como que las acciones fueran concretas, claras, que el actor identificado pueda efectivamente cumplir con las acciones y que su impacto sea medible y verificable.

Los resultados de las mesas fueron los siguientes: siete compromisos de la mesa de Empleo y Seguridad, uno de Seguridad y Espacios Públicos, dos de la mesa de Corrupción, uno de la mesa de Salud y cuatro de la mesa de Educación. De las quince propuestas que surgieron del trabajo de las mesas con expertos solamente ocho fueron consideradas para integrar el plan de acción. La preselección de propuestas de compromisos que se presentaron ante el Secretariado Técnico Local se hizo en una reunión de enlaces donde participaron solamente los miembros titulares del ITEI y

Gobierno del Estado. Conforme a la minuta de esa sesión de enlaces, con fecha de 22 de noviembre de 2016, ambos miembros titulares del Secretariado manifestaron su preocupación de que los compromisos emanados de las mesas no reflejaban fielmente el trabajo realizado en las mesas, entonces propusieron hacer una revisión de las propuestas y abrieron la posibilidad de incluir nuevas propuestas de compromisos que no surgieron de procesos de co-creación para el plan de acción. Entre esos dos actores acordaron presentar seis de esas propuestas de compromisos al Secretariado para discusión y posterior votación además de dos propuestas adicionales que no surgieron de las mesas pero que eran propuestas del Gobierno del Estado y había que hacerles modificaciones para que cumplieran con los principios de gobierno abierto, sin tomar en cuenta las observaciones de los enlaces ni la oposición de sociedad civil, y sin criterios específicos para determinar cuáles sí y cuáles no eran elegibles para ser parte del plan de acción. El Gobierno del Estado justificó la inclusión de nuevas propuestas de compromisos diciendo que ellos iban a implementar, entonces propusieron proyectos que ya estaban trabajando. No eran novedosos y no se relacionaban con los temas que la ciudadanía había propuesto en las consultas ni en las mesas de trabajo.

De las ocho propuestas de compromisos se presentaron siete al Secretariado y fueron votadas todas para entrar al plan de acción. Los compromisos que adquirieron los integrantes del Secretariado para el plan de acción de gobierno abierto fueron:

1. Mecanismo de gobernanza entre policías de barrio y juntas vecinales.
2. Padrón de habilidades para personas con discapacidad.
3. Discriminación laboral y desigualdad salarial entre hombres y mujeres en el estado de Jalisco.
4. Plataforma digital de capacitación docente continua.
5. Regionalización de la educación alineada a tendencias locales productivas.
6. Padrón de jornaleros agrícolas (propuesta proactiva por parte del Gobierno del Estado).

7. Compras abiertas (propuesta proactiva por parte del Gobierno del Estado).

Conforme a la relatoría de la cuarta sesión ordinaria del Secretariado Técnico Local con fecha del 30 de noviembre de 2016, las autoridades responsables de la implementación de cada compromiso expusieron brevemente de lo que trataba. Los compromisos se presentaron de forma individual y, según especifica la minuta, se votaron en bloque y algunos en lo general, para poder hacer adecuaciones posteriormente. Según describe la minuta, los titulares de sociedad civil del Secretariado hicieron varios comentarios para ampliar el alcance de los compromisos, para adecuarlos, para que fueran útiles y contribuyeran a la solución de los problemas que pretendían abordar; sin embargo la respuesta de los titulares de gobierno, principalmente del Ejecutivo, versaron sobre las líneas de que el propósito de la reunión era definir los compromisos que entrarían al plan de acción, que las modificaciones necesarias se harían en un segundo momento, que estaban diseñados (y limitados) para cumplirse en doce meses y que el compromiso de gobierno era significativo.

¿Cómo se llega a un acuerdo cuando los elementos sujetos a votación no son específicos y se dejan abiertos a interpretación para un momento posterior? ¿Qué precedentes se generaron en este proceso para un gobierno abierto en Jalisco si desde el inicio el gobierno del Estado inhibe aportaciones valiosas de sociedad civil para mejorar los compromisos?

De esta manera se aprobó la integración de siete compromisos al plan de acción: seis a cargo del Gobierno del Estado y uno a cargo del Ayuntamiento de Guadalajara. Tres de los compromisos tenían que ver con empleo, dos con educación, uno con corrupción y otro más con seguridad y espacios públicos.

La implementación

Una vez que el Secretariado Técnico votó los compromisos que integrarían el plan de acción, se identificaron a los implementadores, se invitó a actores externos de la sociedad

civil a participar en las mesas. Se hicieron talleres de sensibilización sobre gobierno abierto y sus objetivos a los funcionarios responsables de implementar los compromisos para que conocieran los objetivos no sólo del compromiso como tal, sino de cómo se debía llevar el proceso incluyendo a sociedad civil en la elaboración y cumplimiento de los proyectos.

El proceso de implementación y seguimiento de los compromisos se desarrolló a través de comités de seguimiento con los funcionarios encargados de la implementación, sociedad civil externa al Secretariado pero relevante para los temas a tratar, y los enlaces del Secretariado Técnico Local. En estas mesas, ya con los funcionarios responsables de la implementación y actores de la sociedad civil, se definieron y se acordaron las acciones por medio de las cuales se llegaría a las metas que se tenían que cumplir en un año: el tiempo de duración del plan de acción.

Fue sobre estas acciones acordadas en las mesas de seguimiento que se trabajó y sobre las cuales se determinó el cumplimiento de los compromisos. Estas se reunían de forma periódica para presentar avances y tomar decisiones respecto de cada uno de los compromisos. Unas mesas se reunían más seguido que otras, unas tuvieron más participación social que otras, dependiendo de la naturaleza y exigencia de cada uno de los compromisos. Las mesas fueron pensadas para funcionar como un foro continuo de rendición de cuentas y colaboración con sociedad civil. Sin embargo, la periodicidad de las reuniones así como el nivel de participación social y el nivel alcanzado de rendición de cuentas fue diferente para cada compromiso. La SubSEPLAN tuvo un papel muy activo para el cumplimiento de los compromisos que eran responsabilidad del Gobierno del Estado, pues el cumplimiento del plan de acción dependía casi en su totalidad de ellos. El compromiso del ayuntamiento de Guadalajara no gozó del mismo tipo de capacitación de funcionarios e interés en el cumplimiento de la agenda por parte del principal impulsor de la agenda de gobierno abierto, pues no recaía en su ámbito de competencia, aún cuando la agenda de gobierno abierto, con todos los integrantes del Secretariado y lo que ello implicaba, se promocionó como prioridad para el Gobierno del Estado. ¿Para qué incluir

diversidad de actores e instituciones en un cuerpo colegiado, en una agenda en común, si al final no se implementa ni se considera como una agenda en común?

El proceso de implementación fue lento y poco participativo por parte de sociedad civil. Se caracteriza más por ser un esfuerzo de coordinación intergubernamental entre la SubSEPLAN y las diferentes Secretarías involucradas que un esfuerzo de co-creación y participación ciudadana. Dadas las condiciones que se habían generado en torno a los compromisos, principalmente como fueron creados, fue muy difícil encontrar a organizaciones que quisieran ser parte del proceso, ya que estas mesas de seguimiento se convirtieron en espacios de rendición de cuentas y validación y no en espacios de trabajo colaborativo, pues en su mayoría el trabajo ya estaba hecho. Las mesas crearon una dinámica donde las instituciones gubernamentales les decían a los actores de sociedad civil que habían permanecido qué es lo que estaban haciendo, y sociedad civil a veces sugería, pero su rol predominante fue aquel de validar los avances de proyectos ya existentes. Con el tiempo, las organizaciones de la sociedad civil de algunos compromisos perdieron interés en el plan de acción de gobierno abierto y fueron retirando su participación. En algunas entrevistas con los implementadores de los compromisos, se percibe que “no recuerdan” si hubo organizaciones o actores sociales participando en sus compromisos; los que recuerdan que sí hubo organizaciones, no saben quiénes eran. Esto nos dice dos cosas importantes, o los funcionarios entrevistados no estuvieron completamente involucrados en el proyecto, o la participación de sociedad civil fue bloqueada o intrascendente.

En entrevista, un miembro de sociedad civil del Secretariado cuenta que su experiencia con los funcionarios era que esperaban que sociedad civil les ayudara a cumplir con sus compromisos, proyectos ya existentes dentro de las Secretarías. A pesar de que defendieron las metas establecidas para los compromisos en el plan de acción, las Secretarías llevaron a cabo sus proyectos con sus objetivos. Otras organizaciones invitadas consideraron riesgoso participar en los compromisos pues temían no ser escuchados; aún así llegaron preparados para aportar a la mesa, pero se dieron cuenta de que ya estaba todo decidido y no había espacio para incidir y que finalmente se decidió

hacer lo que más le urgía al gobierno y lo que estaba en su poder solucionar en el poco tiempo que se tuvo para el proceso de implementación. El periodo corto de implementación se debió al límite mismo que estableció el programa piloto subnacional de la Alianza para el Gobierno Abierto para el cumplimiento. Sin embargo este tiempo se acortó aún más pues para algunos compromisos no encontraron a los funcionarios que pudieran encargarse de implementarlos. Todos los compromisos se vieron afectados por esta falta de tiempo, no solamente porque no fuera suficiente, sino que en su mayoría eran demasiado ambiciosos para cumplirse en tan poco tiempo, limitando no solamente el alcance sino también los resultados. Sin embargo, se debe reconocer que, en el corto tiempo de vigencia del plan de acción, sí se lograron diseñar y desarrollar proyectos valiosos. La falta de tiempo impidió una implementación real para ver cómo se hubieran impactado las problemáticas iniciales a través de estas potenciales soluciones, pues las metas en su mayoría versaron sobre etapas de desarrollo de los proyectos y muy pocos llegaron a implementarse.

Durante este proceso las expectativas de los diferentes grupos de interés involucrados no se comunicaron de manera adecuada y no se logró unificar esas expectativas ni generar un punto de partida en común. El resultado fue que los miembros del Secretariado y los actores de sociedad civil invitados a formar parte de los comités de seguimiento traían una idea de lo que debería ser el compromiso conforme a lo establecido en el plan de acción que no necesariamente correspondía con los proyectos propuestos como compromisos por parte de las Secretarías. Los funcionarios encargados del desarrollo de los compromisos, también tenían su propia visión de cada proyecto: los objetivos que podía lograr, así como las restricciones tanto de sus facultades como funcionarios como las restricciones presupuestarias que no se consideraron durante el diseño de los compromisos, principalmente porque los funcionarios implementadores, en su mayoría tampoco fueron parte del proceso de diseño. Faltaron dos perspectivas cruciales para lograr el cumplimiento de los compromisos: la de sociedad civil y la del funcionario implementador. Esta falla en la comunicación o de nivelación de expectativas se manifestó en la falta de consenso sobre el significado del contenido del plan de acción y su alcance: no hubo consenso en lo que establecía el plan de acción con lo que las Secretarías responsables pensaban que debía ser el proyecto, con lo que sociedad civil

quería lograr y esperaba que se cumpliera. Prueba de eso es que se replantearon algunas metas conforme a los planes y etapas del desarrollo que traían los proyectos. No solamente se perdió lo poco que se pudo haber co-creado en esta etapa del proceso, sino que se revirtió el proceso de gobierno abierto que se había alcanzado hasta el momento y los compromisos se alejaron de las problemáticas iniciales que pretendían resolver. El riesgo de utilizar proyectos ya existentes como compromisos de gobierno abierto es que se pierde el sentido de apropiación por parte de sociedad civil y gobierno, se pierden las expectativas y objetivos comunes que se puedan generar así como las condiciones de igualdad entre las partes.

Para difundir los avances de los compromisos se creó un tablero de monitoreo donde conforme a las metas y temporalidad acordada en las mesas se iba actualizando para que el progreso del plan de acción fuera visible y accesible en línea para cualquier persona interesada. Para dar testimonio de los avances, los implementadores debían entregar evidencias del trabajo realizado. Estas evidencias se caracterizan no solamente por estar incompletas y no ser suficientes para demostrar el cumplimiento de las metas, sino que les falta uniformidad en los procesos de implementación y documentación. Los comités no tuvieron un sistema uniforme ni contaron con sustento metodológico ni indicadores para evaluar el cumplimiento ni para reportarlo. De esta manera, cada compromiso tiene documentación distinta para comprobar sus avances, unos tienen pruebas, otros solamente oficios donde expresan cumplimiento de actividades pero no demuestran el trabajo realizado. Incluso las minutas de las reuniones que se llevaron a cabo, la documentación del proceso y la presentación de avances de cada compromiso carecen de uniformidad entre sí, sugiriendo una falta de planeación para el proceso de implementación y una falta de generación de capacidades entre los funcionarios implementadores orientados hacia los elementos de gobierno abierto. Incluso, esta falta de sistematización con la cual cada dependencia implementó los compromisos se puede interpretar como síntoma de la inclusión de proyectos ya iniciados como compromisos del plan de acción de gobierno abierto. ¿Por qué los funcionarios estarían motivados a cambiar sus prácticas de desarrollo de proyectos, algunos ya existentes, para que se adecuaran a los requerimientos de un plan de gobierno abierto, ajeno a ellos?

El tablero de control, donde se reportan oficialmente el avance y resultados del plan de acción, está a cargo del Gobierno del Estado y, a través de la Subsecretaría de Planeación, es quien tiene el acceso y la encomienda de actualizar el tablero conforme a la información que los mismos funcionarios implementadores reportan. Esto supone un enorme conflicto de interés si es que no existen los mecanismos de contrapeso necesarios en este paso del proceso, como co-propiedad del sitio o el requisito de que los demás actores de los comités así como miembros del Secretariado revisen y estén de acuerdo con lo reportado. A pesar de varias voces dentro del Secretariado de que el cumplimiento reportado por los funcionarios dejaba mucho que desear y que efectivamente lo que se estaba reportando no daba cumplimiento a los compromisos, éstas no se escucharon y el cumplimiento fue publicado tal como fue reportado por los funcionarios. Estos mecanismos de contrapesos, al parecer, no existieron formalmente dentro de los procesos del Secretariado, pues no existen evidencias que sugieren su existencia. Incluso los actores de sociedad civil que participaron en los comités de seguimiento no están de acuerdo con el grado de cumplimiento reportado o con los productos entregados que avalan semejante avance. Durante la sesión de rendición de cuentas, donde se presentaron los resultados finales del plan de acción, las cifras a presentar por parte de miembros del Secretariado Técnico no coincidían con aquellas presentadas en el tablero, pues según el recuento de lo sucedido, las cifras del tablero de monitoreo cambiaron en el último minuto para reportar un avance diferente sin consultar a los mismos miembros del Secretariado ni a los enlaces.

Si bien no hubo malas intenciones en el hecho, y se puede pensar que entraron resultados de última hora que había que reportar para la sesión de cierre, el proceso mismo de hacerlo sin consultar a los demás, o que esos resultados no fueran revisados antes por otros miembros del Secretariado o por sociedad civil involucrada sugiere que no existen esos mecanismos de contrapeso ni de revisión o autorización de lo reportado por entidades no gubernamentales. Sugiere, además, la libertad de la que gozó la entidad gubernamental responsable de actualizar los avances por los cuales ellos mismos eran responsables sin un proceso interno y abierto de rendición de cuentas hacia los demás involucrados. Incluso, el mismo proceso de evaluación del cumplimiento de cada

compromiso es incierto y no metódico; todo parece indicar que se hacía por los mismos funcionarios quienes llegaban a las mesas de seguimiento con pruebas de lo realizado para que sociedad civil validara el avance. La Subsecretaría de Planeación se convirtió en juez y parte del proceso de cumplimiento y validación de resultados en lo que concierne a los seis compromisos que dependían de ellos, pues el compromiso a cargo del Ayuntamiento de Guadalajara no obtuvo el mismo tratamiento, evidenciando aún más el conflicto de interés en el que entró el gobierno del estado con sus compromisos y la fractura misma del plan de acción.

Al llegar la fecha límite de implementación del plan de acción, se hizo una sesión pública de rendición de cuentas y de resultados obtenidos en una sesión ordinaria del Secretariado donde participaron los implementadores así como los altos funcionarios responsables de la agenda. Según lo reportado en el tablero de monitoreo, el plan de acción llegó a 96%[vi] (Gobierno Abierto Jalisco, 2017) de cumplimiento conforme a los objetivos establecidos en los planes de trabajo de cada compromiso. Este porcentaje incluye las actividades realizadas fuera de tiempo que se llevaron a cabo a inicios de 2018. A pesar de los tropiezos y contratiempos que hubo en el proceso de implementación de los compromisos y más allá de si el cumplimiento de las metas constituye o no un avance hacia la solución de un problema, se debe reconocer el enorme esfuerzo y coordinación interna realizado por los dos gobiernos que tuvieron compromisos a su cargo en avanzar la agenda de gobierno abierto y cumplir con lo acordado. Sin embargo, resalta la falta de continuidad de la mayoría de los compromisos, pues al cierre del plan de acción los compromisos en su mayoría no se implementaron y no se continuó con los siguientes pasos necesarios para acercarse a la solución de los problemas planteados, a pesar de haber cumplido con todas las metas.

LOS COMPROMISOS

COMPROMISO UNO

Coordinación vecinal con policías para la intervención de espacios públicos en la colonia Lomas de Polanco

Este compromiso surgió de las mesas de trabajo donde se definieron las propuestas de compromiso en conjunto con los ciudadanos participantes así como de las autoridades competentes para atender el problema. Este compromiso lo adoptó el Ayuntamiento de Guadalajara porque se alinearon los intereses de las diferentes dependencias y organizaciones de la sociedad civil que ya trabajaban en una zona con altos índices de percepción de inseguridad y con las prioridades y capacidades institucionales para llevarlo a cabo; además, se implementó conforme a los principios de gobierno abierto.

El objetivo de este compromiso es disminuir la percepción de inseguridad en la colonia Lomas de Polanco construyendo lazos de confianza entre los habitantes y las autoridades de seguridad bajo el modelo de proximidad policial y la recuperación de espacios público enfocado a la prevención (Plan de Acción Jalisco, 2017).

Este compromiso es parte del eje temático de seguridad y es el único compromiso que está a cargo del Ayuntamiento de Guadalajara a través de la Dirección de Vinculación Social y Prevención del Delito y la Dirección de Proyectos del Espacio Público como autoridad responsable de implementación. El ITESO y Corporativa de Fundaciones fueron los miembros del Secretariado Técnico Local encargados de darle seguimiento al compromiso, aunque el ITESO tenía antecedentes de trabajo en la colonia en temas de recuperación de espacios públicos que continuaron como parte del compromiso. Asimismo, se invitó a otros actores de la sociedad civil: vecinos, líderes comunitarios, Toma la Ciudad A.C. y CREAPAZ A.C., así como aquellas organizaciones con presencia activa en polígonos con altos índices de criminalidad con conocimiento del tema para que

se involucraran en los comités de implementación. Conforme a la relevancia en términos de gobierno abierto, este compromiso cumple, principalmente, con participación ciudadana y co-creación en el desarrollo del proyecto, transparencia en el proceso de licitación de la obra necesaria, y rendición de cuentas con vecinos sobre los resultados obtenidos.

Este compromiso surgió de las temáticas identificadas durante el proceso de consulta para la elaboración del plan de acción y atiende tres de las problemáticas más mencionadas en el eje de seguridad y espacios públicos:

- Falta de incentivos para reportar delitos a las autoridades.
- Mal uso de espacios públicos genera delitos menores.
- Mantenimiento mínimo a espacios públicos.

Para el año contemplado para su implementación, se establecieron las siguientes metas para avanzar el trabajo necesario:

Tabla 2: Plan de trabajo compromiso uno

Actividad	Resultados esperados	Entregables
Planeación de la intervención a realizar	Estrategia y calendario específico	Documento impreso del plan de trabajo, objetivos y estrategias
Definir objetivos, líneas de acción, propuesta técnica	Objetivos definidos con base a la metodología SMART e indicadores	
Planeación entre actores del gobierno local	Roles definidos de participación	Listas de registro
Exploración de la colonia	Reconocimiento de dos vías entre líderes y autoridades	Listas de registro y minutas de trabajo, fotografías de las intervenciones
Reconocimiento de líderes comunitarios		

Tabla 2: Plan de trabajo compromiso uno		
Reuniones con líderes		
Sesiones de trabajo con vecinos y líderes	Línea base de indicadores de gestión y resultados y descripción de las problemáticas de la colonia	Listas de registro y minutas de trabajo, fotografías de las intervenciones
Aplicación de instrumentos de diagnóstico		
Diseño de indicadores de resultados y línea base		
Procesamiento de información recolectada		
Socialización de resultados de consulta y acciones	Vecinos convencidos del proyecto de intervención y sensibilizados en prevención y participación	Encuestas de satisfacción
Actividades de integración y apropiación de estrategias	Personas sensibilizadas en temas de prevención, participación comunitaria, proximidad y resolución de conflictos	Listas de registro y minutas de trabajo, fotografías de las intervenciones
Intervención en espacio público		Memoria fotográfica e informe ejecutivo
Evaluación del desarrollo de la intervención en el espacio público	Resultados positivos de percepción con indicadores	Presentación de productos de indicadores de resultado
Cierre del proyecto y presentación de resultados		
Fuente: elaboración propia conforme a el plan de trabajo presentado en el tablero de monitoreo http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos/compromiso-1. Las actividades y las metas del tablero no corresponden con las del plan de trabajo, es por eso que no se incluyeron las metas y no se determinó el porcentaje de cumplimiento de cada actividad.		

En entrevista con el funcionario que lideró el proyecto pudimos conocer más acerca de cómo se desarrolló este compromiso. Este proyecto tiene un historial previo a su incorporación en el plan de acción de gobierno abierto. El ITESO, a través de sus Proyectos de Aplicación Profesional, había realizado intervenciones urbanísticas y trabajos con la comunidad en la colonia Lomas de Polanco con una perspectiva de prevención del delito a través del diseño urbano. El parque Roberto Montenegro está en muy malas condiciones de infraestructura por vandalismo y tiene altos índices de asaltos en sus inmediaciones. El contexto de Lomas de Polanco es complicado, pues es una colonia densamente poblada, con una actividad comercial importante, y es el lugar donde viven personas que cometen delitos en la Zona Metropolitana de Guadalajara. Además, hay mucho consumo de sustancias en la población desde muy temprana edad, lo cual genera dinámicas sociales complejas entre los mismos vecinos, no solamente entre los vecinos y las autoridades. Adicionalmente, es una colonia en la cual los habitantes no habían tenido interacción con algún policía para hablar de sus necesidades y problemáticas de seguridad (Entrevista participante 3, septiembre 2018).

El ITESO diseñó un proyecto de rehabilitación del parque que presentó a la Dirección de Proyectos del Espacio Abierto del Ayuntamiento de Guadalajara. Es en este momento que el Ayuntamiento se involucra en el proyecto de rehabilitación del parque y le asigna un presupuesto para rehabilitar el espacio público. Paralelamente este proyecto se conecta con el área de prevención del Ayuntamiento y empiezan a trabajar la rehabilitación del espacio con una metodología de prevención del delito. Es con este proyecto que Guadalajara entra al plan de acción de gobierno abierto liderado por el área de prevención. Así, se planea el proyecto conforme al modelo de proximidad policial y de la prevención del delito por medio de la recuperación de espacios públicos.

Como parte de la implementación del compromiso se realizaron reuniones con la comunidad y las diferentes dependencias del gobierno relevantes para el proyecto donde se discutieron las necesidades del parque y se definieron las actividades a realizar. En conjunto con los líderes de la comunidad con los que había trabajado previamente el ITESO y el ITESO se empezaron a hacer actividades de apropiación social del espacio público

previo a la rehabilitación misma del espacio, como talleres con los vecinos sobre prevención, cultura de paz y proyecciones de cine al aire libre; también se realizaron reuniones donde se les platicó sobre el proyecto de rehabilitación y sobre la inclusión en el plan de acción de gobierno abierto. Después se hizo una evaluación para identificar las necesidades que tenían los vecinos sobre su parque y el ITESO y los ciudadanos diseñaron el proyecto de intervención, el Ayuntamiento solamente le dio los últimos detalles para adecuar el proyecto al estilo arquitectónico utilizado por la administración. A pesar de que no hubo presupuesto suficiente para rehabilitar el parque completamente, sí se hicieron cambios sustanciales y necesarios conforme a lo que establece el ideal de prevención a través de la recuperación de espacios, como iluminación y la remoción de jardineras cercadas para que haya un mayor flujo de personas por el parque y que éstas tengan mayor visibilidad dentro del parque.

Una vez definido el proyecto de rehabilitación, comenzaron las acciones propias de prevención bajo el principio de que, si se hace una apropiación social en un espacio público recuperado a través de acciones adecuadas, los usuarios comenzarán a cuidar su espacio. Según el testimonio del funcionario que lideró el proyecto, esta metodología se utilizó en diferentes zonas de la ciudad durante la administración 2015-2018 con considerable éxito, pues los proyectos de recuperación son sostenibles si y solo sí participan los beneficiarios en las acciones de recuperación. Con los espacios recuperados y apropiados, ya solamente queda reforzar el patrullaje donde estén sucediendo los delitos.

Como antecedente, el Ayuntamiento de Guadalajara a principios de su administración actualizó su cartografía de regiones y zonas a regiones, polígonos y cuadrantes y se reformó el reglamento para incorporar un principio de rendición de cuentas, donde la policía debe rendir cuentas a los ciudadanos a través de reuniones mensuales. Esto es importante, pues habilitó el enfoque de proximidad policial y permitió una visión de seguridad más específica y focalizada. El enfoque de este compromiso se basó en fortalecer el cuadrante de Lomas de Polanco con base en reuniones y sesiones informativas con diferentes colonias, grupos vecinales y los comandantes de cuadrante para obtener información inicial sobre necesidades de la zona, generar intervenciones y

evaluar sus resultados para generar una dinámica de mejora continua y de rendición de cuentas. En estas sesiones el comandante les presentó a los vecinos las condiciones de seguridad existentes así como una estrategia de seguridad trimestral con actividades semanales, quincenales y mensuales para resolver las problemáticas identificadas. En estas sesiones se mostraron avances y los resultados obtenidos.

Se hicieron encuestas entre los vecinos de Lomas de Polanco para conocer la situación inicial en términos de percepción de seguridad y para conocer los niveles de confianza entre los vecinos y los comandantes de la policía. Los resultados que arrojó la encuesta inicial, que sirvió como línea base para medir el cambio generado después de la intervención no fueron muy positivos. Se les pidió a los encuestados que determinaran en una escala del uno al diez (1 es la calificación más baja) qué tanta confianza tenían en las autoridades municipales y en la policía de Guadalajara. El 49% de los encuestados respondió 1 a la confianza en las autoridades municipales, y el 74% le dio una calificación de 5 o menos. La confianza a la policía de Guadalajara mostró una tendencia similar: el 45% le dio una calificación de 1 y el 72% le dio una calificación de 5 o menos. El 88% de los encuestados considera que existe violencia en su colonia (62% cree que el grado de violencia es alto) pero solo 21% manifestó haber sido víctima de violencia y 2% realizó la denuncia correspondiente (80% de los encuestados no respondió esta pregunta) (Evidencias de cumplimiento Compromiso 1, 2017).

A través de las encuestas se les pidió a los vecinos que identificaran los principales problemas relacionados con la inseguridad que identificaban en su entorno y en las inmediaciones del parque así como las mejoras que se han hecho por parte de las autoridades en términos de actividades culturales y educativas, infraestructura y espacios públicos, salud y seguridad (51% está poco o nada satisfecho con dichas mejoras). Asimismo, se les preguntó específicamente qué uso querían darle al parque y qué tipo de actividades se deberían fomentar en ese espacio, así como que propusieran lo que faltaba para mejorar el parque. Una de las cosas que más resalta de esta encuesta es la falta de conocimiento sobre el tipo de actividades que ocurre en el parque, mostrando el desinterés por y la falta de uso de ese espacio. Los vecinos de Lomas de Polanco creen

que las actividades que se deberían hacer en el parque son principalmente deportivas (40%), aún cuando 86% de los encuestados cree que la necesidad principal de la colonia es cultura y educación. El 77% cree que lo que falta para mejorar el parque es aumentar la vigilancia (Evidencias de cumplimiento compromiso 1, 2017).

Quizá la pregunta más importante para este ejercicio y la más reveladora e indicativa de que un modelo de gobierno abierto pudiera funcionar en la solución de problemas públicos es: Cuando se ha presentado un problema que afecta a usted y a su comunidad, ¿ha participado en la solución del problema? De los encuestados, 81% respondió que no y 18% respondió que sí ha participado en la solución del problema.

Durante la implementación de este compromiso se mantuvo en todo momento la participación de miembros de la sociedad civil: vecinos y usuarios del parque Roberto Montenegro. El objetivo principal de mantener este enfoque de inclusión de los vecinos y usuarios fue para que, aportando ideas y manifestando sus necesidades, se apropiaran no solamente del espacio recuperado sino de la solución del problema.

Para efectos de gobierno abierto, la comunidad fue parte de la toma de decisiones. Los vecinos tuvieron oportunidad de aportar opiniones, manifestar sus necesidades y hacer saber sus quejas sobre las condiciones del parque, las necesidades específicas de su comunidad y de la situación de seguridad de su colonia. El área de prevención tiene muy claros los procesos que hay que llevar a cabo para generar dinámicas diferentes como organización y participación ciudadana para generar una dinámica de coproducción de su propia seguridad, en otras palabras, en generar dinámicas y procesos de gobierno abierto. Si bien esto no fue gracias al plan de acción, sino por las metodologías adoptadas por la administración y las reformas al reglamento, es un claro ejemplo de el cambio de comportamientos institucionales y sociales que idealmente debe generar la implementación de un compromiso de gobierno abierto.

Cumplimiento

Conforme a lo reportado en el tablero de monitoreo, al cierre del plan de acción el 31 de diciembre 2017, este compromiso llegó a 100% de cumplimiento de las metas planteadas. En el caso de este compromiso, sí se partió de un proceso de consulta adicional al que se hizo para identificar las problemáticas para la elaboración de compromisos con el fin de y conocer las problemáticas específicas de la colonia en términos de seguridad según los habitantes de la misma y se generaron indicadores base para poder medir el impacto de la intervención. Sin embargo, en el tablero de monitoreo no se reportan los resultados de la medición al finalizar la intervención para determinar si hubo algún cambio conforme a la situación inicial. Si bien es muy pronto para medir un progreso significativo, sí se hace mención en las entrevistas con los responsables de implementación que hubo una reducción en la percepción de seguridad de los habitantes gracias a esta intervención de cerca de 20 puntos.[vii] Los resultados como tal de esta segunda encuesta de percepción no están disponibles en el tablero de monitoreo, aún cuando es una actividad del compromiso y tiene 100% de cumplimiento. No se pone en duda el resultado obtenido, pero sí los mecanismos por medio de los cuales se presentan las evidencias a los ciudadanos interesados en conocer los resultados del plan de acción, así como los criterios utilizados por parte de los miembros del Secretariado para dar un cumplimiento a un compromiso sin las evidencias necesarias.

Los beneficios que el implementador percibió, al respecto de pertenecer al plan de acción de gobierno abierto, no fueron necesariamente las bondades de hacer las cosas en conjunto con la ciudadanía, ya que estas metodologías ya se utilizaban y estas prácticas de inclusión ciudadana en la solución de sus problemas ya estaban más que probadas por la dependencia. Pertenecer al plan de acción de gobierno abierto no generó cambios de prácticas o la necesidad de tomar decisiones de otra manera, pues ya se tomaban conforme a los principios de gobierno abierto. Sin embargo, el implementador reconoce que gracias a incluir el proyecto de rehabilitación que no estaba considerado al inicio para la zona sí se pudo reactivar el interés de la ciudadanía en el tema, pues la participación ciudadana suele no ser ideal, pues los ciudadanos están decepcionados y desconfían en

que su participación y lo que aporten se materialice; hay que recuperar la confianza de la ciudadanía en los procesos participativos. También reconoce que gracias a los requerimientos del plan de acción tuvieron la oportunidad de llevar a cabo un proceso de medición de los resultados a través de generar indicadores y evaluar la situación previa y post intervención. A pesar de que reconoce que todos los indicadores mejoraron gracias a su intervención, cree que un trabajo más constante en acciones de apropiación y con más presupuesto para la rehabilitación del espacio y hubieran avanzado aún más en la mejora de los indicadores y, por tanto, de la situación de inseguridad en Lomas de Polanco. En cuanto a los principios de gobierno abierto, considera que sí hubo participación ciudadana y rendición de cuentas por parte de los policías hacia los habitantes de la colonia. Sin embargo, para arraigar estas prácticas de gobierno abierto considera que se requiere una duración mayor de los compromisos, para poder realmente generar nuevas dinámicas, sobre todo porque los problemas de seguridad que no contemplan herramientas coercitivas para prevenir el delito y sí tratan de modificar las relaciones sociales en la colonia no se resuelven en el corto plazo.

La continuidad del trabajo en la colonia Lomas de Polanco continúa por medio del ITESO. Las sesiones de rendición de cuentas de los policías hacia los ciudadanos continúan, pero porque así dice el reglamento. En cuanto a los requerimientos del plan de acción, las actividades concluyeron al terminar el compromiso, pues el Ayuntamiento de Guadalajara, por cuestiones políticas, decidió ya no pertenecer al Secretariado. A pesar de eso, el proyecto concluyó conforme a lo comprometido y se cumplieron los resultados esperados, pero ya no participaron en la sesión final de presentación de resultados del plan de acción.

COMPROMISO DOS

Reducción de brecha salarial entre hombres y mujeres

Este compromiso es del eje de Empleo y Desigualdad y está a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Como agentes implementadores, el Instituto Jalisciense de la Mujer como entidad de gobierno, y las siguientes organizaciones de la sociedad civil:

Comité de Evaluación y Seguimiento de las Políticas del Trabajo (CESPT)

Comisión de Equidad de Género e Inclusión Social del CESPT

Colegio de Economistas de Jalisco A.C.

Unión de Comerciantes del Mercado de Abastos

Federación de Trabajadores de Jalisco (CTM)

Federación de Mujeres Profesionistas y de Negocios de Jalisco (FEMAC)

Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco (CESJAL)

Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco (CCIJ)

Proyecta MUJER

Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX Jalisco)

Universidad de Guadalajara

Unión de Comerciantes del Mercado de Abastos A.C.

Consejo Agropecuario de Jalisco A.C.

Partners of Americas A.C.

Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco (CCIJ)

G10X Jalisco

Asociación Mexicana de Mujeres Empresarias A.C.

Este compromiso no surgió de un proceso de consulta ni de co-creación en las mesas para la elaboración del plan de acción de gobierno abierto. Sin embargo, eso no significa que no tenga elementos de participación ciudadana y co-creación en su concepción. Este, y los otros dos compromisos a cargo de la Secretaría del Trabajo fueron incluidos al plan de acción de gobierno abierto proactivamente y por iniciativa propia de la Secretaría.[viii] Aún cuando este proyecto se creó por fuera de la inercia de elaboración del plan de acción impulsado específicamente por el Secretariado Técnico Local, se relaciona con uno de los ejes temáticos que más preocupa a la población y con una de las problemáticas identificadas a través del proceso de consulta que se realizó: este compromiso aborda el acceso inequitativo que las minorías (jóvenes y mujeres) tienen al empleo.

El compromiso de gobierno abierto para esta problemática consiste en establecer una ruta de acción para que el sector productivo, en conjunto con el Secretariado Técnico Local, implementen las recomendaciones que surgieron del Diagnóstico sobre la Brecha Salarial del Estado de Jalisco que se realizó en 2016. Según este estudio, existe una diferencia salarial de 19.6% a favor de los hombres. El objetivo a alcanzar es diseñar políticas públicas que permitan eliminar esa diferencia salarial. Conforme al testimonio del responsable de implementación, este compromiso es muy ambicioso, pues no es solamente reducir la brecha salarial, sino es generar incentivos para las empresas, insumos a la productividad, capacitaciones, la implementación de la perspectiva de género en las empresas. Esto implica un cambio cultural más amplio y las metas del compromiso van dirigidas en ese sentido (Entrevista participante 5, octubre 2018).

En términos de gobierno abierto, este compromiso no solamente involucra a la ciudadanía y utilizó elementos de co-creación para la identificación de la problemática y su solución, sino que dados los objetivos y el ámbito de su aplicación, también supone un elemento de corresponsabilidad en alcanzar los resultados: este compromiso es para

implementar dentro del sector privado, pues es allí donde se manifiesta la brecha salarial y donde se reduce.

Tabla 3: Metas y actividades del compromiso dos				
Meta	Actividad	Resultados esperados	Entregables	Cumplimiento
Con base en las recomendaciones emitidas derivadas del estudio para disminuir la brecha salarial en Jalisco, el Secretariado impulsará su ejecución n el sector productivo estatal a través del Ejecutivo Estatal (con la Secretaría del Trabajo) y Coparmex	Publicación de resultados del estudio de Brecha Salarial entre Hombres y Mujeres en Jalisco, a través de la Comisión de Equidad de Género del CESPT	Información no disponible	Página de internet con el estudio disponible al público	100%
	Diseño de instrumento de buenas prácticas con criterios de igualdad de género	Información no disponible	Lista de recomendaciones e indicadores	100%
	Difusión del instrumento en el sector productivo a través de miembros del CESPT y del Secretariado	Información no disponible	Información no disponible	100%
Al menos 20 empresas adoptan las recomendaciones derivadas del estudio para disminuir la brecha salarial en Jalisco	Ejecución de programa de capacitación y verificación de criterios	Información no disponible	Información no disponible	100%
	Ejecución de programa de inspección	Información no disponible	Información no disponible	100%

Tabla 3: Metas y actividades del compromiso dos				
	Sitio web con listado de empresas incluyentes, mecanismo de información y denuncias	Información no disponible	Sitio web	100%
	Certificación de al menos 20 empresas	Información no disponible	Informa	100%
Fuente elaboración propia con base en el Tablero de Monitoreo y el Plan de Trabajo del compromiso Reducción de brecha salarial entre hombres y mujeres. Diciembre 2018. http://gobiernoabiertojalisco.org.mx				

Al cierre del Plan de Acción en diciembre de 2017, este compromiso reportaba el 100% de cumplimiento. Los siguientes pasos identificados para profundizar los resultados son actualizar el estudio y promover la adopción de un distintivo de Empresas por la Igualdad así como identificar incentivos y sanciones.

Lo primero que se hizo para dar cumplimiento a este compromiso fue publicar y difundir el Diagnóstico de Brecha Salarial entre Mujeres y Hombres ante el CESPT. A partir de allí, la Secretaría del Trabajo y el Instituto Jalisciense de las Mujeres diseñaron e implementaron el distintivo de Espacios por la Igualdad así como un registro de empresas igualitarias donde pueden consultar información y hacer denuncias. A este registro pertenecen empresas que hayan recibido el distintivo tanto de Espacios por la Igualdad como de Buenas Prácticas Laborales y que en sus contratos tengan cláusulas de igualdad laboral.

También se hicieron capacitaciones a los inspectores sobre la Norma en Igualdad Laboral y No Discriminación (NMX-R-025-SCFI-2015), se modificó el protocolo de los inspectores y se les capacitó sobre su implementación para que pudieran hacer observaciones a las empresas visitadas sobre equidad de género.

Cumplimiento

Este compromiso, al cierre, cumplió con su meta, e incluso la superó, inscribiendo cerca del doble de las empresas meta entre diciembre 2016 y diciembre 2017 al registro de empresas igualitarias. Al momento de escribir esto, casi un año después del cierre del plan de acción, no hay ninguna empresa nueva registrada en 2018.

Una revisión más a fondo de la documentación presentada por la autoridad responsable como evidencia del cumplimiento de este compromiso deja más dudas sobre su cumplimiento que certezas. En el REGINA hay 41 registros, que no corresponden a 41 empresas porque hay varias empresas que se repiten hasta dos o tres veces. De estos 41 registros, solamente 7 obtuvieron el Distintivo de Espacios por la Igualdad, el resto obtuvo el distintivo de Buenas Prácticas Laborales.

El distintivo de Espacios por la Igualdad es específico para promover la adopción de mecanismos y buenas prácticas a favor de equidad laboral entre hombres y mujeres a través de la implementación de acciones como:

- La existencia de un protocolo de selección de personal con perspectiva de género.
- Igualdad salarial: mismo puesto-mismo salario.
- La existencia de un comité de igual laboral y no discriminación.

El distintivo de Buenas Prácticas Laborales tiene, entre muchos otros objetivos, el “respeto efectivo a la igualdad de hombres y mujeres” y a la “igualdad de oportunidades laborales entre hombres y mujeres”, como se menciona en las reglas de operación del distintivo (Secretaría del Trabajo y Previsión Social Jalisco, sin fecha). En este documento no se hace mención alguna sobre la equidad salarial ni se describe qué es lo que significa esa igualdad de oportunidades o el respeto efectivo entre hombres y mujeres, por lo que no

es posible determinar si una de esas variables a evaluar para otorgar el distintivo es la igualdad salarial.

Si bien la autoridad responsable argumenta que ambos distintivos propenden la igualdad salarial, no hay manera de corroborar que así sea. Esto es importante para el cumplimiento de este compromiso en que solamente es posible evidenciar que 7 de estos registros tienen manera de comprobar las acciones emprendidas en términos de igualdad salarial, lo cual pone muy por debajo el cumplimiento esperado de la segunda meta de este compromiso.

COMPROMISO TRES

Padrón estatal de habilidades para personas con discapacidad

La creación de un padrón estatal de habilidades para personas con discapacidad es el segundo compromiso de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que emanó del CESPT y que incluyeron proactivamente dentro del plan de acción. A diferencia del compromiso de reducir la brecha salarial, este no aborda específicamente un problema prioritario identificado en el proceso de consulta de la elaboración del plan de acción; sin embargo, no por eso es menos importante dar atención a este problema, pues es un tema en el cual las organizaciones de la sociedad civil tienen un largo camino recorrido y, a través del CESPT, exigieron se avanzara esta agenda.

Por parte del gobierno participaron, además de la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Salud Jalisco, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y el Consejo Estatal para la Atención e Inclusión de Personas con Discapacidad. Por parte de sociedad civil participaron: Movimiento Asociativo Jalisciense Pro Personas con Discapacidad A.C., la Universidad de Guadalajara, Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco, A.C. (CCIJ), Proyecta MUJER, Federación de Mujeres Profesionistas y de Negocios de Jalisco (FEMAC), Alianza Heartland A.C. y el Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco (CESJAL). Por parte del Secretariado, Coparmex Jalisco le dio seguimiento al compromiso.

Uno de los problemas que enfrentan las personas con discapacidad es que existen todo tipo de barreras para acceder a empleos donde puedan hacer uso de sus capacidades. Es por esto que este compromiso está encaminado a empezar a establecer criterios para eliminar esas barreras que impiden a las personas con alguna discapacidad acceder a “empleos de calidad, dignamente remunerados y socialmente reconocidos que

les permitan obtener los derechos y protecciones sociales propias de la condición laboral, ser productivos e independientes" (Plan de Acción Jalisco, 2017).

El padrón busca visibilizar las habilidades específicas de las personas con discapacidad para que pudieran acceder a un empleo formal conforme a sus habilidades y competencias. Más que un padrón de competencias y habilidades para favorecer la empleabilidad las personas con discapacidad, argumenta el impulsor del proyecto desde sociedad civil, es un modelo de trabajo pues no solamente es el empoderamiento de las personas con discapacidad, sino implica apertura empresarial e institucional en el sentido de contrataciones en igualdad de condiciones. De esta manera, el padrón es una bolsa de trabajo que tiene la intención de articular los esfuerzos de todas las instancias en el tema laboral, pues los esfuerzos por emplear a personas con discapacidad están desarticulados y no hay una política o herramienta que los una transversalmente. Esto supone diseñar ofertas laborales específicas y adecuadas a las distintas discapacidades, reformar los procesos de selección, garantizar la equidad salarial y cambiar la cultura organizacional hacia un espacio incluyente y diverso. Implicaba la transformación de procesos internos de las organizaciones y empresas para que las personas con distintos tipos de discapacidades pudieran ser parte de ellas. En otras palabras, el resultado a largo plazo es generar las condiciones idóneas para la inclusión laboral de personas con discapacidad (Tablero de Monitoreo, consultado en noviembre 2018).

Para llevar a cabo el cumplimiento de este compromiso, se establecieron tres metas principales con sus actividades correspondientes en el plan de trabajo, así como los resultados esperados de cada actividad, como se puede ver en la siguiente tabla.

Tabla 4: Metas y actividades del compromiso tres			
Metas	Actividades	Resultados esperados	Cumplimiento
Diseño y publicación de una guía, que involucre a los sectores productivos, sindicatos, universidades, cámaras y organizaciones sociales para promover la inclusión laboral de personas con discapacidad en el sector productivo del estado.	Mesas de trabajo para definición de habilidades a registrar en el padrón	Acuerdos de mesas de trabajo	100%
	Publicación de plataforma al interior del CESPT para su revisión y ajustes	Acceso a la plataforma	100%
	Publicación de guía para el funcionamiento del padrón	Guía en formato digital disponible al público	100%
A partir de la guía se generen las condiciones para que el Gobierno de Jalisco diseñe y adapte puestos de trabajo en al menos 3% de la plantilla laboral a personas con discapacidad.	Secretario de Trabajo y Previsión Social se reúne con Recursos Humanos del Gobierno del Estado. Adaptación de plantilla laboral para que 3% de puestos sean de acceso a personas con discapacidad.	Información no disponible	83%
Impulsar desde el Secretariado que el sector productivo del Estado adopte las orientaciones depositadas en el padrón a través de una campaña de sensibilización y capacitación en inclusión laboral de personas con discapacidad.	Publicación de reglas de operación	Publicación de reglas de operación	100%
	Lanzamiento de Certificado de Empresa Incluyente (con campaña de capacitación, asesoría e inspección).	Información no disponible	100%
	Campaña de sensibilización	Información no disponible	100%
Fuente: Elaboración propia con información del Tablero de Monitoreo y el Plan de Trabajo del compromiso Padrón Estatal de habilidades para personas con discapacidad, noviembre 2018. http://gobiernoabiertojalisco.org.mx			

Según lo reportado en la plantilla de cumplimiento elaborada por los encargados de la implementación de este compromiso, se llevaron a cabo diversas actividades para dar cumplimiento a la creación de este padrón de habilidades. Se definieron las habilidades que se debían registrar en el padrón, se desarrolló la plataforma en línea para llevar a cabo ese registro y se hizo una guía para explicar el funcionamiento de ese padrón.

Además se realizó un censo dentro del Gobierno del Estado para conocer cuántas personas con discapacidad están empleados en las instituciones del Estado. Un grupo técnico conformado por la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, la Secretaría de Desarrollo e Integración Social, COEDIS y el DIF desarrollaron una metodología para poder revisar el perfil de cada puesto de la administración para evaluar su accesibilidad y hacerlos más accesibles a las personas con discapacidad y así implementar la nueva política de contratación de personal en el Poder Ejecutivo para alcanzar progresivamente el 3% comprometido de contrataciones a personas con discapacidad dentro del Gobierno del Estado.

Los próximos pasos identificados por la autoridad para dar continuidad y profundizar en el compromiso más allá del término del Plan de Acción son:

- Realizar el análisis y modificación de los perfiles de los puestos de la administración estatal conforme a la metodología determinada.
- Unificar las bases de datos del DIF, Secretaría de Salud y la Secretaría del Trabajo de beneficiarios de los servicios a personas con discapacidad.
- Hacer las gestiones correspondientes para etiquetar el presupuesto para poder operar la plataforma del Padrón Estatal de Habilidades de Personas con Discapacidad.

Cumplimiento

Conforme al testimonio de la persona de sociedad civil encargada de la implementación de este compromiso, hubo una falta de consenso sobre el significado del contenido del plan de acción y su alcance: no hubo consenso en lo que establecía el plan de acción, con lo

que las Secretarías responsables pensaban que debía ser el proyecto y con lo que sociedad civil quería lograr y esperaba se cumpliera. En este compromiso hubo confusión en la última meta, de si el gobierno se comprometía a adaptar el 3% de la plantilla laboral a personas con discapacidad o si se comprometía a contratar a ese mismo porcentaje de personas con discapacidad. Tampoco se definió bien a la autoridad encargada de cumplir esta meta, pues sea cual sea la interpretación que se tenga de la meta, los encargados son la Secretaría de Administración, y no la Secretaría del Trabajo. A pesar de la confusión, el porcentaje de cumplimiento de esta meta es del 83%, sin evidencias concretas que soportan el avance en cualquiera de las dos interpretaciones de la meta: ni en la contratación ni en la adaptación de puestos. Según el testimonio de sociedad civil, el Gobierno hizo un conteo de personas con discapacidad empleadas en el sector público. Conforme a este conteo hay 295 personas con discapacidad empleadas, muy lejos del 3% comprometido.

Las evidencias presentadas no demuestran el resultado del trabajo realizado, simplemente son un listado de lo que la autoridad reportó como realizado, con el porcentaje de cumplimiento que determinaron correcto, sin ninguna evidencia que sustente sus respuestas. Según informó el implementador de sociedad civil en entrevista para esta evaluación, la Subsecretaría de Planeación elaboró un informe titulado Propuesta de lineamientos técnicos para la inclusión de personas con discapacidad al empleo público, sin embargo no se presentó como evidencia de cumplimiento en el Tablero de Monitoreo.

Una de las actividades de la meta uno es la publicación de la plataforma al interior del CESPT para su revisión y para hacer los ajustes correspondientes. Llama la atención que en ninguna de las actividades posteriores se menciona el lanzamiento del sitio para el uso de los ciudadanos interesados. La plataforma[ix], crucial para hacer el registro y generar el padrón, fue entregada como evidencia de cumplimiento. Sin embargo, no acepta registros, la información no se puede consultar porque no existe, y en las ocasiones en que se consultó el sitio, éste no respondió. Por lo tanto, esto deja en duda el cumplimiento del compromiso conforme al nombre del mismo, más allá de las actividades particulares de cada meta, pues si no hay plataforma para el registro, difícilmente habrá un padrón de

habilidades. Según el testimonio de sociedad civil en entrevista para esta evaluación, la plataforma se hizo, pero no está en uso. Al cerrar el plan de acción, la Secretaría no continuó con la agenda del proyecto e incluso reportaron cosas que no son reales (Entrevista participante 13, octubre 2018).

COMPROMISO CUATRO

Padrón estatal de jornaleros agrícolas

El padrón de jornaleros agrícolas para el Estado de Jalisco es el tercer compromiso de la Secretaría del Trabajo que se incorpora al plan de acción de gobierno abierto. Al igual que los dos anteriores, también surge del CESPT. Este compromiso se alinea temáticamente con el eje de Empleo y Desigualdad sobre el cual se consultó, sin embargo no se alinea en objetivos a las problemáticas que más se mencionaron en la consulta pública.

Para la implementación, la Secretaría del Trabajo se coordinó con los 125 municipios del estado para la instalación de oficinas para recabar información para integrar el padrón, con la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET) , Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IIEG-J), y el Instituto Nacional de Migración (INM) quien no estaba contemplado al inicio pero aparece como actor en la documentación de rendición de cuentas al cierre del Plan de Acción. Por parte del sector social participaron: el Consejo Agropecuario de Jalisco, Partners of Americas A.C., Central Campesina Cardenista (CCC), Confederación Nacional Campesina (CNC), Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (CANADEVI) y Comité de Evaluación y Seguimiento de las Políticas del Trabajo (CESPT).

La problemática se identificó en el CESPT y fue adoptada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, quien después propuso que se incluyera dentro el plan de acción de gobierno abierto, al igual que los otros dos compromisos de la Secretaría del Trabajo. Los tres proyectos ya se estaban desarrollando previo a su incorporación al plan de acción. La planeación de cómo se iba a solucionar esta problemática se hizo en conjunto con organizaciones, ciudadanos y el sector privado, pero el plan de trabajo como tal y las

decisiones finales sobre lo que se iba a hacer lo definió unilateralmente la parte gubernamental (Entrevista participante 6, octubre 2018).

La creación de un padrón para jornaleros agrícolas es la solución propuesta por el CESPT y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para garantizar los derechos laborales del sector agrícola así como subsanar la falta de información sobre el número de jornaleros que laboran en Jalisco. El padrón de jornaleros pretende ser la base para generar estrategias con las empresas productoras agrícolas para mejorar la vinculación laboral y la calidad del empleo que ofrecen a los trabajadores. También permitirá formalizar las condiciones de empleo del sector agrícola, monitorear la movilidad de los jornaleros y empatar la oferta y la demanda de servicios públicos. El sector agropecuario de Jalisco es de los más importantes del país, y por lo mismo recibe jornaleros de todos los estados. Esta migración pone una carga muy fuerte en la provisión de servicios públicos por parte de los municipios, quienes no tienen la capacidad para proveerlos en las cantidades necesarias ante este nuevo contexto.

Para generar esta base de datos los municipios de las 12 regiones fueron clave en la identificación de jornaleros y en la captura de información conforme a una encuesta que se elaboró con el fin de generar el padrón. Como parte de las actividades realizadas para cumplir los objetivos, se capacitó a los ayuntamientos de cada región para recabar estos datos y fueron alimentando la plataforma. La plataforma también puede ser utilizada por cualquier persona para registrar sus datos. Una vez generado el padrón, se pretende utilizar la información para identificar necesidades y buscar recursos federales para poderlas atender. El objetivo último de la Secretaría es proteger a los jornaleros agrícolas en tanto derechos laborales y prestaciones.

Se acordaron tres metas para el cumplimiento de este compromiso, mismas que se reportaron al cierre del Plan de Acción con el 93% de cumplimiento por parte de los implementadores.

Tabla 5: Metas y actividades del compromiso cuatro				
Metas	Actividades	Resultados esperados	Entregables	Cumplimiento
Instalación de las primeras 65 (de 125) oficinas receptoras para empadronamiento en municipios	Instalación de primeras 65 oficinas municipales para empadronamiento (65/125)	Información no disponible	Información no disponible	100%
Levantamiento del censo de jornaleros y publicación de los módulos dentro del sistema que servirá para alimentación de la base de datos de Jornaleros Agrícolas	Inicio de captura en módulos de registro a través de plataforma digital	Información no disponible	Información no disponible	100%
	Registro de empresas	Información no disponible	Publicación de reglas de operación en plataforma	100%
Instalación de oficinas restantes en instalaciones y predios municipales	Instalación de oficinas municipales restantes (60/125	Información no disponible	Información no disponible	79%
Fuente: Elaboración propia con información del Tablero de Monitoreo y el Plan de Trabajo correspondiente al compromiso de Padrón estatal de jornaleros agrícolas, noviembre 2018. http://gobiernoabiertojalisco.org.mx				

Para cumplir estas metas, se reportaron las siguientes actividades realizadas como parte del cumplimiento de los compromisos (Plantilla de cumplimiento, 2017).

1. Se entregaron paquetes de información para la instalación de oficinas receptoras en todos los municipios del Estado. Estos paquetes incluyen documentación relevante, como los acuerdos de cabildo necesarios para la adhesión de los municipios al proyecto, la guía para el funcionamiento de la plataforma tecnológica así como los datos de acceso a la misma, y el cuestionario de registro para el empadronamiento.

2. Se realizó una prueba piloto de la plataforma en un municipio para probar los módulos de jornaleros y empresas.

3. Se realizó una gira a los municipios junto con el Gobernador de Jalisco y el Consejo Agropecuario de Jalisco para promover e impulsar el Padrón de Jornaleros.

4. Se firmó un convenio de colaboración entre el Consejo Agropecuario de Jalisco y la Secretaría del Trabajo para la capacitación y especialización de jornaleros.

Los siguientes pasos para continuar con el trabajo iniciado con este compromiso conforme a la misma plantilla de cumplimiento, además de la ampliación del empadronamiento de todos los jornaleros que trabajan en Jalisco, es darle mayor difusión a la plataforma para aumentar la participación de los diferentes sectores. Asimismo, falta habilitar los módulos de empresa, empadronamiento de empresas, vinculación laboral, visualización geográfica y la sección de estadísticas de la plataforma.

Cumplimiento

En entrevista con los implementadores responsables del compromiso, estos afirman que el compromiso se cumplió casi en su totalidad conforme a los objetivos planteados en el plan de acción, sin embargo la meta final no es solamente el entregable estipulado en el plan de acción, sino es lograr que esté completo el padrón. En ese sentido, llegaron a 20% de cumplimiento respecto de la meta final. Esto se debe, dicen, a dos factores: a la rotación que hubo de Secretarios (tres en un año), pues se perdió el hilo y el compromiso inicial con el proyecto así como a restricciones presupuestales. El 80% restante consiste en capturar los datos y hacer un diagnóstico sobre la situación de los jornaleros, así como publicitar la plataforma para que se utilice. Cuando cerró el plan de acción, los trabajos en el compromiso continuaron. La plataforma se ha seguido alimentando y se ha ido modificando con base en lo que no ha funcionado. Asimismo se está trabajando en un manual de uso para que el proyecto sea adoptado por la nueva administración.

Según los entrevistados, el compromiso funcionó porque es una herramienta que se le está acercando al usuario; ya dependerá del usuario utilizarla y hacer exigibles sus derechos. (Entrevista participante 6, octubre 2018). Como parte de la revisión para esta

evaluación se hizo una revisión de las evidencias así como de los productos generados como parte de los compromisos. Se revisó la plataforma[x] para registrar los datos y esta es inaccesible, pues no demuestra los datos sin que se inicie sesión y no se puede iniciar sesión sin un registro, y no hay opción para registrarse y entrar a la plataforma.

Conforme a lo reportado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social al cierre del plan de acción en diciembre 2017, había 45 registros en la plataforma y 5 empresas registradas. Esto se debe en gran parte al diseño de este proyecto: la Secretaría del Trabajo no era del todo dueña de los procesos necesarios para su cumplimiento, pues dependían casi en su totalidad de la voluntad de los ayuntamientos para recabar y registrar la información de los jornaleros en el padrón. Incluso en el proceso de entrevistas los implementadores, al preguntarles sobre el cumplimiento del proyecto como tal, más allá de las actividades planteadas en plan de trabajo, dicen que tiene un 20% de avance, pues el 80% restante consiste en capturar datos y en publicitar la plataforma para que se utilice.

La tercera meta del compromiso, al cierre del plan de acción, tenía 79% de avance; esto significa que se han instalado la mayoría de las 60 oficinas municipales restantes que les ayudarán a recabar la información de los jornaleros agrícolas para generar el padrón y, de allí, poder empezar con estrategias y programas para garantizarles sus derechos laborales. Este compromiso está basado en varios supuestos, el más importante y del cual depende el funcionamiento y la utilidad del compromiso es que los municipios vayan a recabar los datos necesarios y poner a trabajar esa información en programas y políticas públicas para beneficio de los jornaleros agrícolas, así como esperar que los sectores participantes utilicen la información para generar las estrategias que la Secretaría espera que sucedan. Conforme a la plantilla de cumplimiento de este compromiso, los implementadores gubernamentales afirman que los elementos de gobierno abierto que predominaron fueron la participación y la co-creación, puesto que los sectores involucrados en este compromiso serían los responsables de crear el padrón, su contenido y registrar a los trabajadores. Una vez que el padrón tenga suficientes datos con los cuales trabajar, será responsabilidad de los sectores involucrados de generar estrategias en conjunto para mejorar las condiciones de vida de los jornaleros agrícolas y sus familias. En

otras palabras, el cumplimiento y la utilidad misma del padrón no dependen de la Secretaría, sino de los beneficiarios e interesados en la información que se genere. Así, más que generar una herramienta que ayude a resolver un problema, se generó una herramienta para recabar información que pudiera o no ser útil en resolver problemas que los ayuntamientos pudieran o no tener. Aún cuando la falta de garantía de derechos laborales para los jornaleros agrícolas es un problema real, no se resuelve a través de un padrón u otras herramientas de diagnóstico, sino a través de acciones proactivas y de incentivos para que los empleadores garanticen los derechos, y los municipios provean los servicios básico necesarios.

COMPROMISO CINCO

Plataforma digital para la formación continua de docentes

El compromiso de crear una plataforma digital para la formación continua de docentes[xi] nació de la necesidad de mejorar la calidad en la educación en Jalisco. El propósito es que los agentes educativos (docentes, asesores técnicos pedagógicos, directivos y supervisores) tengan acceso al material educativo que los ayude a formar los conocimientos y habilidades para acreditar los exámenes de ingreso, promoción, permanencia y reconocimiento, proveerles material introductorio para su ejercicio profesional y que adquieran las competencias necesarias para completar su desarrollo profesional. Estos cursos deben atender las necesidades de cada uno de los agentes educativos mencionados para mejorar la calidad de la formación docente y por tanto, de la educación Esta plataforma cumple con el doble propósito de acercar los contenidos a los padres de familia para que conozcan las materias que llevan los alumnos en las escuelas (Entrevista participante 4, octubre 2018).

La reforma educativa introdujo nuevos criterios de evaluación a partir de indicadores preestablecidos para mejorar el sistema educativo a través de una selección de los docentes con mejores competencias. Es por esto que es necesario trabajar en el desarrollo personal y profesional de cada profesor. Así, esta plataforma pretende dotar a los agentes educativos de las capacidades para acreditar las evaluaciones conforme a los perfiles, parámetros e indicadores del Sistema del Servicio Nacional Profesional Docente y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Esta plataforma no tiene la finalidad de evaluar el conocimiento adquirido para no entrar en conflicto con las evaluaciones que realiza el INEE. El problema que pretende resolver es la baja calidad de la educación en Jalisco causadas por las carencias en la formación docente evidenciadas por los procesos de evaluación requeridos por la Ley General del Servicio Profesional Docente.

De esta manera, este proyecto surge de prioridades institucionales, de necesidades creadas por la Reforma Educativa, y de una deficiencia en la provisión de servicios. El trabajo de capacitación a docentes es algo que la Secretaría ya hacía, sin embargo se digitaliza para ampliar su alcance y es cuando entra como parte de un compromiso del plan de acción de gobierno abierto. Asimismo, corresponde con el eje temático de Educación consultado a la población y aborda una de las problemáticas identificadas por la ciudadanía en este proceso de consulta: insuficiencia de maestros capacitados.

El compromiso adquirido por parte de la Secretaría de Educación Jalisco para el Plan de Acción de Gobierno abierto tiene dos componentes. El primero es "diseñar metodologías y co-crear una plataforma digital orientada a la capacitación docente, incluyente y de calidad, que permita conocer, compartir y promover experiencias exitosas e innovadoras para la construcción de entornos de aprendizaje, la gestión y administración escolar, y otros temas relevantes para la construcción de escuelas de calidad" (Plan de Acción Jalisco, 2017).

La Dirección General de Formación Continua para Profesionales de la Educación es la encargada de atender a los agentes educativos en cada dimensión de la formación y da atención a aproximadamente 55,247 de ellos (47,797 docentes, 5,800 directivos, 1,000 supervisores y 650 asesores técnicos pedagógicos). Normalmente se atiende al 45% de los docentes que están en o cerca de la Zona Metropolitana de Guadalajara, dejando al 55% desatendido principalmente por las dificultades logísticas que implica impartir capacitaciones y cursos fuera de Guadalajara. Además, cada uno de los usuarios tiene requerimientos de espacio y tiempo distintos; una plataforma digital elimina las barreras de acceso pues pueden capacitarse en cualquier lugar y momento. Asimismo, impartir capacitaciones de manera virtual ayuda a combatir el analfabetismo digital padecido por al menos 10% de los usuarios que en ocasiones es la causa de su desempeño bajo en las evaluaciones (Secretaría de Educación Jalisco, 2017). La existencia de una plataforma como estas resuelve la necesidad de capacitación a docentes, pues amplía el acceso por medio de la tecnología para que el docente pueda tomar las capacitaciones conforme lo permita su agenda y en el lugar donde vive, evitando así traslados a la capital del estado

para recibir capacitación, o no recibir capacitación por no tener las facilidades para trasladarse (Entrevista participante 4 octubre, 2018).

Los actores encargados e involucrados en el proceso de implementación de este compromiso fueron, por parte del gobierno, la Secretaría de Educación Jalisco, a través del Despacho del Secretario, la Unidad del Servicio Profesional Docente, la Dirección General de Formación Continua, Dirección General de Tecnologías de la Información, la Dirección de Tecnología en el Aula, representantes de la Sección Sindical Estatal 47 y de la Sección Sindical Federal 16. La SubSecretaría de Planeación participó como representante del Secretariado Técnico Local y como coordinador de las dependencias del gobierno del Estado participantes en el plan de acción. Por parte de sociedad civil participaron Mexicanos Primero, Codeando Guadalajara. Como parte del Secretariado estuvieron Corporativa de Fundaciones, Coparmex Jalisco, la Universidad Panamericana, ITESO y el ITEI. En este espacio de seguimiento e implementación las OSC tuvieron oportunidad de hacer observaciones que se discutían, pero al final fue la entidad gubernamental quien decidía si las observaciones eran o no pertinentes y si se incluían (Entrevista participante 4, octubre, 2018). Si bien sí hubo apertura a la participación de sociedad civil, no necesariamente se tradujo en co-creación ni toma de decisiones en conjunto. La documentación sobre el proceso de implementación de este compromiso hace un recuento de las modificaciones que sufrió el proyecto gracias al elemento de participación ciudadana que tuvo este proyecto por ser parte del plan de acción de gobierno abierto. Las sugerencias de sociedad civil versaron más sobre la estructuración del proyecto que sobre el contenido: “se requiere hacer cambios en algunos enunciados y orden de las metas y acciones… con el propósito de ejecutar los procesos necesarios con una lógica secuencia y pertinente desde la visión de la Dirección de Proyectos, para el logro de las metas de este compromiso” (Secretaría de Educación Jalisco, 2017).

La justificación para dicho cambio es que todo proyecto deberá apegarse a una planeación y administración conforme a los estándares más elevados en la materia. Esto propició que se replantearan el orden y redacción de las metas propuestas en un principio para el plan de trabajo del compromiso para clarificar la lógica y el orden en que debían

suceder las metas. Estos cambios fueron positivos para el desarrollo del proyecto, pero no tuvieron impacto en los objetivos que el compromiso pretendía cumplir.

Tabla 6: Metas y actividades del compromiso cinco

Metas	Actividades	Resultados esperados	Entregables	Cumplimiento
Elaboración y aprobación de la propuesta de proyecto ejecutivo para el desarrollo de la Plataforma de Formación Continua para Profesionales de la Educación en Jalisco	Elaboración del proyecto ejecutivo	Información no disponible	Información no disponible	100%
	Análisis y selección en colaboración con la sociedad civil, de los contenidos formativos para el pilotaje (proyecto de enseñanza), y propuesta de paquete de formación en plataforma para Jalisco en 2018	Información no disponible	Información no disponible	100%
Diseño e implementación de la versión para pilotaje, de la plataforma para la formación continua de los profesionales de la educación	Diseño de la plataforma para la formación continua en colaboración con la sociedad civil, en su versión piloto	Información no disponible	Información no disponible	100%
	Generación de contenido curricular para la plataforma, ajustado al nuevo formato de formación "Proyecto de Enseñanza"	Información no disponible	Información no disponible	100%

Tabla 6: Metas y actividades del compromiso cinco				
	Presentación de la plataforma tecnológico y lanzamiento de pilotaje por parte de la Secretaría de Educación	Información no disponible	Información no disponible	100%
	Revisión y retroalimentación de Plataforma para pilotaje por parte de la sociedad civil	Información no disponible	Información no disponible	100%
	Ajustes a plataforma para pilotaje con base en retroalimentación obtenida por parte de la sociedad civil	Información no disponible	Información no disponible	100%
Liberación y operación (puesta a punto) de la plataforma en la Secretaría de Educación del Estado de Jalisco	Instalación y liberación de plataforma en infraestructura propia de la Secretaría de Educación Jalisco bajo el esquema web	Información no disponible	Información no disponible	100%
	Capacitación al personal académico encargado de gestionar los contenidos formativos en la Plataforma	Información no disponible	Información no disponible	100%
	Diseño de una estrategia de social media para difusión y posicionamiento de la Plataforma	Información no disponible	Información no disponible	100%

Tabla 6: Metas y actividades del compromiso cinco				
	Lanzamiento oficial de la Plataforma de Formación Continua para Profesionales de la Educación	Información no disponible	Información no disponible	100%
Evaluación del impacto y pertinencia de la Plataforma tras la primera fase de pilotaje	Diseño de los indicadores e instrumentos para monitoreo y evaluación de los resultados obtenidos en el pilotaje	Información no disponible	Información no disponible	100%
	Publicación de los resultados de impacto y pertinencia derivados de la evaluación de la Plataforma de Formación Continua tras primera fase de pilotaje	Información no disponible	Información no disponible	100%
Fuente: elaboración propia con información del Tablero de Monitoreo y plan de trabajo del compromiso cinco. http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/				

Al cierre del Plan de Acción, las cuatro metas reportaban el 100% del cumplimiento. El resultado reportado por los implementadores es que la plataforma se ha convertido en referente[xii] a nivel nacional, pues profesores de otros estados de la República utilizan la plataforma para abordar temas de capacitación docente para la evaluación de su desempeño.

Cumplimiento

La plataforma para capacitación continua de docentes es una plataforma funcional y en uso por los profesores. La principal preocupación por parte de los involucrados en el compromiso es que la plataforma tuviera contenidos relevantes. Según el funcionario

implementador entrevistado, este objetivo se cumplió. Sin embargo, conforme a la sociedad civil invitada a la mesa de implementación, los contenidos pudieron ser más innovadores y relevantes con una perspectiva de largo plazo, pensada en transformar la manera de educar conforme a las necesidades del futuro, y no solamente cumplir con lo mínimo. Asimismo, las OSC manifestaron preocupación al seguimiento y continuidad del compromiso por medio de un plan que pudiera corregir y ajustar lo que no funcionara e incluir herramientas donde los maestros pudieran compartir prácticas entre ellos y aprender unos de otros.

Durante la fase de pilotaje de la plataforma se capacitaron a 2,375 docentes. Asimismo se hizo una encuesta de satisfacción a 286 usuarios como mecanismo de retroalimentación y mejora continua para mantener la plataforma vigente. De este universo de participantes el 60.5 e identificaron como docentes y 74.1% tomaron algún curso de la plataforma. En términos generales, según el análisis de los resultados elaborado por el ITEI, la experiencia con la plataforma es buena así como la calidad de los contenidos, que eran útiles y aplicables para su práctica (Secretaría de Educación Jalisco, 2017).

El funcionario implementador afirma que los alumnos tuvieron mejores calificaciones en pruebas nacionales gracias a esta capacitación que se hizo a los maestros, no solo a través de la plataforma, sino también en los cursos presenciales. Si bien no es logro únicamente de la plataforma ni de este compromiso de gobierno abierto, el proyecto sería más rico si se lograra hacer una evaluación de impacto donde se correlacionen estas dos variables: la capacitación a docentes y la mejora en el desempeño de los alumnos en pruebas nacionales.

El resultado esperado de la plataforma de docentes se cumplió: que los docentes tuvieran acceso a cursos de capacitación en todo momento y desde todo lugar.

La relevancia para gobierno abierto de este compromiso es que se utilizaron tecnologías de la información y formas innovadoras para brindar capacitación a los docentes y así mejorar la provisión de un servicio. Queda pendiente, cuando sea momento,

de evaluar este impacto y ver si efectivamente hubo mejora en la provisión del servicio de educación pública.

COMPROMISO SEIS

Ampliación de la cobertura de educación media superior con base en las necesidades y vocaciones productivas regionales

Este compromiso responde al eje de educación y la problemática identificada dentro de la consulta ciudadana de falta de acceso a la educación pública. La Secretaría de Educación Jalisco se comprometió a ampliar la cobertura de educación media superior en 3% a través de la construcción de 10 escuelas preparatorias regionales. Asimismo, se comprometieron a reorientar la oferta educativa de esos nuevos planteles con base en las vocaciones productivas y socioculturales de cada región.

La autorización de nuevos planteles solamente se da con base en la demanda y necesidad educativa identificada y el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Jalisco (CECyTEJ) es quien lleva a cabo los estudios necesarios para la identificación de la demanda, y la identificación del predio para la construcción el plantel. El CECyTEJ también realiza estudios sobre las vocaciones regionales de la zona para, a partir de allí, determinar la oferta temática de estudios. (Entrevista participante 10, octubre 2018). La diferencia entre las actividades normales en el desarrollo de este proyecto y las que surgieron por ser parte del plan de acción de gobierno abierto es que, para los planteles restantes, participó la ciudadanía en la identificación de las vocaciones regionales, pues anteriormente era el CECyTEJ quien lo determinaba. Este proyecto se incluyó en el plan de acción porque se pudieron identificar algunas actividades en las cuales podía participar la ciudadanía.

En este compromiso participaron por parte del gobierno la Secretaría de Educación Jalisco, el CECyTEJ y el Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Jalisco.

Por parte de sociedad civil participaron Mexicanos Primero Jalisco, Fundación EDUCO y Codeando Guadalajara. Como representantes del Secretariado Técnico Local estuvieron la SubSEPLAN, Coparmex Jalisco, ITESO y la Universidad Panamericana.

Las metas y actividades de este proyecto se adecuaron para incluir las aportaciones de sociedad civil en la identificación de la vocación productivos de las regiones. Se hizo mucho énfasis en la participación ciudadana en la elección de la oferta educativa de cuatro de los diez planteles conforme a las vocaciones económicas en las inmediaciones de los planteles. Como se puede apreciar en la siguiente tabla, se hizo un esfuerzo por consultar a las regiones y analizar información estadística para definir las vocaciones, dado que gran parte de este compromiso consistió en la construcción de planteles nuevos, ya previamente ubicados por las autoridades.

Tabla 7: Metas y actividades del compromiso seis

Metas	Actividades	Resultados esperados	Entregables	Cumplimiento
Establecimiento de las mesas de diálogo para la instalación de infraestructura educativa en Educación Media Superior significativa en tres regiones del estado de Jalisco.	Reunión con cúpulas empresariales para consulta de necesidades generadas en base al vocacionamiento productivo regional	Información no disponible	Información no disponible	100%
	Consulta en regiones a través de Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE)	Información no disponible	Información no disponible	100%
	Presentación y análisis de plataforma cartográfica de CODEANDO Guadalajara	Información no disponible	Información no disponible	100%
Construcción de la infraestructura educativa acorde a las conclusiones	Ubicación de predios y formalización de estatus legal	Información no disponible	Información no disponible	100%

Tabla 7: Metas y actividades del compromiso seis				
establecidas por cada mesa de diálogo.	Inicio de construcción de tres planteles: 2 en Región Altos Norte y uno en Región Valles	Información no disponible	Información no disponible	100%
Puesta en marcha del proceso de ingreso de la primera generación de cada centro educativo nuevo	Inscripción de grupo en uno de los planteles en Región Altos Norte (Lagos de Moreno o San Juan de los Lagos)	Información no disponible	Información no disponible	100%
Ampliar la cobertura de la demanda en educación media superior en un 3%	Tres primeros planteles de educación media superior terminados	Información no disponible	Información no disponible	42%
Continuar con la instalación de mesas de diálogo regionales para la instalación de infraestructura educativa del nivel medio superior en siete regiones del estado de Jalisco a lo largo de 2018.	Los 7 planteles regionales restantes inician obras	Información no disponible	Información no disponible	66%
	Entrega final de los 7 planteles restantes	Información no disponible	Información no disponible	0%
Fuente: elaboración propia con base en el Tablero de Monitoreo y el plan de trabajo correspondiente al compromiso de Ampliación de la Cobertura de Educación Media Superior con base en las necesidades y vocaciones productivas regionales, diciembre 2018. http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/				

Las Organizaciones de la Sociedad Civil y el sector privado permitieron fortalecer las acciones contempladas en este proyecto. Una de las mayores aportaciones a este compromiso fue el de Codeando Guadalajara, quien propuso usar una plataforma digital desarrollada por ellos para hacer cruces de información y así visualizar las actividades económicas en cada zona donde se planeaba construir un plantel educativo[xiii]. Esta plataforma permitió visualizar en un mapa las ubicaciones y la actividad económica en la zona conforme a información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). La determinación de las carreras a impartirse conforme a las actividades económicas de las regiones también se nutrió con estudios de la Secretaría de Educación y consultas

realizadas por la SubSEPLAN a través de los Comités Regionales de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) de las regiones Altos Norte y Valles.

Coparmex Jalisco y Mexicanos Primero también realizaron un análisis de las vocaciones conforme a toda la información disponible para los planteles que estaban por iniciar su construcción y determinaron que la propuesta de vocaciones de la Secretaría de Educación era la adecuada. Conforme a este mismo análisis sugirieron desarrollar procesos de documentación del trabajo realizado en la mesa así como documentar los criterios que se utilizaron para seleccionar la ubicación de los nuevos planteles educativos y para la selección de la oferta educativa. Asimismo, para el cierre del plan de acción se acordó generar sugerencias metodológicas para crecer la infraestructura educativa en el mediano y largo plazo, esto es, para que el trabajo realizado en estas mesas trascendiera más allá de un compromiso específico de un plan de acción de gobierno abierto. Con este mismo espíritu de trascendencia, se acordó realizar una declaratoria conjunta que hablara de la necesidad de adecuar la oferta educativa a las demandas laborales y actividades económicas de las regiones para presentarla en la Conferencia Nacional de Gobernadores para reformar el sistema a nivel nacional (Plantilla de cumplimiento, 2017).

Cumplimiento

Si bien se incluyeron en este compromiso la construcción de los planteles y la identificación de la vocación económica de las regiones para adaptarlas a la oferta educativa como objetivos, lo único que cambió en el desarrollo del proyecto gracias a la inclusión en el plan de acción fue la manera en la que se identificó la vocación de las regiones donde se construyeron los planteles. En realidad, con o sin el plan de acción, este proyecto se hubiera desarrollado exactamente igual, pues los lineamientos son nacionales e inamovibles. Para los funcionarios implementadores, la participación de sociedad civil validó su trabajo y enriqueció la definición de las vocaciones regionales, pues les permitió tener una incidencia más cercana en las comunidades donde se construyeron los planteles.

Incluir el proceso de construcción como meta del plan de acción es lo que le da a este compromiso en nivel tan bajo de cumplimiento; sin embargo, las actividades en las cuales sí se pudo tener incidencia muestran un cumplimiento de 100%.

COMPROMISO SIETE

Plataforma para la publicación de contrataciones del Gobierno del Estado de Jalisco

El compromiso consistió en crear una plataforma de contrataciones abiertas conforme al Estándar de Datos Abiertos de Contrataciones Públicas propuesta por el Open Contracting Partnership (OCP). Este proyecto se enmarca en una coyuntura muy particular, que es la entrada en vigor de la nueva Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios; el objetivo es que esta plataforma cumpla con estos nuevos lineamientos además de con el estándar de datos propuesto por OCP. El estándar de datos para las contrataciones abiertas es un estándar que establece los mínimos de información que deben publicarse sobre el proceso de contrataciones públicas, desde su planeación hasta su implementación, en formato de datos abiertos y siguiendo una estructura que permita el mejor uso de los datos y toda la información que se genera durante el proceso de compras.

Este compromiso, según el recuento de la entidad implementadora, fue decisión del Gobernador, por lo que el compromiso adquirido es de muy alto nivel; se pudo haber cumplido el compromiso con una plataforma que ya existía y se exigía por ley, pero gracias a que el proyecto fue parte del plan de acción de gobierno abierto, se fue más allá y buscaron un estándar internacional y se utilizaron tecnologías de desarrollo más modernas para que el proyecto tuviera mayor impacto (Entrevista participante 8, Octubre 2018).

Así, este compromiso adquirido por el gobierno del Estado en el tema de combate a la corrupción se alinea a dos de las problemáticas identificadas en la consulta:

- Falta de transparencia en el uso y manejo de recursos públicos.

- Desvío de fondos públicos.

Si bien esta temática se trabajó en las mesas de expertos posteriores a la consulta, la solución que el gobierno encontró a esto fue, nuevamente, empatar proyectos y prioridades de la administración con las problemáticas emanadas de la consulta pública. Para este compromiso, se identificó este proyecto que estaba en desarrollo dentro de la administración estatal y que, además de todo, su existencia se exigía por ley. Además de la naturaleza misma del compromiso y su compatibilidad con los principios de gobierno abierto, se abrieron los procesos de implementación del proyecto a la ciudadanía a través de los comités de seguimiento entre los diferentes actores involucrados donde se iban haciendo recomendaciones, acuerdos y presentación de resultados.

El responsable de la implementación de este compromiso es la SubSecretaría de Administración de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno del Estado a través de la Dirección General de Innovación y Gobierno del Estado. Por parte de sociedad civil participó Codeando Guadalajara. Por parte de los miembros del Secretariado Técnico Local para dar seguimiento al avance del compromiso participaron Coparmex Jalisco y la Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara (CANACO). En este compromiso particularmente se coordinaron con la oficina de Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Oficina de la Presidencia de la República, con Transparencia Mexicana y con Open Contracting Partnership (OCP), una organización internacional que promueve el estándar de compras abiertas, el cual implementaron como estándar para el diseño de esta plataforma. En la práctica, los responsables de la implementación fueron la Dirección General de Innovación y Gobierno Digital y un equipo del área técnica de desarrollo, la primera como coordinador del proyecto y la segunda como desarrollador.

Según la descripción del funcionario implementador, la plataforma previó una interfaz amigable al usuario donde éste puede consultar la información relacionada sobre el proceso de contrataciones, darle seguimiento, generar insumos propios a partir del cruce de información y conocer el resultado final. La información cargada a la plataforma está en datos abiertos y tiene una herramienta de visualización que genera gráficas y formas

amigables de lectura de la plataforma así como la manipulación libre de esos datos por parte del ciudadano para que éste pueda generar valor a partir de esa información. Esta misma plataforma está conectada a la plataforma de datos abiertos del Estado y se retroalimenta en tiempo real, de esta manera esta información está disponible desde dos portales (Entrevista participante 8, octubre 2018).

El resultado último que se pretende alcanzar con esta plataforma de contrataciones abiertas es optimizar recursos, simplificar procesos y reducir los tiempos de los mismos procesos, además de aumentar la transparencia y rendición de cuentas en los procesos de compras gubernamentales.

Tabla 8: Metas y actividades del compromiso siete

Metas	Actividades	Cumplimiento
Aportación de requerimientos del usuario	Inicio de los trabajos de seguimiento a la implementación del compromiso: Plataforma para la publicación de contrataciones del Gobierno del Estado de Jalisco	100%
	Presentación del plan de trabajo desarrollado por la Dirección General de Innovación y Gobierno Digital de la SEPAF, hacia la implementación del Compromiso de la Plataforma	100%
	Establecer un método de control y seguimiento a los acuerdos que surjan durante la etapa del diseño de la plataforma	100%
	Definición de estrategia de trabajo entre las instituciones públicas y privadas, para la organización y desarrollo de mesas de trabajo compromiso de Compras Abiertas.	100%
Formulación del diseño	Apertura de datos mediante la implementación del estándar de contrataciones abiertas y definición de cobertura a publicar.	100%
	Someter a aprobación de los integrantes de la mesa el Look & Feel de Contrataciones Abiertas	100%

Tabla 8: Metas y actividades del compromiso siete		
	Presentar el avance de la etapa 4 del desarrollo técnico del estándar de contrataciones abiertas. (Avance del sistema actual de compras, SEA)	100%
Ampliación de la plataforma para incorporación de todos los procesos de compra, adjudicación y licitación pública ejercidos por el Gobierno del Estado de Jalisco	Desarrollo y despliegue de servicios ESB para la integración del Sistema Estatal de Compras (SEA) con el estándar de OCDS. Pruebas de estrés de los dos desarrollos anteriores.	100%
	Presentación del cambio de arquitectura de software que derivaron del primer taller de contrataciones abiertas	100%
	Desarrollo y despliegue de la aplicación de transformación de información del Sistema Estatal de Compras (SEA, aplicado únicamente a compras con presupuesto estatal) al estándar de OCDS.	100%
	Modificaciones al Sistema Actual de Compras (SEA) para inter-operar con la aplicación de transformación.	100%
	Desarrollo de la API de OCDS	100%
	Desarrollo del Portal de OCDS Jalisco	100%
	Lanzamiento y puesta a punto de la plataforma OCDS, Jalisco	100%
Fuente: elaboración propia con información del Tablero de Monitoreo, diciembre 2018. http://gobiernoabiertojalisco.org.mx. Nota: el plan de trabajo para este compromiso no está disponible en el Tablero de Monitoreo, por lo que no tiene detalle de resultados esperados ni entregables.		

Durante el proceso de implementación se compartía previamente toda la información necesaria para que en las reuniones de seguimiento solamente se disiparan dudas y se tomaran decisiones sobre los avances. Tomar decisiones en esta mesa no era sencillo, pues el estándar marcaba la pauta y era difícil salirse de lo que se establecía allí, pues el Gobierno buscaba que se le reconociera a Jalisco su apego al estándar de OCP. Con los lineamientos que establece la Ley de Compras y los requisitos para cumplir al pie de la letra con el estándar de OCP, parece que no quedó mucho espacio para crear e

innovar con sociedad civil durante el proceso de implementación del compromiso. Incluso, parece que seguían dos agendas, las actividades y tiempos marcados en el plan de acción, y aquellos marcados por el estándar de datos de compras abiertas.

Cumplimiento

Si bien se reporta 100% del cumplimiento de este compromiso al cierre del plan de acción, se basaron en el cumplimiento de las metas establecidas. Sin embargo, al preguntarle al funcionario implementador el nivel de cumplimiento que creía tenía el proyecto integralmente, más allá del plan de acción, respondió que cerca de 90%, pues faltó la implementación y dar a conocer la plataforma al interior de la administración para su uso. Incluso el implementador, a 10 meses del cierre del plan de acción, desconoce si estas actividades se llevaron a cabo durante este tiempo. El proceso de implementación ya no está a cargo de la dirección que se encargó de su desarrollo, entonces esa fractura en responsabilidades genera desapropiación no solo de la continuidad del proyecto, sino de su funcionamiento y sus resultados. En entrevista, la persona encargada del desarrollo esperaba tener el 100% del proceso finalizado al 31 de diciembre 2017 para que al día de hoy estuvieran cargadas todas las compras de la plataforma y ésta empezara a funcionar en tiempo real.

La meta tres establece que se incorporarán todos los procesos de compra a la plataforma, sin embargo, sólo se pre-cargaron las compras de 2017 y para realizar las pruebas del funcionamiento de la plataforma. Al momento de escribir esto, se hizo una revisión de la plataforma y no parece haber avance visible respecto de lo que se reportó al cierre del plan de acción. La razón por la cual el sistema no está en tiempo real y a disposición de todo el mundo no es por falta de voluntad. Las compras sí son públicas pero no a través de este portal, sino a través de otro sistema, y este proceso de migración de un

sistema a otro es lo que ha entorpecido el proceso (Entrevista participante 8, octubre, 2018). Dentro de las actividades descritas en el tablero de monitoreo para este compromiso, hay una actividad que prevé el *Desarrollo y despliegue de la aplicación de transformación de información del Sistema Estatal de Compras (SEA, aplicado únicamente a compras con presupuesto estatal) al estándar de OCDS*. Una revisión rápida al Sistema Estatal de Compras (https://compras.jalisco.gob.mx/) evidencia la falta de formatos amigables y datos abiertos para consultas y revisión de los procesos de compra en tiempo real; aún así, está reportada con el 100% de cumplimiento. No solo es evidente la falta de cumplimiento de esta meta, a pesar de reportar 100%, sino también resalta la falta de seguimiento e implementación de las acciones realizadas, sintomática de gran parte del proceso de implementación de este plan de acción. Pero sobre todo, la falta de cumplimiento respecto del objetivo principal del compromiso, que según el plan de acción es: *Dar a conocer al ciudadano los procesos de compra, licitaciones públicas, adjudicaciones, y selección de proveedores en el Estado de Jalisco a través de una plataforma digital en formato de datos abiertos y con ello evitar el mal uso de recursos públicos*. ¿Cómo se puede evitar el mal uso de los recursos públicos si la información no solamente no es en tiempo real, sino que es información de licitaciones ya concluidas?

Como en los otros compromisos de este plan de acción, el cumplimiento se basó en la realización de las actividades que, más que generar resultados que abordaran la problemática, generaron productos. Si bien la construcción de una plataforma con un estándar internacional de datos abiertos es un buen inicio, esta plataforma no es más que una de consulta de información con información de ejercicios fiscales anteriores, ni siquiera se ha subido la información de las compras que se han realizado en este año en curso. En la plataforma no es posible determinar si la totalidad de los contratos disponibles (317) son la totalidad de contratos realizados durante ese periodo; como no es claro se puede llegar a pensar que es una selección aleatoria y arbitraria de las contrataciones. También hay que resaltar en este compromiso la existencia de dos portales que no han sido unificados: el desarrollado para este compromiso de gobierno abierto con el fin de que se pudieran consultar licitaciones pasadas en formatos de datos abiertos, y el Sistema Estatal de Compras, que es el que sigue funcionando y no se ha

adaptado a los estándares internacionales propuestos por el OCP para generar transparencia y rendición de cuentas reales en los procesos de compras gubernamentales; esta plataforma informa, no rinde cuentas. En palabras de uno de los funcionarios implementadores de este compromiso, si la planeación se hubiera hecho desde el principio, coordinadamente con la implementación del nuevo sistema de compras, entonces el nuevo sistema de compras ya estaría al 100%.

Según el funcionario implementador, se logró tener una plataforma digital, completamente funcional con un estándar y reconocimiento de Open Contracting Partnership. Si bien se reconoce que cumple con un estándar internacional de publicación de información, no queda claro si este esfuerzo transformó el sistema de compras públicas de Jalisco o si se establecieron nuevas reglas y procesos, o si se vaya realmente a implementar este estándar en todo el sistema de compras y no solo en lo que parece ser una prueba que hicieron con el estándar. Sin duda, el primero paso es publicar la información en datos abiertos, pero no existe la certeza de si todos los procesos están siendo objetos del mismo estándar o si lo que está publicado son la totalidad de procedimientos de 2017 o solamente una muestra aleatoria (o seleccionada) de los procesos de compras. Lo que está disponible es informativo y solamente de licitaciones pasadas, no se pueden ver los procesos activos ni en tiempo real. Y de la información que está cargada, no es la más reciente y no es claro si está completa. ¿Para qué una plataforma de compras abiertas si no se puede monitorear el proceso de licitaciones? En la plataforma no hay información sobre qué tanto se ajustaron los procedimientos al interior, por más que sea una cuestión obligatoria por ley, para hacer que estos procedimientos fueran permanentes.

RETOS EN EL CUMPLIMIENTO

Retos en el cumplimiento

Cada compromiso tuvo condiciones, procesos y dinámicas distintas para su implementación, así como retos y obstáculos particulares. Sin embargo, se pueden identificar tendencias que afectaron a la mayoría de los compromisos en mayor o menor medida así como áreas de oportunidad.

1. ¿Cumplir actividades o alcanzar resultados?

El *leitmotiv* del proceso de implementación de los compromisos del plan de acción es justamente la confusión entre cumplimiento de actividades y la obtención de resultados. Si bien el porcentaje de cumplimiento conforme a la conclusión de actividades es muy alto, la sensación de utilidad de los productos obtenidos es baja. Entre los entrevistados se percibe una sensación de orgullo por un logro que no necesariamente se vincula con los resultados obtenidos con los compromisos. Contrario a lo que se pudiera pensar, este resultado es en sí mismo positivo. Reconocen el esfuerzo de coordinación entre dependencias de gobierno y de éstas con actores de la sociedad civil y la voluntad de llegar a acuerdos y de sentarse en una mesa a dialogar. Pero cuando se habla de los resultados del plan de acción como tal, la sensación que se percibe es de incumplimiento, ya que los proyectos, a pesar de haber cumplido casi en su totalidad con las metas y actividades comprometidas y en un lapso de tiempo muy corto, casi ningún proyecto llegó a implementarse o a operar, y quedaron lejos de abordar la problemática para la cual fueron creados.

El cumplimiento se evaluó conforme a la realización de las actividades y no conforme a solución de un problema. Si desde un inicio no se plantean las metas en términos de resultados concretos y no de actividades, entregables o productos, difícilmente se llegará a los resultados intencionados. Tal como sucedió con este plan de

acción, que el desarrollo de los proyectos concluyó con el cierre del mismo, si se hubieran planteado las metas a cumplir en términos de resultados y de impacto, serían, por un lado, más difíciles de cumplir, pero por el otro, generaría más compromiso hacia provocar los resultados y no solo a cumplir actividades. En términos de incentivos, los implementadores no hubieran dado por concluido el proyecto al cierre del plan de acción que los regía, sino que hubieran continuado trabajando hacia la consecución de esas metas. Además, plantear las metas en términos de impacto genera un entendimiento común de hacia dónde va dirigido el proyecto, cambia la definición misma de la meta, cómo se reportan los avances, genera un estándar de cumplimiento conforme a lo que se quiere lograr: la solución de un problema público.

2. Cumplimiento sin evidencia

Como se mencionó en secciones anteriores, la determinación del cumplimiento de los compromisos es un misterio. Con la información disponible en el Tablero de Monitoreo presentada como evidencia de cumplimiento de las actividades es muy cuestionable, más aún cuando se compara con el alto porcentaje de cumplimiento que tiene cada actividad. Por poner un ejemplo: para el desarrollo de una plataforma hay dos tipos de evidencias disponibles. La primera es la liga a la plataforma, que lleva a una página de inicio que no tiene señales de estar funcionando. La segunda son imágenes de la plataforma misma. Por medio de ninguna de las evidencias presentadas se puede dar por entendido que existe una plataforma y que está funcionando. Otro ejemplo es la constante de presentar fotografías y listas de asistencia como pruebas documentales de que se llevaron a cabo reuniones con vecinos, pero no se entrega la información que se les presentó o los contenidos de la reunión. Sin embargo, las actividades están cumplidas. Los entregables no son suficientes par dar cuenta de la realización de actividades.

¿Si ya se cumplió con lo esperado, por qué no presentar evidencias claras y contundentes de que la actividad se logró?

Si quienes determinaron el porcentaje de cumplimiento lo hicieron con base en información de esa calidad, entonces quedan en duda los criterios y racionales utilizados para determinar que los resultados se lograron. Esto no solamente habla de una falla importante en el proceso de rendición de cuentas a la ciudadanía sobre el trabajo realizado, sino que tampoco hace mucho por generar confianza en los resultados.

3. Documentación deficiente

Retomando el punto anterior, la documentación del proceso no está completa. No solo es inconsistente entre los mismos compromisos (cada uno reportó de una manera distinta, no sistematizada), sino que los documentos presentados, y aceptados, como evidencia no contienen suficiente información para conocer el proceso ni para determinar la realización de una actividad. La información está desordenada, no está explicada, y está presentada como un rompecabezas sin armar. En algunos casos ni siquiera las actividades a realizar son las mismas de un documento a otro, y no se explica si las metas y actividades cambiaron o simplemente es un error de planeación.

En casos más afortunados, se presenta la información sin análisis, sin descripción de los proyectos o de las actividades y sin justificación de las decisiones. Si gobierno abierto es incluir a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, entonces proveer la información sobre cómo y por qué se tomaron esas decisiones en los procesos de rendición de cuentas es un paso obligado. No basta con transparentar, sino hay que justificar y proveer información que informe, con el objetivo de que el lector entienda lo que

está sucediendo. Si ni los mismos promotores de gobierno abierto hacen gobierno abierto, ¿cómo esperan que las dependencias de gobierno lo hagan correctamente?

La presión por cumplir con los objetivos y las metas desvirtuó el proceso de implementación en términos de gobierno abierto: se perdió de vista que, además de cumplir con lo acordado en el plan de acción, el cómo en el desarrollo del proceso es más importante que los resultados mismos de los compromisos.

4. Utilidad y continuidad

En términos de resultados, existe una disociación entre lo reportado y lo realmente logrado. Los reportes de los compromisos no piden resultados, por lo tanto, no se reportan resultados. Se reportan cumplimiento de actividades, tal como fue solicitado. Es por esta razón que se percibe una baja utilidad de los productos obtenidos a través de los compromisos. Por esta misma causa es que existe la sensación de incumplimiento, de insatisfacción con los resultados y de las expectativas no alcanzadas con el plan de acción de gobierno abierto.

Una búsqueda no exhaustiva no solo de evidencias de la realización de esas actividades, sino con la intención de encontrar resultados, muestra una narrativa alterna a aquella demostrada en el tablero de monitoreo. En aquellos compromisos donde el producto final era el desarrollo de una plataforma no existen estadísticas de uso de la plataforma, no es posible saber si la plataforma está activa, en funcionamiento, si cumple su cometido o no. En casos como la plataforma para la formación de docentes y la plataforma de contrataciones abiertas, donde las plataformas claramente están activas y en funcionamiento, no sabemos si realmente se están utilizando y si están cumpliendo con su razón de ser. En otros casos, como el padrón de jornaleros y padrón de habilidades para

personas con discapacidad, no es posible conocer el avance en el registro de usuarios y beneficiarios e incluso no es posible determinar si la plataforma como tal funciona.[xiv]

Esto pone en duda, nuevamente, el reporte de avance en el tablero de monitoreo. Como se mencionó anteriormente, dado el límite de tiempo, las metas y compromisos se debían ajustar a lo que realmente era posible cumplir. Pero esto no solo se debe al cierre del plan de acción y al poco tiempo de implementación, si no al diseño mismo de los compromisos, las metas y las actividades definidas. Tampoco se realizó un plan de continuidad o implementación para cada uno de los compromisos. Al concluir el plan de acción, la continuidad de los compromisos ya no era prioridad ni estaba dentro de las actividades a realizar, pues se había cumplido y terminado el objetivo del ejercicio. En algunos casos no se consolidó la utilidad misma del producto logrado más allá del plan de acción, donde existió un año más de implementación antes del siguiente gran reto de este plan de acción: el cambio de gobierno. Los compromisos, al momento de escribir esto, a casi un año del cierre del plan de acción, parecen no haber avanzado respecto al cierre oficial de diciembre 2017. Hay algunas actividades de algunos compromisos que se reportan cumplidas como fuera de tiempo, lo cual parece indicar que el trabajo que se realizó de avance de los compromisos durante 2018 fue para cumplir las metas pendientes y no para avanzar hacia la consolidación de los compromisos y la implementación misma de los productos emanados del plan de acción. ¿Se logró generar un compromiso real hacia el plan de acción de gobierno abierto por parte de los funcionarios implementadores? ¿Qué tan útiles y necesarios eran los compromisos si no lograron ir más allá del plan de acción?

5. La narrativa como herramienta de transformación

Al ver la redacción de los compromisos y del plan de trabajo como tal, nos damos cuenta de que no solamente hay que pensarlos en términos de impacto, sino que es muy importante cuidar la coherencia misma de la redacción, pues los títulos de los

compromisos dicen una cosa, y las metas descritas van en otro sentido respecto de lo que promete el título del compromiso. La problemática definida no necesariamente fue abordada en términos de solución, pues en ocasiones ésta fue inferida por las expectativas del título, del ejercicio y del proceso. Esta desconexión narrativa generó confusión entre los implementadores tanto de gobierno como de sociedad civil, pues no logró transmitir la intención de los diseñadores del plan de acción a aquellos implementadores que no fueron parte de las etapas iniciales del proceso. Adicionalmente, se generaron expectativas que iban más allá de la ambición planteada en las actividades y metas a cumplir.

HASTA DÓNDE HEMOS LLEGADO

Hasta dónde hemos llegado

El proceso de elaboración e implementación del plan de gobierno abierto en Jalisco, desde la conformación del Secretariado Técnico como el órgano coordinador de la iniciativa hasta el cierre y cumplimiento del plan de acción se hizo conforme a las recomendaciones emitidas por la Alianza para el Gobierno Abierto y se desarrolló con las mejores intenciones de que fuera exitoso por parte del Secretariado, el grupo de enlaces, los funcionarios responsables y la sociedad civil. Como se aprecia en el recuento del proceso y la descripción de los compromisos y su cumplimiento, el ejercicio de Jalisco se adhiere a los lineamientos de participación ciudadana, co-creación, rendición de cuentas durante el proceso, transparencia y el uso de tecnologías de la información como herramienta habilitadora. Se puede ver claramente cómo en cada paso del ejercicio hay un proceso de decisión, reflexión, rectificación y corrección del rumbo. La experiencia de Jalisco es, sin duda, un proceso de aprendizaje continuo en búsqueda del mejor camino para llevar a buen puerto el ejercicio. Sin embargo, a pesar del esfuerzo titánico que implicó aterrizar los conceptos y las herramientas de gobierno abierto al contexto particular de Jalisco, la coordinación de múltiples actores gubernamentales, no gubernamentales, sociales, regionales, rurales, urbanos, con problemáticas complejas, la desigualdad entre la población, las agendas e intereses en conflicto, la percepción de los que estuvieron cerca del proceso y de aquellos que lo vieron pasar es que este ejercicio no cumplió con las expectativas y dejó mucho que desear en términos de los resultados obtenidos.

¿Cómo se determina el éxito de un ejercicio de gobierno abierto conforme a las herramientas de la Alianza? ¿Por qué un gobierno querría ser abierto? ¿Qué es abierto? El enfoque que prevalece es que los gobiernos puedan llevar a cabo sus actividades con nuevas reglas del juego; esto es, incluyendo a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre las acciones que realiza el gobierno. La manera de incentivar que eso suceda es a través de un compromiso de gobierno de incluir a la ciudadanía en la concepción, implementación y evaluación de proyectos específicos. Esto se materializa en la creación de planes de

acción que tienen como objetivo crear el espacio, específicamente para este propósito, donde sociedad civil y gobierno pudieran entablar un diálogo y trabajar en conjunto hacia metas comunes.

De esta manera, los planes de acción son espacios donde la ciudadanía comenzó a exigir lo que el gobierno había ignorado con el incentivo de que la Alianza, una entidad internacional, presionaría indirectamente y el gobierno sufriría en términos de su reputación si no cumplía. Así la sociedad civil conquistaría espacios a través de nuevas herramientas. Para gobierno esto significó trabajo adicional, agendas paralelas y proyectos totalmente nuevos que había que cumplir en un plazo determinado y bajo presión y con otras reglas del juego. Esto nos lleva a cuestionarnos la razón de ser de un plan de acción de gobierno abierto. ¿Por qué para un gobierno sería diferente cumplir con su agenda de gobierno a cumplir un compromiso de gobierno abierto? Además de los incentivos descritos para cumplir, no debería haber razón por la cual deba existir una herramienta para garantizar el cumplimiento de compromisos. Así, un plan de acción de gobierno abierto no es una herramienta para lograr resultados específicos relacionados con compromisos, es una herramienta para, paulatinamente, cambiar las actitudes y comportamientos de los funcionarios y la estructura gubernamental como tal hacia un ejercicio abierto de la administración pública. Visto desde esta perspectiva, el cumplimiento como tal de los compromisos de este plan de acción va más allá del porcentaje de cumplimiento hacia, por ejemplo, el nivel de confianza generado entre sociedad civil y gobierno cuando se determinó ese porcentaje de cumplimiento.

Es por esto que esta evaluación va enfocada a determinar las actitudes y comportamientos que surgieron y prevalecieron durante el proceso para poder identificar dónde hay que intervenir y cómo para generar actitudes de apertura y cambios reales en el comportamiento de los funcionarios a la hora de planear y ejercer sus actividades. La medida de éxito entonces es que un funcionario proactivamente implemente prácticas y actitudes de gobierno abierto cotidianamente y por iniciativa propia. Una actitud no tan exitosa sería que el funcionario, adicionalmente a todo lo que hace en el día a día, tenga que, además, desarrollar un proyecto con criterios diferentes a como lo hace normalmente,

y que no permeen esas prácticas en los demás proyectos (este paso es necesario al inicio de la implementación de un plan de acción de gobierno abierto). Gobierno abierto fracasó si, después de haber pasado por la experiencia de uno o más planes de acción, no existe una incidencia positiva en términos de apertura e inclusión ciudadana en los procesos.

En esta sección, con base en las entrevistas con los actores involucrados en todas las etapas del proceso, se identificarán esas actitudes de gobierno abierto, las percepciones y aprendizajes que existen gracias a este primer ejercicio y la trascendencia de los mismos. Con los resultados de este análisis se propondrá, en la siguiente sección, un modelo de gobierno abierto que, basado en las experiencias y aprendizajes de este ejercicio, transforme actitudes y prácticas hacia una mayor apertura.

QUÉ SE ENTENDIÓ POR GOBIERNO ABIERTO

Qué se entendió por gobierno abierto

De la teoría a la práctica, todos los conceptos están sujetos a interpretación, transformación y adaptación tanto al entendimiento único que tiene cada persona del concepto así como por el contexto en el cual se implementa. De esta manera, gobierno abierto tiene una definición conceptual, académica, y una adaptación práctica. Para esta evaluación quisimos conocer cómo los implementadores y tomadores de decisiones respecto al plan de acción entendían gobierno abierto y sus elementos.

Las respuestas entre los entrevistados fueron muy variadas. Unos tienen una definición académica de los elementos que definen un gobierno abierto y en el otro extremo están aquellos que creen que gobierno abierto es una herramienta de difusión de las acciones de gobierno a través de tecnologías de la información. Unos ven gobierno abierto como un espacio que genera nuevas relaciones entre gobierno y sociedad civil a través de nuevas maneras de hacer gestión pública, mientras que otros lo ven como un mecanismo para hacer que el gobierno cumpla con sus funciones básicas, obligadas por ley. Otros ven gobierno abierto como una herramienta para legitimar al gobierno y validar lo que ya hace.

Dado que esta información se recopiló después de haber implementado un plan de acción de gobierno abierto, donde además se llevaron a cabo sesiones informativas sobre lo que es y cómo se implementa un plan de acción, resalta la disparidad en el entendimiento del concepto y sus objetivos. En términos generales, son los enlaces y miembros del Secretariado Técnico quienes tienen una definición más clara de gobierno abierto y de los elementos que la integran que los implementadores que se sumaron en etapas posteriores del proceso. Los elementos que más asocian con gobierno abierto son los de co-creación y participación ciudadana y transparencia.

La percepción de los participantes en el ejercicio de gobierno abierto es que es un concepto que habilita la participación ciudadana en la toma de decisiones y permite transparentar no solamente la información de resultados, sino el actuar gubernamental, el cómo se llegó a esos resultados, por qué se tomaron esas decisiones. Ven positivo el hecho de que gobierno abierto provea una plataforma formal de participación directa en la creación de políticas públicas y programas, sobre todo por el conocimiento que este sector provee y la perspectiva ciudadana (específicamente la de los beneficiarios directos de dichos programas) que el gobierno suele perder de vista.

Conforme a las perspectivas de los participantes, gobierno abierto, en un sentido estricto y más formal, es hacer políticas públicas con transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y mediante el uso de tecnologías de la información y datos abiertos. El esquema involucra universidades, gobierno y sociedad civil; en este último sector se incluye todo tipo de agrupaciones ciudadanas, desde ciudadanos y beneficiarios de políticas públicas y programas hasta sociedad civil organizada, organismos empresariales, etcétera.

El rango de definiciones que los implementadores tienen de gobierno abierto es muy amplio, y va desde el ideal de reconstruir la relación entre gobierno y ciudadanos hasta el más desafortunado donde se ve a la ciudadanía como vigilante del actuar gubernamental.

Una nueva relación entre sociedad civil y gobierno

Gobierno abierto supone nuevas relaciones entre ciudadanos y sus gobiernos, pues antes que nada es una alianza entre las partes para lograr mejores gobiernos y que los gobiernos produzcan mejores resultados.

En una visión a largo plazo, uno de los entrevistados ve en gobierno abierto una oportunidad de reconstruir la relación desgastada entre la sociedad y las estructuras del estado con base en el diálogo. Es una herramienta para que el ciudadano recupere y gestione el espacio público y que el gobierno no sea quien decida sobre ese espacio de manera unilateral.

En este sentido, gobierno abierto es un espacio intangible de convivencia entre sociedad civil y gobierno, donde, como iguales, comparten tareas y responsabilidades y se identifican las debilidades y fortalezas de cada sector y se trabaja en conjunto para subsanarlas. Es una intención, más que una herramienta, de trabajar en conjunto identificando las áreas de oportunidad y limitaciones que tiene cada una de las partes y así definir los roles y aportaciones para obtener resultados óptimos en las políticas y programas.

Sin esta intencionalidad consciente entre las partes por generar esta nueva relación es muy difícil que el gobierno se abra y que esa apertura se institucionalice como una práctica cotidiana en el gobierno. Es a través de ejercicios como el que se realizó en Jalisco en el que se puede ir generando esa conciencia, pero con la intención de que así sea. Como mencionamos anteriormente, no basta con tener un plan de acción con compromisos si este no va diseñado con la intención última de reconstruir dinámicas, fortalecer la confianza en el gobierno, e institucionalizar las buenas prácticas. El plan de acción de Jalisco falla en este objetivo. Se quedó corto en el impacto a largo plazo deseado, no solamente en relación a cada uno de los compromisos, sino a los objetivos mismos de apertura del plan de acción. Si bien esta relación no se construye con un plan de acción, y no solamente a través de gobierno abierto, sí se debe definir una intención a largo plazo con los ejercicios subsecuentes de gobierno abierto.

Gobierno abierto como participación ciudadana

La relación que los participantes en el ejercicio que fueron entrevistados hacen entre gobierno abierto y participación ciudadana es una muy variada, confirmando el hecho de la disparidad que caracterizó el plan de acción en términos de involucrar a los participantes y de la falta de reflexiones en conjunto sobre los objetivos del ejercicios.

En una asociación no tan positiva en términos de lo que es gobierno abierto, los entrevistados ven a los ciudadanos como observadores y vigilantes de procesos, validadores de resultados, donde dan sus opiniones respecto de proyectos ya hechos. En los espacios habilitados para que se dieran esas interacciones entre las partes para el desarrollo de los compromisos de gobierno abierto, el objetivo era que los participantes estuvieran satisfechos con los resultados. En la implementación del plan de acción no se logró trascender la lógica de consulta ni se sacudieron las estructuras de autoridad.

Algunos actores gubernamentales sí reconocieron el valor de la participación ciudadana: aportaron otras perspectivas de las problemáticas de las que tienen los tomadores de decisiones y ayudan a definir prioridades. Adicionalmente, afirman que los ciudadanos tienen un conocimiento único acerca de las necesidades de los beneficiarios para los cuales el gobierno trabaja y busca impactar con sus programas, y su participación mejora los resultados que generan. El acercamiento entre sociedad civil y gobierno permite generar más empatía en torno al diseño de las soluciones de los problemas de las comunidades, pues ellos tienen mejores soluciones a sus problemas que el gobierno. Lo más importante de estos testimonios es el reconocimiento por parte de pocos funcionarios sobre la corresponsabilidad que existe cuando se abren las puertas a la ciudadanía para que participe.

En este sentido, el rol de la sociedad civil debe ser propositivo, no solamente crítico. Asimismo los funcionarios deberían ver el papel de sociedad civil no como una amenaza a su estatus quo, sino como un aliado en el ejercicio de sus funciones. ¿Cómo se puede generar este compañerismo entre las partes a través de un plan de acción?

Gobierno abierto como transparencia

La asociación más frecuente de gobierno abierto es con transparencia. Las perspectivas que los entrevistados tienen de transparencia como una forma de gobierno abierto dejan entrever más apertura que aquellas asociadas a la participación ciudadana, pues están convencidos de que el actuar gubernamental (desde toma de decisiones hasta el ejercicio presupuestal) y todo lo que tenga que ver con gobierno debería ser accesible a la ciudadanía, sin restricciones y con acceso directo sin intermediarios. En otras palabras: abierto a la ciudadanía. Si bien la transparencia es un elemento de y una herramienta que habilita un gobierno abierto, la transparencia no es en sí misma gobierno abierto. Incluso, se afirmó en las entrevistas que gobierno abierto era una parte de transparencia. Sin embargo, como demuestra el Índice de Gobierno Abierto, el concepto de transparencia tiene un marco normativo y por lo mismo se ejerce de una manera constante y sistematizada por parte de los funcionarios (Cejudo et al, 2017). Lo natural es que asocien los dos términos hasta que los vean como sinónimos.

Sin embargo, transparencia no es gobierno abierto, aunque sí es una precondición muy importante para que pueda existir. Las asociaciones que se hacen entre estos dos términos demuestra que la definición y los objetivos de gobierno abierto no lograron trascender ni permear entre los participantes del ejercicio. Esto también se manifestó en la dinámica que se generó en los comités de seguimiento donde los funcionarios mostraban lo que estaban haciendo para que los representantes de sociedad civil estuvieran informados.

¿Cómo se puede ir más allá de transparentar información a transparentar procesos y justificación de toma de decisiones?

Gobierno abierto como co-creación

La co-creación en este ejercicio de gobierno abierto se entendió como una toma de decisiones en conjunto gobierno y sociedad civil (incluyendo a los beneficiarios) para así generar mejores resultados en el actuar gubernamental. Esto implica escuchar al otro y

empatizar tratando de ver las cosas desde diferentes perspectivas; también implica la existencia de un entendimiento entre las partes, de sus fortalezas y debilidades.

Pero no solamente se trata de escuchar y empatizar, sino que se tiene que hacer un esfuerzo adicional, no sencillo, en incorporar y realmente crear en conjunto, en establecerse como iguales en una tarea compartida. Se debe romper la dinámica donde sociedad civil pide y gobierno cumple y entrar en un mecanismo de corresponsabilidad también por los resultados: si los resultados de este ejercicio de co-creación no son óptimos, ambas partes deberán rendir cuentas y responsabilizarse por los resultados. Así, los participantes identificaron co-creación con toma de decisiones en conjunto, con inclusión de beneficiarios en los procesos, y en generar las condiciones para una participación amplia, no solamente en una mesa con actores selectos de sociedad civil.

APEGO A LOS PRINCIPIOS DE GOBIERNO ABIERTO

Apego a los principios de gobierno abierto

El significado que se les dan a los principios de gobierno abierto y como cada persona lo entiende y se lo apropia juega un papel muy importante en cómo se implementan. En la sección anterior conocimos el espectro de definiciones sobre los mismos temas y cómo diferían entre sí. En esta sección veremos cómo se implementaron estos principios en diferentes componentes del ejercicio: en los procesos, en los resultados de los compromisos, y en la toma de decisiones. Asimismo identificaremos los elementos de gobierno abierto que prevalecieron durante el proceso.

Los procesos

Como hemos enfatizado a lo largo de este informe, gobierno abierto no es solo la implementación y el cumplimiento de un plan de acción con compromisos, sino que se trata de transformar actitudes y comportamientos. Es por esto que es importante analizar los proceso que llevaron a los resultados, y no solamente los resultados como los únicos portadores e indicadores de un gobierno abierto. Los procesos también deben desarrollarse apegados a los principios de gobierno abierto.

Creación del secretariado técnico local

En las primeras secciones de esta evaluación discutimos las funciones del Secretariado y sus reglas de operación, de toma de decisiones y su rol como el articulador de las acciones y los actores que participan en esta agenda. La documentación del proceso de selección no está disponible para análisis pero es una parte importante como las primeras actividades realizadas en búsqueda de iniciar un ejercicio de gobierno abierto en la

entidad. La información emanada de las entrevistas que se hicieron específicamente con los miembros titulares y enlaces del Secretariado arroja más dudas que claridad sobre el proceso de integración del Secretariado.

Los entrevistados coinciden en que este proceso es incierto incluso para los titulares, quienes fueron parte de la iniciativa desde el inicio. Los titulares recibieron una invitación por parte del Gobierno del Estado para ser parte del Secretariado sin conocer los criterios por los cuáles habían sido invitados ni la lógica detrás del diseño mismo del Secretariado. Los integrantes afirman que el proceso no fue abierto ni transparente.

La selección de los actores de la sociedad civil que integran el Secretariado fue muy cuestionada, pues las organizaciones sociales juegan un rol muy diferente respecto al gobierno: sin gobierno no puede haber gobierno abierto, entonces hace sentido incluir a las entidades gubernamentales. Pero a la sociedad civil, ¿con qué elementos se puede decidir quién sí participa y por qué? Con sociedad civil esta decisión es especialmente delicada, pues si de lo que se trata es abrir gobierno, el rol de sociedad civil debe ser exigir que se abra gobierno. Si el gobierno elige a su contraparte se corre el riesgo de elegir contrapartes a modo y a conveniencia del gobierno. Según reportan los entrevistados, hubo actores de sociedad civil quienes manifestaron interés en participar a través de una convocatoria que no se tomó en cuenta a la hora de decidir. La decisión fue arbitraria y con criterios desconocidos. Incluso exigieron se habilitaran mecanismos por medio de los cuales pudieran participar. Éstos se quedaron fuera del Secretariado y del ejercicio como tal, pues no hubo manera (quizá tampoco voluntad) de incluirlos en el modelo.

En opinión de uno de los entrevistados, el Secretariado sufría de problemas de legitimidad por la forma en la que se conformó y la falta de mecanismos para incorporar a otros actores con interés en participar y eso le restó al proceso y a la iniciativa de gobierno abierto en la entidad, pues la sensación es que fue un proceso de selección cerrado y arbitrario.

En esta etapa del proceso se valoró más la representatividad formal que la apertura y la voluntad de participar.

Toma de decisiones

La toma de decisiones dentro del Secretariado Técnico se dividió, a grandes rasgos, en dos temas. Las decisiones finales y el manejo político se reservaron para los miembros titulares. Todo el trabajo operativo y las decisiones relacionadas con eso se tomaban entre los enlaces, previa discusión con su titular. De esta manera, si los titulares no llegaban a acuerdos el trabajo necesario para desarrollar la agenda de gobierno abierto y los acuerdos previos no se detenían. Las reuniones del Secretariado Técnico a nivel de titulares empezaron a puerta cerrada y conforme fue avanzando el ejercicio y se fue conociendo más lo que significaba ser un gobierno abierto, se fueron abriendo hasta ser sesiones abiertas al público donde asistían medios de comunicación. Sin embargo, era un espacio donde solamente se presentaban los elementos del orden del día y se votaba cuando era necesario y aún así, las decisiones ya llegaban tomadas. Las discusiones reales se llevaban a cabo en las sesiones de los enlaces y a puertas cerradas. Se llevaba registro y documentación de las sesiones y las asistencias a través de minutas, que en la práctica no son un fiel recuento de las discusiones, las decisiones tomadas y las razones detrás de ellas.

No fue sino hasta que se integraron los enlaces que se empezó a abrir el proceso de gobierno abierto y fueron ellos quienes insistieron en que el proceso como hasta entonces se había llevado a cabo no era gobierno abierto. Gracias a la insistencia de ellos es que el proceso fue cada vez más abierto e inclusivo; una muestra de ello es la ampliación de la consulta para incluir el mayor número de voces en la identificación de problemáticas a abordar. El espacio de los enlaces es donde se proponía y tomaban realmente las decisiones que dieron rumbo al ejercicio de gobierno abierto: desde la consulta, hasta la ampliación de la consulta y la selección previa de los compromisos. En general, la estructura de los enlaces era horizontal y neutral, ellos no traían más agenda que su compromiso con gobierno abierto y el objetivo del éxito del ejercicio. Rara vez demostraron una postura específica a pesar de que representaban sectores definidos. Los desacuerdos entre ellos eran raros y siempre se llegaron a consensos.

Incluso con los mecanismos formales de toma de decisiones y la pluralidad de actores que estaban representados en el Secretariado, las decisiones importantes se tomaron mucho en torno al liderazgo del ITEI y del Gobierno del Estado, pues a percepción de los integrantes de sociedad civil, sus decisiones tenían más peso, pues ellos eran los que organizaron y lideraron la iniciativa. Aún cuando las estructuras formales son horizontales y los votos todos valen lo mismo, las autoridades fueron vistas como tal a la hora de tomar decisiones, y efectivamente ejercieron esa actitud de autoridad a la hora de seleccionar los compromisos que serían votados por el Secretariado para integrar el plan de acción, a pesar de la resistencia de los demás enlaces. Este momento es un parteaguas en el proceso, pues se redujeron las expectativas que se tenían del ejercicio, se perdió la energía y el l ímpetu por continuar con la agenda de gobierno abierto por el desencanto con la imposición de compromisos.

Implementación del plan de acción

Los compromisos del plan de acción de gobierno abierto se crearon de dos maneras: de un proceso de co-creación que inició con consultas ciudadanas sobre temáticas y problemáticas y culminó en el compromiso de seguridad a cargo del Ayuntamiento de Guadalajara. El segundo proceso fueron compromisos sugeridos de forma proactiva por parte del Gobierno del Estado, los cuales algunos, tuvieron elementos de co-creación y otros fueron adaptados para cumplir con esos criterios. Los compromisos, en menor o mayor medida, eran proyectos que se iban a hacer con o sin plan de acción, o estaban en proceso de desarrollo cuando se incluyeron o se utilizaron metodologías y prácticas ya existentes para desarrollarlos. A pesar de esto, es en esta etapa del proceso donde realmente se hace gobierno abierto, pues es la oportunidad de ejercer los elementos de participación ciudadana, transparencia, co-creación y tecnologías de la información.

Respecto a los compromisos del gobierno del estado los entrevistados coinciden en que se dio la instrucción al interior del gobierno para que los funcionarios buscaron

proyectos que estuvieran desarrollando que tuviera características de gobierno abierto para poder incluirlos en el plan de acción. Algunos implementadores reportan haber entrado a coordinar el compromiso cuando el proyecto ya estaba encaminado, otro que el proyecto que desarrollaron ya se hacía, y simplemente se digitalizó el programa como parte del plan de acción de gobierno abierto. Los compromisos propuestos por y a cargo de la Secretaría del Trabajo se incluyeron en el plan de acción porque era una manera de darle rigurosidad, importancia y compromiso por parte del Gobernador a su agenda particular; como comenta un funcionario implementador, es un proyecto que ya estaba hecho que se tenía que subir a la agenda pública así que se propuso como un proyecto ciudadano. A pesar de no haber pasado formalmente por los procesos de consulta de gobierno abierto y que las temáticas no necesariamente correspondieron con los resultados de la consulta, estos compromisos sí pasaron por un mecanismo de co-creación previo al ejercicio de gobierno abierto a través del CESPT.

De todas las propuestas de compromisos que salieron de las mesas con expertos con base en las temáticas de la consulta y las iniciativas que el gobierno del estado propuso como parte de la agenda, se tuvieron que elegir aquellas que serían presentadas ante el Secretariado Técnico para que votaran si se incluirían como parte del plan de acción. Este proceso fue complicado pues se empezó a politizar el proceso mismo. Incluso algunos de los entrevistados que formaron parte del proceso de selección reconocen que la agenda del gobierno del estado se impuso a pesar de varias muestras de resistencia y desacuerdo por parte de los enlaces del Secretariado Técnico, quienes no fueron tomados en cuenta. La premura del tiempo que se tenía para la implementación del plan de acción también ayudó a convencer que los proyectos que ya tenían armados, con tintes de gobierno abierto, eran una buena solución. El desacuerdo de los enlaces no fue por las temáticas de estos proyectos como tal, sino que el proceso por medio del cual habían llegado estos proyectos al plan de acción no era el adecuado ni el correcto para un ejercicio de gobierno abierto y estaban lejos de un proceso de co-creación. Los temas que predominaron en la agenda del gobierno del estado no eran temas que se hubieran discutido en el proceso previo, a pesar de que los diagnósticos siempre arrojan las mismas problemáticas.

Un segundo momento de co-creación y participación ciudadana se dio en el proceso de implementación de los compromisos por medio de los comités de seguimiento. En estas mesas se invitó a organizaciones de la sociedad civil con afinidades temáticas con los compromisos y externas al Secretariado para que aportaran su conocimiento y visión de cómo deberían desarrollarse estos compromisos. El proceso de incorporación de estas nuevas organizaciones de la sociedad civil para la construcción del plan de trabajo y de implementación fue, nuevamente, por invitación; se identificaron a las organizaciones más relevantes para cada tema a tratar y se les hizo la invitación para que se incorporaran.

En estas mesas se diseñaron los planes de trabajo de los compromisos y los detalles finos de la implementación. En este proceso de creación del plan de trabajo de cada compromiso hubo un proceso de adaptación de los proyectos convertidos en compromisos para que cumplieran con las metas establecidas en el plan de acción, que en estricto sentido, no podían ser modificadas. Aún así, algunas metas fueron modificadas y en algunos compromisos no se llegó al consenso necesario sobre cómo avanzar, pues cada una de las partes traía sus propios objetivos para cada compromiso. La otra perspectiva, la de gobierno, es que los compromisos fueron enriquecidos enormemente con la participación de sociedad civil, pues aportaron nuevas ideas que agregaron valor al resultado, como insumos para una mejora toma de decisiones. Aún así, consideran que lo más importante de tenerlos en la mesa fue aumentar el número de personas vigilando (transparentando así el proceso) y que llevaran la cuenta de las actividades que faltaban para cumplir. Como se discutió en secciones anteriores, prevaleció el rol de sociedad civil como vigilantes y validadores de los procesos más que por sus aportaciones de fondo al proceso.

Las impresiones de los enlaces de sociedad civil es que durante las mesas para elaborar los compromisos la agenda fue dominada por proyectos del gobierno del estado y no por una agenda de gobierno abierto. Hubo poca posibilidad de influenciar la narrativa y construcción del compromiso pues los proyectos ya existían, y la información que se había recopilado durante el proceso de consulta no fue tomada en cuenta como se debió de haber hecho. Incluso cuando se trató de participar no fueron tomados en cuenta, ni las

aportaciones puntuales a cada compromiso ni las preocupaciones de los miembros del Secretariado respecto de cómo se estaban desarrollando las cosas. Esto afectó el proceso de implementación, pues la agenda ya no era propia de gobierno abierto ni de los enlaces del Secretariado, sino del gobierno del Estado.

Si bien formalmente continuaron con los procesos de co-creación durante el proceso de implementación con la apertura, obligada, de los proyectos a escrutinio ciudadano, las percepciones de las organizaciones durante este proceso es que no los tomaron en cuenta, que finalmente se impuso la lógica e inercia que ya traía el proyecto, además de que el gobierno se limitó a cumplir con lo que estaba en sus manos y no más. Estas sesiones de co-creación y participación ciudadana se convirtieron en sesiones de rendición de cuentas hacia las organizaciones y el rol de las organizaciones se limitó a validar lo que el gobierno presentaba. Hubo poca apertura, no hubo co-creación ni toma de decisiones en conjunto.

En donde coinciden los entrevistados de sociedad civil y gobierno es que, a pesar de que las organizaciones de la sociedad civil tuvieron la oportunidad de hacer observaciones y generar discusiones en cada compromiso, la dependencia de gobierno tuvo la última palabra en decidir si las observaciones eran o no pertinentes. Sociedad civil tuvo la sensación de que las mesas estaban dirigidas, traían agenda y los proyecto ya estructurados y avanzados: no vieron reflejadas sus aportaciones en el resultado.

Un caso particular, con el compromiso de Padrón de Habilidades para Personas con Discapacidad, el Secretario del Trabajo en turno, publicó el plan de gobierno abierto sin mencionar la participación de sociedad civil; cabe recordar que este compromiso en particular es el que más elementos de co-creación tiene y el que goza de un trabajo ciudadano previo intenso, coordinado y sólido, pues este compromiso emanó de una agenda exclusivamente ciudadana que el gobierno adoptó a través del CESPT. Se llevaron a cabo reuniones para el cumplimiento del compromiso donde los actores de la sociedad civil integrantes de las mesas no fueron convocados. En este compromiso se hizo un

esfuerzo deliberado por excluir a sociedad civil, pues la autoridad responsable decidió unilateralmente que se iba a trabajar solamente con el sector público.

Hitting the target but missing the point

En términos de productos, los elementos de gobierno abierto que predominaron en este primer ejercicio de gobierno abierto fueron el uso de tecnologías de la información y transparencia, pues cuatro de los siete compromisos fueron crear una plataforma ya sea para agregar información y hacerla disponible o para prestar un servicio particular.

En cuanto a los procesos que se realizaron para la construcción e implementación del plan de acción predominaron dos elementos: participación ciudadana y co-creación. Participación ciudadana en las consultas, mesas con expertos y en el proceso de implementación por el esfuerzo de incluir actores de sociedad civil ajenos al Secretariado para que fueran parte del desarrollo de los compromisos. Co-creación en los procesos de consulta y las mesas temáticas para elaborar los compromisos, aunque no hayan sido integrados al plan de acción. El CESPT es otro ejemplo de co-creación que, aunque fue un elemento ajeno a la agenda de gobierno abierto como tal, jugó un papel importante en el ejercicio de la co-creación.

Un elemento muy ausente en este proceso fue el de rendición de cuentas, tanto en menciones por los implementadores y miembros del Secretariado en las entrevistas como en los procesos. Si bien se presentaron públicamente los resultados, eso no necesariamente constituye un ejercicio de rendición de cuentas, pues se limitaron a presentar resultados oficialmente y transparentar lo que se había hecho, sin embargo no se dio el siguiente paso en decir cómo y por qué se había hecho lo que se hizo. El tablero de monitoreo es el esfuerzo más cercano a un ejercicio de rendición de cuentas, sin embargo la información adjunta al tablero como evidencias de cumplimiento no es suficiente para determinar el cómo y el por qué del cumplimiento de los compromisos; peor aún, los criterios en los cuales se basaron para decidir si el compromiso se había cumplido o no

tampoco son claros. Un componente clave en la rendición de cuentas, a diferencia de la transparencia, no es decir qué se hizo, sino qué se logró y cómo.

Los participantes en el ejercicio reconocen que pudo haber sido más abierto el proceso y el alcance de la participación ciudadana, la co-creación, la transparencia y rendición de cuentas pudieron ser más amplios. Predominó también una falta de conocimiento sobre los objetivos del ejercicio y lo que era gobierno abierto, pues la mayoría de los implementadores relacionaron gobierno abierto con transparencia y con acciones para transparentar información.

La etapa de implementación de gobierno abierto cumple formalmente con los requisitos establecidos por la Alianza para llevar a cabo un proceso exitoso de gobierno abierto. Sin embargo, en la práctica, estos procesos no se desarrollaron de manera adecuada ni apegada a los principios ni valores que propone la Alianza. Se hizo lo mínimo indispensable en términos de transparencia, rendición de cuentas, participación y co-creación.

ACTITUDES Y COMPORTAMIENTOS

Actitudes y comportamientos

Un paso crucial para el éxito de un proyecto nuevo con una temática nueva es la comunicación que se hace sobre el mismo. Las primeras acciones que llevó a cabo el Secretariado Técnico fueron informativas sobre el concepto de gobierno abierto y sobre la herramienta tanto en Guadalajara como en el interior del Estado. El momento más determinante para la enseñanza de lo que era gobierno abierto fue durante el proceso para construir el plan de acción, específicamente en dos momentos: en las mesas con expertos para elaborar los compromisos y con los funcionarios encargados de la implementación. La sensibilización del tema específicamente con los funcionarios tiene dos objetivos importantes. El primero es el éxito en la implementación de los principios de gobierno abierto a través de los compromisos de los cuales fueron responsables. El segundo, quizá más importante y para el cual no se consideró, es sembrar la semilla de gobierno abierto en los funcionarios para que puedan replicar estos principios en otros proyectos que no sean parte de un plan de acción de gobierno abierto y que, con el tiempo, cambien sus actitudes y comportamientos en el ejercicio de la función pública hacia una de mayor apertura. Con base en estos dos objetivos analizaremos, conforme a lo que respondieron los entrevistados, si se transmitió el mensaje de gobierno abierto y si tienen las bases para lograr esa transformación en el futuro.

La SubSEPLAN, apoyada por el ITEI, desarrolló sesiones con los funcionarios implementadores, donde se les explicó qué era gobierno abierto, los procesos que se habían llevado a cabo para la creación de compromisos y los objetivos del ejercicio. Como los implementadores no fueron parte de la creación de los compromisos porque no participaron en las etapas previas de co-creación y porque los proyectos ya existían y estaban en proceso de desarrollo, este paso es quizá el más significativo para hacer gobierno abierto.

Pocos implementadores pudieron describir el proceso realizado, los pasos que tenían que seguir y las exigencias y expectativas propias de pertenecer al plan de acción de

gobierno abierto, como incluir a sociedad civil en el proceso y reportar avances con cierta periodicidad.

A pesar de estos esfuerzos de contextualizar a los implementadores, resalta la falta de conocimiento sobre esta agenda. Las reacciones en las entrevistas varían desde que, un año después de haber cerrado el plan de acción, no sabían que su proyecto pertenecía a una agenda de gobierno abierto. Otros cuentan haberse enterado que eran parte del plan de acción cuando la SubSEPLAN comenzó a pedirles evidencias para comprobar los avances en los proyectos. Otros simplemente hicieron lo que se les instruyó sin saber que tenía que ser bajo una lógica de gobierno abierto. De los que sí dijeron haber recibido capacitación, no recordaron qué era gobierno abierto, o lo asociaron con una plataforma para hacer consultas. Uno manifestó desconocer quién de sociedad civil participó en la implementación de su proyecto y cómo es que habían llegado a su compromiso, lo cual es contradictorio en sí mismo, sugiriendo que la participación ciudadana fue inexistente.

Desde luego que esto no necesariamente se asocia con la capacitación, o falta de, a los funcionarios. Es sintomático de una serie de factores coyunturales, como la identificación de los funcionarios que pudieran responsabilizarse de los proyectos que los Secretarios habían propuesto para el plan de acción (algunos compromisos tardaron meses en iniciar porque no encontraban responsables). La premura del tiempo, agravada por la falta de identificación de implementadores hizo que esta capacitación dejara de ser prioritaria. Otro factor importante es que las agendas eran de los Secretarios, y una vez incluidos los proyectos en el plan de acción, el compromiso no logró permear hasta los funcionarios responsables, ellos actuaban por instrucción, no por apropiación ni convencimiento del proyecto. Quizá el punto más preocupante en términos de los requisitos de un plan de acción de gobierno abierto fue la falta de una planeación para involucrar a los implementadores desde los procesos iniciales de co-creación.

Además del conocimiento del tema, ser parte del proyecto también genera experiencias y forma actitudes y comportamientos con base en ellas que pueden indicar la probabilidad de apropiación de las técnicas, formas de trabajo y la probabilidad de

repetirlas en el futuro. Las experiencias de los implementadores y de los miembros del Secretariado son alentadoras y otras no tanto.

Para un grupo de implementadores, en este ejercicio fue la primera vez que trabajaron con grupos que no eran parte del gobierno y tienen experiencias positivas sobre el trabajo colaborativo, sobre todo en términos de aprendizajes, de perspectivas innovadoras, y de su propia capacidad para hacerlo. A pesar de que los procesos de negociación entre sectores con diferentes fines y perspectivas es difícil, desde su punto de vista los resultados fueron positivos, y el trabajo en conjunto es capaz de generar nuevas oportunidades de para desarrollar políticas públicas. Destaca la experiencia particular de un implementador, quien afirma que el compromiso como tal no le generó nada nuevo, pues es algo que ya estaba desarrollando, pero después de ser parte del plan de acción sí se sensibilizó más al trabajo colectivo. Otro implementador quedó sorprendido de las aportaciones de sociedad civil, pues para él eran propuestas innovadoras, aunque en ocasiones le parecían imposibles de implementar. Este grupo sí vio en gobierno abierto una manera de tomar decisiones horizontalmente y con base en las necesidades existentes.

Para otro grupo de funcionarios, incluir a la sociedad civil en la toma de decisiones les ayudó a hacer el trabajo, pues tener la presión de entregar y de que los estuvieran observando los motivó a cumplir con el compromiso. Para este grupo, gobierno abierto, además, les dio herramientas y estructura para llevar a cabo los proyectos y se beneficiaron de la retroalimentación que recibieron.

En cuanto a las experiencias que sociedad civil tuvo en relación con este ejercicio de gobierno abierto, los participantes consideran que fue un buen inicio, pero que en realidad no hubo mucha apertura hacia la participación de sociedad civil, pues desincentivaron esta participación cuando no estuvieron de acuerdo con lo que proponían las diferentes dependencias gubernamentales. Aún así, las organizaciones participantes consideran que es un aprendizaje y que, a pesar de haber salido desanimados del ejercicio, deben encontrar la manera de hacerse escuchar y seguir luchando por esos espacios para poder incidir. Hubo mucha expectativa con este ejercicio por parte de sociedad civil, quien

siempre ha estado buscando posicionar sus temas con gobierno, ya que esta plataforma les dio una puerta de entrada. Aunque no resultó ser la mejor experiencia para ellos, pues no se sintieron escuchados y en el peor de los casos fueron excluidos abiertamente del proceso, creen en gobierno abierto como una herramienta transformadora y están dispuestos a seguir participando, pero con otras reglas.

Gobierno abierto es, casi por definición, un espacio de conflicto entre sociedad civil y gobierno, pues es una mesa de negociación donde las partes tienen intereses, agendas y perspectivas divergentes. En el grupo de enlaces es donde más se manifestaron estos enfrentamientos. Las experiencias de los enlaces con el ejercicio terminaron en desilusión, apatía y le perdieron el sentido a la iniciativa. Esta desmotivación inicia cuando se definieron los compromisos, pues no escucharon las peticiones de sociedad civil y era notorio que el gobierno del Estado traía una agenda paralela a la de gobierno abierto que estaba tratando de empujar a través de este ejercicio. Todo el trabajo previo de consultas ciudadanas, mesas de trabajo con expertos, y los acuerdos tomados entre los enlaces fue descartado. Lo que debió haber sido la materialización del esfuerzo de los enlaces con la elaboración e implementación de los compromisos, fue cooptada por el gobierno del Estado. El compromiso del ayuntamiento de Guadalajara fue el único que emanó de un proceso de co-creación con la ciudadanía y se rigió conforme a las expectativas de gobierno abierto. Esta acción, por más que se defienda como bien intencionada y se argumente que era lo que era posible en la premura del tiempo, fue muy trascendente, pues estableció el tono y la dinámica de trabajo para lo que restaba del plan de acción. La gran ambición de la agenda dificultó la permanencia de los valores y del propósito de los compromisos y del plan de acción.

Incentivos en participar

Para algunos implementadores, que sus proyectos fueran compromisos de gobierno abierto era una manera de garantizar la continuidad de dichos proyectos, pues al ser una agenda del Gobernador, era la ruta más sencilla para atraer voluntad política a su agenda. Para otros, ser parte del plan de acción de gobierno abierto les ayudó a darles visibilidad

a los problemas que habían identificado desde las diferentes Secretarías (aunque esto ya se hubiera hecho para el plan de acción por medio de consultas ciudadanas y por otros mecanismos ajenos al ejercicio mismo de gobierno abierto). El beneficio de haber participado en un plan de acción más frecuente es el de la validación de las acciones por parte de sociedad civil. Otros manifestaron que pertenecer al plan de acción no benefició ni entorpeció su proyecto, pues caminaba bajo una lógica y procedimientos independientes a lo que fuera exigible por medio del plan de acción, pero les ayudó a visualizar una dinámica para proyectos futuros que fueran a implementar.

Para otros participantes, los incentivos de ser parte de la agenda de gobierno abierto van más en línea con sus objetivos institucionales. Por ejemplo, a sociedad civil le interesa fortalecer e institucionalizar caminos para la participación ciudadana o incidir directamente en mejorar y transformar las áreas temáticas que trabajan; a los funcionarios les interesa publicitar lo que está haciendo el gobierno.

Los incentivos de los funcionarios implementadores de los compromisos no van en línea con los objetivos de un plan de acción: abrir gobierno a la participación ciudadana, y fallan a la hora de asociar lo que están haciendo para gobierno abierto con gobierno abierto. Los implementadores, como se mencionó, cumplieron con lo dispuesto por instrucciones de un superior; algunos no sabían que eran parte de un ejercicio de gobierno abierto, y otros, que sí sabían, desconocían lo que era gobierno abierto.

Retos y aprendizajes

Implementar un plan de acción de gobierno abierto viene acompañado de grandes retos: una temática nueva, el diseño e implementación de un proyecto, la participación de sociedad civil, y una forma diferente de trabajar a la habitual. Los implementadores manifestaron un sinnúmero de retos, que bien canalizados, podrían convertirse en aprendizajes y sugerencias para siguientes ejercicios. Desarrollar un proyecto ajeno, o la

falta de tiempo para cumplir con el compromiso son dos de los retos que tienen que ver con el diseño mismo del plan de acción. En el día a día de la implementación, se hizo visible la falta de compromiso o de tiempo para darle seguimiento a un proyecto que era adicional a las tareas y responsabilidades diarias tanto de los funcionarios implementadores como de los actores de la sociedad civil, eso desaceleró el avance, pues era complicado tomar decisiones cuando no había tiempo que dedicarle a los compromisos.

Si bien unos compromisos sufrieron porque no encontraban implementadores dentro de las Secretarías quienes desarrollaran los compromisos de los Secretarios, la Secretaría del Trabajo tuvo el problema opuesto. Los funcionarios implementadores estaban muy comprometidos con la agenda, pero su reto fue convencer a todos los Secretarios que tuvieron durante el proceso de implementación acerca de la importancia de darle seguimiento y asignar recursos a las iniciativas. El reto, en ambos casos, es la apropiación de la agenda y el convencimiento y apego a los principios de gobierno abierto que se genera mediante procesos de co-creación, inclusión y fortaleciendo la relación con los participantes. Esta falta de apropiación también se presentó como un reto para el compromiso de Padrón de Jornaleros Agrícolas, quienes diseñaron el compromiso asumiendo que los 125 ayuntamientos de Jalisco cooperarían con su causa.

La asignación de recursos económicos fue otro gran reto en la implementación de los compromisos. La falta de recursos limita el alcance que puedan tener los compromisos, tanto en información previa que se requiera para iniciar el compromiso, como estudios, por ejemplo, así como en los productos (desarrollo de plataformas especializadas que no se pueden hacer con las capacidades instaladas del gobierno). Hasta en la implementación misma es necesario contar con recursos etiquetados para los compromisos de gobierno abierto, lo cual supone un proceso de planeación que no se ajusta a los tiempos marcados por los planes de acción.

La capacidad instalada de las entidades gubernamentales también fue otro gran reto para el cumplimiento de los compromisos, sobre todo para aquellas dependencias que

tenían más de un compromiso bajo su responsabilidad. La capacidad instalada suele no ser suficiente par emprender nuevos proyectos con estas características, por lo que la participación de sociedad civil no se capitaliza de la manera adecuada; en este caso su participación fue más al estilo de consultoría y tercerización de servicios que de una alianza y sociedad real entre ambas partes.

En términos de aprendizajes pudimos ver que la apropiación de los proyectos es lo que genera resultados, pues los implementadores y los beneficiarios le ven valor a lo que están haciendo y tienden a apreciar más los resultados cuando están involucrados que cuando se les presentan las cosas resueltas o decididas. Un ejemplo de eso es el caso de la parte de sociedad civil en el compromiso del Padrón de Habilidades para Personas con Discapacidad, que a pesar de que los bajaron de la mesa, siguen impulsando una agenda diseñada y trabajada por ellos. No sucede lo mismo con el compromiso de contrataciones abiertas, que una vez que se terminó el compromiso desconocen qué sucedió con el trabajo realizado.

Otro gran aprendizaje de este ejercicio es la importancia de que las definiciones de gobierno abierto así como las reglas del juego y las expectativas del ejercicio están alineadas con todos los involucrados, desde los beneficiarios, los participantes de sociedad civil, los ciudadanos consultados, los implementadores y los miembros del Secretariado para generar los comportamientos y actitudes adecuadas para lograr la transformación del gobierno desde el interior.

Algunas de las actitudes hacia gobierno abierto que más destacaron en este proceso fueron:

1. Gobierno abierto no fue un objetivo, sino una plataforma de proyección política o una manera de garantizar voluntad política para el cumplimiento de agendas.

2. El gobierno mostró actitudes condescendientes hacia los actores de sociedad civil al no darles su lugar en el proceso de toma de decisiones pero sí reconocer en las entrevistas lo valioso de su participación.

3. La autoridad no dejó de ser autoridad, por hábito y costumbre, y según parece, sociedad civil no pudo sobreponerse a esa dinámica para nivelar la mesa.

4. Los implementadores confunden gobierno abierto con una herramienta para difundir el trabajo que hacen.

5. Los vaivenes políticos influyen en la motivación para implementar una agenda de gobierno abierto, sobre todo cuando hay tensiones en un ambiente que debería ser de confianza y colaboración.

6. Actuar conforme a los principios de gobierno abierto y ser incluyentes de las diferentes perspectivas es lo correcto, según algunos implementadores, precisamente por la exigencia de la ciudadanía.

7. Trabajar en conjunto con otras instituciones es positivo, sobre todo para que vigilen que las cosas se hagan.

8. Hubo falta de seguimiento y compromiso real de parte de gobierno con los temas más allá del cumplimiento del plan de acción, por lo que se puede inferir que el compromiso era parecer abierto pero no abrir ni transformar la realidad.

9. Pocos incentivos a la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil, lo que implicó el riesgo de simulación en el proceso.

10. En las consultas que se hicieron para el plan de acción, los ciudadanos manifiestan intenciones de participar, pero no de involucrarse y trabajar para mejorar su entorno, sino que limitan su participación a responder encuestas.

11. En la pre-selección de los compromisos el ITEI no cumplió con sus obligaciones estipuladas en el Mecanismo de Gobernanza del Secretariado, pues no abogó por el apego a los principios de gobierno abierto y a generar discusión.

12. Inhibición de participación de sociedad civil en la Sesión del Secretariado Técnico para votar los compromisos, pues el titular del Ejecutivo, según la minuta correspondiente, no escuchó las sugerencias de mejora de los otros integrantes de la mesa para los compromisos, incluso abriendo la posibilidad de modificaciones posteriores.

13. No hubo continuidad en la relación que se formó con organizaciones y ciudadanos que participaron en las etapas de consulta y las mesas de trabajo.

14. El plan de acción se dividió en agenda estatal y el compromiso del Ayuntamiento de Guadalajara por diferencias políticas. Un plan de acción es un compromiso en conjunto de todos los que lo integran, no es un espacio para dividir.

15. Los implementadores de los compromisos no siempre sintieron la responsabilidad de rendir cuentas a los participantes de sociedad civil. Una de las razones es que los proyectos no salieron de un proceso de co-creación.

16. La herramienta de gobierno abierto logró entusiasmar al implementador respecto de las posibilidades que se abren al colaborar con sociedad civil y estar en contacto con los beneficiarios.

Los funcionarios deben estar capacitados y convencidos de que hacer las cosas de manera abierta es algo positivo y que se debería hacer en el día a día; sin este elemento no puede haber gobierno abierto más allá de un plan de acción y de compromisos específicos. Por su parte, sociedad civil debe tener las herramientas necesarias y el ambiente propicio para poder ser un contrapeso y una voz influyente para generar dinámicas de co-creación y apertura.

EL FUTURO

El futuro

El proceso de gobierno abierto en Jalisco fue uno de esfuerzos continuos por abrir espacios. Si bien todavía queda mucho camino por recorrer, sí se pueden rescatar mejores prácticas así como identificar áreas de oportunidad donde se puede incidir para mejorar el ejercicio, pero sobre todo, para poder establecer mecanismos y hábitos conducentes a cambiar las actitudes y comportamientos hacia gobierno abierto y lograr que los planes de acción tengan trascendencia y sean transformadores tanto de la gestión pública como de las capacidades de los funcionarios y actores de sociedad civil.

En esta sección se harán recomendaciones con base en las áreas de oportunidad identificadas así como en las opiniones de los entrevistados para proponer recomendaciones con base en sus necesidades y experiencias con el ejercicio de gobierno abierto.

EL SECRETARIADO: UN NUEVO ACUERDO

El secretariado: un nuevo acuerdo

Si bien el Secretariado Técnico Local es plural y logró articular a diferentes sectores de la sociedad y del gobierno, su arreglo no fue del todo funcional. A pesar de la representatividad amplia del Secretariado, el plan de acción se convirtió en una agenda del Ejecutivo estatal: no participaron ni el poder Legislativo ni el poder Judicial en la implementación de compromisos, ni como dueños de compromisos ni como representantes del Secretariado para darles seguimiento. El Ayuntamiento de Guadalajara participó con un compromiso pero por coyunturas y desacuerdos políticos se bajó de la mesa del Secretariado y cumplió su compromiso sin estar formalmente representado. Esto nos presenta dos lecciones importantes. La primera, que no se puede forzar una agenda sobre una entidad pública que no esté interesada en participar solo por tener una mesa representativa de alto nivel, pues estar en la mesa no necesariamente es suficiente para que adopten la agenda. La segunda es que se pueden implementar compromisos siguiendo una lógica de plan de acción sin estar representado en una mesa impulsora de acciones de gobierno abierto.

En el Secretariado Técnico de Jalisco es necesario hacer una reconfiguración. Si bien es importante que exista una fuerza impulsora para promover y coordinar la agenda, los miembros del Secretariado deberían estar allí por voluntad, no por invitación,[xv] y su compromiso con la agenda y con el Secretariado debería ser de alto nivel, y no tener una representación de alto nivel. Una mesa de alto nivel, como la actual, no solo complica la logística de las reuniones y la implementación de la agenda, sino que, como sucedió, todos los actores se organizan en torno a la agenda del Gobernador. Si bien esto puede parecer una simpleza logística, simbólicamente dice mucho en términos de apertura gubernamental, horizontalidad en la toma de decisiones e igualdad entre sectores ante la mesa. Respecto de la pluralidad, los poderes que constitucionalmente están separados deberán tener sus propios Secretariados o su propia agenda, que involucre al poder como tal, y no solo a un representante que en realidad no representa la totalidad del organismo, como el caso del poder legislativo. En el caso del poder judicial, si le interesara abrirse,

debería poder hacerlo bajo un mecanismo que se adapte a sus necesidades y particularidades; este mecanismo quizá no es un plan de acción. En cuanto a los ayuntamientos, sucede lo mismo: el ayuntamiento de Guadalajara no representa ni lidera a los demás ayuntamientos del Estado, por lo que en la mesa solo puede hablar por él mismo. Si bien pudo implementar un compromiso, sus funciones y sus tiempos son distintos al del gobierno estatal, poniendo en riesgo el cumplimiento de la agenda conforme a las bases de la Alianza para el Gobierno Abierto. Más aún como sucedió, si el gobierno estatal lidera la agenda, ¿por qué va a suponer que poderes y gobiernos distintos al suyo, con competencias y funciones (y en este caso ideologías políticas) distintas, seguirían sus instrucciones o su ejemplo? Hacer compromisos en conjunto, donde los diferentes poderes y niveles de gobierno representados aportaran desde sus ámbitos de competencia a la solución articulada de un solo problema supondría esfuerzos que van más allá de la agenda de gobierno abierto y más en la línea de una planeación más compleja y de largo alcance y no necesariamente garantizaría el cumplimiento del objetivo último, que es abrir gobierno. Si no se busca coordinar esfuerzos para la solución de un problema, entonces no hay mucha utilidad en una mesa amplia y plural de gobierno abierto.

Es por esto que la renovación del Secretariado tiene que ir en función de simplificarlo para garantizar una toma de decisiones horizontal, equitativa, donde los tomadores de decisiones tienen injerencia directa sobre donde se están implementando esas decisiones y esté dentro de su ámbito de competencia no solo la solución del problema propuesto, sino que tengan la facultad de abrir gobierno desde los espacios que ocupan en sus dependencias u organizaciones. En otras palabras, se trata de alinear los compromisos con los funcionarios implementadores y representantes del Secretariado. Por ejemplo, en el caso de Guadalajara, el compromiso era sobre seguridad y el enlace del Secretariado para el Alcalde de Guadalajara no trabajaba temas de seguridad, sino de transparencia; esto supuso un esfuerzo enorme de coordinación intergubernamental y de identificación de capacidades institucionales que iban más allá del ámbito de competencia del enlace. Si bien esto no fue un impedimento, y el compromiso se cumplió con éxito, tener un vínculo más directo con la temática, la implementación y la toma de decisiones

puede generar condiciones más óptimas para la implementación de una agenda de gobierno abierto.

Los miembros del Secretariado deberán tener responsabilidades claras y objetivos que se tienen que cumplir para avanzar la agenda y esta agenda deberá estar diseñada conforme a las capacidades y especialidades de los integrantes. Finalmente la función última del Secretariado no es ser de alto nivel, ni tan plural, sino que es articular esfuerzos y coordinar una agenda transformadora en términos de gobierno abierto con suficiente poder de toma de decisiones e implementación. La legitimidad del Secretariado también es importante, pues finalmente tiene que liderar la agenda. Esta legitimidad no proviene de una representación de alto nivel, sino del mecanismo y criterios por medio de los cuales fueron seleccionados para estar sentados a la mesa y por las capacidades y conocimientos que puedan aportar para avanzar la agenda.

Las recomendaciones específicas para el Secretariado Técnico en Jalisco son:

1. Definir una configuración del Secretariado que permita una toma de decisiones fluida, horizontal y no politizada. Idealmente sin mezclar niveles y poderes de gobierno en la misma mesa y encontrar el número ideal de miembros para fomentar un diálogo sano y toma de decisiones eficiente. Se propone tomar como ejemplo el modelo tripartita utilizado a nivel nacional, donde hay un representante de sociedad civil, uno de gobierno y uno del órgano garante. El representante de gobierno supervisa el cumplimiento de la agenda y el representante de sociedad civil representa a las otras organizaciones que son parte de la agenda de gobierno abierto ante el Secretariado. Los dos niveles del Secretariado, el de titulares y el de enlaces pasa a ser uno de coordinador de la agenda, y otro nivel de implementadores de los compromisos; mantienen su estatus de operativos, pero no como enlaces de los coordinadores, sino como responsables de compromisos y de la implementación de la agenda como tal que le reportan a su respectivo coordinador por sector sobre los avances. El coordinador articula la voz de la sociedad civil que participa en el proceso y los apoyan

en la toma de decisiones encaminadas a garantizar el cumplimiento de los compromisos.

2. Reformar el mecanismo de gobernanza para fortalecer la voz y la participación de sociedad civil bajo la lógica de que por más que se tomen decisiones en la mesa, como gobierno es quien implementa, finalmente tiene la última palabra, entonces hay que encontrar un mecanismo donde se pueda inhibir este comportamiento y sociedad civil tenga más facultades para exigir. Se recomienda eliminar los roles de presidente y secretario técnico del Secretariado para garantizar la igualdad de participación de los dos sectores y del órgano garante. El liderazgo de la mesa debería ser natural y no impuesto por medio de una figura. Si tuviera que haber una figura formal, se recomienda que ese lugar lo ocupe sociedad civil. Las funciones de secretario técnico se pueden ir turnando entre los miembros del Secretariado. El Secretariado debería sesionar periódicamente para revisar avances, acordar ajustes en caso de ser necesario, y reportar públicamente sobre los avances (y cómo se está llegando a ellos) y los cambios que pudiera haber.

3. Establecer responsabilidades claras para los miembros integrantes del Secretariado. Si bien son los coordinadores de la agenda, la agenda les pertenece a los implementadores, no a los miembros del Secretariado, quienes tienen que mantenerse imparciales y objetivos respecto de los avances y tenga la capacidad crítica para evaluar el cumplimiento y reorientar los trabajos, en caso de ser necesario, para cumplir con los objetivos. Algunas responsabilidades sugeridas son definir los objetivos generales de la agenda (pensados en términos de resultados), llevar el proceso de construcción del plan de acción, así como su supervisión en el proceso de implementación, y evaluar, de manera crítica y conforme a los objetivos y lineamientos establecidos al inicio, si efectivamente los compromisos lograron el cumplimiento reportado por los implementadores. El Secretariado deberá evitar conflictos de interés en el cumplimiento del plan de acción en la medida de lo posible, por eso es importante acordar desde un inicio las medidas de éxito del plan de acción, para que la

evaluación del cumplimiento no sea arbitraria. El Secretariado deberá defender los intereses de la agenda por encima de sus intereses particulares y evitar cualquier atropello o imposición por alguna de las otras partes integrantes al proceso.

4. El ITEI deberá jugar un papel de mediador y supervisor de que los compromisos se lleven a cabo conforme a lo acordado con los más estrictos requisitos de cumplimiento; e impulsar y medir el grado de apertura gubernamental, institucionalizada, que se esté logrando con los planes de acción. El ITEI no puede ser un jugador más en igualdad de condiciones de los demás participantes: no deberá tomar postura, deberá incentivar la discusión y la igualdad en la participación de los sectores así como garantizar que el proceso se lleve a cabo conforme a los principios y valores de gobierno abierto.

5. Establecer criterios de elegibilidad para los futuros miembros con base en capacidades, afinidad con gobierno abierto y capacidad para cumplir con la agenda. En el caso de gobierno, un criterio clave es que tengan la voluntad para abrirse y la disposición de generar un compromiso de gobierno abierto con su dependencia. Estas dependencias pueden ser direcciones específicas dentro de una administración, o toda la administración como tal.

6. Establecer un mecanismo abierto para participar, ya sea en forma de convocatoria o de manifestación de interés en ser parte de, tanto para miembros de la sociedad civil como para las entidades gubernamentales que quisieran participar, haciendo una clara distinción entre poderes y niveles de gobierno conforme a la agenda que se pueda implementar. Con base en el interés de los actores en participar es que se define si la agenda es municipal, legislativa, o incluso hasta temática. En esta convocatoria deberán estar claros los criterios y las responsabilidades que tendrían en caso de ser elegidos, así como las reglas y criterios que se utilizarán para decidir quiénes entran al

Secretariado y por qué.

7. Crear una rama del Secretariado cuyas funciones sean únicamente educativas en términos de cómo hacer gobierno abierto, por si llegaran dependencias o actores sociales interesados en impulsar un proyecto de gobierno abierto a pequeña escala, que no necesariamente fuera parte de un plan de acción o una estructura formal, que el Secretariado pudiera dar orientación, capacidades y supervisión a esas acciones independientes y proactivas de gobierno abierto. Asimismo, esta rama deberá dar capacitación a los funcionarios implementadores y a sociedad civil que se incorpore en cada uno de los compromisos con la finalidad no solo de llevar el ejercicio a buen término, sino de transformar la manera de ejercer la función pública y de dejar capacidades en las personas para que gobierno abierto trascienda a las estructuras formales más allá de un plan de acción.

8. La sociedad civil que participe en el Secretariado Técnico y en el proceso deberá ser meritocrática, por sus capacidades y afinidades a las temáticas en cuestión y no solo por ser sociedad civil.

CREAR CAPACIDADES PARA UN GOBIERNO ABIERTO

Crear capacidades para un gobierno abierto

Uno de los huecos más visibles con el plan de acción de gobierno abierto fue el desconocimiento de los objetivos que se perseguían y cómo se tenían que implementar, tanto de los miembros del Secretariado como de los funcionarios implementadores y la sociedad civil que acompañó el proceso. Con todo lo aprendido en este proceso, el Secretariado debería generar programas educativos sólidos para todo tipo de perfil de participantes, como por ejemplo, describir el rol ideal que debería jugar sociedad civil y qué herramientas tiene para exigir y hacer cumplir el plan de acción; otro ejemplo sería capacitar a funcionarios sobre cómo se deberían de tomar decisiones, cuál es la razón de ser de la participación de sociedad civil, y cómo implementar un compromiso de gobierno abierto. Esta capacitación estará enfocada al primer círculo: miembros del Secretariado, participantes del proceso e implementadores de compromisos. Sin embargo, debería estar abierto a cualquier persona interesada, sobre todo en aras de fomentar iniciativas proactivas de gobierno abierto por fuera de un plan de acción y generar las capacidades necesarias tanto en sociedad civil como en gobierno.

Un tema en particular que sorpresivamente identificaron como una de las bondades de pertenecer al plan de acción de gobierno abierto es el diseño y administración de proyectos y la estructura de pasos y actividades a cumplir que proveyó el plan de acción a los funcionarios implementadores. Si bien no está relacionado directamente como un producto de un plan de acción, se notó la carencia de estas herramientas con algunos funcionarios implementadores. De esta manera, el plan de acción deberá estar estructurado para generar capacidades de planeación y desarrollo de proyectos en los funcionarios para lograr el éxito de los compromisos. Asimismo, es una responsabilidad adicional que se adquiere al asegurarse que el siguiente plan de acción cumpla con la lógica de gestión de proyectos, desde una planeación sólida, con una temporalidad específica y adecuada al tipo de proyecto que se va a implementar, la identificación del impacto deseado, y sobre todo, diseñar el plan de acción en función de resultados y no de actividades como métrica de cumplimiento.

Una de las fortalezas del plan de acción de Jalisco fue la extensa coordinación intergubernamental que hubo en el cumplimiento de los compromisos, no solo por la complejidad de los mismos, sino porque los representantes del Secretariado no tenían las capacidades ni el ámbito de competencia para implementar las temáticas de los compromisos. Lo que sí tenían fue una capacidad sorpresiva de identificación y gestión al interior de sus dependencias. Los implementadores identificaron como algo positivo y enriquecedor poder trabajar en conjunto con otras personas. Esta es una cualidad que se deberá fomentar dentro de la creación de capacidades para hacer gobierno abierto.

acción y generar las capacidades necesarias tanto en sociedad civil como en gobierno.

.

CO-CREAR

Co-crear

Cantidad y pluralidad no significan ni garantizan apertura. Si bien este fue un problema sintomático del Secretariado, se exacerbó con la inclusión de cantidades inmanejables de ciudadanos y sociedad civil organizada por medio de consultas públicas, mesas temáticas, reuniones informativas, etc. Si bien son esfuerzos considerables, loables y bien intencionados, es difícil encontrar los resultados o los beneficios que generaron estos procesos. Por ejemplo, se hicieron consultas en el municipio de Manzanilla de la Paz para identificar problemáticas, pero estas problemáticas identificadas se solucionaron en Guadalajara. Se intentó crear un Padrón de Jornaleros Agrícolas que planeaba tener un alcance estatal, pero este no se identificó con las problemáticas emanadas de la consulta de Manzanilla de la Paz. Esto se debe en gran parte a fallas en el diseño del Secretariado por la disociación de competencias y áreas de influencia de sus miembros con los resultados de la consulta y los lugares donde fue aplicada, y a una falta de planeación del plan de acción en general en términos de objetivos de gobierno abierto, y de favorecer cantidad sobre calidad. Más allá de eso, no se hicieron esfuerzos por identificar e incluir a los consultados de todo el estado para incorporarlos a las etapas posteriores del proceso; siguiendo con el ejemplo, para Manzanilla de la Paz no se consideraron compromisos de gobierno abierto.

En las mesas temáticas y con expertos, de todos los participantes que hubo en las múltiples mesas, ¿cuántos se involucraron en el proceso de implementación de compromisos y se apropiaron de la agenda? Una lección importante de este plan de acción es el manejo de expectativas en todos lo niveles, pero principalmente con los beneficiarios y con actores de la sociedad civil organizada. Si no se generan mecanismos de apropiación de la agenda a través de mantener y fortalecer la relación con los participantes durante el proceso, y que se incluya, a los mismos, en cada etapa del mismo, difícilmente se lograrán

no solo los resultados comprometidos, sino la credibilidad de la agenda y su capacidad como instrumento transformador de las relaciones entre gobierno y ciudadanos.

Cuidar la relación con los involucrados es uno de los elementos más importantes para garantizar una participación de sociedad civil óptima. Sociedad civil deberá conocer que su participación tiene un valor agregado y que su inclusión no es solamente un requisito que cumplir para abrir gobierno. Gobierno no se abre con una ampliación de una mesa de trabajo, se abre cuando se incorporan las opiniones, experiencias y conocimientos de los participantes de la mesa en las soluciones de los problemas y se hacen corresponsables de los mismos. Es por esta razón que un número o una lista de asistencia no es un indicador de participación ciudadana, es un indicador de asistencia y nada más.

Se recomienda hacer un esfuerzo adicional no en incluir al mayor número de voces en el proceso, sino de darle continuidad a esa participación para formar una relación de trabajo y de confianza con los participantes. Hacer consultas focalizadas, con los beneficiarios de los compromisos e incluirlos en todas las etapas del proceso hasta la solución del problema, es una buena práctica en participación ciudadana y co-creación, así como en apropiación de los resultados y un cambio de comportamiento en la relación gobierno-ciudadanos.

RENDIR CUENTAS

Rendir cuentas

La herramienta por excelencia del Secretariado Técnico para reportar resultados fue el tablero de monitoreo. Si bien en términos de diseño y usabilidad el tablero tiene grandes áreas de mejora que van más allá del enfoque de este informe, sí es poco comunicativo y sistemático en la presentación de evidencias y de criterios para validar los compromisos. Esto en sí no es una falla del diseño del tablero, sino una falla en el control sobre el proceso y en la laxitud del proceso de implementación y de presentación, y aceptación, de evidencias para documentar y dar soporte al cumplimiento a los compromisos.

La información presentada de cada compromiso no es uniforme y no tiene lógica ni secuencia, pues son solamente evidencias (que no son las mismas para cada compromiso) de cumplimiento que se adjuntaron como archivos. Salvo en casos contados no existe una descripción y justificación del proyecto como tal más allá del nombre mismo del compromiso y una breve descripción del problema que se pretende resolver a través de un listado de actividades donde no es clara la relación entre ellas y la solución del problema. Abundan, en cambio, las evidencias fotográficas y las listas de asistencia a reuniones para comprobar la realización de las actividades. Las minutas también son una herramienta de evidencia común, pero no necesariamente reflejan fielmente lo sucedido en las reuniones o el cumplimiento de los acuerdos. La manera en la que está presentada la información actualmente no es amigable ni transmite el mensaje correcto, y en ocasiones da la sensación al usuario de que la información no está completa.

Se recomienda repensar los documentos que se solicitan como evidencias de cumplimiento y a su vez proveer al usuario o al interesado más información contextual y analítica para que se pueda conocer qué se está haciendo y cómo y por qué con cada uno de los compromisos. Las minutas deberán tener un formato unificado con ítems de información obligatorios que den cuenta del desarrollo de la sesión, de los acuerdos a los que se llegó, y de un avance en el cumplimiento de los acuerdos pasados, para así poder describir el proceso como una secuencia y no como un cúmulo desordenado de actividades

que parecen desconectadas entre sí. Asimismo, toda la documentación generada como parte de la realización de actividades, como estudios, informes, justificación de cambios si es que los hubiera, deberán estar disponibles para consulta. Asimismo, los criterios bajo los cuales se determinará o no el cumplimiento de una meta del plan de acción deberán establecerse desde el diseño del compromiso, deberán ser claros y públicos. El proceso para verificar esas evidencias así como la justificación de por qué se dio el cumplimiento también deberán ser públicas.

De manera adicional, para determinar si la evidencia presentada efectivamente evidencia avance y obtención de resultados, es necesario que estén las partes involucradas de acuerdo en que efectivamente es una evidencia válida y de acuerdo en si se alcanzó el objetivo planteado. Durante este proceso sociedad civil y miembros del Secretariado quedaron inconformes con el grado de cumplimiento reportado, dejando entrever que ellos no participaron en el proceso de definición y evaluación, sino que el gobierno mismo se autoevaluó sin ningún tipo de contrapeso. Es importante que los implementadores estén de acuerdo y puedan evidenciarlo a través de un documento firmado por implementadores de sociedad civil y de gobierno, así como verificado y consensuado en el Secretariado Técnico antes de presentarlo como resultado formal. Está de sobra decir que dichos documentos o evidencias que se decida utilizar como prueba de contrapeso deberán estar disponibles en el tablero de monitoreo para considerarse como resultado oficial de gobierno abierto. El gobierno no podrá determinar el cumplimiento unilateralmente, así como no podrá ser el responsable de administrar el tablero de monitoreo, a menos de que también en este espacio existan medidas de contrapesos y validación virtual por miembros de sociedad civil ante cualquier ajuste que se realice en la plataforma.

PASO A PASO: CONSTRUIR UN PLAN DE ACCIÓN

Paso a paso: construir un plan de acción

Después de una sesión de reflexión sobre lo que se quiere lograr con y para gobierno abierto, es necesario hacer una sesión de planeación que considere el impacto deseado, como una Teoría de Cambio. Esto ayudará a sentar las expectativas y lo que se puede y es deseable lograr. Los productos de esta sesión deberán ser una visión a largo plazo y los objetivos que se quieren lograr con gobierno abierto.

Identificación de prioridades y capacidades

Una vez reconfigurado el Secretariado Técnico con base en las recomendaciones, e identificadas las expectativas y la ruta a seguir, se identifican las capacidades instaladas dentro del mismo, desde las temáticas sobre las cuales tienen experiencia, sus ámbitos de competencia, el alcance de su influencia así como el espacio físico en la que ésta se ejerce. Esto ayudará a delimitar, mas no limitar, el plan de acción de gobierno abierto. Con este mapeo se decidirá qué se puede lograr con un plan de acción de gobierno abierto y qué no. Siguiendo esta línea, se hace una nueva convocatoria a sociedad civil organizada, experta en estos temas para apoyen en los siguientes pasos del proceso: co-creación con los beneficiarios, diseño de compromisos, e implementación de los mismos. Esta sociedad civil le reporta al representante de sociedad civil en el Secretariado sobre los avances del compromiso.

Fortalecer la co-creación

Se deberá hacer un proceso de consulta con la población *menos* abierta con respecto a la consulta de este plan de acción en términos de querer recabar opiniones de todo el estado y de una pluralidad de voces. En cambio, se propone una consulta en las áreas geográficas identificadas por el Secretariado con base en las temáticas pertinentes que sean

competencias de los integrantes del Secretariado. La consulta no será sobre temáticas, sino sobre problemas particulares relacionados con las temáticas identificadas para conocer más la causa del problema y las propuestas de solución que ven los que tienen el problema. Las temáticas deberán ir alineadas con los objetivos y capacidades del gobierno implementador, que ya están más que identificadas por medio de diagnósticos, planes de desarrollo, etc. El objetivo es planear y ejecutar en conjunto con los beneficiarios o con la población afectada por el problema y con Organizaciones de la Sociedad Civil para que se involucren y se apropien de las soluciones, generen un sentido de pertenencia y cercanía con el gobierno.

Los compromisos

Los compromisos de gobierno abierto son los resultados esperados (en términos de impacto), por lo que estos son inamovibles a menos que sea imposible cumplir por factores ajenos al plan de acción. Las actividades para llegar a ellos pueden ser flexibles, siempre y cuando los objetivos y los indicadores no cambien y las actividades estén diseñadas para llegar más eficientemente a esos resultados.

Una vez identificadas las posibles soluciones, se diseñan los compromisos conforme a resultados esperados, indicadores, y las actividades necesarias para llegar a ellos.

Proceso de implementación y cumplimiento

Durante el proceso de implementación se harán cortes periódicos sobre el avance de los compromisos y valoraciones en términos de la efectividad de la ruta planteada para alcanzar el resultado deseado. Estos reportes de avances deberán ser consensuados entre las partes.

Sobra decir que la participación ciudadana y la co-creación son los elementos que predominarán durante la vigencia del plan de acción en cada etapa del proceso: desde el

diseño hasta la implementación. La transparencia, rendición de cuentas, y el uso de tecnologías de la información serán herramientas, y no productos ni objetivos de los compromisos; serán los valores y actitudes que enmarcarán cada acción que se lleve a cabo, por más insignificante que sea.

Impacto

Los planes de trabajo deberán estar estructurados conforme a los resultados que se busca obtener y no las actividades que se tienen que realizar. El plan de trabajo deberá ir acorde a la temporalidad que se defina para el plan de acción, pero deberá incluir una fase de implementación y otra de continuidad, donde se le dé suficiente tiempo al compromiso para producir los resultados deseados. Planear para la continuidad y lograr que los compromisos continúen en uso una vez terminado el plan de acción es uno de los mayores retos, por eso se tiene que planear desde el inicio como parte integral del proyecto.

En esta planeación se deberán incluir métricas de éxito o indicadores para determinar cuándo se ha alcanzado un resultado, de esta manera se evitan decisiones arbitrarias de cumplimiento, o escenarios en los que las metas de los compromisos nunca fueron tener una plataforma funcional, entonces la plataforma, que es esencial para resolver el problema planteado no funciona, pero aún así su cumplimiento es cercano al 100%. Una vez definiendo indicadores de cumplimiento basados en resultados será más sencillo determinar cuál es la evidencia adecuada para mostrar el cumplimiento del indicador, como por ejemplo: una plataforma funcional con un número de registros que representen al menos 30% de la población objetivo identificada (en el caso del Padrón de Jornaleros Agrícolas), o lograr un empleo de más de seis meses de al menos 40 personas inscritas en el Padrón de Habilidades para Personas con Discapacidad. Las evidencias para estos compromisos pasarían de ser, por poner un ejemplo, listas de asistencia a reuniones, a estadísticas de registro y uso de una plataforma, o a contratos de empleo formal y pruebas de que la persona sigue empleada 6 meses después. Es necesario definir, además, qué no constituye una evidencia válida para los objetivos de estos ejercicios de gobierno abierto.

La definición de indicadores o métricas de éxito es solo un pequeño paso, pero necesario, en la construcción de un plan de acción. Para lograr resultados es necesario iniciar la construcción de un plan de acción con un proceso de planeación para definir el impacto que se quiere lograr no solo con los futuros compromisos sino con gobierno abierto en general. El enfoque con el que se inicie el proceso es el que tiende a perdurar, pues es el que define la mentalidad así como las reglas no escritas del proceso. Una sesión de reflexión sobre lo que se quiere lograr con los planes de acción va a ayudar a tener más claridad sobre los pasos necesarios para lograr los objetivos, así como las capacidades y recursos con los que se cuenta para realizarlas. La rigurosidad del proceso también es una parte esencial del éxito del proyecto, sobre todo si se trata de emprender compromisos transformadores y útiles para la sociedad.

El plan de acción se considerará un éxito si logró los resultados esperados a través de los compromisos. Sin embargo, cada decisión tomada en este proceso deberá no solamente ir encaminada hacia el cumplimiento del plan de acción, sino a abrir gobierno. Los procesos, el plan de acción y los compromisos deberán estar pensados con un segundo nivel de impacto: ¿cómo abona esta acción, decisión, dinámica, compromiso, a generar apertura gubernamental sostenible en el tiempo? Al final de cuentas, ¿de qué sirve un plan de acción si no es para transformar las estructuras de toma de decisiones al interior de gobierno de manera permanente?

CONCLUSIONES

Conclusiones

La implementación del plan de acción de gobierno abierto en Jalisco fue un proceso de aprendizaje. Si bien hay logros considerables que vale la pena rescatar para futuros ejercicios, también hay áreas de oportunidad para profundizar en el impacto que estos ejercicios tienen para institucionalizar la apertura gubernamental.

El camino recorrido por Jalisco en este ejercicio fue accidentado pero logró experimentar con los procesos que se tienen que llevar a cabo para seguir abriendo gobierno. Falta generar las capacidades y la voluntad política para consolidar los procesos que lleven a la apertura gubernamental y así obtener los resultados que se esperan, y no solamente enfocarse en el cumplimiento puntual y específico de lo que se establece en cada uno de los compromisos. Los ejercicios siguientes deberán impulsar una agenda ambiciosa no en resolver problemas sociales, sino en ir más allá de lo requerido con disposición y voluntad de generar valor social y reformar gobierno desde adentro. Al fin y al cabo, gobierno abierto, como herramienta, existe para transformar.

ANEXOS

Anexo uno: entrevistados

Las entrevistas que se hicieron a los participantes se mantienen anónimas y se les asigna un número de participante.

Tabla 9: Información de participantes entrevistados			
Número de participante	**Rol en el plan de acción**	**Institución a la que representa**	**Fecha de la entrevista**
Participante 1	Secretariado Técnico	Corporativa de Fundaciones	Septiembre 22, 2018
Participante 2	Secretariado Técnico	Ayuntamiento de Guadalajara	Septiembre 28, 2018
Participante 3	Servidor público implementador	Ayuntamiento de Guadalajara	Septiembre 20, 2018
Participante 4	Servidor público implementador	Secretaría de Educación Jalisco	Octubre 1, 2018
Participante 5	Servidor público implementador	Secretaría del Trabajo y Previsión Social Jalisco	Octubre 2, 2018
Participante 6	Servidor público implementador	Secretaría del Trabajo y Previsión Social Jalisco	Octubre 2, 2018
Participante 7	Servidor público implementador	Subsecretaría de Administración	Octubre 2, 2018
Participante 8	Servidor público implementador	Subsecretaría de Administración	Octubre 2, 2018
Participante 9	Servidor público implementador	Secretaría de Educación Jalisco	Octubre 4, 2018

Tabla 9: Información de participantes entrevistados			
Participante 10	Servidor público implementador	Secretaría de Educación Jalisco	Octubre 4, 2018
Participante 11	Secretariado Técnico	Coparmex Jalisco	Octubre 8, 2018
Participante 12	Secretariado Técnico	CANACO	Octubre 9, 2018
Participante 13	Sociedad civil	No identificada	Octubre 10, 2018
Participante 14	Secretariado Técnico	Coparmex Jalisco	Octubre 11, 2018
Participante 15	Secretariado Técnico	Subsecretaría de Planeación	Octubre 15, 2018
Participante 16	Secretariado Técnico	ITESO	Octubre 15, 2018
Participante 17	Sociedad civil	Mexicanos Primero	Octubre 16, 2018
Participante 18	Secretariado Técnico	Subsecretaría de planeación	Octubre 22, 2018
Participante 19	Secretariado Técnico	Corporativa de Fundaciones	Noviembre 21, 2018
Participante 20	Secretariado Técnico	ITEI	Noviembre 22, 2018
Participante 21	Secretariado Técnico	ITEI	Noviembre 22, 2018
Participante 22	Secretariado Técnico	ITEI	Noviembre 22, 2018
Participante 23	Sociedad civil	Codeando Guadalajara	Noviembre 23, 2018

Anexo dos: entrevistas

Entrevistas con el secretariado técnico

Inicios de gobierno abierto en Jalisco

1. ¿Cómo inició gobierno abierto en Jalisco?
2. ¿Cómo es que formas parte del Secretariado Técnico Local?
3. ¿Por qué tu organización es importante para el proceso de gobierno abierto?
4. ¿Cómo se beneficia tu organización al ser parte de gobierno abierto?
5. ¿Cuáles son tus incentivos de participar, personales y profesionales?
6. ¿Cuáles son las reglas internas del Secretariado Técnico Local?
7. ¿Cómo se toman decisiones dentro del Secretariado Técnico Local?
8. Hasta ahora, ¿cómo ha funcionado el Secretariado Técnico Local?
9. ¿Cómo se organizan dentro del Secretariado Técnico Local?
10. ¿Cómo se sobrellevan las tensiones políticas entre los actores y organizaciones que conforman el Secretariado Técnico Local?
11. ¿Dónde, geográficamente, tienes influencia? ¿Dónde se desarrollan la mayoría de tus actividades?
12. Para ti, ¿qué significa ser parte del programa piloto de OGP para gobiernos subnacionales?
13. ¿Cuáles son tus expectativas de este programa piloto?
14. ¿Cual es el impacto deseado?

15. ¿Cuáles son/eran tus expectativas de este plan de acción y de los compromisos?

16. ¿Cuáles fueron tus expectativas del proceso de co-creación para la elaboración del Plan de Acción Local?

Diseño y co-creación del plan de acción

1. ¿Cómo fue el proceso de elaboración del Plan de Acción Local?

2. ¿Cuáles fueron los principios de gobierno abierto que predominaron durante el proceso?

3. ¿Cómo hubieras hecho este proceso diferente? ¿Qué hubieras cambiado? ¿A qué le hubieras dado más y menos importancia?

4. ¿Cómo cambió tu perspectiva de gobierno abierto después del proceso de co-creación que se llevó a cabo?

5. ¿Cómo ha influenciado tu manera de actuar y tomar decisiones respecto de tu trabajo a partir del proceso de diseño del plan de acción?

6. ¿Qué te gustó? ¿Qué no te gustó? ¿Qué harías diferente y cómo lo harías?

7. ¿Qué funcionó? ¿Qué no funcionó? ¿Cómo lo harías?

8. ¿Cuáles fueron las reglas del proceso dentro del grupo de los enlaces?

9. ¿Cómo fue el vínculo entre los enlaces y titulares durante este proceso y cómo se tomaban las decisiones? ¿Quién tomaba decisiones?

10. ¿Cuánta influencia tienes en el grupo? ¿Qué rol jugaste en el grupo y en el proceso?

11. ¿Cuáles eran las agendas o temáticas que predominaban durante el proceso de elaboración de compromisos? ¿Con cuál de esas agendas o temáticas te identificas más, personal y profesionalmente? ¿Tienes alguna capacidad formal para implementar las temáticas elegidas?

Implementación de los compromisos del plan de acción

1. ¿Cómo se socializaron los principios de gobierno abierto, el plan de acción local y los compromisos con cada uno de los implementadores y autoridades responsables?

2. ¿Cómo desarrollaste tu rol en el proceso de implementación de los compromisos?

3. ¿Cómo se involucró el Secretariado Técnico Local en el proceso de implementación de los compromisos?

4. ¿Cuál es tu opinión respecto del proceso de implementación?

5. ¿En qué difirió la implementación de los compromisos del plan de acción?

6. ¿En qué consideras que la implementación de los compromisos no cumplió con los objetivos de gobierno abierto y/o del Plan de Acción?

7. ¿En qué consideras que la implementación de los compromisos sí cumplió con los objetivos de gobierno abierto y/o del Plan de Acción?

8. ¿Qué funcionó? ¿Qué no funcionó? ¿Qué harías diferente? ¿Qué harías igual?

9. ¿Los objetivos del implementador y de la autoridad responsable eran los mismos que los diseñadores del plan de acción tenían para los compromisos? ¿En qué sí, en qué no?

Cierre y cumplimiento

1. ¿Qué tanto se vio reflejado el proceso de co-creación y los resultados de la consulta con los compromisos que integraron el plan de acción local, con los objetivos que éstos cumplirían y con los resultados que se obtuvieron? ¿Cómo empata el resultado final con el objetivo inicial?

2. ¿Qué resultados esperabas con cada uno de los compromisos? ¿Qué cambio o impacto esperabas que tuvieran?

3. ¿Planearon el proceso de implementación para obtener un impacto? ¿Cuál fue el plan de implementación? ¿Se cumplió?

4. ¿Qué se logró?

5. ¿Qué se puede mejorar? ¿Qué harían diferente?

6. ¿Cómo se puede profundizar en el ejercicio?

7. En tu opinión, ¿el compromiso se cumplió? ¿En qué grado? ¿Por qué?

8. ¿Qué sigue para estos compromisos ahora que ya cerró el plan de acción?

9. ¿Qué sigue con estos compromisos con el cambio de gobierno? ¿Cómo se puede planear su trascendencia para que se les de seguimiento y generen el impacto de largo plazo deseado?

10. ¿Que tanto se convirtieron los compromisos en prioridad para la dependencia implementadora como para que trasciendan más allá del Plan de Acción y del cambio de gobierno?

11. ¿Cómo visualizas esa trascendencia?

12. ¿Cómo se le va a dar continuidad a gobierno abierto, al secretariado técnico? ¿Cuál es el elemento de permanencia y continuidad?

Entrevista a implementadores de los compromisos

Etapa de implementación

1. ¿Conocías los principios de gobierno abierto antes de que fueras responsable de la implementación de un compromiso? ¿Cuál era tu percepción? ¿Cambió tu percepción después de esta experiencia?

2. ¿Qué es transparencia?

3. ¿Qué es rendición de cuentas?

4. ¿Qué es participación ciudadana?

5. ¿Qué es co-creación?

6. ¿Qué es gobierno abierto?

7. ¿Cómo se socializaron los principios de gobierno abierto, el plan de acción local y los compromisos con cada uno de los implementadores y autoridades responsables?

8. ¿Cuál fue tu reacción cuando la implementación de un compromiso de gobierno abierto cayó bajo tu responsabilidad?

9. ¿Cambió tu percepción de gobierno abierto después de haber pasado por el proceso de implementación de un compromiso?

10. ¿Cómo fue el proceso de implementación del Plan de Acción Local?

11. ¿Cuáles fueron los principios de gobierno abierto que predominaron durante el proceso?

12. ¿Cómo hubieras hecho este proceso diferente? ¿Qué hubieras cambiado? ¿A qué le hubieras dado más y menos importancia?

13. ¿A quién le reportabas avances, retos, posibles modificaciones o impedimentos de cumplimiento de los compromisos?

14. ¿Que tipo de retos, obstáculos o impedimentos te encontraste al implementar los compromisos?

15. ¿Hubo que hacer modificaciones al compromiso a la hora de implementarlos? ¿Qué tipo de modificaciones se hicieron y por qué?

16. Cuando hubo impedimentos para la implementación, ¿qué hiciste? ¿Cómo lo resolviste?

17. ¿Cómo documentaste el proceso de implementación? ¿Cuáles fueron los pasos que seguiste para cumplir el compromiso?

18. ¿Cómo abonó o cómo complementaba el compromiso de gobierno abierto a tus actividades diarias y objetivos de largo plazo en el trabajo?

19. ¿Cómo ha influenciado tu manera de actuar y tomar decisiones respecto de tu trabajo a partir del proceso de implementación del plan de acción?

20. ¿Qué te gustó? ¿Qué no te gustó? ¿Qué harías diferente y cómo lo harías?

21. ¿Qué funcionó? ¿Qué no funcionó? ¿Cómo lo harías?

22. ¿Cuáles fueron las reglas del proceso de implementación?

23. ¿Cómo se tomaban las decisiones? ¿Quién tomaba decisiones?

24. ¿Qué rol jugaste en el grupo y en el proceso?

25. Después del proceso, ¿cómo cambió la manera de hacer las cosas, tanto para ti como para tu organización?

26. ¿Qué piensas acerca de actuar siempre conforme a los principios de gobierno abierto en el ejercicio de la función pública? ¿Por qué?

Cierre y cumplimiento

1. ¿Qué tanto se vio reflejado el proceso de co-creación y los resultados de la consulta con los compromisos que integraron el plan de acción local, con los objetivos que éstos cumplirían y con los resultados que se obtuvieron? ¿Cómo empata el resultado final con el objetivo inicial?

2. ¿Qué resultados esperabas con cada uno de los compromisos? ¿Qué cambio o impacto esperabas que tuvieran?

3. ¿Planearon el proceso de implementación para obtener un impacto? ¿Cuál fue el plan de implementación? ¿Se cumplió?

4. ¿Qué se logró?

5. ¿Qué se puede mejorar? ¿Qué harían diferente?

6. ¿Cómo se puede profundizar en el ejercicio?

7. En tu opinión, ¿el compromiso se cumplió? ¿En qué grado? ¿Por qué?

8. ¿Qué sigue para estos compromisos ahora que ya cerró el plan de acción?

9. ¿Qué sigue con estos compromisos con el cambio de gobierno? ¿Cómo se puede planear su trascendencia para que se les de seguimiento y generen el impacto de largo plazo deseado?

10. ¿Que tanto se convirtieron los compromisos en prioridad para la dependencia implementadora como para que trasciendan más allá del Plan de Acción y del cambio de gobierno?

11. ¿Cómo visualizas esa trascendencia?

12. ¿Cómo se le va a dar continuidad a gobierno abierto, al secretariado técnico? ¿Cuál es el elemento de permanencia y continuidad?

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía

Cejudo, Guillermo, Cynthia Michel, Armando Sobrino, Marcela Vázquez, Víctor Aguilar y Roberto Zedillo. "Métrica de Gobierno Abierto: Reporte de Resultados 2017". CIDE e INAI. http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2017/03/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf

Codeando Guadalajara. 2017. Plataforma de visualización de la información que realizó Codeando Guadalajara para el compromiso del plan de acción de Jalisco. Consultada en diciembre 2018. Disponible en: https://codeandogdl.carto.com/builder/25090a86-0a12-11e7-98b4-0e3a376473ab/embed

Gobierno Abierto Jalisco. Mecánica para integrar el plan de acción. Consultado en octubre 2018. Disponible en: http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/documentos-aprobados

_____. 2016. Mecanismo de gobernanza. Consultado en octubre 2018. Disponible en: http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/documentos-aprobados

_____. 2016. Plan de Acción de Gobierno Abierto Jalisco. Consultado en septiembre 2018. Disponible en: http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/plan-de-accion

_____. 2016. Tablero de monitoreo consultado entre septiembre y diciembre 2018. Disponible en http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos

_____. 2016. Metodología para realizar las mesas de expertos. Consultado en octubre 2018. Documento sin publicar.

_____. 2017. Informe de Actividades 2017. Consultado en diciembre 2018. Disponible en: https://www.itei.org.mx/v3/micrositios/alianza_gobiernoabierto/documentos/Informe_de_actividades_GA_2017_VF.pdf

_____. 2016. Evidencias de cumplimiento del compromiso 1. Consultado entre septiembre y diciembre 2018. Disponible en: http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos/compromiso-1#seccion-metas

_____. 2016. Evidencias de cumplimiento del compromiso 2. Consultado entre septiembre y diciembre 2018. Disponible en: http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos/compromiso-2#seccion-metas

_____. 2016. Evidencias de cumplimiento del compromiso 3. Consultado entre septiembre y diciembre 2018. Disponible en: http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos/compromiso-3#seccion-metas

_____. 2016. Evidencias de cumplimiento del compromiso 4. Consultado entre septiembre y diciembre 2018. Disponible en: http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos/compromiso-4#seccion-metas

_____. 2016. Evidencias de cumplimiento del compromiso 5. Consultado entre septiembre y diciembre 2018. Disponible en: http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos/compromiso-5#seccion-metas

_____. 2016. Evidencias de cumplimiento del compromiso 6. Consultado entre septiembre y diciembre 2018. Disponible en: http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos/compromiso-6#seccion-metas

Gobierno Abierto Jalisco. 2016. Evidencias de cumplimiento del compromiso 7. Consultado entre septiembre y diciembre 2018. Disponible en: http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos/compromiso-7#seccion-metas

_____. 2015-2018. Actas de las sesiones ordinarias del Secretariado Técnico Local. Consultado en septiembre 2018. Disponible en: http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/actas-de-las-sesiones

_____. 2016-2018. Minutas de las reuniones de trabajo de los enlaces del Secretariado Técnico Local. Consultado en septiembre 2018. Disponible en: http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/minutas-de-reuniones-de-trabajo

_____. 2015. Minutas de las sesiones del grupo promotor. Consultado en septiembre 2018. Disponible en: http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/minutas-de-reuniones-de-trabajo

Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. 2015. Declaración Conjunta para la Implementación de Acciones para un Gobierno Abierto. Documento sin publicar. Septiembre 2018.

Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco. 2015. Invitaciones para formar parte del Secretariado Técnico Local. Documento sin publicar. Septiembre 2018.

_____. 2016. Ficha informativa: Diálogo para la integración del plan de acción en gobierno abierto Jalisco 2016-2018. Documento sin publicar. Septiembre 2018

_____. Plantilla de cumplimiento de compromisos 1 al 7. 2017. Documentos sin publicar. Septiembre 2018.

_____. Presentación de resultados de la consulta ITEI 2016. Documento sin publicar. Septiembre 2018.

Open Government Partnership. Sin fecha. "Open Government Guide". Consultado noviembre 2018. https://www.opengovpartnership.org/open-government-guide-glossary

_____. Actualizado en 2015. Articles of Governance. Consultado octubre 2018. https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf

_____. 2011. Open Government Declaration. Consultado en noviembre 2018. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration

_____. 2015. "Subnational Governments and the Open Government Partnership: Issues and Options Paper. Consultado en octubre 2018. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/documents/subnational-governments-and-open-government-partnership

_____. 2017. Jalisco Preliminary IRM Review 2017 - For Public Comment. Consultado en noviembre 2018. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/documents/jalisco-preliminary-irm-review-2017-public-comment

Reboot. 2016. Análisis de consulta pública ampliada. Consultado en noviembre 2018. http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/sites/default/files/paginas/archivos/primer-analisis-de-la-consulta-publica-ampliada.pdf

_____. 2016. OGP Jalisco: Elaborando propuestas de gobierno abierto para abordar las principales preocupaciones del Estado. Consultado en noviembre

2018. http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/sites/default/files/paginas/archivos/propuesta-para-diseno-de-mesas-de-trabajo.pdf

_____. 2016. Documentación del proceso de consultoría para la elaboración del Plan de Acción Jalisco. Consultado entre septiembre y diciembre 2018. Disponible en: http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/reboot

Secretaría de Administración, Planeación y Finanzas Jalisco. 2017. Plataforma para contrataciones abiertas. Consultada en noviembre 2018. Disponible en: https://contratacionesabiertas.jalisco.gob.mx/contratosabiertos/

_____. 2018. Sistema Estatal de Compras. Consultado en noviembre 2018. Disponible en: https://compras.jalisco.gob.mx/

Secretaría de Educación Jalisco. 2017. Plataforma Tecnológica para la Formación Continua de Docentes: Documentación del proyecto. Consultado en noviembre 2018. Disponible en: http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/sites/default/files/compromisos/archivos/documentacion_de_proyecto_-_compromiso_5.pdf

_____. Plataforma Tecnológica para la Formación Continua de Docentes. Consultada en noviembre 2018. Disponible en: http://plataformaeducativa.se.jalisco.gob.mx/

Secretaría del Trabajo y Previsión Social Jalisco. Sin fecha. "Reglas de Operación del Distintivo de Buenas Prácticas Laborales". Consultado en octubre 2018. Disponible en: http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/sites/default/files/compromisos/archivos/reglas_de_operacion_-_distintivo_de_buenas_practicas_laborales.pdf

_____. 2017. Plataforma Padrón de Habilidades para Personas con Discapacidad. Consultada en noviembre 2018. Disponible en: http://peja.jalisco.gob.mx:8080/coladis/registro.jsp

_____. 2017. Plataforma para el Padrón de Jornaleros Agrícolas. Consultada en noviembre 2018. Disponible en: http://peja.jalisco.gob.mx/peja/

The White House, 2009. "Open Government Directive". Consultado en octubre 2018. Disponible en https://obamawhitehouse.archives.gov/open/documents/open-government-directive

[i] La Declaración de Gobierno Abierto es un documento al cual se adhieren los países que forman parte de la Alianza y se comprometen a seguir los lineamientos internacionales de respeto a los derechos humanos y buena gobernanza. En ella se plasma el *ethos,* o cambio de comportamiento, que pretende lograr la Alianza para el Gobierno Abierto. Reconoce que los ciudadanos en el mundo buscan más apertura de sus gobiernos y están proactivamente luchando por gobiernos más transparentes, efectivos y con mayor capacidad de respuesta a sus demandas y necesidades.

[ii] Ver Anexo 1 para el listado de las entrevistas y el código correspondiente a cada una. Las entrevistas se presentan en este informe de manera anónima. Ver Anexo 2 para el cuestionario que se hizo a los entrevistados.

[iii] En la misma sesión del Secretariado Técnico Local (agosto 2016) donde los medios de comunicación anuncian su salida, se menciona que el lugar lo ocuparían grupos de hackers cívicos y comunidades de tecnologías de la información. Sin embargo, a pesar del anuncio, no hay registro de que se haya llevado a cabo una convocatoria o un mecanismo formal de invitación e incorporación. En la documentación posterior del desarrollo de trabajo y plan de acción, no aparece un actor adicional de sociedad civil.

[iv] La documentación se refiere a las minutas y listas de asistencia de cada una de las reuniones tanto del Secretariado como de los enlaces. Estas minutas, en su mayoría, hacen un recuento muy breve y resumido sobre el desarrollo de las reuniones así como los acuerdos a los que se llegaron. No existe mucha consistencia en la manera de documentar estas reuniones, por lo que no son completamente fieles al desarrollo de la reunión pero se asume que destaca lo importante y lo relevante. Estas observaciones e interpretaciones, entonces, dependen del contenido y de la redacción de esas minutas y actas.

[v] Altos, Norte, Altos Sur, Centro, Costa Norte, Costa Sur, Sur, Este.

[vi] Los porcentajes de cumplimiento del Reporte de Actividades no coincide con las consultadas en el Tablero de Monitoreo en diciembre 2018. El compromiso 6 reporta un 75% de cumplimiento en el tablero, mientras que en el Informe de Actividades tiene un 85%.

[vii] Esta mejoría en los indicadores no puede ser corroboradas con los resultados de la encuesta pues no están disponibles como evidencia de cumplimiento del compromiso en el Tablero de Monitoreo.

[viii] Los compromisos a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social fueron co-creados a través del CESPT, un Comité creado por la Secretaría para evaluar políticas públicas. En él

participan diversos organismos de la sociedad civil y ciudadanos expertos en temas afines a los objetivos de la Secretaría.

[ix] La plataforma para crear el padrón de habilidades se encuentra en la siguiente liga: http://peja.jalisco.gob.mx:8080/coladis/registro.jsp

[x] La plataforma para generar el padrón de jornaleros agrícolas se encuentra en la siguiente liga: http://peja.jalisco.gob.mx/peja/

[xi] La plataforma se puede consultar en la siguiente liga: http://plataformaeducativa.se.jalisco.gob.mx/

[xii] El implementador hace referencia a un tutorial en YouTube hecho por un *vlogger* donde utilizan la plataforma para sus procesos de capacitación. El 23 de noviembre 2018 el video tenía 3,484 vistas. Se puede consultar en la siguiente liga: https://www.youtube.com/watch?v=4PkCQ8b90OU&feature=youtu.be

[xiii] La plataforma de visualización de la información que realizó Codeando Guadalajara se puede consultar en la siguiente liga:

https://codeandogdl.carto.com/builder/25090a86-0a12-11e7-98b4-0e3a376473ab/embed

[xiv] Se solicitó esta información estadística a los implementadores para conocer el estado de avance del proyecto para esta evaluación, pero no fue entregada.

[xv] El Mecanismo de Gobernanza del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto en Jalisco fue modificado en agosto de 2016 para incorporar un mecanismo de rotación entre miembros del Secretariado y una convocatoria abierta para la inclusión de nuevos miembros de sociedad civil.