

INCITANDO UNA COYUNTURA PARA EL GOBIERNO ABIERTO

Fortaleciendo y Expandiendo la Co-Creación en Jalisco

Septiembre 6, 2016

www.reboot.org

Introducción

Estructura de Gobernanza

Como una de las 15 ubicaciones seleccionadas por la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) para el programa de pilotos subnacionales, Jalisco está co-creando su Plan de Acción Local (PAL). Hay dos entes de gobernanza interrelacionados que emergieron para liderar el proceso de co-creación: un Secretariado Técnico Local (STL) y un grupo de trabajo. El STL está compuesto de actores de alto nivel tanto del gobierno como de fuera de él, incluyendo titulares y suplentes de los tres poderes del Estado, gobiernos municipales, organismos autónomos, sociedad civil, academia y *hackers* cívicos. El equipo de trabajo está compuesto de representantes formales e informales de cada miembro del Secretariado. El Secretariado se reúne cada dos meses¹ y el grupo de trabajo se reúne una vez por semana. Todas las minutas de las reuniones que se han llevado a cabo hasta la fecha son de dominio público, así como el calendario de las actividades planeadas para la co-creación.

Plan de Co-creación

Liderado por el grupo de trabajo y aprobado por el Secretariado, el plan para co-crear el PAL contempla dos canales: 1) sensibilizar a los ciudadanos acerca de gobierno abierto y OGP, y 2) una consulta ciudadana para entender mejor los retos a los que se enfrentan.

La etapa de sensibilización se llevará a cabo en 5 ayuntamientos en un plazo de 15 días. Dos de esas reuniones estarán facilitadas por PIDES (OSC), dos por el ITEI (un miembro del Secretariado y el organismo autónomo que promueve la transparencia en el Estado), y uno por el representante de CIDES (OSC) en el grupo de trabajo. La primera sesión se llevó a cabo el 30 de agosto en Ciudad Guzmán, la segunda el 6 de septiembre en Puerto Vallarta, y la tercera se llevó a cabo en Guadalajara el 8 de septiembre.

La consulta enfocada en solicitar retroalimentación por parte de los ciudadanos está en línea por medio de redes sociales y un formulario en Google.

Apoyo de Reboot

Investigación y Talleres

Reboot comenzó a trabajar con Jalisco para la co-creación del plan de acción de OGP en julio 2016. Desde entonces, Reboot ha llevado a cabo varias reuniones iniciales con las partes interesadas clave tanto del Secretariado como del grupo de trabajo. Adicionalmente, el equipo de cuatro personas llevó a cabo más de 20 entrevistas utilizando el método de *Design Research* con miembros del grupo de trabajo, del Secretariado y miembros informales del proceso de OGP para entender mejor sus capacidades,

¹ El STL se ha reunido tres veces desde su conformación en octubre 2015.

restricciones e intereses en gobierno abierto y en co-creación. Los entrevistados fueron actores gubernamentales (poderes ejecutivo y legislativo, y a nivel municipal), sector privado, sociedad civil (OSC establecidas, comunidades, agrupaciones y colectivos), sector académico y medios de comunicación.

Al principio y al final de la investigación, Reboot diseñó y facilitó talleres con el grupo de trabajo. El primer taller tenía como finalidad facilitar la alineación de objetivos y de pensar en formas de lograrlos. Asimismo, a través de ejercicios de diseño, el taller buscó fomentar empatía entre los actores de diferentes sectores para desarrollar una base sólida para la co-creación. El segundo taller se enfocó en compartir los hallazgos de la investigación, discutir las implicaciones de éstos de gobierno abierto en Jalisco y en el proceso de co-creación del Plan de Acción.

Hallazgos de la Investigación

Gobierno Abierto y Co-Creación

La investigación primaria arrojó resultados sobre cómo y por qué los actores de gobierno abierto están trabajando en temas de gobierno abierto y co-creación. Los hallazgos incluyen:

Los actores formales de gobierno abierto, con poca excepción, no están conectando el concepto de gobierno abierto con experiencias pasadas relevantes porque: se enfocan en los conceptos, los ven como algo nuevo, y trabajan viendo hacia el futuro. Los que sí están haciendo la conexión están utilizando gobierno abierto como una herramienta para avanzar sus agendas actuales.

- Algunos actores de sociedad civil y académicos tratan de conectar gobierno abierto a sus actividades actuales, pero se enfocan solamente en los conceptos; eso cual resulta en un entendimiento deficiente de los conceptos cuando se trata de integrarlos a su trabajo actual.
- Actores establecidos y respetados en los ámbitos de competencia que tienen objetivos relacionados con gobierno abierto pero con nombres diferentes (acceso a la información, anticorrupción) no ven la necesidad de conectar su trabajo a los conceptos de gobierno abierto, e incluso prefieren no hacerlo por que no ven el valor agregado en ello.
- Actores de múltiples sectores (principalmente academia, sociedad civil y Congreso) están utilizando gobierno abierto como un motor para elevar la visibilidad de su agenda y fortalecer el resultado de programas específicos.

Los actores de gobierno abierto de todos los sectores están “co-creando” utilizando varias técnicas pero en muchos casos con poco o ningún conocimiento de que lo están haciendo. Sin embargo, los acercamientos a la co-creación están limitados por un énfasis excesivo en formas conocidas de trabajar, incluyendo asociaciones de multi-actores y en los esfuerzos de generar conocimiento y conciencia.

- Los actores formales de gobierno abierto de todos los sectores tienen un conocimiento tácito de cómo co-crear, pero ese conocimiento no lo conocen sus pares porque están enfocados principalmente en la promoción de sus programas, metas, etc. y no en promover la reproducción de sus procesos.

- Los actores que se han ganado la reputación de ir contra las reglas distinguen entre políticas públicas y política, se enfocan en la primera para guiar su enfoque de primero escuchar a sociedad civil, y luego cabildear a su favor.
- Actores de gobernanza con experiencia en más de un sector están naturalmente inclinados a trabajar más allá de divisiones sectoriales por sus conexiones y perspectivas transversales.
- Actores de gobernanza en ambos extremos del espectro -tecnócratas y nuevos colectivos de sociedad civil- se enfocan en generar conciencia para abordar el reto de la baja participación pública porque creen que la causa de eso es la falta de entendimiento de nuevos dominios.

Retos del Estado

A través de investigación primaria (entrevistas) y secundaria (revisión de datos relevantes -Jalisco Cómo Vamos, Vamos Juntos, planes regionales de desarrollo, los indicadores de MIDE), Reboot identificó los principales retos a los que los ciudadanos se enfrentan en el Estado. Es importante notar que la revisión de datos relevantes tiene sus limitaciones. Primero, los datos son de diferentes periodos, y algunos no han sido actualizados en dos o más años. Los datos recolectados por medio de las entrevistas y de Vamos Juntos son de 2016, los datos de MIDE son de 2015, y Jalisco Cómo Vamos tiene datos de 2014 y 2012. Adicionalmente, la información tiene diferente cobertura: Jalisco Cómo Vamos se limita a el Área Metropolitana de Guadalajara.

La revisión de la información de **Vamos Juntos** y de **Jalisco Cómo Vamos** arrojó los siguientes retos:

1. **Movilidad:** Ciudadanos no tienen medios de transporte público accesibles y seguros, hacen falta banquetas y ciclovías en muchas partes de la ciudad.
2. **Existencia de espacios públicos:** Faltan espacios públicos en Guadalajara y otros municipios, esto dificulta las actividades recreativas y/o la asociación ciudadana.
3. **Seguridad pública:** En 2015, los homicidios incrementaron 50% y el Cártel Jalisco Nueva Generación asesinó a 25 policías. El robo de autopartes prevalece. Los ciudadanos perciben a las fuerzas de seguridad como débiles.
4. **Compras públicas:** Las mismas compañías y organizaciones ganan los contratos públicos. La falta de procesos transparentes y de cumplimiento de regulaciones contribuyen a estos resultados.
5. **Gobernanza inclusiva (servicios y políticas):** Pocos servicios de instituciones llegan más allá del AMG, resultando en una baja calidad de servicios públicos y conectividad digital fuera del AMG. OSC y servidores públicos identifican una falta de inclusión de minorías en los procesos de políticas públicas y toma de decisiones.

Las principales prioridades que se identificaron con la revisión de los **planes de desarrollo regionales** fueron: seguridad pública², acceso a agua de calidad, acceso a educación de calidad, contaminación de ríos y lagos e infraestructura vial.

Finalmente, un análisis de los indicadores de **MIDE** resultaron en la identificación de seis áreas que tienen

² Seguridad pública fue el único tema que coincidió entre los planes regionales y Jalisco Cómo Vamos como una preocupación a atender. Las razones de las discrepancias (por ejemplo, diferencias en la metodología, o geografía en el levantamiento) en los otros se desconoce y debe explorarse más a detalle.

la mayor proporción de indicadores rezagados. Estos incluyen:

1. **Medio ambiente y sustentabilidad.** Por ejemplo, protección y gestión ambiental, agua y reservas hidrológicas.
2. **Economía próspera e incluyente.** Por ejemplo, innovación, ciencia y tecnología; financiamiento y emprendurismo.
3. **Igualdad de oportunidades.** Por ejemplo, en educación.
4. **Instituciones efectivas y confiables.** Por ejemplo, gobernabilidad democrática.
5. **Garantía de derechos y libertad.** Por ejemplo, protección cívica.

Al analizar los indicadores dentro de estas seis áreas, Reboot determinó tres retos específicos: i) ajustarse a estándares nacionales e internacionales en temas de manejo de recursos ambientales y administración pública; ii) invertir en innovación, ciencia y tecnología; y iii) abordar temas relacionados con la educación (como alfabetización, becas y violencia).

El análisis de estas bases de datos debería ser usada como el punta de partida para entender los principales retos del Estado. El proceso de co-creación de OGP debería enfocarse en aumentar a esta lista a través de consultas ciudadanas. Específicamente, las consultas de OGP deberían recolectar datos que puedan usarse para i) triangularse con datos existentes, y ii) definir problemas específicos que puedan ser abordados a través de políticas y programas de gobierno abierto.

Estrategia de Vinculación: Incitando una coyuntura para el gobierno abierto

Con base en los huecos y oportunidades que emergieron de la investigación, Reboot propone la siguiente estrategia de vinculación para la co-creación del Plan de Acción Local de Jalisco.

Reboot reconoce que el apoyo para la co-creación debería complementar y potenciar los planes y estrategias existentes, y asegurar que la apropiación permanezca con los actores e instituciones locales. A la luz de esto, y basado en la investigación y los talleres, Reboot propone ser un “integrador de sistemas” para OGP en Jalisco. Operativamente, Reboot será el puente entre el grupo de trabajo de OGP Jalisco y el Secretariado. Como ese puente, Reboot buscará alcanzar los siguientes objetivos en la siguiente fase del proyecto:

Objetivos

- 1) **Dirigir la estrategia de co-creación actual hacia un enfoque de desarrollo de compromisos basados en problemas.** Los problemas deberán ser elegidos y priorizados desde una perspectiva de factibilidad, tomando en cuenta las capacidades existentes. Esto significa considerar i) las capacidades de los actores formales de OGP, incluyendo sus ámbitos de autoridad institucional, y ii) potencial de sus áreas de competencia (transparencia, rendición de cuentas, participación, tecnología e innovación) para ofrecer herramientas, programas o políticas relevantes.
- 2) **Fortalecer los mecanismos de gobernabilidad de OGP existentes para coordinar e institucionalizar los esfuerzos.** Los actores formales deberán estar equipados con herramientas de procesos y estrategia que los ayuden a coordinar esfuerzos de planeación, monitoreo y evaluación. Adicionalmente, las herramientas deberán ayudar a construir sistemas de gobernabilidad de OGP sostenibles - aquellos que perduren más allá de la co-creación e

implementación de compromisos, y continúen en planes de acción futuros.

- 3) Potencializar la consulta ciudadana para que sea más incluyente e impulsado por la demanda.** Las consultas ciudadanas deberán ser lo más representativas posibles para que los compromisos de OGP atiendan verdaderas necesidades ciudadanas. Para lograr una representación justa (con tiempo y recursos limitados) este proceso debería utilizar, si es posible, una combinación de estructuras o procesos formales con actores/redes informales. Esta combinación puede asegurar aprobación formal, pero también trabajar para llegar a los actores poco probables cuyas voces pueden ser valiosas para el proceso de co-creación de OGP.

Proceso

Con base en los objetivos anteriores, Reboot propone continuar apoyando al proceso de OGP de Jalisco en la co-creación de su plan de acción a través de dos canales.

1. Fortalecimiento de procesos

- a. **Incluir un enfoque centrado en el usuario en la agenda de sensibilización.**
 - i. Diseñar una encuesta para que los ayuntamientos compartan sus prioridades actuales.
 - ii. Ligar las prioridades a actividades y conceptos de gobierno abierto.
 - iii. Diseñar la agenda de sensibilización (para los últimos 2 o 3 eventos) para aumentar la conexión entre las prioridades existentes con áreas relevantes de gobierno abierto.
- b. **Facilitar el desarrollo de herramientas procedimentales para el grupo de trabajo.**
 - i. Desarrollar los roles de los miembros del grupo de trabajo de OGP para incluir descripciones de puestos.
 - ii. Construir lineamientos para generar mecanismos de retroalimentación entre el grupo de trabajo y los miembros del Secretariado, y procesos para compartir información entre los miembros del grupo de trabajo.
- c. **Construir un marco de referencia para monitorear y evaluar la co-creación.**
 - i. Diseñar un marco de referencia para monitorear y medir el éxito de la co-creación³. Ofrecemos los factores de éxito de Reboot, con insumos específicos al contexto para crear el marco de referencia.

2. Ampliación de la consulta

Revisando las actividades de consulta planeadas en Jalisco, Reboot identificó un número de oportunidades para darle amplitud y profundidad al proceso.

Para expandir la consulta, Reboot propone seleccionar ubicaciones basado en los siguientes puntos:

- La consulta actual llega solamente a aquellos que tienen acceso a internet, usuarios de redes sociales (típicamente jóvenes). Ante esto, Reboot propone expandir la consulta para llegar a actores: i) que estén fuera del Área Metropolitana de Guadalajara, ii) con bajo o ningún acceso a

³ El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM) de OGP evaluará la co-creación de los pilotos subnacionales a principios de 2017.

internet o con un alfabetismo digital bajo, iii) actores de más edad que sea poco probable que utilicen redes sociales, iv) mujeres que normalmente no participan en procesos democráticos.

- Para alcanzar una alta participación y generando un proceso impulsado por la demanda, Reboot considerará ir a lugares del Estado que tengan una participación social históricamente alta; por ejemplo, esas zonas donde los ciudadanos participaron activamente en el movimiento de acceso a la información. Nosotros involucraremos a líderes sociales, como por ejemplo a Diego Petersen Farah) para darle fuerza al proceso.
- Para expandir el alcance de la consulta a los actores que sean líderes en sus comunidades, Reboot trabajará con aliados locales (por ejemplo, Codeando, Corporativa de Fundaciones, FM4) que tienen redes en las comunidades que puedan apoyar con este esfuerzo.

Para operativizar y expandir la consulta, Reboot propone estas tres opciones:

A: Lanzando una Consulta Popular para OGP

Al localizar los actores, Reboot identificó algunos actores, instituciones y programas por fuera del proceso y actores formales de OGP que ofrecen estructuras existentes y redes que pueden ser utilizadas para la co-creación del PAL.

Particularmente, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco es una institución neutral con mecanismos existentes para lanzar un proceso de consulta popular y los recursos -físicos y humanos- para hacerlo.

La consulta popular requerirá la aprobación del Gobernador para iniciarla, y dos semanas a partir de eso para prepararla. Después, el Instituto Electoral tiene los medios para llevar a cabo encuestas digitales de las necesidades ciudadanas en las comunidades objetivo. Reboot propone elegir hasta tres comunidades objetivo.

Mientras que esta alternativa sí va a donde están los ciudadanos (a sus comunidades), Reboot reconoce que los medios digitales limitan la participación. Es por eso que Reboot propone complementar esta alternativa con discusiones en grupos de enfoque en cada comunidad objetivo.

B: Utilizando Vamos Juntos para la consulta de OGP

SEDIS, la Secretaría de Desarrollo e Integración Social, lidera un programa que se llama Vamos Juntos. Este programa está diseñado para solicitar insumos ciudadanos (a través del mecanismo de participación ciudadana del Instituto Electoral) para la asignación de presupuesto en las comunidades. SEDIS está planeando ir a las comunidades en la última semana de Octubre 2016.

Reboot propone utilizar la infraestructura de Vamos Juntos (en hasta 3 comunidades) para implementar encuestas (sin utilizar medios digitales) y grupos de enfoque. Reboot y sus aliados acompañarán a Vamos Juntos a las comunidades y pedirán insumos relacionados con OGP a los ciudadanos en paralelo a las votaciones digitales que lleve a cabo Vamos Juntos.

C: Involucrar redes ciudadanas

Como resultado de la investigación llevada a cabo en Jalisco y por experiencia en proyectos pasados sobre gobernabilidad, Reboot entiende que es crítico reconocer las estructuras y redes formales y trabajar con ellas; sin embargo, en paralelo, hemos visto el valor de asociarnos con actores informales para llegar a poblaciones difíciles de alcanzar y/o a tipos de comunidades muy específicos.

Reboot propone asociarse con instituciones de gobierno (como la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología), medios de comunicación, y comunidades y colectivos de sociedad civil (como Codeando Guadalajara) para involucrar a sus redes comunitarias y asociaciones para llegar a ubicaciones específicas y llevar a cabo discusiones en grupos de enfoque.