

05



año 2020

CLAD

**Gobierno abierto:
estrategias e iniciativas
en Iberoamérica**

año 2020

CLAD

**Gobierno abierto:
estrategias e iniciativas
en Iberoamérica**



CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO



ESCUELA
CLAD

Colección Experiencias Escuela CLAD

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)
Av. Principal de Los Chorros con Av. 6 - Casa CLAD - Los Chorros
- Caracas 1071 Apartado Postal 4181. Caracas 1010-A Venezuela

Correo electrónico: eiapp@clad.org
Twitter, Instagram y LinkedIn: [@clad_org](#)
Facebook: [clad.fb](#)

Secretario General del CLAD: Francisco Javier Velázquez López
Coordinación académica: Nelson De Freitas

Coordinación editorial: Daniela Pettinari
Corrección de estilo: José Daniel Cuevas
Corrección ortotipográfica: María Ron
Diseño de colección: Aarón Lares
Diagramación: Gioberthy Monserrat
Ilustración de portada: Miguel Renom

ISBN: 978-980-7925-12-9
Depósito legal: DC2020001372

Las opiniones expresadas en los artículos del libro son de exclusiva responsabilidad de sus autores y su publicación no refleja necesariamente los puntos de vista del CLAD

Copyright © Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2020

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
<i>/ por Francisco Javier Velázquez López</i>	
NOTA INTRODUCTORIA	11
<i>/ por Mila Gascó Hernández (EE.UU.)</i>	
CAPÍTULO 1	19
El gobierno abierto desde la perspectiva del diseño de políticas públicas	
<i>/ por Carlos Miguel Rodrigues de Caires (Ecuador)</i>	
CAPÍTULO 2	67
Gobierno abierto y gestión pública para el desarrollo sostenible: paradojas, encrucijadas y péndulos en el contexto latinoamericano	
<i>/ por Álvaro V. Ramírez-Alujas (Chile)</i>	
CAPÍTULO 3	113
Realidades y tendencias del gobierno abierto en México: un gobierno electrónico, participación y colaboración limitada	
<i>/ por José Juan Sánchez González y Luis Daniel Plata Ramírez (México)</i>	
CAPÍTULO 4	155
La educación en gobierno abierto en España: fortaleciendo la ciudadanía democrática, la transparencia y la participación ciudadana en los asuntos públicos	
<i>/ por Isabel Moya Pérez (España)</i>	

CAPÍTULO 5	181
Los mejores casos prácticos presentados	
5.1 Plan de colaboración para el rediseño y actualización del Portal de Datos Abiertos de Ecuador / por <i>Marcela Mora Pichucho (Ecuador)</i>	183
5.2 Propuesta de codiseño del Plan de Transparencia para avanzar en la apertura del sector Justicia en Ecuador / por <i>Daniel Barragán-Terán (Ecuador)</i>	189
5.3 Plan de Datos Abiertos para implementar un Portal de Datos Abiertos en el Gobierno Regional de Apurímac / por <i>Henry Alexander Dávila Trujillo (Perú)</i>	195
5.4 Sistema de Transparencia para el cumplimiento de la Agenda 2030 en el Estado de Sonora, México / por <i>Manuel Bernardo Venzor Castañeda (México)</i>	201
5.5 Datos por siempre abiertos y archivados / por <i>Clelia María López (Argentina)</i>	207

PRÓLOGO

Con la aparición del término Gobierno Abierto se levantaron numerosas expectativas de mejora de la relación del Gobierno y las administraciones públicas con los ciudadanos. Su expresión parecía una garantía de mejora, acercamiento y transparencia en la relación ciudadanos y administraciones. «La confianza va avanzando», señalaban los más optimistas. La realidad de los últimos años —agravada por la pandemia este 2020— es que los graves problemas existen y que la distancia entre instituciones y ciudadanos ha aumentado. Sin embargo, después de nueve años de la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA, u OGP, por sus en inglés para Open Government Partnership), la realidad demuestra una complejidad y dificultad mayor que aquella que los más optimistas pueden expresar. Ha habido avances, mayores o menores, pero estos no pueden predicarse de todos los Estados, y ni siquiera en todas las instituciones dentro de los Estados que han hecho del gobierno abierto una prioridad de sus programas gubernamentales.

El CLAD, organismo internacional especializado en los temas de reforma, modernización y transformación del Estado y de la administración pública, en el ámbito de los 23 países que lo integran, realiza diversas actividades para ofrecer herramientas prácticas acerca del cómo los países pueden llegar a ese horizonte normativo del gobierno abierto, priorizando los aspectos esenciales de la transparencia, participación y rendición de cuentas. El cumplimiento de estos principios, el avance en estas prioridades crea valor público, es decir, mejora progresivamente las condiciones de vida de todos los ciudadanos.

El gobierno abierto es una de las mejores herramientas de las que puede disponer la administración para poder atender de una manera efectiva los grandes desafíos que tiene en el futuro. Para ello debe comprenderse en su justa dimensión la amplitud y profundidad de esta herramienta, cuya complejidad estriba en que son muchos los aspectos de la realidad en los que hay que



incidir. Para entender la riqueza y las grandes oportunidades del gobierno abierto, para lograr niveles crecientes de confianza en las instituciones públicas es necesaria la educación, que, en nuestros ámbitos, se trata de la formación y capacitación del principal agente de cambio en las administraciones públicas: el *servidor público* o funcionario público, en terminología de Max Weber, de cuyo fallecimiento se cumplen justamente ahora 100 años.

Treinta directivos públicos de 14 países de Iberoamérica se dieron cita en la 1ra edición del Curso Internacional del CLAD «¿Abriendo Gobiernos? Diseño e implementación de estrategias e iniciativas de Gobierno Abierto», que se llevó a cabo del 21 de junio al 31 de julio de 2020, de manera virtual en el Campus de la Escuela del CLAD, bajo una metodología de enseñanza basada en el participante, adaptada a las particularidades del ambiente virtual y que se dirigió en todo momento a crear y/o fortalecer competencias y capacidades duraderas en los funcionarios públicos, para que estos asuman un rol activo de liderazgo transformacional, colaborativo, para realizar los cambios institucionales necesarios en términos de las posibilidades del gobierno abierto.

Los alumnos fueron guiados por dos docentes especialistas en gobierno abierto, bajo la filosofía del CLAD: Mila Gascó, coordinadora y docente del Curso, directora asociada de investigación del Center for Technology in Government y profesora de investigación asociada del Rockefeller College of Public Affairs and Policy, ambos en la Universidad del Estado de Nueva York, Albany, Estados Unidos; y Carlos Rodríguez, docente del Curso, politólogo por la Universidad Central de Venezuela, con estudios de posgrado en Planificación del Desarrollo (Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela), Políticas Públicas (Flacso, Ecuador) y Gerencia Pública (Universidad Metropolitana de Venezuela), y actualmente investigador en políticas comparadas en Flacso, Ecuador.

Este libro corresponde a la V edición de la colección del CLAD denominada Experiencias Escuela CLAD, y cuenta con los aportes inéditos de los docentes del Curso, así como



de la cuidadosa selección de tres de los mejores *papers* sobre gobierno abierto escritos para el pasado Congreso Internacional del CLAD, el cual se realizó en noviembre de 2019 en la ciudad de Buenos Aires, Argentina:

- Isabel Moya Pérez, subdirectora general de Gobierno Abierto del Ministerio de Política Territorial y Función Pública de España, ofreciendo el estado de la cuestión en dicho país, con especial relevancia en el papel de la educación como vía necesaria para avanzar en el tema.
- José Juan Sánchez y Luis Daniel Plata, profesor de tiempo completo definitivo en la Universidad Autónoma del Estado de México, el primero; y jefe del Departamento de Planeación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México, el segundo, quienes hacen un relevamiento y análisis crítico de los planes nacionales de gobierno abierto en su país.
- Alvaro Ramírez-Alujas, director académico del Diplomado en Gobierno Abierto e Innovación en el Sector Público de la Universidad de Chile, quien revisa la situación de avance del gobierno abierto en América Latina y su vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Finalmente, el libro también cuenta con 5 resúmenes de los mejores trabajos presentados por los alumnos durante el Curso y que dan cuenta de los proyectos de gobierno abierto que presentarán en sus respectivas instituciones de procedencia:

- Marcela Mora, especialista en Gobierno Abierto, Dirección de Gobierno Abierto de la Presidencia de la República del Ecuador, con su trabajo «Plan de colaboración para el rediseño y actualización del portal de datos abiertos de Ecuador».
- Daniel Barragán-Terán, director ejecutivo del Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y



Territorio de la Universidad de Los Hemisferios, Ecuador, con su trabajo «Propuesta de codiseño de plan de transparencia para avanzar en la apertura del sector justicia en Ecuador».

- Henry Dávila, investigador del Doctorado en Ciencias Contables y Financieras de la Universidad de San Martín de Porres, Perú, con su trabajo «Plan de Datos Abiertos para implementar un Portal de Datos Abiertos en el Gobierno Regional de Apurímac».
- Manuel Venzor, director general de Agenda Estratégica y Profesionalización del Gobierno del Estado de Sonora, México, con su trabajo «Sistema de Transparencia para el cumplimiento de la Agenda 2030 en el Estado de Sonora, México».
- Clelia López, administradora gubernamental de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la Nación Argentina, con su trabajo «Datos por siempre abiertos y archivados».

Francisco Javier Velázquez López

Secretario General del CLAD

Ciudad de Caracas, noviembre de 2020



NOTA INTRODUCTORIA

Mila Gascó Hernández

*Center for Technology in Government, University at Albany
(SUNY). EE.UU.*

El gobierno abierto se ha posicionado en la última década como el nuevo paradigma dominante en materia de gobernanza y reforma del Estado. Aunque no es una filosofía genuinamente nueva, su relevancia en el discurso y la agenda política internacional escaló tras el ascenso al gobierno del presidente estadounidense Barack Obama y su memorando de Gobierno Abierto (2009), y la creación en 2011 de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), iniciativa original de ocho países que actualmente reúne a 79 gobiernos nacionales y 20 subnacionales, además de múltiples organizaciones de la sociedad civil y miembros de la comunidad de donantes.

Iberoamérica ha sido la región más entusiasta y activa en la agenda de gobierno abierto. La región posee la mayor proporción de países afiliados a la AGA, incluyendo a varios «pioneros» que actualmente desarrollan su cuarto plan de acción. En este marco, han proliferado compromisos e iniciativas que trascienden a los ejecutivos nacionales e incluyen a los poderes legislativos y judiciales, los gobiernos subnacionales, las autoridades electorales y la sociedad civil. Además, varios organismos regionales han adoptado una posición de liderazgo en la promoción de esta agenda, entre los que destacan el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la CAF–Banco de Desarrollo de América Latina. La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016), aprobada por los jefes de Estado y de gobierno iberoamericanos, constituye un instrumento de referencia de este impulso regional.

Los beneficios atribuidos a las iniciativas de gobierno abierto son muchos y están universalmente aceptados. Diferentes autores han hecho referencia al hecho de que un gobierno abierto



da lugar a procesos de toma de decisiones más efectivos, protege contra la corrupción, permite el escrutinio público y promueve la confianza de los ciudadanos en el gobierno. A pesar de estas importantes ventajas, la puesta en marcha de iniciativas de gobierno abierto no resulta fácil. Los diferentes significados que adquiere el concepto en distintos contextos, la falta de estrategia y la focalización en la apertura de datos como iniciativa estrella en este campo, son solo algunos de los factores que condicionan su pleno desarrollo. Pero es que, además, el gobierno abierto debe ir de la mano de una necesaria transformación interna de las administraciones públicas que debe pasar por el trabajo colaborativo y transversal y por una cultura de apertura que no siempre es sencilla de conseguir y difundir.

En este contexto, este libro, tal como su título indica, hace precisamente énfasis en el diseño e implementación de estrategias e iniciativas de gobierno abierto a través de cuatro interesantes capítulos que tienen un doble objetivo: académico y práctico. Por un lado, apuntan a proporcionar un mayor conocimiento sobre el estado actual del gobierno abierto, haciendo énfasis en retos y oportunidades que permitan la identificación de futuros ámbitos de investigación que contribuyan a la creciente literatura sobre gobierno abierto. Por el otro, pretenden avanzar y mejorar las capacidades estratégicas de empleados públicos, protagonistas de procesos de apertura, así como su comprensión sobre algunas de las herramientas operativas que tienen a su disposición.

En el primer capítulo, Carlos Miguel Rodrigues de Caires, después de dejar constancia del origen del término y de sus diferentes definiciones, las cuales han evolucionado con el tiempo, aplica la lógica de diseño de políticas al ámbito del gobierno abierto. Con lo cual resalta la particular idoneidad de tener en cuenta el enfoque institucional en el diseño de políticas de gobierno abierto, así como también en su implementación y evaluación. Sin embargo, la articulación de esta visión, que no es inmediata dada la necesidad de alcanzar consensos —convencer a los actores estratégicos implicados de los beneficios potenciales,



así como crear nuevos departamentos y adoptar nuevas herramientas a nivel interno—, no debe impedir que se lleven a cabo proyectos pequeños de gran impacto que motiven a las agencias gubernamentales a proseguir con los cambios y a continuar impulsando la concepción de una política nacional y un sistema legal adecuado. Es importante, en este sentido, escoger debidamente dichos proyectos para poder maximizar la rentabilidad de los escasos fondos disponibles.

El segundo capítulo, es también un capítulo comprensivo, pero centrado en la realidad iberoamericana. En él, Álvaro Ramírez-Alujas discute la evolución del concepto de gobierno abierto hacia el de Estado abierto, que va más allá del Poder Ejecutivo e incluye al Legislativo y Judicial, pero también a los niveles subnacionales y locales. Con la mirada puesta en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el autor proporciona ejemplos de tipos de compromisos implementados por países en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, poniendo de manifiesto que la transparencia, la colaboración y la participación no son objetivos *per se*, sino que están al servicio de la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, el acceso a la justicia para todos y la creación de instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

José Juan Sánchez González y Luis Daniel Plata Ramírez profundizan en los compromisos comprendidos en los tres planes de acción elaborados por México. El análisis de dichos compromisos permite identificar las prioridades de dicho país en cuanto a gobierno abierto en diferentes etapas políticas. A saber: la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012), la de Enrique Peña Nieto (2012–2018) y la de Andrés Manuel López Obrador (de 2018 en adelante). Y al hacerlo, al igual que Rodrigues de Caires en su capítulo, muestran la importancia del contexto en el diseño de políticas de gobierno abierto, materializadas en planes de acción, así como también en sus resultados e impacto. Los autores van, de hecho, más allá del contexto político y también hacen referencia a otros factores contextuales, como la existencia



de una importante brecha digital en el país, o retos administrativos. Utilizando el caso de México, que comparan brevemente con Brasil y Estados Unidos, Sánchez González y Plata Ramírez ponen de manifiesto que el mismo conjunto de determinantes que utilizamos para analizar el éxito de iniciativas de gobierno electrónico (factores relacionados con los datos, factores tecnológicos, organizativos, institucionales y contextuales) permite entender mejor el diseño, implementación y logro de las políticas de gobierno abierto.

El capítulo elaborado por Isabel Moya Pérez también se centra en un país concreto, España. Como en el caso de Sánchez González y Plata Ramírez, la autora repasa el diseño y ejecución de los tres planes de acción, responsabilidad del Ministerio español de Política Territorial y Función Pública, subrayando la importancia de las medidas de formación y sensibilización dirigidas a empleados públicos y a la población en general, que el tercer plan de acción prioriza especialmente. Al hacerlo, Moya Pérez presenta una herramienta: el proyecto educativo de gobierno abierto en la escuela, cuyo objetivo reside en acercar el conocimiento del gobierno abierto a la escuela a través de la elaboración de recursos educativos masivos abiertos, partiendo de la formación del profesorado y la organización de actividades educativas para alumnos de secundaria. El capítulo es, sin duda, un complemento al resto del libro al proporcionar ricos detalles sobre la puesta en marcha de un compromiso concreto que, en realidad, es más un medio para garantizar el éxito de las políticas de gobierno abierto.

Tomados en su conjunto, los cuatro capítulos proporcionan una mirada enriquecedora al diseño e implementación de estrategias e iniciativas de gobierno abierto, con un especial énfasis en países iberoamericanos. Al mismo tiempo, también revelan la necesidad de seguir trabajando en la elaboración de políticas de gobierno abierto que generen cambios reales y que implanten una cultura de apertura en el gobierno, la administración y la sociedad en su conjunto. Así, los capítulos ponen de manifiesto el gran trabajo que los países, sobre todo a nivel nacional, han realizado



en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto. Nos permiten también identificar brechas de conocimiento, académico y práctico, que deberían seguir estimulando el debate intelectual y la implementación práctica. Para cerrar esta nota introductoria querría referirme a los siguientes: el contexto, el gobierno local, la inclusión y la administración pública.

Primero, varios de los capítulos ponen de manifiesto que el contexto importa. La relación entre el contexto y el gobierno abierto es, de hecho, bilateral. Por un lado, el entorno (demográfico, económico, político, legal, etc.) determina cómo se diseñan las políticas de gobierno abierto (qué problemas se priorizan y cómo se les hace frente). Al mismo tiempo, dichas políticas impactan en el contexto, cambiándolo, modificándolo y, en este sentido, el gobierno abierto se convierte también en herramienta para lograr un objetivo superior: los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, y/o el incremento de valor público, por poner algunos ejemplos.

No es suficiente con ser más transparente, colaborativo o participativo; es necesario tener un impacto mayor. Por ello, se torna esencial priorizar esfuerzos de evaluación de las políticas, estrategias e iniciativas de gobierno abierto, para identificar el valor real al que dan lugar. Esta valoración debe tener lugar a nivel de productos (*outputs*), pero sobre todo a nivel de impacto (*outcomes*), y debe realizarse también de manera abierta, implicando a los diferentes actores y puntos de vista. Nuevos trabajos académicos deberían proponer modelos y evaluación que permitieran ahondar en los resultados de las políticas de gobierno abierto, teniendo en cuenta el contexto en el que se implementan, mientras que sus responsables políticos y administrativos deberían promover diseños de políticas de gobierno abierto que también tuvieran en cuenta sus resultados.

En segundo lugar, los capítulos han abordado tímidamente el gobierno abierto a nivel local. A pesar de presentar términos como el de Estado abierto, los diferentes autores han priorizado el nivel nacional en la descripción y análisis de políticas de



gobierno abierto. Esto no es nuevo. La propia Alianza de Gobierno Abierto está compuesta sobre todo por países que, en su conjunto, han expresado un compromiso nacional hacia el gobierno abierto. Pero después de importantes avances a nivel nacional, es hora de priorizar el nivel local, donde los procesos de apertura pueden no ser tan sencillos y, al mismo tiempo, ser muy relevantes, dado que es este nivel de gobierno el que más cercano se encuentra a los ciudadanos y, por tanto, el que mayor éxito puede tener en la implementación de ciertas iniciativas, sobre todo las relacionadas con la colaboración y la participación.

En tercer lugar, el gobierno abierto, que depende en gran parte de la disponibilidad de tecnología digital, debe ser inclusivo. Los gobiernos deben seguir invirtiendo en iniciativas que establezcan las bases para que la apertura sea una realidad. Si la mayoría de la información se proporciona a través de páginas web, los gobiernos deben garantizar que los ciudadanos tengan acceso a dichas páginas web, porque el gobierno abierto no puede ser solo de unos pocos. Si los procesos participativos o de coproducción tienen lugar en plataformas virtuales, debe existir un trabajo previo que permita el acceso de los ciudadanos a dichas plataformas. Así mismo, y tal como apunta el Capítulo 4 de este libro, los gobiernos también deben garantizar que los ciudadanos tengan el conocimiento y las habilidades que se requieren para jugar el papel que les toca en los procesos de apertura. El gobierno abierto no tendrá éxito sin ciudadanos corresponsables, ciudadanos que demanden transparencia y que promuevan la rendición de cuentas, ciudadanos que se impliquen activamente en procesos de colaboración y participación. Nuevos trabajos académicos, por tanto, también deben seguir estudiando cómo estos y otros factores impactan en la posibilidad de abrir gobiernos.

El gobierno abierto implica un cambio de paradigma y, por ello mismo, debe ir acompañado de transformaciones al interior de las organizaciones públicas. Un gobierno abierto requiere una administración pública, un aparato público ágil y flexible, abierto



hacia fuera, pero también hacia dentro. Un gobierno abierto, en definitiva, requiere un cambio en el diseño, estructura y cultura organizativa de la administración pública, porque no se puede apostar por un cambio de paradigma en el siglo XXI con organizaciones e instituciones del siglo XIX. Esta necesaria transformación de la administración pública no es fácil, y a menudo ni siquiera está en la agenda del gobierno abierto. Entre otras cuestiones, se hace necesario abordar la insuficiente cultura de la norma, todavía presente en muchas administraciones públicas. Resaltar el papel de los empleados públicos, fomentando su participación en los procesos de apertura y apostar por la compatibilidad de las administraciones públicas con el concepto de gobierno abierto, lo que implica invertir en crear estructuras y procedimientos explícitos que inviten a la transparencia, a la colaboración y a la participación (interna y externa). En definitiva, las políticas de gobierno abierto deben también incluir iniciativas que persigan la modernización del aparato público, de su cultura y de sus sistemas de gestión.

Deseo que la lectura este libro les resulte de interés y les invito a reflexionar sobre los temas presentados en los diferentes capítulos, así como sobre aquellos que apenas quedan apuntados pero que devienen fundamentales en el avance de la agenda académica de gobierno abierto así como en su práctica.



CAPÍTULO 1

El gobierno abierto desde
la perspectiva del diseño
de políticas públicas

El gobierno abierto desde la perspectiva del diseño de políticas públicas

Carlos Miguel Rodrigues de Caires

Laboratorio de Políticas Públicas Comparadas (Flacso). Ecuador

El gobierno abierto es una idea vieja y nueva a la vez. Como proyecto normativo, sus rastros pueden detectarse en las demandas de libertad de prensa y el surgimiento de espacios de deliberación pública durante el apogeo de la Ilustración (Meijer, 2015). Como paradigma de gobernanza pública, en cambio, su consolidación solo se ha producido en la última década (Ramírez-Alujas y Dassen, 2014).

El tránsito de la raíz filosófica al estatus paradigmático del gobierno abierto fue el producto de una configuración singular de transformaciones políticas, económicas, institucionales y tecnológicas. En el escenario internacional pos-Guerra Fría, el clivaje geopolítico entre regímenes abiertos y cerrados se planteó como respuesta a la creciente influencia adquirida por algunas potencias autoritarias y el descrédito de la estrategia occidental de promoción internacional de la democracia (Eaves, 2011).

En el terreno de las reformas administrativas, este paradigma se afianzó sobre el declive de la nueva gestión pública (Peters y Pierre, 2018). Las consecuencias negativas de estas reformas en términos de erosión de los valores públicos, fragmentación institucional y debilitamiento de la rendición de cuentas, alimentaron la demanda de mayores oportunidades de participación y control democrático sobre la gestión de los recursos públicos.

Un agotamiento semejante se registró en el campo de las doctrinas de gobernanza y la agenda de reforma del Estado. El aparente consenso sobre un modelo universal de «buena gobernanza» empezó a resquebrajarse (Grindle, 2004), abriendo el margen a visiones más flexibles de la reforma institucional. Finalmente, la producción masiva de datos y su conversión en una fuente principal de valor económico, posibilitada por el acelerado desarrollo



de las tecnologías de información y comunicación (TIC), crearon incentivos sin precedentes a favor del acceso abierto a los datos bajo control gubernamental (Ubaldi, 2013).

El influjo del gobierno abierto se ha extendido en los últimos años a muy diversos contextos y su influencia es visible hoy en la investigación académica, el debate político y la práctica institucional. Esta popularidad esconde, sin embargo, importantes desencuentros normativos, desacuerdos estratégicos y ambigüedades conceptuales (Yu y Robinson, 2012). En particular, se echa en falta una mayor comunicación e integración entre las distintas comunidades epistémicas y actores públicos que producen conocimientos y diseñan intervenciones en nombre de la apertura.

Ante la disrupción global causada por la pandemia de Covid-19, se han multiplicado los llamados a proteger y profundizar la apertura institucional (AGA, 2020), no solo como parámetro coyuntural para la gestión de la crisis sanitaria y la atención de sus impactos económicos y sociales, sino como modelo para la gobernanza pospandemia. En un contexto de regresión democrática (Brechenmacher y Carothers, 2019), intensificación de los riesgos de corrupción y mayores tensiones sociales y limitaciones fiscales (Carothers y Wong, 2020), los promotores del gobierno abierto enfrentarán el desafío de proteger los avances alcanzados, de mostrar su efectividad ante problemas crecientemente complejos, y de desarrollar nuevas iniciativas con recursos económicos y niveles de legitimidad aún más limitados.

Con el fin de transitar hacia las etapas más *difíciles* de las reformas y confrontar las adversidades del nuevo escenario, este trabajo defiende la conveniencia de reenfocar el gobierno abierto desde una perspectiva de diseño de políticas públicas. La lógica de diseño es útil para capturar la complejidad, conflictividad e incertidumbre característicos de los procesos de políticas sin perder de vista la búsqueda de resultados efectivos. Implica un doble esfuerzo por evadir el abandono de la toma de decisiones públicas a la contingencia política (como sugieren los enfoques incrementales o el modelo de bote de basura) o su sometimiento



al determinismo tecnoeconómico (en una lógica de políticas basadas en evidencia).

La segunda parte de este trabajo aborda los principales desafíos confrontados en el estudio y la acción en materia de apertura institucional. Luego se repasa brevemente la naturaleza y evolución de la perspectiva del diseño de políticas y se discuten algunas de sus contribuciones a la comprensión de los problemas, instrumentos, valores y estructuras de implementación del gobierno abierto, lo que constituye la tercera parte del estudio. En las conclusiones se resume el argumento y se vierten algunas observaciones sobre el desafío de institucionalizar la apertura.

I. El gobierno abierto como desafío, o los problemas del gobierno abierto

Los beneficios del gobierno abierto para la democracia han sido reconocidos en la obra de filósofos políticos y diseñadores constitucionales como Locke, Mill, Rousseau, Madison, Bentham y Kant (Fenster, 2005). En la doctrina de la democracia liberal, el acceso a la información gubernamental, las libertades de expresión y prensa, y el derecho a participar en las decisiones gubernamentales se interconectan como características intrínsecas y condiciones de efectividad de la vida democrática (Ackerman y Sandoval-Ballesteros, 2006).

Así como promotores, la apertura ha tenido históricamente detractores. Contra la primacía de la apertura se ha argumentado que la transparencia gubernamental amenaza la seguridad nacional, la privacidad personal y la honestidad de las deliberaciones (Etzioni, 2018). La participación pública, en especial cuando se plantea como alternativa a la representación política, es cuestionada por agudizar los conflictos y conducir a bloqueos decisivos o soluciones ineficaces (Held, 2006). Además de erosionar otros objetivos valiosos, los esfuerzos de apertura podrían no conducir a sus fines prometidos, creando fachadas de aparente transparencia, simulaciones participativas y respuestas compensatorias



que contrarrestan o anulan el efecto de la apertura (Hood, 2006; Roberts 2006).

La materialización institucional de la apertura no ha estado exenta de obstáculos. El avance de las prácticas de gobierno abierto ha enfrentado resistencias derivadas de la propia estructura del sistema político-administrativo moderno. Por un lado, el dominio de la forma representativa de la democracia supuso la exclusividad de la participación ciudadana a la selección electoral periódica de las élites gobernantes, cuyas decisiones suelen ser adoptadas en procesos internos protegidos de las presiones ciudadanas (Schumpeter, 1976). Por otro, el modelo burocrático teorizado por Weber (2004) legitimó la existencia de una administración pública opaca y aislada, beneficiaria de suficiente autonomía para aplicar impersonal y objetivamente sus estándares profesionales y procedimientos racionales a la tramitación eficiente de los asuntos públicos.

En ese sentido, no es casual que la apertura se haya comenzado a revalorizar como dispositivo político al calor de la crisis dual de la representatividad política y la objetividad burocrática (Rosanvallon, 2009). Desde la década de 1960, los promotores de la transparencia (Parks, 1957) y la participación (Pateman, 1970), ubicados tanto en democracias establecidas como incipientes, han encabezado la crítica a las democracias consolidadas exigiendo la garantía legal de la libertad de información pública y la puesta en práctica de innovaciones participativas.

El saldo de estas iniciativas, acumuladas al cabo de varias décadas, alteró sin duda el panorama institucional. El número de leyes nacionales de acceso a la información pasó de menos de cinco en 1970, a 129 (Open Society Justice Initiative, 2019). Aunque varía considerablemente entre los países, la calidad regulatoria de estas normas ha mejorado: las leyes más recientes amplían la cobertura y disponen de mecanismos de apelación y regímenes de sanciones más robustos (Access Info Europe y Centre for Law and Democracy, 2020). También se registra una mayor apertura a la participación de actores no estatales en ámbitos como la



elaboración de regulaciones (Johns y Saltane, 2016) y las políticas presupuestarias (Dias, 2018).

Debido a que, durante estas décadas, las comunidades de transparencia y participación se organizaron y movilizaron mediante coaliciones separadas y estrategias desconectadas, confrontando ambas oposiciones y obstáculos severos, sus demandas de apertura no llegaron a consolidarse en una agenda integrada y coherente de reforma institucional (Berliner, Ingrams y Piotrowski, 2018). El paradigma de gobierno abierto solo emergió a fines de la década del 2000, fruto de la convergencia en un núcleo común de significado de los programas de transparencia y acceso a la información, por un lado, y participación ciudadana y control social, por el otro.

El surgimiento de un nuevo paradigma es una coyuntura crítica resultante de transiciones científicas y políticas. Implica un replanteamiento fundamental del horizonte normativo y las bases cognitivas en función de los cuales se elaboran las políticas públicas (Hall, 1993). En el plano académico, la investigación puso en los últimos años el énfasis en el carácter interdependiente de la transparencia y la participación (Ingrams, Kaufmann y Jacobs, 2020). Estudios sobre los efectos de la transparencia han mostrado la impotencia del acceso a la información sin acción colectiva (Fox, 2016), mientras que evaluaciones de experiencias participativas han revelado la importancia de contar con información confiable para lograr aportes ciudadanos efectivos (Pares, 2009). La apertura ha venido a implicar así un sistema de mecanismos de información pública, acción ciudadana y respuesta institucional.

En el plano político, el desplazamiento entre paradigmas deriva de una reconfiguración de la autoridad y el discurso dominantes. La ineficacia de los esfuerzos de promoción democrática internacional, el creciente desprestigio de los programas multilaterales de «buena gobernanza» y el avance de iniciativas multipartes de cooperación internacional, crearon condiciones para el acercamiento de diversos intereses y perspectivas alrededor de



un nuevo programa de modernización institucional basado en la apertura (Weinstein, 2013).

Aunque es difícil singularizar la emergencia de un paradigma y atribuirlo a eventos o actores específicos, la administración de Barack Obama jugó un rol fundamental en su articulación. Por un lado, el lanzamiento de una política federal de gobierno abierto, materializada en el memorando presidencial (Obama, 2009) y directiva gubernamental (Orszag, 2009) de enero y diciembre de 2009, respectivamente; y por otro lado la convocatoria (Obama, 2010) y posterior fundación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA, 2011), marcaron el salto de la apertura a un estatus global.

Al cabo de una década de esfuerzos amparados en el paradigma de gobierno abierto, los avances son sumamente relevantes. El gobierno abierto ha adquirido una centralidad inédita como agenda de referencia a nivel internacional, extendiendo su influencia a gobiernos de distintas regiones y niveles, así como a otras esferas del Estado y agencias de desarrollo (CLAD, 2016; OCDE, 2016; AGA, 2019). Gracias al surgimiento de nuevas plataformas voluntarias¹ y a la proliferación de estándares, códigos y mediciones internacionales², se han configurado los lazos de un ecosistema global de gobierno abierto sumamente activo y dinámico, cuyo vocabulario ha permeado el discurso oficial de voceros de organismos internacionales, líderes corporativos, representantes políticos y activistas de la sociedad civil.

El gobierno abierto se ha constituido también en un imán que ha atraído el interés de múltiples disciplinas científicas y campos de estudio. La producción académica referida al tema se ha expandido considerablemente. Una búsqueda del término *open government* en *Google Scholar* revela que el número anual

¹ Destacan la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI), la Iniciativa Global por la Transparencia Fiscal (GIFT) y la Alianza por las Contrataciones Abiertas (OCP).

² Por ejemplo, la Carta de Datos Abiertos (G8), el Código de Transparencia Fiscal (FMI) y el Índice de Gobierno Abierto (WJP).



de resultados se ha multiplicado por más de cinco entre 2010 y 2019. Algunas metaevaluaciones de la literatura dan cuenta de los refinamientos conceptuales y hallazgos empíricos realizados, mostrando una evolución de las definiciones de gobierno abierto y una comprensión mejorada de sus causas y efectos (Cucciniello, Porumbescu y Grimmeliikhuijsen, 2016; Banco Mundial, 2016; Criado, Ruvalcaba-Gómez y Valenzuela, 2018).

A pesar de estos avances, subsisten déficits serios en la discusión teórica y la práctica institucional. Varias cuestiones disputadas o ambiguas se beneficiarían en particular de la aplicación de una perspectiva de diseño y su orientación teórico-práctica. En este punto conviene mencionar diez aspectos problemáticos que merecen atención: definición, composición, consistencia, evaluación, enfoque, fragmentación, integración, cobertura, aplicación y adecuación contextual del gobierno abierto.

La cuestión de *qué* es el gobierno abierto ha absorbido una parte desproporcionada de la discusión. Al igual que otros vocablos en boga, como *innovación*, el gobierno abierto puede considerarse un concepto mágico (Pollitt y Hupe, 2009). Estas categorías se distinguen por su elevada abstracción, difusión, extensa cobertura y carga normativa. Esto les permite diluir u oscurecer tensiones constitutivas de la discusión pública, como la oposición entre democracia y eficiencia. Si bien el gobierno abierto facilita la movilización de coaliciones, el uso de conceptos mágicos tiende a ser irreflexivo: no solo dan pie a definiciones múltiples y en conflicto, sino que amparan medidas de políticas muy heterogéneas y potencialmente inconsistentes.

Un segundo problema deriva de la pobre diferenciación entre la definición y la composición del gobierno abierto. Repetidamente, el gobierno abierto es definido a través de sus componentes, es decir, como el resultado de la agregación de determinados factores constitutivos (Mulgan, 2014). Esto diluye la idea del gobierno abierto como paradigma, en el sentido de un sistema de ideas y postulados cuya lógica no se reduce a la suma de sus partes. Además, no hay consenso respecto a cuáles son



estos componentes y cómo se relacionan con el concepto general, sea en el sentido de atributos contingentes o factores necesarios o suficientes.

Una alternativa para esclarecer la estructura conceptual del gobierno abierto es ubicar sus componentes en dos niveles: el núcleo y la periferia conceptual. En el núcleo del significado existe cierto consenso en que el gobierno abierto contiene dos vectores de apertura: la transparencia (visión o información), y la participación (voz o decisión) (Meijer, Curtin y Hillebrandt, 2012). Estas condiciones son individualmente necesarias y, en teoría, conjuntamente suficientes para *abrir* un gobierno. Las diferencias, en cambio, se hacen más patentes en el nivel de la periferia conceptual, en el que pueden distinguirse al menos dos variantes.

En una primera óptica, la colaboración completa la tríada de la apertura. Abarca iniciativas que incorporan capacidades, conocimientos e ideas existentes fuera del gobierno para mejorar los servicios públicos o producir soluciones innovadoras a problemas del desempeño gubernamental, usualmente utilizando TIC (Gascó-Hernández, 2013; Mergel, 2015). Esta visión ha adquirido su sentido en el contexto de democracias consolidadas y economías desarrolladas, en las que los promotores del gobierno abierto pueden dar por descontada la existencia de un régimen efectivo de controles democráticos, una infraestructura administrativa moderna y un tejido social y económico relativamente cohesionado. Esta perspectiva suele relacionar las agendas de gobierno abierto, innovación pública y gobierno electrónico (Noveck, 2009; Linders, 2012).

La segunda estrategia ha consistido en incorporar como pilar de apertura la rendición de cuentas o control democrático, entendido como el conjunto de mecanismos y procesos institucionales que permiten supervisar, corregir y sancionar el desempeño de las autoridades e instituciones públicas (Isunza y Gurza, 2018). Esta perspectiva ha cobrado fuerza en entornos marcados por una incipiente institucionalización democrática,



elevada desconfianza hacia las instituciones políticas y un patrón predominantemente contestatario y de movilización conflictiva en las relaciones Estado-sociedad (Fontaine y Gurza, 2019). El gobierno abierto se vincula en este caso con las agendas de *accountability*³ social y lucha contra la corrupción (Bauhr y Grimes, 2014).

El tema de la consistencia del gobierno abierto se refiere a en qué medida sus elementos integrantes son coherentes entre sí y a qué tipo de relación guardan entre ellos (Gil-García, Gasco-Hernández y Pardo, 2020). Este paradigma ha emergido de la fusión de reivindicaciones desarrolladas en distintas comunidades, y muchos de sus postulados causales siguen teniendo una base frágil de evidencias (Williamson y Eisen, 2016). La consistencia interna del gobierno abierto puede considerarse un supuesto en vez de un hecho comprobado. Existen incertidumbres, por ejemplo, respecto hasta qué punto y bajo qué condiciones la transparencia conduce a la rendición de cuentas, y en qué grado la participación es un mecanismo necesario para lograr esta conexión (Peixoto, 2013). Adicionalmente, la apertura suele ser necesaria, pero no siempre suficiente, para lograr mejoras en la gobernanza y un mayor desarrollo económico y social (Lee, Díaz-Puente y Martin, 2019).

El problema de la evaluación se presenta en el paso de la conceptualización abstracta a la medición operativa del gobierno abierto. No existe una estrategia de medición universalmente aceptada; no obstante, se han ensayado varios índices agregados (Cejudo *et al.*, 2017; OEA, 2019). Estos intentos reflejan la dificultad de traducir categorías conceptuales complejas en indicadores numéricos simples (Michener, 2015a). Los desacuerdos

³ No existe un término singular en español que capture adecuadamente el significado de la expresión inglesa *accountability*. Los términos *rendición de cuentas* y *responsabilidad* se refieren a facetas y dimensiones de la *accountability*. Un gobierno *accountable* rinde cuentas de sus acciones y asume la responsabilidad de sus resultados, pero además está sometido a mecanismos permanentes de control, sanción y corrección que impiden el ejercicio arbitrario del poder y garantizan la persistencia del proceso democrático.



dan además cuenta de los intereses políticos y sesgos profesionales que inciden en el diseño de las mediciones, así como la influencia que sus resultados —una vez difundidos como clasificaciones comparativas— generan sobre los gobiernos y sus políticas (Erkkilä, Peters y Piironen, 2016).

El gobierno abierto ha interesado a varias disciplinas, pero la fragmentación de los debates y la incomunicación entre los distintos abordajes han sido persistentes. En particular, tres corrientes de estudios han sido muy relevantes (Oszlak, 2014):

En primer lugar, el análisis desde la ciencia política ha tendido a enfatizar los procesos políticos detrás del gobierno abierto, su relación con los distintos regímenes de gobernanza, y sus efectos sobre los patrones de interacción entre Estado y sociedad (por ejemplo Hansson, Belkacem y Ekenberg, 2015).

Segundo, los estudios administrativos han contemplado el gobierno abierto a la luz de distintas doctrinas de gestión pública y agendas de reforma administrativa, valorando sus efectos diferenciados para distintas tradiciones institucionales (por ejemplo Gascó-Hernández, 2017).

Los enfoques centrados en las TIC, por último, se han basado en la dimensión tecnológica del gobierno abierto, relacionándolo con el gobierno electrónico, los datos abiertos, las redes sociales u otras herramientas digitales (por ejemplo Bertot, Jaeger y Grimes, 2012).

La interacción entre las dimensiones política, administrativa y tecnológica en contextos específicos ha sido poco explorada, lo cual puede deberse en parte a la falta de un enfoque de políticas públicas más bien holístico.

Estrechamente vinculadas a lo anterior se encuentran la fragmentación académica y la desintegración política del gobierno abierto. Me refiero a una doble tendencia relacionada. Los estudios han tendido a abordar componentes singulares e intervenciones específicas (mayoritariamente portales de datos abiertos y procesos de colaboración), perdiendo de vista la consistencia entre y dentro de los componentes del gobierno abierto.



Este déficit se ha manifestado en una desarticulación de las políticas mismas, planteadas como compromisos de intervenciones específicas a implementarse en un horizonte temporal corto. Este *estilo* se refleja en los protocolos de AGA, consistentes en planes bianuales surgidos de la suma de compromisos individuales adquiridos separadamente por diversas entidades del aparato estatal. La dificultad estriba en la brecha, en la desconexión, entre la ambición paradigmática del gobierno abierto y el alcance microinstitucional y microtemático de muchas de las acciones realizadas en su nombre (Rodrigues de Cairés y Unkuch, 2018).

En respuesta a esta brecha, organismos internacionales y académicos han abogado por reconectar los niveles macro (normativo) y micro (operativo) mediante diseños que reflejen más genuinamente el horizonte de transformación institucional supuesto por el gobierno abierto. En ese sentido, se identifica la necesidad de integrar el gobierno abierto a la planificación gubernamental (Cepal, 2018), adoptar una visión estratégica nacional (Ramírez-Alujas y Dassen, 2016), facilitar la conformación de ecosistemas de gobierno abierto (Harrison, Pardo y Cook, 2012) y aplicarlo en la resolución de los problemas fundamentales de la sociedad (OGP, 2019).

Otro aspecto en el que existen desacuerdos es el de la cobertura del gobierno abierto y sus confines institucionales. Hay controversias respecto al alcance del gobierno abierto y si realmente concierne exclusivamente al gobierno, o vale para el Estado, el sector público, o incluso hasta el conjunto de la sociedad organizada. En el mundo anglosajón, el término *government* suele usarse en sentido lato para referirse al Estado en su conjunto, mientras que en la cultura latina se refiere en sentido estricto al Poder Ejecutivo (Oszlak, 2013).

Estas diferencias terminológicas han conducido a acuñar la categoría de Estado abierto, bajo la cual se han desplegado programas y acciones de apertura en instituciones legislativas, judiciales, contraloras y subnacionales (CLAD, 2016). Además,



anunque la denominación apunta al ámbito explícitamente público, varios autores han subrayado la conveniencia de intervenir entidades híbridas surgidas de la colaboración del gobierno con socios externos (Park, Longo y Johnston, 2020), e incluso corporaciones y grandes organizaciones privadas (Fung y Weil, 2010).

El problema de la adecuación ha sido relativamente desatendido en la discusión sobre gobierno abierto. Aunque el contexto es habitualmente mencionado como condicionante de las políticas y reformas institucionales, en los hechos no hay una consideración suficientemente sistemática de su influencia (Pollitt, 2013). La cuestión reporta una relevancia estratégica, dada la aspiración del gobierno abierto a *enraizarse* en las distintas regiones y países, reflejando la peculiaridad de las diversas culturas y regímenes institucionales (Obama, 2010).

Finalmente, el gobierno abierto ha navegado en tensión entre la discusión teórica y la práctica política. Por un lado, la categoría ha circulado principalmente entre las élites globales y ha sido abrazada por coaliciones relativamente pequeñas y centralizadas dentro de los países, conformadas por políticos reformistas, tecnócratas del sector público, centros de investigación y organizaciones profesionales de la sociedad civil (Guerzovich y Moses, 2016). Este estatus elitista ha estirado la brecha entre las teorías y los discursos oficiales de gobierno abierto, y las movilizaciones concretas de demandas de apertura, por el otro lado (Rudiger, 2018). En consecuencia, muchos esfuerzos en el terreno no apelan aun al rotulo de «gobierno abierto», y siguen trayectorias más accidentadas y menos «puras» de lo que el modelo oficial sugiere (Brockmyer y Fox, 2015).

Este conjunto diverso de problemas no tiene una resolución unívoca y sencilla, y quizá ni siquiera deseable, en tanto expresa el carácter vivo y dinámico del paradigma de gobierno abierto. Su problematización, sin embargo, constituye un paso útil tanto para la investigación académica como para la acción política. Explotar este espacio de oportunidad para el avance de



la apertura institucional requiere aprovechar las potencialidades de una perspectiva de diseño de políticas.

II. El diseño de políticas como respuesta, o las soluciones del diseño

La aplicación de la lógica de diseño al gobierno de los asuntos colectivos tiene orígenes remotos. La filosofía política ha consistido desde su origen en una crítica a las instituciones políticas establecidas y una consecuente defensa de nuevos diseños institucionales, considerados más apropiados para el logro de valores superiores como la paz, la libertad o la justicia (Linder y Peters, 1995).

No sorprende que, en su origen, las ciencias de políticas de Harold Laswell (1992) incorporaran de manera implícita una orientación de diseño, intentando colocar el formidable desarrollo de las ciencias y técnicas de la primera mitad del siglo XX al servicio de la resolución de problemas relevantes de la vida pública. En contraste con el modelo de planificación soviética, estas ciencias prometieron capturar la complejidad de los asuntos públicos y adaptarse a las contingencias gubernamentales en función de mejorar la calidad de las decisiones y salvaguardar la naturaleza plural y democrática de la vida política.

La aproximación a las políticas como disciplina de diseño expresa la convicción de que toda política es una manifestación más o menos coherente de un esquema o lógica de intervención subyacente (Simon, 1996). Esta convicción no es, sin embargo, universalmente compartida. La perspectiva de diseño ha sido doblemente cuestionada: por una parte es cuestionada por quienes consideran las políticas como procesos racionales y lineales de toma de decisiones, y por otro por quienes las asumen como procesos altamente contingentes, confusos e impredecibles, resultados de negociaciones políticas y oportunidades ocasionales de toma de decisiones (Dryzek, 1983).

El diseño solo alcanzó un estatus teórico explícito en la década de 1980, como respuesta al visible divorcio entre la teoría y



la práctica de las políticas y a la constatación de que esta brecha estaba erosionando la capacidad de contribuir a la resolución de los complejos problemas enfrentados por los gobiernos (Linder y Peters, 1987). El diseño se propuso de entrada integrar las complejidades técnicas y políticas en esfuerzos conscientes y sistemáticos para producir resultados efectivos (Linder y Peters, 1988).

Estas ambiciosas promesas no condujeron, sin embargo, a un consenso inmediato. En realidad, la distancia ontológica entre los dos componentes del término produjo inevitables desencuentros. Mientras ciertas perspectivas se han mantenido fieles a las raíces ingenieriles y arquitectónicas del diseño, transmitiendo al campo de las políticas las expectativas de orden, estabilidad y linealidad propias de ese mundo, otras ópticas han destacado la naturaleza política de las políticas, subrayando el conflicto y la contingencia como rasgos constitutivos de los procesos de diseño (Peters y Rava, 2017).

Estas diferencias se han manifestado en la ubicación del diseño en distintos planos de abstracción, tanto a nivel práctico (actividad) como teórico (teoría) y metateórico (marco analítico) (Hernández-Luis, 2019). En años recientes, ha ganado fuerza el argumento de que el mayor potencial del diseño se obtiene al concebirlo como un marco analítico, es decir, una metaperspectiva que provee un lenguaje, supuestos y orientaciones básicas para disciplinar la investigación y guiar la acción en los procesos de políticas (Milán, 2019).

Desentrañando sus posturas metodológicas subyacentes, es posible identificar cuatro perspectivas diferentes del diseño (Fontaine, 2019). Estos abordajes han evolucionado en el tiempo, tendiendo a consolidarse al incorporar nuevas problemáticas y precisar omisiones teóricas (Rodriguez de Caires, 2019). Cada una ofrece una óptica singular respecto a la naturaleza del diseño, sea como modelo de selección de instrumentos, proceso de construcción social de grupos sociales, marco para la gobernanza de los problemas públicos y enfoque para la articulación de sistemas institucionales.



La primera perspectiva se enfoca en los instrumentos como el componente central del diseño. De acuerdo con este enfoque, el diseño implica un proceso de escogencia y ajuste de herramientas de políticas, las cuales deben ser coherentes entre sí y consistentes con los objetivos propuestos, así como adecuadas al marco institucional o modo de gobernanza prevaleciente (Howlett, 2019). El énfasis se encuentra en la decisión gubernamental, la cual en teoría es racional y busca maximizar determinados valores. Se dejan en un segundo plano los conflictos políticos y organizacionales que rodean la definición de los problemas, la enunciación de los objetivos y la repartición de recursos y responsabilidades entre entidades gubernamentales y grupos sociales.

La segunda perspectiva resalta las consecuencias políticas de los procesos de diseño. El diseño consiste aquí en un proceso simbólico y material de movilización de conocimiento, construcción de la imagen de los grupos y atribución a los mismos de ciertas cargas y beneficios. El proceso materializa los sesgos dominantes en la estructura social y el sistema político, y los traduce en valoraciones simbólicas y asignaciones materiales. De este modo, el diseño puede provocar procesos degenerativos o manipulativos, pero también correctivos y democráticos. Esto repercute sobre los parámetros de la convivencia social, con lo cual el diseño puede conducir a sociedades más inclusivas y democráticas, o más excluyentes y desiguales (Schneider, Ingram y DeLeon, 2014).

En tercer lugar, el enfoque de la gobernanza de problemas interpreta el diseño como un proceso de construcción colectiva de problemas públicos, en el cual entran en juego luchas políticas, pero también controversias intelectuales (Bobrow y Dryzek, 1987).

El objeto del diseño es conducir las necesidades sociales desde su surgimiento hasta su procesamiento y atención continua por parte de la maquinaria institucional del Estado. Esto puede realizarse de manera más abierta o cerrada, dependiendo de la cantidad de actores, marcos interpretativos y argumentos incorporados durante el proceso. Un diseño efectivo captura



las perspectivas no solo de las autoridades políticas, sino de los implementadores, *grupos-meta* y otros actores interesados, propiciando intercambios y deliberaciones políticas que permitan igualar el escenario de discusión, hacer los problemas tratables, estimular aprendizajes colectivos y generar soluciones sostenibles (Hoppe, 2011).

Finalmente, la perspectiva institucional concibe el diseño como un proceso de articulación de sistemas de acción con el fin de producir un cambio institucional (Fontaine, Medrano Caviedes y Narváez, 2020). El foco está en la consistencia de la política entre los problemas, instrumentos, valores y estructuras de implementación, así como su adecuación al contexto. Cada uno de estos componentes se refiere a un modelo o sistema del diseño: causalidad, instrumentación, evaluación e intervención, respectivamente (Peters, 2018).

El reto estriba en movilizar actores, estructuras y recursos para transformar ideas en resultados, teniendo en cuenta que el valor de las políticas siempre es una función del contexto (Peters, 2016). Este proceso puede sistematizarse en la forma de un mecanismo a través del cual se transmiten fuerzas causales, desde la definición de objetivos al registro de resultados, pasando por los sistemas responsables de la formulación, coordinación e implementación (Fontaine, 2019).

Este último enfoque propone una mirada balanceada de los distintos componentes del diseño y abstrae la perspectiva analítica lo suficiente para proveer un lenguaje sensible a la diversidad de problemas que atraviesan los procesos de políticas. Al hacer énfasis en los retos del cambio institucional, resulta una perspectiva útil para abordar el estudio de las políticas de gobierno abierto y confrontar los desafíos identificados en la sección anterior. Su validez ha cobrado especial vigencia debido a la confluencia de un conjunto de tendencias y fenómenos que ponen en cuestión el rol de los gobiernos en el escenario actual.

En primer lugar, se ha extendido la consciencia sobre la complejidad, interdependencia, transversalidad e impredecibilidad



características de un conjunto extenso de problemas públicos, tanto tradicionales (pobreza) como nuevos (cambio climático) (Peters, 2017).

Segundo, los gobiernos siguen teniendo dificultades para contrarrestar el deterioro acumulado de su credibilidad y enfrentan descontento y escepticismo respecto a su capacidad de proveer bienestar, lo que en algunos casos se traduce en cinismo y resistencia frente a los intentos de intervención gubernamental.

Tercero, la maquinaria institucional del Estado se ha complejizado de manera significativa en estas últimas décadas, consecuencia del emplazamiento sucesivo de programas de reformas y de la multiplicación de arreglos e instancias organizacionales de distinto signo. Además de la propia complejidad de movilizar o alinear este inmenso y desordenado aparato de gobernanza (Peters, Pierre y Galaz, 2019), se ha vuelto crecientemente difícil determinar el efecto de determinados cambios y ajustes institucionales (Pollitt y Bouckaert, 2017).

Cuarto, en años recientes se ha producido una renovación profunda de las perspectivas tecnocráticas que ofrecen recetarios de diseño, entre las que se encuentran las técnicas de políticas basadas en evidencia, los enfoques de economía conductual, el análisis de grandes datos y las aplicaciones de inteligencia artificial (Howlett y Mukherjee, 2018). Estas herramientas amenazan con encuadrar las dinámicas de diseño en procesos cerrados y modelos rígidos, solo accesibles a especialistas.

En un sentido contrario, se ha consolidado una amplia gama de vías y mecanismos para la participación de actores no estatales en los procesos de políticas. Este flujo constante de participación puede operar como fuerza positiva para la mejora del desempeño gubernamental, pero también puede ser fuente de conflictos, indecisiones o sesgos en las políticas.

Este estado de cosas reafirma la conveniencia del enfoque de diseño como marco de análisis y guía de intervención en materia de gobierno abierto. A fines de presentar los aportes del diseño institucional de políticas al gobierno abierto, se organiza la



revisión en los cuatro componentes principales del diseño: problemas, instrumentos, valores y estructuras de implementación.

Causalidad: los problemas de las políticas en el gobierno abierto

¿Cuáles son los problemas para los cuales la apertura institucional es una solución?, ¿cómo se relacionan entre sí?, ¿están anidados, son equivalentes, se superponen parcialmente o son independientes?, ¿cuál es la estructura causal de estos problemas?, ¿responden a una configuración simple o compleja? Estas cuestiones son esenciales, pero en la literatura han tendido a asumirse implícitamente como resueltas.

Al contrario de lo que suponen los defensores del método racional de toma de decisiones, no es raro que primero surja la solución y luego el problema: los instrumentos pueden crear su propia demanda (Cohen, March y Olsen, 1972). Esto es habitual cuando emergen nuevos paradigmas y se reinterpretan las situaciones problemáticas preexistentes en modos que calcen con sus procedimientos operativos de intervención. Una vez institucionalizado un determinado estilo de diseño, este tiende a figurar como herramienta por defecto y se activa automáticamente para lidiar con situaciones nuevas o inesperadas (March y Olsen, 2006).

Como giro paradigmático, el gobierno abierto acarrea una reinterpretación de los problemas fundamentales enfrentados en la gobernanza y la gestión pública. La apertura como solución guarda correspondencia con la opacidad y la exclusión como *causas-fuentes* de un amplio abanico de problemas, muy diversos entre sí. Este rango abarca desde el pobre rendimiento de los servicios públicos básicos hasta la pérdida de legitimidad y el descrédito de las autoridades políticas e instituciones públicas.

En ese sentido, el gobierno abierto confronta, más que algunos problemas específicos e independientes, un sistema complejo de problemas. Estos no solo se ubican en distintos niveles de abstracción (problemas *macro* del sistema político, *meso* del sector institucional, y *micro* de la organización específica), sino



que ellos mismos se distribuyen en un arco según sus grados de complejidad.

Si bien la falta de acceso a la información sobre las competencias o servicios de cierta agencia pública puede catalogarse como un problema simple, que tiene una solución conocida y que no suscita una significativa controversia ideológica o profesional, la desconfianza ciudadana en las instituciones gubernamentales puede considerarse un problema maligno, en tanto se configura en un clúster difuso de brechas e insatisfacciones que se enredan confusamente con otros problemas y cuya solución está lejos de ser evidente. Además, se carece de suficiente conocimiento para predecir el efecto de determinadas intervenciones o la movilización de ciertas herramientas.

La perspectiva del diseño permite problematizar la definición de los problemas y contrastar distintas formas de definirlos con miras a su intervención mediante políticas. En particular, el gobierno abierto se dirige a un tipo particular de problemas institucionales. Es decir, problemas referidos a la organización del aparato institucional del Estado y al diseño de sus vínculos con los actores no estatales. La calificación de «disfuncionalidad institucional», si bien es crucial para orientar la búsqueda de conocimientos adecuados al diseño de estas políticas, no es suficiente para proveer una caracterización integral de dichos problemas.

Es posible desagregar y analizar los problemas del gobierno abierto por un conjunto de atributos (Peters, 2005). De manera general, son problemas que no son solubles de forma definitiva, en tanto cualquier ajuste institucional suele derivar en nuevos desequilibrios que demandan sucesivas intervenciones. Son, en general, problemas complejos, tanto en sentido político –involucran a múltiples actores e intereses sociales, políticos y administrativos– como analítico –múltiples factores intervinientes que se vinculan confusamente–. En consecuencia, los riesgos de asumir ciertos remedios como soluciones definitivas y confundir los síntomas y efectos con las causas del problema son altos y elevan las posibilidades de producir intervenciones fallidas.



Una última consideración se refiere a los múltiples vehículos que trasladan los problemas del gobierno abierto a la agenda pública. La inscripción en agenda es un proceso típicamente político mediante el cual ciertas necesidades sociales pasan a ser integradas al conjunto de responsabilidades gubernamentales.

Como paradigma dominante, el gobierno abierto tiene ventaja en atraer los problemas a su órbita de influencia. Si bien hay obstáculos políticos, económicos e institucionales, muy diversos eventos focales pueden funcionar como detonantes del acceso a la agenda de estos problemas: crisis económicas, escándalos de corrupción, exposición pública de mal desempeño, demandas sociales o la participación gubernamental en foros e iniciativas internacionales. El tipo de transporte y los actores que lo conducen afectan, en última instancia, el tipo de respuesta gubernamental, la cual se materializa invariablemente en la movilización de ciertos instrumentos.

Instrumentación: Los instrumentos de las políticas en el gobierno abierto

Los instrumentos de políticas están en el centro del diseño. Son dispositivos institucionales que organizan y regulan las relaciones entre Estado y sociedad, en correspondencia con ciertas representaciones y significados (Lascoumes y Le Gales, 2007). Las políticas emergen de la combinación de instrumentos, que a su vez movilizan recursos estatales de información, autoridad, tesoro y organización (Margetts y Hood, 2016). La selección de instrumentos responde a diversos factores, de entre los cuales destacan los objetivos o fines buscados con la intervención.

El primer desafío es, precisamente, traducir problemas en objetivos. Esto parece más trivial de lo que realmente es. En general, existe un conocimiento deficiente respecto a los orígenes de los objetivos que los gobiernos se proponen alcanzar. Las fuentes de objetivos suelen ser diversas y sus canales de acceso condicionan tanto el modo en que son enunciados como los mecanismos utilizados para alcanzarlos. Además, no siempre tienen una conexión



obvia con los problemas y muchas veces se expresan de forma ambigua y genérica.

La cuestión principal es *qué* perspectiva u orientación se impone en el proceso de transformación de problemas a objetivos. Este es un proceso fundamentalmente político. Pueden existir objetivos que se hereden inercialmente, se copien de ámbitos de referencia, se pacten en foros políticos o se introduzcan subrepticamente para favorecer intereses particulares. No es raro tampoco que se movilicen recursos y formulen políticas sin tener objetivos claros. Los atributos «mágicos» del gobierno abierto explican que sea abrazado de manera frecuente como «compromiso» oficial de los gobiernos, más allá de la capacidad o voluntad real de materializarlos. En consecuencia, son elevados los riesgos de simulación y desacoplamiento institucional.

En la situación ideal, una vez definidos los objetivos de referencia el desafío fundamental del diseño es adjuntarles instrumentos apropiados. Estos instrumentos deben movilizar eficientemente los recursos disponibles, articularse coherentemente entre sí e implementarse de modo consistente. Existen múltiples consideraciones, lógicas y estilos de selección de instrumentos. En primer lugar, la pertinencia de los instrumentos puede juzgarse por criterios económicos (costos y beneficios), políticos (aceptación política y social), administrativos (simplicidad y focalización) y éticos (grado de coerción y afectación a la libertad individual) (Peters, 2018). Cuando hablamos de gobierno abierto, una valoración ponderada de estos criterios es esencial para asegurar la factibilidad política, técnica y social de las intervenciones.

En segundo lugar, la selección de instrumentos puede responder al menos a cuatro lógicas (Linder y Peters, 1998). Bajo una lógica instrumental, la tendencia es adoptar repetidamente determinados instrumentos «universales» que se consideran apropiados para una amplia variedad de situaciones. Esta preferencia suele provenir de creencias ideológicas, sesgos profesionales o preferencias políticas. Es una lógica frecuente detrás de la



adopción de portales de datos abiertos, considerados señales del vanguardismo de los gobiernos.

Otro enfoque asume que lo más relevante es la adecuación de la herramienta al problema, usualmente mediante un proceso iterativo de implementación. Esta lógica procedimental se expresa, por ejemplo, en el diseño de procesos colaborativos para la mejora de servicios públicos, herramientas que suelen implantarse mediante ciclos repetidos de creación, ensayo y revisión de soluciones (Bloomkamp, 2018).

El modelo contingencialista enfatiza la adecuación del instrumento al contexto. A partir de la caracterización objetiva de los requerimientos de la situación, se escoge racionalmente la herramienta cuyas características se adapten mejor a estos parámetros. En teoría, los procesos de cocreación de planes de acción de gobierno abierto integran esta lógica, especialmente a nivel local (Naser, Fideleff y Tognoli, 2020).

Finalmente, la lógica constructivista implica la construcción política de los instrumentos en función de los valores y percepciones de los actores involucrados, buscando legitimar simbólicamente la intervención para que sea efectiva. Es habitual que esta lógica se exprese en procesos participativos, especialmente los que incluyen dinámicas de deliberación. En estos, el diseño de las interacciones está pensado para crear confianza y sentido de empoderamiento en los participantes (Fung y Olin Wright, 2001).

El estilo de la selección de instrumentos es también crucial. El empaquetamiento de nuevas políticas para reemplazar a las preexistentes es una situación ideal que no siempre resulta factible. Habitualmente, las políticas emergen y se insertan en espacios ya atiborrados por intervenciones previas y no pueden eliminar ciertas herramientas o anular sus efectos.

En el caso del gobierno abierto, ha sido frecuente que los gobiernos miembros de la AGA incluyan en sus compromisos acciones que ya se encontraban en marcha o cuyo inicio estaba ya previsto en los planes gubernamentales (Fraundorfer, 2016).



Esto da cuenta de la tendencia dominante a instrumentar el gobierno abierto mediante estrategias de superposición (agregar nuevos instrumentos y hacer retoques a las políticas existentes, como las de gobierno electrónico y modernización administrativa), conversión (cambiar los instrumentos, manteniendo los objetivos ya establecidos) y deriva (reorientar los objetivos hacia el gobierno abierto, pero preservando los instrumentos) (Howlett, Mukherjee y Rayner, 2018).

Tres consideraciones adicionales pueden hacerse respecto a la instrumentación del gobierno abierto. En cuanto a los objetivos, hay serios riesgos de perder de vista el horizonte normativo del gobierno abierto debido a la creciente segmentación de los pilares y la priorización de subobjetivos como los de transparencia y participación. Por su amplitud, la agenda de gobierno abierto es susceptible de fragmentarse en programas dispersos que se limitan a administrar una determinada herramienta (portales de datos abiertos, por ejemplo).

De igual modo, la multiplicación de instrumentos disponibles, surgidos gracias a la continua innovación tecnológica e institucional, suele ampliar desmesuradamente el acervo de técnicas factibles para el diseño de una intervención. Esto puede producir dos efectos igualmente adversos: de un lado, el retiro tímido de los instrumentos familiares o las *buenas prácticas*, y del otro la superposición de instrumentos que, adoptados con prisa y sin análisis previo para «estar al día», se contraponen o duplican, ocasionando ineficacias e ineficiencias.

Por último, hay un alto riesgo de contradicción entre sustancia y proceso, en tanto la apertura es perseguida mediante sistemas de formulación y decisión cerrados y opacos (Ramírez-Alujas y Dassen, 2014). Este sesgo no solo puede restar efectividad a las políticas, sino también deslegitimar el gobierno abierto a los ojos de representantes de la sociedad civil y ciudadanos. En todo caso, la meta última del diseño debe ser buscar sinergias entre instrumentos, aprovechando al máximo el espacio de diseño disponible.



Evaluación: los valores de las políticas en el gobierno abierto

El diseño de políticas lidia con seres humanos y, por tanto, implica indefectiblemente símbolos y valores (Peters, 2018). El gobierno abierto en particular tiene una alta carga normativa. Se trata de una categoría portadora de múltiples visiones normativas. De acuerdo al discurso dominante, el gobierno abierto puede significar un gobierno garante del bienestar, transparente y sometido a justificación pública, participativo y promotor del civismo, y colaborador y facilitador del aprendizaje (Villoria Mendieta, 2012).

Como metalenguaje, es susceptible de múltiples interpretaciones e inferencias, cuyas fricciones pueden llegar a provocar confluencias «perversas». Es decir, aparentes equivalencias que ocultan orientaciones y objetivos contradictorios. En efecto, la doctrina de la apertura se ha articulado en claves tecnológicas (gobierno electrónico y datos abiertos) y político-institucionales (participación y control democrático) (Yu y Robinson, 2012). Esto permite entender las dificultades de comunicación y diálogo existentes entre distintas comunidades, incluso aquellas cognitivas y estratégicamente cercanas, como la abocada al acceso a la información y la especializada en datos abiertos (Berliner, Ingrams y Piotrowski, 2018).

Además de reivindicar valor intrínseco, el gobierno abierto promete servir a fines sustantivos socialmente valiosos. Sus promotores destacan sus efectos positivos para el fortalecimiento democrático, la innovación económica y el desarrollo social, pero la base de evidencias que soporta estas relaciones causales es aún muy débil y limitada (OGP, 2019). Además, la sobrecarga de expectativas normativas causa presión sobre la agenda de reformas, amenaza su consistencia y es, como ha sido para otros programas ambiciosos de reformas, fuente potencial de descrédito. Por otro lado, además de valores terminales, el gobierno abierto demanda valores procedimentales: las políticas de gobierno abierto deben ser ellas mismas fruto de procesos transparentes y participativos.

Estos altos estándares normativos y las tensiones entre ellos deben considerarse a la luz del ámbito de surgimiento y circulación



de la categoría. El gobierno abierto adquirió consistencia paradigmática gracias a iniciativas internacionales del más alto nivel, y como resultado de la confluencia de representantes de gobiernos, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales (Gruzd et al., 2018). En ese sentido, el tránsito hacia los ámbitos de implementación que más requieren de apertura (gobiernos de países en desarrollo, especialmente en niveles subnacionales) no se ha completado y persiste cierta desconexión entre la agenda global de gobierno abierto y las prácticas en el terreno de grupos y movimientos sociales.

Unas preguntas pertinentes son quién decide el valor del gobierno abierto, y, más específicamente, qué voces y percepciones deben ser tenidas en cuenta. Esto tiene gran relevancia, dadas las brechas que existen entre distintos modelos de evaluación, como los *rankings* internacionales, usualmente producidos a partir de juicios expertos o percepciones de representantes de alto nivel del sector privado y la sociedad civil, la evaluación por pares o especialistas, realizada en foros multipartes, y las encuestas a los propios ciudadanos.

Por ejemplo, el gobierno mexicano, líder fundador de la AGA y protagonista de otras iniciativas internacionales, ha sido ampliamente reconocido por sus avances en materia de apertura en varias mediciones globales (IBP, 2020). Sin embargo, en una encuesta realizada en 2013, solo un 16 % de los mexicanos consideró su gobierno como abierto. Casi un 80 % manifestó que desearía que el gobierno fuese más abierto, un 71 % desearía obtener más información sobre el gobierno, y 73 % deseaba tener una voz en las decisiones sobre gasto y contratación pública (OGP, 2013).

Además de quién evalúa, es crucial la cuestión de en función de qué criterios se evalúa: con distintas escalas o ponderaciones, se pueden extraer conclusiones diametralmente opuestas. El gobierno abierto puede juzgarse a la luz de consideraciones políticas, especialmente respecto a su capacidad de ganar credibilidad para el gobierno, mejorar los prospectos de reelección de



los políticos o, incluso, facilitar el monitoreo de los funcionarios administrativos (Michener, 2015b).

En cambio, desde una perspectiva económica el gobierno abierto puede servir para reducir costos presupuestarios y fomentar la generación de valor a partir de los datos públicos. En una lógica administrativa, puede facilitar la descentralización de funciones y el traslado de ciertas tareas a los particulares –como en el caso del procesamiento y análisis de los datos abiertos o la gestión de ciertas tareas en el marco de diseños colaborativos.

Finalmente, también hay decisiones que tomar respecto a cómo evaluar el gobierno abierto. Al igual que con la selección de instrumentos, su evaluación debe ser transparente y participativa. En una lógica de diseño, la evaluación es un proceso continuo de aprendizaje y corrección, que permite verificar la consistencia de la política, considerar sus efectos y aplicar ajustes.

La intervención: las estructuras de implementación en el gobierno abierto

Este componente se refiere al diseño y operación de las estructuras administrativas responsables de implementar el gobierno abierto. Ha sido ampliamente analizado en los estudios sobre administración y gestión pública, aunque se ha considerado insuficientemente el vínculo entre el diseño de políticas y el diseño de las instituciones responsables de su implantación (Linder y Peters, 1989). Esta relación es especialmente importante, dada la acumulación frenética de innovaciones, rediseños y ajustes organizacionales en el aparato gubernamental durante las últimas décadas.

Las estructuras de implementación pueden ser concebidas como instituciones y, en tanto tales, no se ajustan automáticamente a los cambios de objetivos o los reemplazos de instrumentos, sino que tienen sus propias dinámicas de cambio y perduración (Peters, 2014). La funcionalidad del gobierno abierto requiere estructuras abiertas, es decir, una reconfiguración institucional profunda de los arreglos burocrático-gerenciales heredados.



En los últimos años se ha registrado una irrupción de experimentaciones organizacionales alineadas con los principios del gobierno abierto. Aparte de las estrategias de codiseño y cocreación, se han multiplicado los laboratorios de innovación, las fuerzas de tareas, los equipos multidisciplinares y los arreglos de *crowdsourcing*⁴, entre otros dispositivos (Mintrom y Luetjens, 2018). Estos avances, sin embargo, distan aun del idealizado modelo de gobierno como plataforma (O'Reilly, 2010), y en general enfrentan serias resistencias culturales (Gascó-Hernández, 2017).

La implementación del gobierno abierto abarca dos instancias fundamentales. En primer lugar, implica un proceso de coordinación intragubernamental. La experiencia ha mostrado que asignar las responsabilidades de gobierno abierto a una entidad ubicada en el centro del gobierno (oficinas directivas o despacho de la máxima autoridad política del gobierno), que tenga atribuciones en el área estratégica de la reforma del Estado, contribuye a una coordinación efectiva, especialmente si se compara con la ubicación de dichas competencias en dependencias técnicas de gobierno electrónico o estrategia digital (OCDE y BID, 2016).

En segundo lugar, la implementación incluye el modo de procesamiento de las interacciones con otros actores y grupos fuera del gobierno, sea en un estilo horizontal y receptivo o vertical y coercitivo. El gobierno abierto tiene en esto una doble implicación. Primero, conlleva una dinámica expansiva que, en función de un horizonte de Estado abierto, extienda y adapte la lógica de la apertura a otros poderes públicos y niveles de gobierno (Ramírez-Alujas, 2019). Segundo, la esencia de la apertura implica admitir un margen de flexibilidad y adaptación a la propia dinámica generada con los actores no estatales, integrando

⁴ Del inglés *crowd* –multitud– y *outsourcing* –recursos externos–. Se puede traducir como *colaboración abierta distribuida o descentralizada*. Consiste en trasladar tareas tradicionalmente realizadas por empleados o contratistas a un amplio número de personas o miembros de una comunidad, quienes son convocados de manera abierta y colaboran entre sí de manera flexible.



los resultados emergidos de estos procesos. Esto significa la pérdida de cierto grado de control por parte del gobierno, lo que nuevamente remite a las tensiones con las lógicas burocráticas instaladas en el aparato estatal.

Finalmente, cabe preguntarse por el enfoque de implementación más apropiado para el gobierno abierto. El modelo de la AGA ha sido predominantemente *top-down*⁵, en tanto ha surgido de compromisos del alto gobierno a partir de los cuales se ha movilizadado la maquinaria gubernamental para formular e implementar distintas acciones. Además, la sucesión de planes bianuales ha implicado una perspectiva temporal más bien secuencial y acumulativa.

Sin embargo, es crucial complementar estos esfuerzos con procesos *bottom-up*, de modo de acercar el gobierno abierto a los espacios de decisión más próximos a los ciudadanos, y asegurar que esta agenda sirva a las distintas reivindicaciones de los grupos sociales (Hernández-Bonivento, 2017). Esta necesidad ha sido recogida por la propia AGA con el lanzamiento de su programa de gobierno abierto subnacional (OGP, 2016). De igual forma, aunque un enfoque gradual puede ser especialmente apropiado cuando se abordan reformas complejas y hay limitaciones de recursos y capacidades, esto debe enmarcarse en una perspectiva estratégica que dote al gobierno abierto de un sentido de conjunto y un horizonte claro de mediano y largo plazo (Cepal, 2018).

III. Conclusiones

Entre las perspectivas política, administrativa y tecnológica del gobierno abierto se observa un vacío teórico y una brecha práctica que una perspectiva de diseño de políticas puede contribuir a

⁵ *Top-down* ('de arriba abajo') y *bottom-up* ('de abajo arriba') son estrategias de procesamiento de información características de las ciencias de la información. En el campo de las políticas públicas, estos términos son utilizados para referirse a los dos estilos clásicos de implementación: el primero, jerárquico y centralizado y el segundo, flexible y descentralizado.



llenar. En este trabajo se han identificado un conjunto de desafíos que atraviesan el paradigma del gobierno abierto y, a la luz de los mismos, un conjunto de aportes del diseño. Más que proponer una respuesta definitiva que clausure la discusión, se trata de alimentar un debate que no tiene visos de extinguirse.

El principal argumento esgrimido es que una perspectiva de diseño, particularmente de diseño institucional, contribuye a delimitar, esclarecer y afrontar los problemas conceptuales, causales, instrumentales, normativos y operativos del gobierno abierto.

Mediante una apelación a la movilización reflexiva del conocimiento, la adecuación de las intervenciones a la naturaleza compleja y cambiante de la acción pública y la búsqueda deliberada de resultados valiosos, una lógica de diseño permite reevaluar los supuestos implícitos del gobierno abierto, revisar su consistencia interna y adecuación al contexto, cuestionar la relación entre sus objetivos e instrumentos, contemplar su efectividad frente a distintos problemas públicos, orientar sus estrategias de coordinación e implementación y, en definitiva, crear una perspectiva estratégica e integral que sirva de forma más eficaz a las grandes ambiciones de esta agenda de reformas.

Aunque se ha revisado una sola dirección de la relación (el aporte del diseño al gobierno abierto), es innegable que, en sentido inverso, el gobierno abierto ha permeado el propio pensamiento de diseño. El llamado «nuevo» diseño expresa una orientación a la apertura e intenta incorporar mecanismos de participación, colaboración y aprendizaje en función de producir soluciones creativas e innovadoras. En ese sentido, un mayor diálogo entre el diseño como proceso y el gobierno abierto como sustancia tiene un potencial que este trabajo apenas alcanza a esbozar.

Finalmente, cabe preguntarse ¿qué quedará de todo lo que se ha escrito y hecho en nombre del gobierno abierto? La institucionalización del gobierno abierto es, sin duda, un reto fundamental. El carácter aún incipiente de esta agenda, su abordaje superficial como «moda» y los distintos retos mencionados en la segunda parte del documento, amenazan la consolidación y continuidad



del paradigma, más aún a la luz del complejo escenario global al que se enfrentarán los esfuerzos de gobernanza pospandemia.

La institucionalización del gobierno abierto no es una función automática de la continuidad o acumulación de intervenciones, sino que consiste en un doble proceso de implantación efectiva de los valores de la apertura en el metabolismo institucional, junto al desarrollo de capacidades adaptativas que permitan adecuar las estructuras y políticas de apertura a los cambios contextuales. Lograr este equilibrio entre cierre y apertura es el reto más importante de un esfuerzo de diseño aplicado al gobierno abierto.

Bibliografía

Access Info Europe y Centre for Law and Development (2020). «Global Right to Information Rating». En <https://www.rti-rating.org/>

Ackerman, John y Sandoval-Ballesteros, Irma (2006). «The Global Explosion of Freedom of Information Laws». En *Administrative Law Review*, Vol. 58, N° 1, pp. 85-130.

Banco Mundial (2016). «Open Government Impact and Outcomes: Mapping the Landscape of Ongoing Research». En *World Bank Open Government Global Solutions Group Report*.

Bauhr, Monika y Grimes, Marcia (2014). «Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability». En *Governance*, Vol. 27, N° 2, pp. 291-320.

Berliner, Daniel; Ingrams, Alex y Piotrowski, Suzanne (2018). «The future of FOIA in an Open Government World: Implications of the Open Government Agenda for



- Freedom of Information Policy and Implementation». En *Villanova Law Review*, N°. 63, pp. 867-894.
- Bertot, John; Jaeger, Paul y Grimes, Justin (2012). «Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government». En *Transforming Government*, Vol. 6, N°. 1, pp. 78-91.
- Blomkamp, Emma (2018). «The Promise of Co-Design for Public Policy». En *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 77, N°. 4, pp. 729-743.
- Bobrow, Davis y Dryzek, John (1987). «Policy Analysis by Design». Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Brechenmacher, Saskia y Thomas Carothers (2019). «Defending Civic Space: Is the International Community Stuck?». Carnegie Endowment for International Peace Working Paper.
- Brockmyer, Brandon y Fox, Jonathan (2015). «Assessing the Evidence: The Effectiveness and Impact of Public Governance-Oriented Multi-Stakeholder Initiatives». Transparency and Accountability Initiative Report.
- Carothers, Thomas y Wong, David (2020). «Global Protests Start To Return». En *Carnegie Endowment for International Peace* (Blog), 30 de junio, <https://carnegieendowment.org/2020/06/30/global-protests-start-to-return-pub-82225>
- Cejudo, Guillermo; Aguilar, Víctor; Michel, Cynthia y Zedillo, Roberto (2017). «Open Government Metric: An Analysis of Open Government, Transparency,



and Proactive Transparency Indicators, Indexes and Measurements». CIDE e INAI Working Paper.

- Cepal (2018). «Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: Un gobierno abierto centrado en el ciudadano». Santiago, Cepal.
- CLAD (2016). «Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto». Documento aprobado por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Bogotá, 7 y 8 de julio.
- Cohen, Michael; March, James y Olsen, Johan (1972). «A Garbage Can Model of Organizational Choice». En *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, N°. 1, pp. 1-25.
- Criado, J. Ignacio; Ruvalcaba-Gómez, Edgar y Valenzuela-Mendoza, Rafael (2018). «Revisiting the Open Government Phenomenon: A Meta-Analysis of the International Literature». En *Journal of E-Democracy and Open Government*, Vol. 10, N°. 1, pp. 50-81.
- Cruz-Rubio, César y Ramírez-Alujas, Álvaro (2012). «¿Políticas públicas abiertas? Apuntes exploratorios para el análisis y transformación de los diseños políticos bajo los principios del Gobierno Abierto». Gigapp Working Paper 2012-16.
- Cucciniello, María; Porumbescu Gregory y Grimmelikhuijsen, Stephan (2016). «25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions». En *Public Administration Review*, Vol. 77, N°. 1, pp. 32-44.



- Dias, Nelson (2018). «Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide». Lisboa, Epic Books et Oficina.
- Dryzek, John (1983). «Don't Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design». En *Journal of Public Policy*, Vol. 3, N°. 4, pp. 345-367.
- Eaves, David (2011). «The Geopolitics of the Open Government Partnership: The Beginning of Open vs. Closed». Eaves.ca (Blog), 28 de septiembre. Disponible en <https://eaves.ca/2011/09/28/the-geopolitics-of-the-open-government-partnership-the-beginning-of-open-vs-closed/>
- Erkkilä, Tero; Peters, B. Guy y Piironen, Ossi (2016). «Politics of Comparative Quantification: The Case of Governance Metrics». En *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 18, N°. 4, pp. 319-332.
- Etzioni, Amitai (2018). «The Limits of Transparency». En *Transparency, Society and Subjectivity: Critical Perspectives*, Emmanuel Alloa y Dieter Thomä (eds.), Cham, Palgrave Macmillan.
- Fenster, Mark (2005). «The Opacity of Transparency». En *Iowa Law Review*, N°. 91, pp. 885-949.
- Fontaine, Guillaume; Medrano Caviedes, Cecilia y Narváez, Iván (2020). «The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries». Londres, Palgrave Macmillan.
- Fontaine, Guillaume (2019). «Una aproximación realista al diseño de políticas públicas». En *Cuadernos del Cendes*, Vol. 36, N°. 102, pp. 117-147.



Fontaine, Guillaume y Gurza, Adrián (2019). «Controles democráticos y cambio institucional en América Latina». En *Íconos*, Vol. 23, N°. 65, pp. 7-28.

Fontaine, Guillaume; Medrano Caviedes, Cecilia y Narváez, Iván (2020). «The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries». Londres, Palgrave Macmillan.

Fox, Jonathan (2016). «Scaling accountability through vertically integrated civil society policy monitoring and advocacy». Institute of Development Studies Working Paper.

Fraundorfer, Markus (2016). «The Open Government Partnership: Mere Smokescreen or New Paradigm?». En *Globalizations*, Vol. 14, N°. 4, pp. 611-626.

Fung, Archon y Olin Wright, David (2001). «Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance». En *Politics and Society*, Vol. 29, N°. 1, pp. 5-41.

Fung, Archon y Weil, David (2010). «Open Government and Open Society». En *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. Daniel Lathrop y Laurel Ruma (eds.) Sebastopol, O'Reilly.

Gascó-Hernández, Mila (2013). «No es oro todo lo que reluce: ¿qué hay detrás de las promesas de Gobierno Abierto en Iberoamérica?». Documento presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Montevideo, 29 de octubre al 1 de noviembre.

_____ (2017). «Las claves para abrir gobiernos: Una mirada desde la burocracia». En *Desde el Gobierno Abierto al Estado*



abierto en América Latina y el Caribe. Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas y Daniela Rosales (eds.). Santiago, Cepal.

Gil-Garcia, J. Ramon; Gascó-Hernández, Mila y Pardo, Theresa (2020). «Beyond Transparency, Participation, and Collaboration? A Reflection on the Dimensions of Open Government». En *Public Performance and Management Review*, Vol. 42, N° 3, pp. 483-502.

Grindle, Merilee (2004). «Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries». En *Governance*, Vol. 17, N° 4, pp. 545-548.

Gruzd, Steven; Turianskyi, Yarik; Grobbelaar, Neuma y Mizrahi, Yemile (2018). «Multi-Stakeholder Initiatives: Lessons Learned». Democracy International y South African Institute of International Affairs Report.

Guerzovich, Florencia y Moses, Michael (2016). «Learning to Open Government: Findings and reflections on how the Open Government Partnership is playing out, in practice, in five countries». Global Integrity Working Paper.

Hall, Peter (1993). «Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain». En *Comparative Politics*, Vol. 25, N° 3, pp. 275-296.

Hansson, Karin; Belkacem, Kheira y Ekenberg, Love (2015). «Open Government and Democracy: A Research Review». En *Social Science Computer Review*, Vol. 33, N° 5, pp. 540-555.

Harrison, Teresa; Pardo, Theresa y Cook, Meghan (2012). «Creating Open Government Ecosystems: A Research



and Development Agenda». En *Future Internet*, N° 4, pp. 900-928.

Held, David (2006). «Models of Democracy». Stanford, Stanford University Press.

Hernández-Bonivento, José (2017). «Gobernanza abierta a nivel local: teoría y práctica en América Latina». En *Desde el Gobierno Abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas y Daniela Rosales (eds.). Santiago, Cepal.

Hernández-Luis, Alejandro (2019). «El diseño de políticas: actividad, teoría y marco analítico». En *Cuadernos del Cendes*, Vol. 36, N° 102, pp. 47-86.

Hood, Christopher (2006). «Transparency in Historical Perspective». En *Transparency: The Key to Better Governance?* Christopher Hood y David Heald (eds.). Nueva York, Oxford University Press.

Hoppe, Robert (2011). «Policy design as ‘taming’ wicked problems». Documento presentado en el IPSA World Congress, Madrid, 8 al 12 de julio.

Howlett, Michael (2019). «Designing Public Policies: Principles and Instruments». Nueva York, Routledge.

Howlett, Michael y Mukherjee, Ishani, eds. (2018). «Routledge Handbook of Policy Design». Nueva York, Routledge.

Howlett, Michael; Mukherjee, Ishani y Rayner, Jeremy (2018). «Understanding Policy Designs Over Time: Layering, Stretching, Patching and Packaging». En *Routledge*



Handbook of Policy Design. Michael Howlett e Ishani Mukherjee (eds.). Nueva York, Routledge.

IBP (2020). «Open Budget Survey 2019». En <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-survey-2019-0>

Ingrams, Alex; Kaufmann, Wesley y Jacobs, Daan (2020). «Testing the open government recipe: Are vision and voice good governance ingredients?». En *Journal of Behavioral Public Administration*, Vol. 3, N°. 1, pp. 1-12.

Isunza, Ernesto y Gurza, Adrián (2018). «Develando cauces recurrentes. Los controles democráticos no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática». En *Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el Sur Global: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*. Ernesto Isunza y Adrián Gurza (eds.). Oxford, Peter Lang.

Johns, Melissa y Saltane, Valentina (2016). «Citizen Engagement in Rulemaking: Evidence on Regulatory Practices in 185 Countries». Policy Research Working Paper 7840.

Lascoumes, Pierre y LeGalès, Patrick (2007). «Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation». En *Governance*, Vol. 20, N°. 1, pp. 1-21.

Lasswell, Harold (1992). «La orientación hacia las políticas». En *El estudio de las políticas públicas*. Luis Aguilar Villanueva (ed.). México D.F., Porrúa.



- Lee, So; Díaz-Puente, José y Martin, Susana (2019). «The Contribution of Open Government to Prosperity of Society». En *International Journal of Public Administration*, Vol. 42, pp. 144-157.
- Linder, Stephen y Peters, B. Guy (1987). «A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Prescription». En *Policy Studies Review*, Vol. 6, N° 3, pp. 459-475.
- _____ (1988). «The Analysis of Design or the Design of Analysis?». En *Policy Studies Review*, Vol. 7, N° 4, pp. 738-750.
- _____ (1989). «Instruments of Government: Perceptions and Contexts». En *Journal of Public Policy*, Vol. 9, N° 1, pp. 35-58.
- _____ (1995). «The Two Traditions of Institutional Designing: Dialogue Versus Decision?». En *Institutional Design*. David Weimer (ed.). Nueva York, Springer Science Business Media.
- _____ (1998). «The study of policy instruments: four schools of thought». En *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. B. Guy Peters y Frans van Nispen (eds.). Cheltenham, Edward Elgar.
- Linders, Dennis (2012). «From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media». En *Government Information Quarterly*, N° 29, pp. 446-454.
- March, James y Olsen, Johan (2006). «Elaborating the ‘New Institutionalism’». En *The Oxford Handbook of Political*



Institutions. R.A.W. Rhodes, Sarah Binder y Bert Rockman (eds.). Oxford, Oxford University Press.

- Margetts, Helen y Hood, Christopher (2016). «Tools Approaches». En *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*. B. Guy Peters y Philippe Zittoun (eds.). Londres, Palgrave Macmillan.
- Meijer, Albert (2015). «Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in the Netherlands». En *International Journal of Public Administration*, Vol. 38, N°. 3, pp. 189-199.
- Meijer, Albert, Deirdre Curtin y Maarten Hillebrandt (2012). «Open government: Connecting vision and voice». En *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 78, N°. 1, pp. 10-29.
- Mergel, Ines (2015). «Opening Government: Designing Open Innovation Processes to Collaborate with External Problem Solvers». En *Social Science Computer Review*, Vol. 33, N°. 5, pp. 599-612.
- Michener, Gregory (2015a). «Policy Evaluation via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes». En *World Development*, N°. 74, pp. 184-196.
- (2015b). «Why Policymakers Commit to Transparency: Legitimacy, Insurance, Monitoring and the Importance of the News Media as Mediator». GIFT and IBP Incentives Research Paper.



- Milán, Taymi (2019). «¿El marco de diseño de políticas o diseñando un marco para el análisis de políticas?». En *Cuadernos del Cendes*, Vol. 36, N°. 102, pp. 87-115.
- Mintrom, Michael y Luetjens, Joannah (2018). «Design Thinking in Public Policy». En *Routledge Handbook of Policy Design*. Michael Howlett e Ishani Mukherjee (eds.). Nueva York, Routledge.
- Mulgan, Richard (2014). «Making Open Government Work». Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Naser, Alejandra; Fideleff, Verona y Tognoli, Joaquín (2020). «Creación de planes de acción locales de Gobierno Abierto: Herramientas para la cocreación, el seguimiento y la evaluación». Documento de Proyectos de la Cepal 78.
- Noveck, Beth (2009). «WikiGovernment: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful». Washington D.C., Brookings Institution Press.
- Obama, Barack (2009). «Memorandum on Transparency and Open Government». Documento oficial, <https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf>
- _____ (2010). «Remarks by the President to the United Nations General Assembly». The White House Office of the Press Secretary. Disponible en <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2010/09/23/remarks-president-united-nations-general-assembly>
- OCDE (2016). «Open Government: The Global Context and the Way Forward». París, OCDE.



- OCDE y BID (2016). «Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017». París, OCDE.
- OEA (2019). «Measuring Open Government in the Americas». Washington D.C., OEA.
- OGP (2011). «Declaración de Gobierno Abierto». En <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>
- _____ (2016), «Declaración Subnacional de Gobierno Abierto». En https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/OGP_subnational-declaration_ES.pdf
- _____ (2019). «Informe Global: Democracia más allá de las urnas electorales». Volumen I. Washington D.C., OGP.
- _____ (2020). «Respuesta abierta y recuperación abierta». <https://www.opengovpartnership.org/es/campaigns/open-response-open-recovery/>
- Open Society Justice Initiative (2019). «States that Guarantee a Right of Access to Information (RTI) in National/Federal Laws or Decrees». Actualizado a mayo de 2019.
- Opening Government (2013). «Opening Government Survey Results 2013». En <https://www.openinggovernment.com/>
- O'Reilly, Tim (2010). «Government as a Platform». En *Open Government*, Daniel Lathrop y Laurel Ruma (eds.). Sebastopol, O'Reilly Media.



- Orszag, Peter (2009). «Open Government Directive». Documento oficial, en https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf
- Oszlak, Oscar (2013). «Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública». Documento presentado en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Montevideo, 29 de octubre al 1 de noviembre.
- _____ (2014). «Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública». En *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. Oscar Oszlak y Ester Kaufman (eds.). Washington D.C., IDRC, RedGealc, OEA.
- Pares, Marc (2009). «Participación y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa». Barcelona, Ariel.
- Park, Chul; Longo, Justin y Johnston, Erik (2020). «Exploring Non-State Stakeholder and Community-Led Open Governance: Beyond the Three Pillars of Open Government». En *Public Performance and Management Review*, Vol. 43, N° 3, pp. 587-612.
- Parks, Wallace (1957). «The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution». En *The George Washington Law Review*, Vol. 26, N° 1, pp. 1-22.
- Pateman, Carole (1970). «Participation and Democratic Theory». Nueva York, Cambridge University Press.



- Peixoto, Tiago (2013). «The Uncertain Relationship Between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson's The New Ambiguity of 'Open Government'». En *UCLA Law Review Discourse*, N° 60, pp. 200-213.
- Peters, B. Guy (2005). «The Problem of Policy Problems». En *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 4, N° 4, pp. 349-370.
- _____ (2014). «Implementation structures as institutions». En *Public Policy and Administration*, Vol. 29, N° 2, pp. 131-144.
- _____ (2016). «Institutionalism and Public Policy». En *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*. B. Guy Peters y Philippe Zittoun (eds.). Londres, Palgrave Macmillan.
- _____ (2017). «What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program». En *Policy and Society*, Vol. 36, N° 3, pp. 385-396.
- _____ (2018). «Policy Problems and Policy Design». Cheltenham, Edward Elgar.
- Peters, B. Guy y Pierre, Jon (2018). «The Next Public Administration: Debates and Dilemmas». Londres, SAGE.
- Peters, B. Guy; Pierre, Jon y Galaz, Victor (2019). «Simple solutions for complexity?». En *Global Challenges, Governance, and Complexity: Applications and Frontiers*. Victor Galaz (ed.). Cheltenham, Edward Elgar.



- Peters, B. Guy y Rava, Nenad (2017). «Policy Design: From Technocracy to Complexity, and Beyond». Documento presentado en Third International Conference on Public Policy, Singapur, 28 al 30 de junio.
- Pollitt, Christopher (2013). «Preface: Context, a missing link?». En *Context in Public Policy and Management: The Missing Link?* Christopher Pollitt (ed.). Chentelham, Edward Elgar.
- Pollitt, Christopher y Bouckaert, Geert (2017). «Public Management Reform: A Comparative Analysis. Into the Age of Austerity». Oxford, Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher y Hupe, Peter (2009). «Talking Governance: The Role of Magic Concepts». Documento presentado en el EGPA Study Group on Performance in the Public Sector. Saint Julian's, 2 al 5 de septiembre.
- Ramírez-Alujas, Álvaro (2019). «El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas». En *Estado abierto*, Vol. 4, N° 1, pp. 13-38.
- Ramírez-Alujas, Álvaro y Dassen, Nicolás (2014). «Vientos de cambio. El avance de las políticas de Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe». Nota Técnica del BID 629. Washington D.C., BID.
- _____ (2016). «Vientos de cambio II. Avances y desafíos de las políticas de Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe». Nota Técnica del BID 998, Washington D.C., BID.
- Roberts, Alasdair (2006). «Dashed Expectations: Governmental Adaptation to Transparency Rules».



En Transparency: The Key to Better Governance?
Christopher Hood y David Heald (eds.). Nueva York,
Oxford University Press.

Rodrigues de Caires, Carlos (2019). «El diseño de políticas públicas en perspectiva histórica». En *Cuadernos del Cendes*, Vol. 36, N°. 102, pp. 13-45.

Rodrigues de Caires, Carlos y Sayda Unkuch (2018). «El Gobierno Abierto: ¿Una ‘tercera generación’ de reformas del Estado?». En *Kairós*, Vol. 1, N°. 1, 68-81.

Rosanvallon, Pierre (2009). «La legitimidad democrática: Imparcialidad, reflexividad, proximidad». Buenos Aires, Manantial.

Rudiger, Anja (2018). «State of the Field Review: Fiscal Transparency and Accountability». Fiscal Futures’ Scenario Planning Workshop Research Note.

Schneider, Anne; Ingram, Helen y DeLeon, Peter (2014). «Democratic Policy Design: Social Construction of Target Populations». En *Theories of the Policy Process*. Paul Sabatier y Christopher Weible (eds.). Boulder, Westview Press.

Schumpeter, Joseph (1976). «Capitalism, Socialism and Democracy». Nueva York, Harper y Row.

Simon, Herbert (1996). «The Sciences of the Artificial». Cambridge, MIT Press.

Ubaldi, Barbara (2013). «Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data



Initiatives». OECD Working Papers on Public Governance 22.

Villoria Mendieta, Manuel (2012). «Transparencia y Gobierno Abierto: ¿qué gobierno quiere el Gobierno Abierto?». Documento presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena de Indias, 30 de octubre al 2 de noviembre.

Weber, Max (2004). «Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva». México D.F., FCE.

Weinstein, Jeremy (2013). «Transforming Multilateralism: Innovation on a Global Stage». En *Stanford Social Innovation Review*, otoño, pp. 3-7.

Williamson, Vanessa y Eisen, Norman (2016). «The impact of open government: Assessing the evidence». Center for Effective Public Management Working Paper.

Yu, Harlan y Robinson, David (2012). «The New Ambiguity of ‘Open Government’». En *UCLA Law Review Discourse*, N°. 59, pp. 178-208.



CAPÍTULO 2

Gobierno abierto y
gestión pública para el
desarrollo sostenible:
paradojas, encrucijadas y
péndulos en el contexto
latinoamericano

Gobierno abierto y gestión pública para el desarrollo sostenible: paradojas, encrucijadas y péndulos en el contexto latinoamericano

Álvaro V. Ramírez-Alujas

Consultor internacional y asesor en gobierno abierto. Chile

En la actualidad, los países de América Latina y el Caribe se encuentran en una profunda encrucijada. Por un lado, desde fines del siglo XX se destaca la consolidación de sistemas democráticos y el robustecimiento institucional acompañado de una ciudadanía mucho más activa y vigilante. Por el otro, reiterados casos de corrupción y mal uso de los fondos públicos que, sumado a la fuerte desigualdad que ha persistido en la región, dibujan un cuadro en el que se ha venido configurando un abismo entre la clase política y sus representados, un generalizado sentimiento de indignación y desencanto que ha favorecido el surgimiento de diversas crisis de carácter político, económico y social.

Frente a este escenario, el paradigma de gobierno abierto se ha venido instalando como una respuesta institucional para hacer frente a estos desafíos y como espacio que renueva y fomenta un esfuerzo más compartido y horizontal para trabajar los asuntos públicos y avanzar hacia el bienestar colectivo: una nueva forma de gobernar(nos).

En este contexto, uno de los principales desafíos de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lanzada por la Organización de Naciones Unidas a fines de 2015 y suscrita por 193 países, consiste en configurar un nuevo marco de gobernanza pública que garantice, de acuerdo al Objetivo 16, el promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. Sin lugar a dudas que ello supone potenciar, desarrollar y profundizar iniciativas, estrategias y políticas públicas ligadas al concepto de gobierno abierto en nuestra región, así como adecuar la arquitectura de la



institucionalidad pública para lograr un esquema de desarrollo a escala humana, inclusive más allá del gobierno, hacia otros poderes y ámbitos (la emergente distinción de Estado abierto).

El paradigma del gobierno abierto constituye un medio de referencia y un eje fundamental para cumplir los objetivos de la Agenda 2030, y dados los recientes avances en los países de la región que actualmente son parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (15 en total), pareciera que es necesario transitar hacia la idea de Estado Abierto. Es decir, un esfuerzo institucional por promover y articular políticas y estrategias en materia de transparencia, acceso a la información y datos abiertos, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración e innovación cívica más allá del Poder Ejecutivo, hacia el Poder Legislativo y Judicial, pero también a los niveles subnacionales y locales de gobierno (Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017:15).

A continuación se discute acerca del aporte que las estrategias de gobierno abierto, y el tránsito a lo que se ha venido llamando Estado Abierto, pueden tener para el logro del desarrollo sostenible. Tales estrategias representan una caja de herramientas que permite configurar espacios de diseño e innovación institucional que, articulando los valores de la transparencia y acceso a la información del sector público, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración (entre los diversos actores que interactúan en el ecosistema), puedan servir para consolidar un nuevo modelo de gobernanza para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe.

I. El rol del Estado y la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo en Latinoamérica: sostenible, inclusivo y con igualdad

La propuesta de una ruta hacia el desarrollo inclusivo y sostenible para América Latina y el Caribe requiere un Estado protagónico en la conducción de las estrategias de desarrollo, más allá de las funciones definidas por el paradigma del Estado subsidiario. La



calidad y eficiencia de los mercados dependerán en gran medida de la capacidad de los Estados para regularlos, por medio de mecanismos de mercado o de las adecuadas combinaciones de regulación, incentivos y orientaciones de política (Cepal, 2014b).

Asimismo, gran parte de las recientes propuestas de diversos organismos multilaterales proponen e implican un Estado fuerte, proactivo y partícipe con otros en su función de promotor del desarrollo económico, social y ambiental. En este modelo emergente, los representantes del Estado, de la sociedad y del mercado deben coproducir resultados para el desarrollo. En cualquier caso, se trata de un desafío por construir dichas capacidades institucionales y los vínculos necesarios entre los distintos actores del desarrollo para acometer dichos retos.

En paralelo al pacto político-social que cimienta los acuerdos y ruta hacia el desarrollo, existe la necesidad de generar (o fortalecer) un pacto fiscal que permita dotar al Estado de mayor capacidad para redistribuir los recursos y desempeñar un papel más activo en la promoción de la igualdad (Cepal, 2014a). La buena fiscalidad, respaldada por instituciones sólidas y una capacidad adecuada de gestión pública, contribuyen de manera significativa a la igualdad distributiva, la equidad y al desarrollo productivo. Un pacto fiscal de esta índole tiene implicaciones políticas que van más allá de las que se podrían derivar de una reforma tributaria o presupuestaria convencional y requiere explicitar la concepción del papel del Estado y las estrategias que los gobernantes intentan promover. En este sentido, el pacto fiscal se asocia estrechamente con la recuperación de la idea de la planificación del desarrollo, que a su vez expresa la ambición de contar con un diseño integral de las políticas públicas y la consiguiente estrategia para llevarlas a cabo.

Un Estado orientado al desarrollo inclusivo y sostenible tiene la capacidad de formular e implementar estrategias para alcanzar metas económicas, sociales y ambientales, apoyándose sobre instituciones públicas eficientes y eficaces que operan con



probidad, transparencia y un alto grado de rendición de cuentas, dentro del marco de lo que entendemos por estado de derecho.

La capacidad de formular e implementar estrategias involucra a actores dentro y fuera del Estado, depende de factores institucionales y estructurales y de las relaciones entre dichos actores. La capacidad institucional de los gobiernos, en especial en el ámbito de la provisión de bienes y servicios –la administración pública– se cimienta sobre procesos de fortalecimiento de los sistemas de gestión pública y del capital humano en el sector público. Sin lugar a duda, buenas políticas públicas se complementan con instituciones públicas vigorosas y robustas (Cepal, 2014).

Como se ha venido planteando, las políticas para implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible requieren un nuevo estilo de desarrollo: un cambio estructural progresivo centrado en la igualdad y la sostenibilidad ambiental, y basado en coaliciones sociales y pactos para la gobernanza regional, nacional y mundial. Este cambio exige una visión de largo plazo y una nueva correlación de fuerzas sociales y políticas: *el desarrollo es esencialmente un problema político*. También se precisa de medios de implementación como el financiamiento, la tecnología, el comercio justo y una arquitectura institucional acorde a los requerimientos del siglo XXI. Como toda gran transformación, su éxito o fracaso se definirá en el campo de la política y en el contexto de una revisión de la ecuación entre Estado, mercado y ciudadanía. (Cepal, 2016: 171).

Por tanto, el papel del Estado en la región no solo debe dirigirse a las tradicionales tareas que se le asignan desde el enfoque clásico: se requiere repensar la institucionalidad pública como una plataforma dinámica que permita la articulación de los esfuerzos, recursos e iniciativas de los distintos actores del desarrollo, dando consistencia a la nueva ecuación entre Estado, mercado y sociedad. Bajo esta perspectiva, y en estrecha relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es menester configurar un tipo de Estado que responda al imperativo ético que



suponen los desafíos expresados en el texto Horizontes 2030 (Cepal, 2016; Naciones Unidas, 2015).

Se trata de trazar una ruta institucional que garantice el logro de la agenda en los plazos acordados. Ello requiere de nuevos modelos de relación entre los actores y una renovada arquitectura organizativa y de gestión que, inclusive, vaya más allá de las asociaciones público-privadas, así como requiere también de otros enfoques para la prestación efectiva, oportuna y justa de los servicios públicos. En este escenario, el Estado ya no posee el monopolio exclusivo para dar respuesta al complejo conjunto de demandas ciudadanas y por ello, más que nunca, debe sustentar el proceso de cambio apoyándose en las capacidades, inteligencia y recursos distribuidos en toda la sociedad.

El emergente paradigma del gobierno abierto se postula como un renovado enfoque de reforma del Estado y modernización de la administración pública, a partir de una nueva forma de articular las iniciativas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración de diversos actores para la coproducción de valor público, social y cívico.

Las políticas de gobierno abierto deben considerarse como un entramado complejo de cambios que operan de manera transversal en el andamiaje institucional del sector público. Son el sustento de un nuevo tejido de prácticas, valores y cultura que favorece la configuración de una plataforma sobre la cual construir un nuevo modelo de gobernanza abierta y colaborativa para, con y a través de los ciudadanos (Ramírez-Alujas, 2012).

Pasar de un modelo «analógico», hermético y autorreferente de gestión pública, que en muchos casos ha contribuido a la permanencia de brechas de desigualdad, exclusión y acceso a bienes públicos de calidad, a un modelo «digital», abierto, distribuido e incluyente, supone un profundo cambio en la forma y el fondo de cómo entendemos y configuramos el espacio para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas para el desarrollo. En tal sentido, se trata de responder a las vías



para alcanzar el desarrollo sostenible en la lógica del cambio estructural progresivo desde la institucionalidad pública (Cepal, 2016), lo que precisa de una apertura gubernamental asentada en tres pilares:

- Mejorar la transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social sobre los gobiernos y facilitar la rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico);
- Facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas, así como su incidencia en la toma de decisiones; y
- Favorecer la generación de espacios de colaboración e innovación entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para codiseñar y/o coproducir valor público, social y cívico.

Los pilares del gobierno abierto vienen a complementar los esfuerzos que se han venido desarrollando en la región para fortalecer los mecanismos e instrumentos de gestión pública, que han sido un aporte sustantivo para mejorar la calidad de vida de las personas en los últimos años (Cepal, 2014b).

Estos avances de la gestión pública reconocen la importancia tanto del diseño del contenido sustantivo de las políticas públicas, como de su adecuada implementación en relación con los problemas y los desafíos de desarrollo, lo que interpela a la planificación, los ejercicios de prospectiva, la concertación entre actores y la generación de espacios de planificación participativa, donde la coordinación, la coherencia y el monitoreo, y la entrega de resultados pertinentes y oportunos a la ciudadanía, permiten mejorar los procesos de evaluación y contribuyen a generar un mayor impacto de la acción estatal, aportando evidencia y facilitando la sostenibilidad de los procesos de aprendizaje y mejora continua,



así como de retroalimentación y rendición de cuentas frente a una ciudadanía cada vez más demandante, informada y exigente. Todo ello, por lo demás, tendrá un impacto directo en ir superando las brechas de desconfianza institucional, el evidente divorcio entre la ciudadanía y sus gobernantes y la visible fragmentación de esfuerzos que se promueven para configurar un modelo de desarrollo inclusivo y a escala humana.

Como bien se plantea en Horizontes 2030, la hoja de ruta propuesta por Cepal para efectos de avanzar hacia un cambio estructural progresivo centrado en la igualdad y la sostenibilidad ambiental, y basado en coaliciones sociales y pactos para la gobernanza mundial, regional y nacional, a partir de entender que *el problema del desarrollo es esencialmente político*, y que se debe resolver la encrucijada en la que los países de la región deben decidir entre dos caminos posibles: a) mantener la trayectoria del pasado, insostenible y asociada a un conflicto distributivo de creciente intensidad, con fragmentación social, institucional y política, o b) transitar hacia un nuevo estilo de desarrollo, en que la acción colectiva y los pactos de largo plazo en sociedades democráticas promuevan la igualdad, la transparencia y la participación, con foco en la productividad, el empleo de calidad y el cuidado del medio ambiente, a partir de la difusión de las nuevas tecnologías en un gran impulso ambiental (Cepal, 2016). Ello requeriría, sin lugar a dudas, una nueva arquitectura estatal y el esfuerzo combinado con los múltiples actores del desarrollo para alcanzar dichos propósitos, como bien se expresa en el epílogo del documento (Cepal, 2016: 173-174):

[...] En América Latina y el Caribe la construcción de coaliciones y el logro de pactos para la igualdad, se enfrenta al hecho de que las sociedades de la región muestran tensiones y problemas estratégicos pendientes de resolver para lograr la transición, tales como: pasar de la cultura del privilegio a la cultura de la igualdad; superar el dilema entre rentismo extractivista y una visión productiva dirigida hacia el uso sostenible



de los recursos naturales, los ecosistemas y las ciudades. Para establecer patrones de producción y consumo sostenibles se requiere de un enfoque multidimensional e integral en que la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y el dinamismo económico se complementen. En la región, implica un profundo cambio de paradigma en las formas de operar del Estado, el mercado y la ciudadanía, así como el establecimiento de nuevas modalidades de colaboración entre ellos.

Para avanzar en la conformación de la coalición social y política del cambio estructural se requiere un Estado democrático fuerte, una estructura productiva y especialización de alta productividad y fuerte generación de empleo, lo que implica un sector privado maduro que dinamice el crecimiento con empleo e innovación y una ciudadanía protagónica, organizada y demandante de sus derechos. El Estado del siglo XXI en la región debe ser un Estado democrático que recupera, en unos casos, y profundiza, en otros, su autonomía relativa frente a los grandes intereses y los poderes fácticos nacionales y transnacionales. Un Estado con capacidad para escapar y blindarse frente a la persistente política de captura por parte de las élites, los intereses corporativos y las estructuras clientelares. Un Estado, por ende, con capacidad efectiva de imponer una cultura de la legalidad, de prevenir y combatir la corrupción y de garantizar el acceso a la justicia. Un Estado transparente, eficiente y con rendición de cuentas, tal y como se postula en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que recupere la confianza de la sociedad en sus instituciones. Pero no es solo el Estado el llamado a adecuarse a las nuevas condiciones que impone el objetivo de un cambio estructural progresivo, también los mercados y las empresas (particularmente las grandes empresas transnacionales) tienen un papel fundamental que desempeñar. Deben moverse hacia el crecimiento inclusivo, la innovación y la productividad y redefinir su responsabilidad social como el debido cumplimiento de sus responsabilidades laborales, fiscales y ambientales. Por ello es



fundamental fortalecer todas las iniciativas en esa dirección que emergen en sectores de las élites interesadas en un nuevo patrón de desarrollo.

En las condiciones del siglo XXI, un Estado democrático fuerte no es un Estado cerrado, sino que abre el acceso a la información y valora la deliberación social, la concertación de acciones, el logro de pactos y la construcción conjunta de políticas. Es un Estado que debe desarrollar sistemas potentes de planificación, evaluación y participación para la formulación e implementación de políticas públicas y asumir plenamente el paradigma de gobierno abierto. En el accionar del sector público y su interacción con la sociedad civil, la apertura y el manejo de grandes datos se concreta en el modelo de gobierno abierto que implica la modernización de la administración pública, sobre la base de nuevas formas de articular la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la colaboración de actores para la coproducción de valor.

Las políticas de gobierno abierto impulsan prácticas, valores y culturas que favorecen el establecimiento de una plataforma sobre la cual construir un nuevo modelo de gobernanza abierta y colaborativa. Conseguir que los gobiernos sean cada vez más transparentes, proporcionen información sobre sus actividades, pongan a disposición sus fuentes y bases de datos, y publiquen sus planes y estrategias de desarrollo fomenta la rendición de cuentas ante la ciudadanía, la permanente vigilancia por la sociedad y una mayor corresponsabilidad. Compartir datos disminuye los tiempos de transacción, aumenta la eficiencia de los servicios públicos y da lugar a beneficios no tangibles, como una mayor confianza de los ciudadanos en las instituciones [...]

Inclusive en este marco y en un reciente debate realizado en Naciones Unidas sobre la necesidad de construir un marco de gobernanza eficaz y responsable para el desarrollo sostenible, se ha



propuesto entender la (buena) gobernanza como «el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles, cuestión que comprendería los mecanismos, los procesos y las instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias y controversias» (CEAP/ONU, 2017:3). De allí que sea primordial el identificar las capacidades institucionales que puedan exigirse a un Estado para alcanzar, apalancar, sostener y promover el desarrollo sostenible, cuestión que, como hemos dicho antes, ha quedado reflejada en la Agenda 2030, específicamente en el Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas.

Los ejes fundamentales de esta buena gobernanza que se expresan en la Agenda 2030 hacen referencia a: a) Instituciones eficaces en todos los niveles; b) Instituciones que rinden cuentas a todos los niveles, y c) Instituciones inclusivas a todos los niveles. A ello, y tal como lo ha planteado recientemente el Comité de Expertos en Administración Pública de la ONU, se pueden agregar 10 potenciales principios rectores que sustentan cada uno de los ejes.

Tres ejes y diez principios de la buena gobernanza para la Agenda 2030

Gobernanza eficaz

1. Competencia
2. Políticas Públicas Adecuadas
3. Cooperación

Gobernanza que rinde cuentas

4. Integridad
5. Transparencia
6. Supervisión independiente

Gobernanza inclusiva

7. No discriminación
8. Participación
9. Subsidiariedad
10. Equidad entre generaciones



II. Del gobierno abierto al Estado abierto en la región: un marco de referencia para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible por los países miembros de las Naciones Unidas en septiembre de 2015 ha marcado un hito histórico. La nueva agenda y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fueron formulados mediante un inédito proceso abierto y participativo liderado por los gobiernos, y que involucró a la sociedad civil y al sector privado. En ella se establece una visión universal y transformadora que integra las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo, amparada en la premisa de «no dejar a nadie atrás» (Naciones Unidas, 2015). Al implementarse en un contexto de mayor apertura, transparencia y acceso a información hacia la ciudadanía, la Agenda 2030 señala la importancia de fortalecer marcos de seguimiento y rendición de cuentas a nivel global, regional y nacional.

Esto implica, en primer lugar, fortalecer a las instituciones y prácticas de administración y gestión pública. Como se mencionaba antes, la región ha logrado avances significativos en los últimos años en materia de políticas públicas, modernización del Estado, fortalecimiento de los marcos de transparencia y apertura de sus gobiernos. Algunos países y grandes ciudades de la región han tomado liderazgo incluso a nivel global al establecer planes estratégicos y presupuestos funcionales que incorporan la Agenda 2030 y los ODS, y aprovechan en forma incipiente las oportunidades generadas por la revolución tecnológica y digital.

En segundo lugar, es clave seguir consolidando los recientes avances regionales en materia de participación e innovación ciudadana, reforzando incluso el papel de la juventud y de sectores tradicionalmente más vulnerables. La ciudadanía de América Latina y el Caribe está hoy más empoderada y la respuesta a sus demandas de mayor transparencia y rendición de cuentas ya no pueden ser postergadas. Para ello, gobiernos e instituciones



multilaterales deben seguir profundizando su participación sistemática en la implementación de la Agenda 2030 y generar mecanismos de información y retroalimentación continua.

En tercer término, el sector privado debe también convertirse, aún más, en un aliado duradero de gobiernos y ciudadanía en la implementación de la Agenda, promoviendo la difusión de innovaciones y nuevas tecnologías, generando y escalando nuevos modelos de negocios más inclusivos y sostenibles económica, social y ambientalmente; por ejemplo, mediante alianzas público-privadas innovadoras.

Se trata de consolidar una nueva ecuación entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía como un ecosistema de actores que permita facilitar y cumplir con los objetivos de la Agenda 2030, con el papel central de los gobiernos como eje para apalancar el proceso y servir de plataforma catalizadora y así alcanzar los resultados esperados. El fortalecimiento institucional del Estado y de las prácticas de gestión pública debe permitir establecer progresivamente estas nuevas formas de colaboración entre los actores del Estado, del mercado y de la ciudadanía para avanzar hacia la provisión de bienes públicos regionales y nacionales de mejor calidad. Es en este punto donde el debate sobre la apertura estatal cobra relevancia como espacio de diseño, como veremos más adelante.

III. Una región en movimiento hacia la apertura: la evolución de los compromisos en los sucesivos planes de acción de gobierno abierto en Latinoamérica

La Alianza para el Gobierno Abierto, creada en septiembre de 2011, ha sido una caja de resonancia de alto impacto en la promoción de los pilares y elementos ligados a la idea de apertura gubernamental a nivel global, que a un poco más de cinco años de haberse lanzado presenta interesantes avances y, en paralelo,



ha permitido el surgimiento de nuevos debates sobre cuestiones clave en materia de democracia, desarrollo, bienestar, derechos humanos y justicia social. Dichos progresos han tenido una extraordinaria acogida y potenciamiento en gran parte de los países de América Latina y el Caribe en donde, en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, 15 países (de un total de 75) han venido formulando e implementando agendas, planes y estrategias en la materia, a través de la realización de compromisos concretos diseñados en conjunto con actores de la sociedad civil y que, poco a poco, han ido transformando la forma de gobernar y de resolver la complejidad de los asuntos públicos en el contexto de un proceso de cambio y modernización institucional que ha derivado en un potente tejido de iniciativas e innovaciones de carácter público, cívico y social (Ramírez-Alujas y Dassen, 2014; 2016).

Para disponer de una mirada amplia sobre el avance y evolución de la agenda de gobierno abierto en la región, en el marco de la Alianza, presentaremos una síntesis de un reciente trabajo sobre el tema (Ramírez-Alujas y Dassen, 2016) que sirva de visión panorámica sobre el estado del arte en la materia. Considerando la clasificación de base que sustenta el modelo que promueve la AGA, se presenta un desglose que muestra la distribución de los compromisos para cada país según la adscripción a alguno de los cinco desafíos o ejes estratégicos de la Alianza de 2011 a 2014.

La suma total de compromisos contemplados en los primeros 15 planes de acción para los países de América Latina y el Caribe asciende a 341, en los cuales se releva un interés especial en los ámbitos de integridad y mejora de los servicios públicos.



País	Mejoramiento de los servicios públicos	Incremento de la integridad pública	Gestión más efectiva de los recursos públicos	Creación de comunidades más seguras	Incremento de la responsabilidad corporativa	Compromisos del Plan de Acción
Argentina	6	11	2	0	0	19
Brasil	4	22	5	0	1	32
Chile	4	11	0	1	3	19
Colombia	8	13	6	0	0	27
Costa Rica	9	11	3	0	0	23
El Salvador	3	14	3	0	1	21
Guatemala	0	1	2	0	0	3
Honduras	7	6	7	0	0	20
México	7	22	19	0	7	55
Panamá	0	5	0	0	0	5
Paraguay	7	3	5	0	0	15
Perú	8	37	2	0	0	47
República Dominicana	5	15	4	0	0	24
Trinidad y Tobago	10	1	0	0	2	13
Uruguay	7	6	5	0	0	18
Total	85	178	63	1	14	341

Fuente: Elaboración propia actualizada sobre la base de Ramírez-Alujas y Dassen (2014).

Sobre este detalle general, país por país, a continuación ofrecemos una visión de la agenda regional, definida a partir de los cinco desafíos o ejes estratégicos de la AGA de 2011 a 2014. Se destacan: 178 compromisos en materia de integridad pública (52,19%), 85 compromisos en el ámbito del mejoramiento de los servicios públicos (24,95%), 63 iniciativas en materia de gestión efectiva de los recursos públicos (18,47%), 14 compromisos en lo



relativo al incremento de la responsabilidad corporativa (4,1%) y un compromiso relacionado con la creación de comunidades más seguras (equivalente al 0,29%).

Parte de los avances más significativos en la región radican en la promulgación y entrada en vigor de leyes de transparencia y/o acceso a la información pública en los últimos cinco años. En particular, se destacan los casos de Brasil (2011), Colombia (2014) y Paraguay (2014). Si bien las normativas promulgadas difieren en carácter, alcance y medios para garantizar su efectiva implementación y aplicación, constituyen un paso clave para impulsar la implementación de otro tipo de iniciativas presentes en los planes de acción. Por ejemplo, en los ámbitos de rendición de cuentas y participación ciudadana, y muy especialmente en la esfera de apertura de datos gubernamentales y reutilización social y cívica de información del sector público.

Paradojas en planes de acción AGA en Latinoamérica

Adicionalmente, también se identificaban ciertas paradojas de base sobre la puesta en marcha de planes y estrategias de gobierno abierto ligadas a la AGA a nivel regional, entre ellas encontramos las siguientes:

- **Primera paradoja:** el concepto de gobierno abierto es demasiado abierto.
- **Segunda paradoja:** un gobierno digitalizado no es lo mismo que un gobierno abierto.
- **Tercera paradoja:** redacción autorreferente (de los planes de acción).
- **Cuarta paradoja:** más de lo mismo versus demasiado de lo nuevo, en cuanto al nivel de ambición y alcance de los compromisos en los planes de acción.
- **Quinta paradoja:** el diálogo entre los actores gubernamentales y la participación ciudadana importan tanto (o más) que los compromisos asumidos en los planes de acción.
- **Sexta paradoja:** para avanzar en la consolidación de gobiernos abiertos se requiere un mayor compromiso, una



mayor participación y un mayor involucramiento de los actores que, justamente, están fuera de él.

Por otro lado, y considerando aquellos países de la región que cuentan con un segundo plan de acción en fase de implementación (14 en total), se pueden comparar los resultados de los primeros planes de acción con los actuales.

Desglose de compromisos de los segundos planes de acción nacionales, por país y eje estratégico, en América Latina y el Caribe durante el período 2013-2017

País	Mejoramiento de los servicios públicos	Incremento de la integridad pública	Gestión más efectiva de los recursos públicos	Creación de comunidades más seguras	Incremento de la responsabilidad corporativa	Compromisos en Plan de Acción
Argentina	1	2	2	0	1	6
Brasil	11	22	13	4	2	52
Chile	2	9	0	1	0	12
Colombia	2	10	4	3	0	12
Costa Rica	4	13	1	0	0	18
El Salvador	4	5	6	3	2	20
Guatemala	9	32	6	1	0	48
Honduras	4	5	5	0	0	14
México	6	6	7	4	3	26
Panamá	2	10	4	2	1	19
Paraguay	0	9	0	0	0	9



Perú	4	11	2	0	0	17
República Dominicana	5	4	0	2	0	11
Uruguay	14	22	4	0	0	40
Total	68	160	54	20	9	304

Fuente: Elaboración propia con información disponible hasta noviembre de 2015.

En tal sentido, de un total de 311 nuevos compromisos, se aprecia que se mantiene la tendencia observada previamente. Es decir, que las mismas iniciativas cuentan con el mayor desarrollo. Las iniciativas sobre el incremento de la integridad pública sumaron 160 (51,45%), seguidas de las relacionadas con el mejoramiento de los servicios públicos con 68 iniciativas, equivalentes a un 21,86%; y en tercer lugar la gestión más efectiva de los recursos públicos cuyas 54 iniciativas son un 17,36%.

Cabe destacar que además aparecen 20 compromisos (un 6,43%) vinculados a la creación de comunidades más seguras –muchos más en comparación con la primera fase de los planes– y solo nueve compromisos vinculados a incrementar la responsabilidad corporativa (poco menos de 3%).

Con estos datos, y en perspectiva comparada, puede afirmarse que se han venido consolidando tres ejes temáticos como foco prioritario en la promoción de políticas de gobierno abierto en el contexto regional. Considerando la muestra de primeros y segundos planes de acción, sobre un universo total de 652 compromisos a la fecha, tenemos que los ámbitos de integridad pública alcanzan casi un 52% del total de compromisos, la mejora de servicios representa 23% del total, y la gestión efectiva de los recursos públicos es de casi 18%.



	Mejoramiento de los servicios públicos	Incremento de la integridad pública	Gestión más efectiva de los recursos públicos	Creación de comunidades más seguras	Incremento de la responsabilidad corporativa	Totales
Primer plan	85	178	63	1	14	341
Segundo plan	68	160	54	20	9	311
Sumatoria	153	338	117	21	23	652
Porcentaje	23,47%	51,84%	17,94%	3,22%	3,53%	100%

Fuente: Elaboración propia a noviembre de 2015.

Para cerrar, los principales desafíos en la región a partir de esta mirada comparada son:

- Orientar los planes de acción hacia las necesidades de la gente; más allá de cumplir compromisos, el demostrar y obtener resultados que impacten en la vida de las personas.
- El gobierno abierto no se agota en lo estrictamente gubernamental: se debe transitar hacia un nuevo modelo de sociedad: el Estado abierto.
- Se debe incorporar el debate entre el acceso a la información, la privacidad y la seguridad; entre otros temas, como las miradas de actores y agendas como género, comunidad Lgbti, campesinos, indígenas, entre otros.



Desglose de compromisos de los terceros planes de acción nacionales, por país y eje estratégico, en América Latina y el Caribe durante el período 2016-2018

País	Ejes estratégicos de la AGA					
	Mejoramiento de los servicios públicos	Incremento de la integridad pública	Gestión más efectiva de los recursos públicos	Creación de comunidades más seguras	Incremento de la responsabilidad corporativa	Compromisos en Plan de Acción
Argentina	7	31	5	1	0	44
Brasil	12	3	1	0	0	16
Chile	14	4	1	0	0	19
Colombia	1	19	4	2	0	26
Costa Rica	2	8	1	1	0	12
El Salvador	2	9	1	2	0	14
Guatemala	10	7	5	0	0	22
Honduras	5	4	2	2	0	13
México	2	4	0	1	0	7
Panamá	2	5	2	0	0	9
Paraguay	6	4	0	0	0	10
Perú	11	2	0	5	0	18
República Dominicana	3	7	1	0	0	11
Uruguay	7	52	9	3	4	75
Total	84	159	32	17	4	296
	28,38 %	53,71 %	10,81 %	5,74 %	1,36 %	100

Fuente: Elaboración propia con información disponible hasta marzo de 2018.



El total agregado por eje estratégico de gobierno abierto mantiene la tendencia de concentrarse en compromisos vinculados al ámbito de incremento de la integridad pública y mejoramiento de los servicios públicos. De este modo, a la fecha, los países de América Latina y el Caribe que son miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto presentan un total de 948 compromisos en las tres fases de planes de acción nacional, y mantienen el foco en configurar compromisos ligados a generar y fortalecer institucionalidad y capacidades en materia de integridad pública, así como un foco permanente en el mejoramiento de servicios públicos y la gestión más efectiva de los recursos.

	Mejoramiento de los servicios públicos	Incremento de la integridad pública	Gestión más efectiva de los recursos públicos	Creación de comunidades más seguras	Incremento de la responsabilidad corporativa	Totales
Primer plan	85	178	63	1	14	341
Segundo plan	68	160	54	20	9	311
Tercer plan	84	159	32	17	4	296
Sumatoria	237	497	149	38	27	948
Porcentaje	25 %	52.42 %	15.71 %	4 %	2.84 %	100 %

Existe una marcada tendencia en el eje de incremento de la integridad pública en los planes de acción de la AGA en estos 7 años. Ello pone de manifiesto que los países latinoamericanos han orientado sus esfuerzos de manera preferente a lograr concretar compromisos que no solo se vinculen estrechamente a los



principios o valores de la Alianza –en especial a la transparencia y el acceso a la información pública, la participación ciudadana y la rendición de cuentas–, sino que además se ha privilegiado el foco en construir institucionalidad, ya sea desde la formulación y aprobación de proyectos de ley y/o perfeccionamiento de normas y estándares relacionados a los temas de integridad pública.

No obstante, todo indica que queda un largo camino por recorrer en lo que respecta a los diseños institucionales y, en algunos casos, organizacionales o de gestión que van de la mano con los procesos de implementación efectiva de estas nuevas leyes y tejido normativo. Ello conlleva el entendimiento del contexto en el que se promueven y llevan a la práctica esos dispositivos institucionales. Se sigue expresando la paradoja de concebir a las políticas de gobierno abierto como un tipo de software muy sofisticado que trata de funcionar en el marco y contexto de un hardware institucional en algunos casos insuficiente o derechamente obsoleto.

IV. El tránsito hacia la configuración de una caja de herramientas en el horizonte 2030: Estado abierto para el desarrollo sostenible a escala humana

Con la Agenda 2030 como marco de referencia global y con la mirada puesta en buscar opciones que permitan promover el enfoque de gobierno abierto como una vía para favorecer y potenciar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Alianza para el Gobierno Abierto ha venido impulsando diversas iniciativas que faciliten dicha articulación y favorezcan el aprovechamiento de los planes y políticas en actual implementación en la región, como plataforma para dicho propósito en el corto y mediano plazo. Es así como a febrero de 2016, doce países latinoamericanos han suscrito la Declaración Conjunta sobre Gobierno Abierto para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (OGP, 2016). Allí se esbozan una serie



de compromisos de políticas de gobierno abierto que permitirán contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Ramírez-Alujas y Dassen, 2016). En dicho marco de acción, los países adherentes se comprometieron a:

1. Promover el Estado de derecho en consonancia con las normas internacionales en el ámbito nacional y regional a través de la transparencia, la apertura, la rendición de cuentas, el acceso a la justicia y a instituciones eficaces e inclusivas. Esto es consistente con la Meta 16 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
2. Promover el acceso público a la información oportuna y desagregada y datos abiertos sobre las actividades del gobierno relacionadas con la implementación y la financiación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de conformidad con la legislación nacional y los compromisos internacionales, así como también brindar apoyo al desarrollo de la Carta Internacional de Datos Abiertos con la intención de explorar su aplicación en los países que suscriben.
3. Apoyar la participación ciudadana en la ejecución de todas las metas y objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluyendo la toma de decisiones, la formulación de políticas, el seguimiento y el proceso de evaluación.
4. Defender los principios de gobierno abierto, tal como se describe en la Declaración de Gobierno Abierto, en la definición de indicadores internacionales, regionales y nacionales para medir la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y las prioridades de desarrollo, identificando y compartiendo lecciones aprendidas y buenas prácticas para fortalecer la capacidad de los países para su implementación.
5. Utilizar los planes de acción nacional en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, para adoptar así



compromisos que sirvan como herramientas eficaces para promover la aplicación transparente y responsable de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En este contexto, uno de los principales desafíos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015) consiste en configurar un nuevo marco de gobernanza pública que garantice, de acuerdo al Objetivo 16, «promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles».

Es evidente que este objetivo supone desarrollar y profundizar iniciativas, estrategias y políticas públicas ligadas al concepto de gobierno abierto en nuestra región. Este objetivo debe incluso facilitar el camino para vincular de manera más estrecha y sustantiva el desafío del desarrollo sostenible con la infraestructura institucional que se requiere para gobernar la complejidad del presente. Así como también debe contribuir a solventar los espacios de diseño en la configuración de una nueva arquitectura de los asuntos públicos que no se limita ni agota en lo meramente estatal.

Sobre esta base, la Alianza desarrolló una guía especial de gobierno abierto (OGP, 2015) enfocada en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que, desde el punto de vista práctico e ilustrativo, resulta ser una herramienta de base que permite articular cada uno de los objetivos con una breve explicación que ayuda a identificar las esferas que le vinculan al paradigma de gobierno abierto, entregando una fundamentación y una serie de ejemplos e ideas de iniciativas que pueden ser llevadas a cabo.

Para efectos de poder mostrar el potencial inherente del enfoque de gobierno abierto en el logro de los objetivos de desarrollo sostenible, hemos querido tomar como ejemplo uno de ellos para visibilizar cómo, en los hechos, se puede trabajar concretamente este desafío.



Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas

Promover sociedades pacíficas y no excluyentes para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.

1. **Gobierno abierto:** Los principios del gobierno abierto se abordan directamente en las metas del objetivo 16. El aumento de la disponibilidad de información sobre las actividades del gobierno, lo que permite y profundiza la participación ciudadana, garantizando que el gobierno no sea corrupto y sea responsable con los más altos estándares de servicio, y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad, son sinónimos de gobierno abierto. El objetivo de la Alianza para el Gobierno Abierto es desarrollar esos principios clave –transparencia, participación ciudadana, instituciones públicas responsables (rendición de cuentas) y tecnologías e innovación– con el fin de fortalecer el Estado de derecho y la construcción de instituciones justas, eficaces y responsables.
2. Tipos de compromisos implementados por países en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto relacionados al logro del Objetivo 16:
 - **Liberia:** Aumento de la transparencia judicial. Liberia está aumentando la transparencia del Poder Judicial a través de la publicación proactiva de documentos de la Corte con el fin de facilitar el control de los ciudadanos y fomentar la confianza en el sistema de justicia.
 - **Brasil:** Fortalecimiento del sistema *ombudsman* federal. Brasil está empleando un enfoque de colaboración para desarrollar el Sistema Federal de Defensoría del Pueblo (*ombudsman*). La elaboración participativa de la regulación para establecer principios y mecanismos institucionales del Sistema Federal de Defensoría reflejará las



prioridades públicas y fortalecerá la rendición de cuentas en todo el gobierno.

- **Serbia:** Fortalecimiento del organismo contra la corrupción. Serbia está mejorando la capacidad de su organismo de lucha contra la corrupción para evitar conflictos de interés a través de una mayor transparencia sobre los derechos y obligaciones de los funcionarios públicos, y un seguimiento más preciso de las declaraciones de bienes.
3. Compromisos ilustrativos que pueden servir de ejemplo o marco de orientación para el logro de este objetivo de desarrollo sostenible, adaptados de la Guía de Gobierno Abierto:
- **Participación ciudadana.** Establecer una legislación y directrices sobre las mejores prácticas en materia de consulta pública en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas.
 - **Divulgación de activos (declaración de patrimonio) y conflictos de intereses.** Establecer un sistema sólido de supervisión y rendición de cuentas, y declaraciones de activos y sobre conflictos de interés.
 - **Derecho de acceso a información.** Asegurar que todas las autoridades e instituciones públicas en todo el gobierno pongan en funcionamiento sistemas básicos para permitir el ejercicio del derecho de acceso a la información de manera efectiva, mediante procesamiento de las solicitudes, quejas y apelaciones de reparación (amparo), e informar sobre el desempeño del modelo.

Finalmente, en el marco de la Agenda 2030 y su relación con las estrategias y herramientas de gobierno abierto, se han venido promoviendo diversas iniciativas que conviene tener presentes para la adecuada implementación y logro de los objetivos de desarrollo sostenible, entre ellas queremos destacar dos:



1. **La Iniciativa de Datos SDG16:** Dada la peculiaridad de que las metas establecidas en el Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 16 son, en el fondo, parte constitutiva del tejido que compone el paradigma de gobierno abierto, y en la perspectiva de entender este objetivo como un marco de acción que sirva de sustento al logro del resto de los objetivos de la Agenda 2030, se ha impulsado la creación de una plataforma digital con datos actualizados que permitirían monitorear y asegurar el proceso de avance en el logro de las metas asociadas a este propósito.
2. **Carta Internacional de Datos Abiertos:** Obedeciendo a la necesidad de trabajar activamente sobre la llamada «revolución de los datos», a fines de 2015 se aprobó la Carta Internacional de Datos Abiertos (International Open Data Charter, 2015). En ella se define que los datos abiertos (open data) son datos digitales puestos a disposición con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar.

En su preámbulo se da cuenta de la transformación global de la que somos testigos, favorecida por la tecnología y los medios digitales e impulsada por los datos y la información. Allí se plantea expresamente que para construir sociedades más prósperas, equitativas y justas se requiere de gobiernos transparentes que rindan cuentas y colaboren de manera regular y significativa con los ciudadanos.

En este sentido, existe una revolución global de datos que avanza hacia la colaboración en torno a los desafíos sociales clave: proporcionar una supervisión eficaz de las actividades gubernamentales y apoyar la innovación, el desarrollo económico sostenible y la creación y expansión de políticas públicas y programas eficientes y efectivos (International Open Data Charter, 2015). Con este panorama, los datos abiertos constituirían un insumo fundamental ya no solo como parte constitutiva de las políticas,



planes y estrategias de gobierno abierto, sino como un eje esencial en el logro de los objetivos de desarrollo sostenible. La Carta propone seis principios que sustentan las bases para el acceso a los datos, para su publicación y su uso. Estos principios indican que los datos deben ser: 1) abiertos por defecto; 2) oportunos y exhaustivos; 3) accesibles y utilizables; 4) comparables e interoperables; 5) para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana; y 6) para el desarrollo incluyente y la innovación.

V. Una nueva esperanza en el horizonte regional: Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD)

Uno de los principales hitos recientes en el contexto regional lo constituyó la aprobación de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA), promovida por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y adoptada en la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, el 28 y 29 de octubre del 2016⁶. En esta se propone un marco de referencia único, coherente, consistente y adaptado a las particularidades y contexto de los países iberoamericanos. En la CIGA se entiende el gobierno abierto como «el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo» (CLAD, 2016:37).

Además, se establecen cuatro pilares que constituyen el gobierno abierto y que operan bajo una lógica sistémica. Esto quiere

⁶ En ella se da cuenta del resultado de un proceso de construcción colectiva que contó con la participación de la representación de los 23 países que son miembros del CLAD y que, como documento de orientación y marco de referencia para los países de la región, también hace suyo el llamado a avanzar hacia un enfoque de Estado Abierto.



decir que cada uno contribuye al logro de los otros de manera orgánica e interdependiente. Ellos son:

1. **Transparencia y acceso a la información pública.** La transparencia deberá orientar la relación de los gobiernos y administraciones públicas con los ciudadanos en el manejo de los asuntos públicos. La transparencia implicará dos ámbitos cruciales: el derecho de acceso a la información que está en poder de las instituciones públicas y que puedan solicitar los ciudadanos, y también la obligación de los gobiernos de poner a disposición de la ciudadanía, de forma proactiva, aquella información que dé cuenta de sus actividades, del uso de los recursos públicos y sus resultados, con base en los principios de la publicidad activa, tales como la relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez y máxima divulgación.
2. **Rendición de cuentas públicas.** En un sentido amplio, este pilar se basa en las normas, procedimientos y mecanismos institucionales —como el deber legal y el deber ético— que obligan a las autoridades gubernamentales a fundamentar sus acciones y asumir la responsabilidad sobre sus decisiones, responder oportunamente e informar por el manejo y los rendimientos de fondos, bienes o recursos públicos asignados, y por los resultados obtenidos en el cumplimiento del mandato conferido.
3. **Participación ciudadana.** Se entenderá la participación ciudadana como el proceso de construcción social de políticas públicas que, conforme al interés general, canalice, dé respuesta o amplíe derechos fundamentales, reforzando la posición activa de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos, en concordancia con lo establecido en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), en lo que respecta a su capítulo



primero, donde se define la participación ciudadana en la gestión pública y se señalan sus principios orientadores.

En el plano del gobierno abierto, la participación ciudadana como pilar deberá permitir no solo la construcción social de las políticas públicas, sino también el aumento de las capacidades ciudadanas en el seguimiento y control de las mismas. Además, los países deberán velar porque todo proceso de participación ciudadana garantice espacios de mayor igualdad y pluralismo social y tomarán en cuenta al menos tres elementos básicos para su promoción: 1) identificación y creación de incentivos para la participación y reducción de los costos indirectos o las barreras asociadas; 2) construcción de las capacidades necesarias para que los ciudadanos participen de forma eficiente y efectiva; y 3) producción y publicación de información completa, imparcial, oportuna y entendible, capaz de resumir de manera sencilla las diferentes dimensiones del desempeño del Estado, así como informar claramente a los ciudadanos sobre sus derechos y el uso de los mecanismos de participación existentes.

Para efectos de la CIGA, se reconoce la existencia de distintos niveles de participación. A saber: informativo, consultivo, decisorio y de cogestión o coproducción, dentro de los cuales las instituciones públicas deberán identificar aquellos mecanismos o medios que garanticen una mayor democratización, eficiencia y efectividad de sus decisiones y acciones, privilegiando el desarrollo de las formas de participación colaborativas por encima de las meramente consultivas.

4. **Colaboración e innovación pública y ciudadana.** El pilar de la colaboración se entiende como la generación de nuevos espacios de encuentro, diálogo y trabajo que favorezcan la cocreación de iniciativas y la coproducción de nuevos servicios públicos. Ello supone, por un lado, la promoción de nuevos enfoques, metodologías y prácticas



para potenciar y fortalecer la innovación al interior de las instituciones públicas y favorecer la colaboración con otros actores de la sociedad: el sector privado, las organizaciones de un tercer sector, entre otros. Por otro lado, supone reconocer las capacidades disponibles en la propia sociedad y los beneficios que estos pueden aportar en el diseño e implementación de políticas públicas, dejando atrás el enfoque de una ciudadanía receptora pasiva de acciones institucionales, para convertirse en protagonista y productora de sus propias soluciones.

Esto conlleva la corresponsabilidad, cooperación y trabajo coordinado no solo con la ciudadanía sino con las empresas, asociaciones, academias, organizaciones de la sociedad civil y demás actores, así como el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones públicas, entre ellas y sus funcionarios. En el marco de la CIGA se asume a la innovación ciudadana como el involucramiento y compromiso activo de los ciudadanos en iniciativas que buscan contribuir al interés general, con el fin de alcanzar una mayor inclusión y promover la cultura de la igualdad mediante prácticas colaborativas y trabajo en red. En dicho espacio, se reconoce por ello el papel clave de las organizaciones públicas como entidades facilitadoras de la apertura y dinamización de estas plataformas colaborativas, así como su papel de promotoras de espacios que favorezcan una innovación efectiva, robusta y sostenible. Los criterios que orientan la CIGA se basan en la apertura de datos e información pública y en la apertura de procesos públicos y de gobierno a través del uso intensivo de las tecnologías de la información y comunicación, en especial de las emergentes plataformas digitales y redes sociales. A tal fin, se deberá diseñar y poner en marcha una nueva arquitectura de relaciones entre los diversos actores, donde el Estado genere espacios de interlocución, deliberación y creación para trabajar de manera conjunta con la sociedad –no exclusivamente «para ella»– en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos.



Adicionalmente, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto se inspira en 10 principios que deben entenderse de manera articulada con los pilares propuestos:

1. **Principio de apertura:** disposición y actitud al interior de un Gobierno y las instituciones públicas que enfatiza la importancia de la transparencia y el acceso a la información pública, con el propósito de promover el trabajo colaborativo entre las diferentes áreas de la administración pública, la participación ciudadana y la adopción de nuevas ideas, métodos y procedimientos que permitan mejorar la capacidad de respuesta y la adecuada resolución de demandas y problemas públicos.
2. **Principio de legitimidad democrática:** el gobierno abierto está inspirado en valores democráticos y, en tal sentido, este principio descansa en el cumplimiento de la ley, la defensa a las instituciones y la protección de las libertades públicas consagradas a la ciudadanía, atendiendo y buscando satisfacer necesidades con foco en el interés general.
3. **Principio de la calidad del servicio público:** supone promover una cultura transformadora que impulse la mejora permanente y la excelencia de los servicios públicos, para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos, a partir de un enfoque centrado en el ciudadano y para la obtención de resultados.
4. **Principio de ética pública e integridad:** entendido como la observancia de valores y el deber de los servidores públicos de actuar con rectitud, lealtad y honestidad, promoviendo la misión de servicio, la probidad, la honradez, la integridad, la imparcialidad, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad, la corresponsabilidad social, la dedicación al trabajo en el marco de los más altos estándares profesionales, el respeto a los ciudadanos, la diligencia, la



- austeridad en el manejo de los fondos y recursos públicos, así como la primacía del interés general sobre el particular.
5. **Principio de la transversalidad y coordinación interinstitucional:** las instituciones públicas deben actuar de manera cooperativa, coordinada y articulada en la consecución de sus objetivos y la satisfacción de las demandas de la ciudadanía, aprovechando la generación de sinergias y evitando solapamientos y duplicidades.
 6. **Principio de interoperabilidad:** se entiende como la capacidad de las entidades públicas de trabajar y compartir recursos (infraestructura, datos e información fundamentalmente) y transacciones con las demás de forma consistente, mediante procesos coordinados y automatizados, con el fin de lograr intercambios eficientes, simples y seguros de datos, información y conocimiento.
 7. **Principio de eficacia y eficiencia:** se buscará la consecución de los objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de las necesidades y legítimas expectativas del ciudadano, a través de la optimización de los resultados alcanzados en relación a los recursos disponibles e invertidos para su consecución en un marco de compatibilidad con la equidad y con el propósito de servir al interés general.
 8. **Principio de responsabilidad pública y corresponsabilidad con la ciudadanía:** los Gobiernos y las administraciones públicas tienen que responder por su gestión, estar abiertos al escrutinio público, ser receptivos a la crítica y permeables a las propuestas de mejora continua y de cambio e innovación provenientes desde la ciudadanía. Asimismo, se promoverá la creación de espacios de trabajo conjunto con los actores de la sociedad para generar valor público.
 9. **Principio de innovación pública:** supone promover e impulsar nuevas metodologías, procesos, procedimientos y herramientas que permitan aprovechar ideas y crear valor público, especialmente mediante el uso de las tecnologías



de la información y comunicación y la constante adaptación de su funcionamiento y estructura a las nuevas necesidades.

10. **Principio de inclusión y multiculturalidad:** es la condición de reconocimiento de la heterogeneidad y diversidad cultural que coexiste en la sociedad y de inclusión como parte sustantiva de la misma, que conviven y se expresan a través de diversas dinámicas, realidades y formas de complementariedad cultural (Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, CLAD, 2016).

En términos más operacionales, la CIGA propone una serie de componentes que articulan una estrategia de mediano y largo plazo sobre el tema, a partir de entender que se trata de un profundo cambio cultural en nuestras instituciones y comunidades. Dichos componentes son:

- **Marco jurídico y normativas vinculadas al gobierno abierto:** supone la formulación, promulgación y promoción de leyes y/o marcos normativos específicos en materia de transparencia y acceso a la información pública, participación ciudadana, probidad e integridad en la función pública, lucha contra la corrupción, regulación de los grupos de interés o lobbys, financiamiento de partidos políticos, entre otros, que en su conjunto constituyen la base institucional que sustenta el desarrollo y consolidación legal del gobierno abierto, adecuada a cada contexto normativo e institucional de los países de la región, en observancia a los estándares internacionales para este efecto. Entre otros, se destacan los ejes de poner en marcha y/o perfeccionar leyes, normas y/o mecanismos que regulen y garanticen el derecho de acceso a la información pública (por su contribución al fortalecimiento de la democracia y al desarrollo de una ciudadanía informada y responsable, así como también por constituir un mecanismo y condición fundamental para garantizar el ejercicio de otros



derechos políticos, económicos, sociales y culturales). Ello supone avanzar en materia de transparencia pasiva (obligación legal de los organismos públicos de responder a las solicitudes de información por parte de la ciudadanía), activa (obligación legal y la estrategia de publicación de información en formato abierto en poder de las instituciones públicas, la cual debe ser suficiente, relevante y actualizada para conocer el funcionamiento y desempeño de las mismas), y focalizada (que comprende las estrategias de liberación de información pública en formato abierto relacionada con cuestiones específicas, cuyo propósito es mejorar el conocimiento sobre algún problema público, con el objeto de fortalecer el proceso de toma de decisiones ante situaciones complejas y una adecuada rendición pública de cuentas). Así como también comprende la generación de acciones que fomenten la reutilización de esa información, a fin de impulsar la rendición de cuentas y elevar el acceso a información considerada por los usuarios como útil y relevante.

Lo anterior se complementa con iniciativas en materia de gestión documental y de archivo, y el fortalecimiento en el ámbito de normas sobre protección de datos de carácter personal y todo lo relacionado con resguardar el derecho a la privacidad. Se debe lograr un adecuado y justo equilibrio entre la promoción de una cultura de transparencia institucional acorde a los temas de seguridad, y la no vulneración de otros derechos humanos fundamentales.

- **Diseño y arquitectura organizativa para el gobierno abierto:** se requiere de un ente responsable capaz de dirigir, articular y coordinar la implementación de la agenda de gobierno abierto en cada uno de los países de la comunidad iberoamericana. Tal ente debe contar con el necesario mandato institucional, las capacidades y los recursos necesarios y suficientes para liderar este proceso.



Se busca en todo caso transitar hacia un diseño y arquitectura institucional menos jerárquica y más horizontal, en red y orientada al trabajo colaborativo, y que ello vaya transformando la lógica tradicional con la que opera el ciclo de políticas públicas, permitiendo que la ciudadanía sea un actor protagónico en todas las fases del proceso.

- **Datos públicos para el desarrollo incluyente y sostenible:** supone promover la apertura de datos bajo una ecuación que combine y articule marcos normativos, metodologías y herramientas (portales), en correspondencia con generar y nutrir un ecosistema de actores que sean parte del proceso. Para lo anterior, la CIGA se apoya en lo planteado en la Carta Internacional de Datos Abiertos y asume sus 6 principios como propios: datos abiertos por defecto; oportunos y exhaustivos; accesibles y utilizables; comparables e interoperables; para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana; y orientados al desarrollo incluyente y a la innovación (ODC, 2015).
- **Gobierno electrónico y plataformas tecnológicas para el mejoramiento de los servicios públicos:** implica promover el desarrollo de infraestructura tecnológica y marcos legales que garanticen el efectivo ejercicio de los derechos fundamentales en entornos digitales, e incrementar el uso de tecnologías para mejorar la prestación de servicios (ventanillas únicas y portales de servicios, interoperabilidad, etc.).
- **Aplicación efectiva de altos estándares de integridad y ética pública:** supone el cumplimiento de altos estándares éticos y códigos de conducta que pauten el comportamiento de las autoridades y funcionarios públicos y conduzcan al establecimiento de una genuina cultura de integridad y transparencia.
- **Mecanismos de participación y colaboración para la innovación ciudadana:** implica la promoción de normas, reglamentaciones y/o mecanismos institucionales para



facilitar y potenciar espacios de participación ciudadana, en especial aquellos que puedan aprovechar la innovación ciudadana y la colaboración activa de los actores en el marco de los llamados procesos de cocreación, corresponsabilidad y gobernanza colaborativa de los asuntos públicos⁷. Finalmente, se plantea que el gobierno abierto «no es un fin en sí mismo, sino un medio para fortalecer la democracia, robustecer la institucionalidad pública y promover el mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas». Es por ello que se debe procurar su promoción y aplicación más allá de las fronteras del gobierno y la administración pública (Poder Ejecutivo), hacia otros sectores de la sociedad y poderes del Estado (CLAD, 2016). Es decir, transitar hacia lo que se ha denominado como Estado Abierto. Para ello se proponen cuatro consideraciones finales que son clave para la adecuada puesta en marcha de la apertura institucional:

- **La voluntad política y el avance del gobierno abierto como una política de Estado.**
- **Transformación cultural y ética pública.** Liderar un profundo cambio cultural en la forma de hacer las cosas, en las vías de interacción y diálogo y en las actitudes de las autoridades y funcionarios públicos frente a los ciudadanos, lo cual va de la mano con aspectos ligados a marcos de ética pública y espacios de corresponsabilidad entre los actores.

⁷ Tal y como se plantea en la misma Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto: «Los gobiernos deberán a su vez ampliar el uso de mecanismos innovadores, tanto tecnológicos como colaborativos, tales como laboratorios ciudadanos o de innovación pública, así como promover y llevar a cabo maratones de datos abiertos (hackatones) para el desarrollo de aplicaciones o servicios Web; instancias colaborativas para la búsqueda de soluciones a problemas públicos específicos (campamentos de innovación ciudadana, wikigobierno); y el uso de licencias libres que fomenten la reutilización de los productos que deriven de los resultados.» CLAD, 2016.



- **Apropiación y sensibilización ciudadana.** El diseño, desarrollo e implementación de planes, políticas o estrategias de gobierno abierto constituyen un proceso que solo puede tener éxito y ser sostenible si los conceptos clave y los objetivos generales son bien comprendidos y compartidos. Se requiere concebir el gobierno abierto como una política de Estado, transversal, que supere la lógica temporal de los gobiernos de turno y ciclo político, y que se instale como sostén de los permanentes esfuerzos por modernizar la gestión pública (estrategia de largo plazo y con visión de conjunto), de la mano de un férreo compromiso y voluntad política (mandato, recursos y capacidades) no solo de quienes gobiernan sino de todos los actores políticos. Dentro de este ecosistema de actores y grupos interesados se sitúan los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, grupos comunitarios, políticos, funcionarios de gobierno y la administración pública, así como la academia y el sector privado.
- **Apoyo multilateral, buenas prácticas y trabajo en red:** Aprovechar al máximo la disponibilidad de redes y plataformas de trabajo horizontal de carácter bilateral, regional y multilateral que han venido configurándose bajo el avance de planes, políticas y estrategias de gobierno abierto en todo el mundo. En especial los esfuerzos desplegados, recursos disponibles y la madurez alcanzada por iniciativas internacionales como la Alianza para el Gobierno Abierto, además del papel de otras organizaciones internacionales e iniciativas de prestigio en distintos foros internacionales de difusión e investigación en la materia.

VI. El nuevo escenario en la región: hacia el Estado Abierto

Se podría afirmar que el año 2018 marca un punto de inflexión en el camino recorrido por el concepto y estrategias de gobierno abierto, desde la creación y lanzamiento de la Alianza para el



Gobierno Abierto (AGA) en 2011, hacia una mirada mucho más amplia e integral a la que se ha denominado Estado abierto, al menos en el contexto latinoamericano.

Esto ha quedado confirmado en el último informe publicado por OECD a fines de 2016, donde se ofrece una perspectiva comparada de los avances de las políticas de gobierno abierto a nivel global y se proponen diversas directrices de futuro. Entre ellas, y tal vez la más importante, la propuesta de avanzar hacia la construcción de un Estado Abierto (OECD, 2016), entendido desde el compromiso por difundir y aplicar los beneficios de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación en todos los poderes y niveles del Estado.

Es bien sabido que el concepto de gobierno abierto abarca varios enfoques, definiciones y principios y tiene en cuenta diversos aspectos jurídicos, históricos o culturales de los países de todo el mundo. Aún así, el enorme y creciente despliegue de nuevas iniciativas y acciones hace que, pese a los esfuerzos, cualquier intento por articular alguna noción más comprensiva, acotada y cohesionada, quede sobrepasada rápidamente por un fenómeno cuyas dinámicas y evolución mutan de manera acelerada, y hasta contradictoria en algunos casos. Al respecto, la misma OECD define el gobierno abierto como «una cultura de gobernanza basada en políticas públicas y prácticas innovadoras y sostenibles inspiradas en los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación que fomentan la democracia y el crecimiento inclusivo» (OECD, 2016:24).

En tal sentido, y a fin de articular las propuestas que recientemente se han esbozado para ir configurando un entendimiento más claro y preciso sobre lo que significaría avanzar hacia un modelo de Estado abierto, se propone un esquema de base que —considerando la ampliación del paradigma de gobierno abierto a otros poderes y niveles estatales, e incluyendo los pilares, contenidos y consideraciones expresados en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto— permita tener un punto de referencia inicial para identificar y debatir sus alcances y sus elementos constitutivos,



asumiendo las particularidades, especificidades y contexto de cada país. Teniendo en cuenta el enfoque de Estado Abierto, se requiere de un urgente llamado a rearticular las dispersas narrativas que surgen en este nuevo escenario. Desde la irrupción de nuevos actores y prácticas en el territorio de la política que contribuyan o faciliten la configuración de un relato para afianzar la visión de la comunidad de destino que como latinoamericanos podemos llegar a compartir en la búsqueda por mayor justicia social, igualdad y bienestar colectivo.

Asimismo, no solo regenerar los espacios de confianza y los vínculos entre ciudadanía e instituciones, que son la base esencial en el mantenimiento y sostenibilidad de nuestras sociedades, sino además incidir en la necesidad de instalar modos o formas de cuestionar permanentemente las bases desde las que nuestros sistemas democráticos se van renovando y actualizando: desde la experiencia cotidiana, desde el estar presentes, desde el imperativo de escuchar y ser escuchados, desde la legitimidad de construir proyectos en conjunto, para todos, con todos, entre todos.

Como bien plantea recientemente IDEA Internacional: la inclusión política es vital para la democracia sostenible. La democracia depende de la participación y representación de todos los ciudadanos (sus intereses y preocupaciones) en las instituciones y procesos políticos. Lo cual se debe manifestar en que ninguna voz debe ser silenciada. Nadie debería quedarse atrás. Nadie debería estar sujeto a ninguna forma de retórica excluyente. Es por ello que en estos tiempos de cambio, la innovación política, en el amplio sentido de lo que ella significa (o puede llegar a significar para nuestras comunidades), constituye aire fresco para recrear nuestras instituciones, contribuir a la construcción de un Estado más abierto que, dicho sea de paso, pueda tener su correlato en sociedades más abiertas, inclusivas y justas y, en definitiva, servir de plataforma para configurar y afianzar una nueva forma, más holística e integral, de democracia. Una democracia en la que se refuerce el *démos* y se distribuya y comparta más poder, con menos asimetrías y mayor inclusión. Transitar hacia un modelo



de desarrollo sostenible a escala humana, recuperando la política como espacio para construir comunidad entre todos y todas, por y para todos y todas.

Bibliografía

Bárcena Ibarra, Alicia (2015). Discurso en Ceremonia de Inauguración de la III Conferencia Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe, Centro Cultural Gabriela Mistral, Santiago de Chile, 9 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://www.Cepal.org/es/discursos/iii-conferencia-regional-de-datos-abiertos-para-america-latina-y-el-caribe>

Bárcena Ibarra, Alicia (2015). «Discurso en Ceremonia de Inauguración de la III Conferencia Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe». Centro Cultural Gabriela Mistral, Santiago de Chile, 9 de septiembre de 2015. Disponible en <http://www.cepal.org/es/discursos/iii-conferencia-regional-de-datos-abiertos-para-america-latina-y-el-caribe>

Cepal (2016). «Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible». Documento de Trabajo LC/G.2660 (SES.36/3). Disponible en <http://periododesesiones.cepal.org/36/es/horizontes-2030-la-igualdad-centro-desarrollo-sostenible>

Cepal (2015). «La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción». LC/L.4029 (CMSI.5/4). Disponible en <http://hdl.handle.net/11362/38604>



- Cepal (2014a). «Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible». Trigésimo quinto período de sesiones de la Cepal. Lima, 5 a 9 de mayo de 2014. LC/G.2586 (SES.35/3).
- Cepal (2014b). «Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe». Documentos de Proyectos No.633. Disponible en <http://hdl.handle.net/11362/37223>
- CLAD (2016). «Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto». Disponible en <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/2-Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-2016-CLAD.pdf>
- Comité de Expertos en Administración Pública (2017). «Avance hacia un conjunto de principios de gobernanza eficaz y responsable reconocidos internacionalmente». Nota de Secretaría E/C.16/2017/6, Consejo Económico y Social – Naciones Unidas.
- IDEA International (2017). «Political inclusion is vital to sustainable democracy». Disponible en <http://www.idea.int/es/node/282173>
- Naciones Unidas (2015). «Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015. A/69/L.85.
- Naciones Unidas (2014). «Un mundo que cuenta: movilización de la Revolución de los datos para el desarrollo sostenible». Disponible en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/L.85&referer=/english/&Lang=S
Grupo Asesor de Expertos Independientes sobre la Revolución de los Datos para el Desarrollo Sostenible



del Secretario General de las Naciones Unidas. Nueva York. Disponible en <http://hdl.handle.net/11362/37889>

- Naciones Unidas (2015). «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/69/L.85>
- Naser, Alejandra; Álvaro Ramírez-Alujas; Daniela Rosales (editores) (2017). «Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe». Libros de la Cepal, N°144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Disponible en <http://bit.ly/2qhusu9>
- Naser, Alejandra y Álvaro Ramírez-Alujas (2014). «Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región». Serie Manuales – Cepal No.81. Disponible en <http://hdl.handle.net/11362/36665>
- OECD (2016). «Open Government: The Global Context and the Way Forward». OECD Publishing, Paris. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>
- ODC (2015). «Carta Internacional de Datos Abiertos International». Open Data Charter. Disponible en <http://www.opendatacharter.net>
- OGP (2015). «Guía de Gobierno Abierto: Implementando la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». Open Government Partnership. Disponible en <http://www.opengovguide.com/development-goals/>
- ____ (2016). «Declaración Conjunta sobre Gobierno Abierto para la implementación de la Agenda 2030 para el



Desarrollo Sostenible». (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay). Disponible en <http://www.opengovpartnership.org/SDGsJointDeclaration>

Ramírez-Alujas, Álvaro y Nicolás Dassen (2014). «Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe». Nota Técnica IDB –TN-629, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC. Disponible en https://www.academia.edu/9783172/Vientos_de_cambio._El_avance_de_las_pol%C3%ADticas_de_gobierno_abierto_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe

Ramírez-Alujas, Álvaro (2012). «Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?». En la revista *Más Poder Local*. Madrid-España, pp. 14-22. Disponible en https://www.academia.edu/10034670/Gobierno_abierto_es_la_respuesta_Cuál_era_la_pregunta

SDG16. «Iniciativa de Datos SDG16». Disponible en <http://www.sdg16.org>

Wirtz, B and S. Birkmeyer (2015). «Open government: Origin, development, and conceptual perspectives». *International Journal of Public Administration*, 38, pp. 381–396.



CAPÍTULO 3

Realidades y tendencias
del gobierno abierto en
México: un gobierno
electrónico, participación
y colaboración limitada

Realidades y tendencias del gobierno abierto en México: Un gobierno electrónico, participación y colaboración limitada

José Juan Sánchez González y Luis Daniel Plata Ramírez
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). México

La transición del gobierno electrónico (*e-government*) al gobierno abierto (*open government*) ha tenido implicaciones técnicas, administrativas, pero también sociales y políticas (Sánchez, 2014). El tema del gobierno abierto aparece en la agenda de la administración pública como asunto central por los elementos que la integran: la transparencia, la participación y la colaboración de los ciudadanos en las políticas públicas, en donde la información y el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) tienen un rol esencial. Aislados estos instrumentos, tendrían resultados parciales y efímeros, mientras que juntos constituyen una estrategia de transformación administrativa y rinden mejores resultados para los ciudadanos (Sánchez, 2017: 255).

El gobierno abierto es un nuevo movimiento en cuya base se encuentra un fuerte cuestionamiento a la forma en que se trabajan los asuntos públicos, que pone de relieve el fenómeno del uso intensivo de las TIC y las redes sociales (o Web 2.0). Promueve una activa y comprometida participación de la ciudadanía y presiona a los gobiernos e instituciones públicas a ser más transparentes, a facilitar el acceso a la información que poseen y a guiarse por nuevos códigos de conducta en cuyo trasfondo residen las nociones de buen gobierno, de apertura de la sociedad y de cambio paradigmático hacia un modelo emergente que esté en concordancia con la configuración de la sociedad en red de la que forma parte (Ramírez-Alujas, 2011: 104).

El gobierno abierto es aquel gobierno que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades



y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y los funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que tiene, que decide y hace de forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo, 2010: 9-10).

El propósito de la ponencia es analizar el desarrollo del gobierno abierto como iniciativa multilateral promovida por los Estados Unidos, Brasil, México y otros países fundadores, para describir su implementación en México, analizando los tres planes de acción implementados en el gobierno federal, para determinar las realidades de su puesta en marcha y las tendencias en el futuro en el nuevo gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

Por ello la ponencia se divide en cuatro apartados. En el primero, se realiza un sucinto análisis comparativo del gobierno abierto en Estados Unidos, Brasil y México, para conceptualizar el tema en una perspectiva comparada. En el segundo, se describe el desarrollo del gobierno abierto en México, por lo que se hace una revisión de sus tres Planes de Acción. En el tercer apartado se analizan los tres elementos del gobierno abierto en México: gobierno electrónico, participación y colaboración limitada. Cuarto, se realizan algunas precisiones sobre las realidades y tendencias del gobierno abierto en México en prospectiva, en particular en los gobiernos subnacionales y locales.

I. Realidades del gobierno abierto en México en prospectiva. Un comparativo con Estados Unidos y Brasil

La iniciativa multilateral de gobierno abierto ha sido impulsada en gran medida por el gobierno de los Estados Unidos de América, con el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto (*The White House*, 2009), firmado por el entonces presidente Barack Obama. En este documento, que se remitió a los departamentos y agencias ejecutivas del gobierno estadounidense, se sentaron las bases de la apertura gubernamental basada en la transparencia de los asuntos públicos, la participación de los



ciudadanos en las decisiones del gobierno y la colaboración entre diversos sectores públicos y privados.

Derivado de lo anterior, la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) surgió en 2011, con 8 países fundadores: Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos. En la actualidad, más de 80 países y 20 gobiernos subnacionales se han incorporado a los trabajos de la AGA, suscribiendo diversos Planes de Acción, con compromisos en torno a las necesidades de cada región. Tanto México, como Brasil y Estados Unidos presentaron en el año 2011 un Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto, con las siguientes consideraciones:

1. El gobierno abierto en México, Brasil y Estados Unidos

México

- **Ingreso:** Septiembre 2011.
- **Temas:** Mejorar los servicios públicos (3). Aumentar la integridad pública (6). Administración efectiva de los recursos públicos (3). Incrementar la rendición de cuentas corporativa (2).
- **Compromisos:** 14.

Brasil

- **Ingreso:** Septiembre 2011.
- **Temas:** Aumentar la integridad pública (21). Administración más eficaz de los recursos públicos (6). Mayor responsabilidad corporativa (1). Mejorar la prestación de los servicios públicos (5).
- **Compromisos:** 33.

Estados Unidos

- **Ingreso:** Septiembre 2011.
- **Temas:** Promover la participación ciudadana; modernizar la gestión de los registros del gobierno; mejorar leyes de



acceso a la información; desclasificar información de seguridad nacional; apoyar y mejorar la implementación de planes de gobierno abierto; fortalecer y ampliar las protecciones de los informantes para el personal del gobierno; mejorar el cumplimiento de las regulaciones mediante una mayor divulgación de la información; mejorar la transparencia en las agencias del gobierno.

- **Compromisos:** 26 (Quintanilla y Gil, 2013).

En suma, los primeros planes de acción de los países señalados demuestran dos cuestiones fundamentales. La primera de ellas es que México y Brasil retomaron compromisos de manera general, lo que implicó que su implementación tuviera diversas complicaciones –México, por ejemplo, realizó un Plan de Acción Ampliado, para especificar el sentido que querían promover en sus compromisos. En segundo lugar, es posible observar que Estados Unidos retomó compromisos con una mayor especificidad, lo que permitió evaluar y construir los siguientes planes y sentar las bases institucionales de la AGA en su país.

Resultados a nivel federal en forma comparativa

En México los esfuerzos realizados a nivel federal han sido poco significativos en el sentido de transformar e institucionalizar el gobierno abierto, de dar seguimiento puntual a los compromisos y de generar espacios colaborativos para su implementación. A pesar de ello, se han formulado tres planes de acción y se ha participado en la AGA desde su fundación. Respecto al caso de Brasil, ya se encuentran implementando el Cuarto Plan de Acción (2018-2020), que gira en torno a 10 compromisos tendientes a la mejora del gobierno abierto a nivel local, datos abiertos, ciencia abierta, cambio climático, transparencia legislativa y políticas nutricionales (OGP, Brasil, 2019b). Por su parte, Estados Unidos está trabajando en 8 compromisos derivados de su Cuarto Plan



de Acción, correspondiente al período 2019-2021 (OGP, *United States*, 2019c), entre los que destacan temas como datos abiertos, participación ciudadana y acceso a la información.

Finalmente, en México se están llevando a cabo diversos foros y espacios colaborativos para definir los compromisos que se expondrán en la AGA, con miras a presentar el Cuarto Plan de Acción 2019-2021. En ese sentido, el gobierno abierto en México presenta un retraso respecto de Brasil y Estados Unidos, toda vez que en esos países ya están trabajando en torno a los compromisos de un Plan de Acción reciente. En suma, la salida de las OSC⁸ de la AGA México dificultó en gran medida el desarrollo e implementación del gobierno abierto, toda vez que se frenó la posibilidad de colaboración entre el Gobierno Federal y las OSC, con lo que el Tercer Plan de Acción no pudo tener el seguimiento adecuado.

Resultados a nivel subnacional y local en forma comparativa

La AGA diseñó, en el año 2016, el Programa Piloto para Gobiernos Subnacionales (OGP, 2019d), con la finalidad de promover una participación más directa con los ciudadanos y para mejorar la provisión de servicios a nivel local, reconociendo la labor que diversos gobiernos alrededor del mundo estaban promoviendo desde el ámbito local.

Para poder ser elegidos como gobiernos subnacionales en la AGA, los interesados deben cumplir una serie de requisitos, tales como: contar con al menos 250 000 habitantes, que su país forme parte de la AGA y que este no se encuentre suspendido. Además, los gobiernos subnacionales deben cumplir con los criterios de elegibilidad: demostrar compromiso político del líder del gobierno; contar con recursos humanos necesarios; demostrar compromiso con la implementación del gobierno abierto; expresar interés por recibir apoyo de la AGA Internacional; tener experiencia en el trabajo con la sociedad civil; y tener voluntad

⁸ Organizaciones de la Sociedad Civil. Nota del editor.



por compartir sus experiencias con otros países y gobiernos interesados (OGP, 2019e).

Actualmente, hay 20 gobiernos subnacionales en la AGA (AGA, Jalisco, 2019).⁹ Respecto a la implementación de gobierno abierto a nivel subnacional, es posible encontrar casos concretos en los tres países estudiados. En primer lugar Jalisco, México; en segundo, Austin, en Estados Unidos; y finalmente, São Paulo, en Brasil. A continuación se explicarán algunos de los esfuerzos más significativos en estos gobiernos locales.

El gobierno abierto en Jalisco, México

En el caso de Jalisco destacan los siguientes compromisos:

Inseguridad:

- Proyecto de intervención en la Colonia Lomas de Polanco a través de la Coordinación vecinal con policía y espacios abiertos del municipio de Guadalajara.

Empleo y Desigualdad:

- Reducción de la brecha salarial entre hombres y mujeres en el estado de Jalisco.
- Padrón estatal de habilidades para personas con alguna discapacidad.
- Padrón estatal de jornaleros agrícolas.

Educación:

- Plataforma tecnológica para la formación continua de docentes.
- Ampliación de la cobertura de educación media superior con base en necesidades y vocaciones productivas regionales.

⁹. Gobierno abierto en gobiernos locales: Austin, Estados Unidos; País Vasco, España; Bojonegoro, Indonesia; Buenos Aires, Argentina; Elgeyo Marakwet, Kenia; Iași, Rumania; Jalisco México; Estado de Kaduna, Nigeria; Kigoma-Ujiji, Tanzania; La Libertad, Perú; Madrid, España; Nariño, Colombia; Ontario, Canadá; París, Francia; São Paulo, Brasil; Escocia, Reino Unido; Sekondi-Takoradi, Ghana; Seúl, Corea del Sur; Cotabato del Sur, Filipinas; y Tbilisi, Georgia.



Combate a la corrupción:

- Plataforma para publicación de contrataciones del gobierno de Jalisco (con base en el Tablero de Compromisos de la AGA Jalisco, 2019).

El gobierno abierto en Austin, Estados Unidos

Respecto al estado de Austin, en Estados Unidos, podemos rescatar los siguientes compromisos:

- **Cambio climático:** fomentar la transparencia y participación ciudadana mediante la creación conjunta de una visión comunitaria para las tierras y recursos de propiedad de la ciudad, con inversión pública y privada para la administración de la red regional de espacios verdes en el sudeste de Austin.
- **Inclusión en la contratación judicial:** fomentar la transparencia, la responsabilidad y la participación ciudadana mediante la creación de estrategias conjuntas para maximizar la experiencia de los usuarios en los tribunales comunitarios y en los servicios que presta.
- **Acciones y esfuerzos por combatir el desplazamiento de la ciudad:** mejorar el acceso a los servicios de vivienda de manera presencial y en línea.
- **Análisis de datos de seguridad pública:** mayor utilidad y disponibilidad de los datos de arrestos de la policía, en el portal de datos abiertos de Austin (traducción propia con base en OGP, Austin, 2019).

El gobierno abierto en São Paulo, Brasil

La ciudad de São Paulo contempló los siguientes compromisos en su Segundo Plan de Acción Local (el primero de ellos formó parte de una estrategia local, que no participó formalmente en la AGA):

- **Presupuesto:** creación de registro público de organizaciones y ciudadanos para la divulgación de información de las acciones y discusiones de presupuesto participativo.



Lo anterior, en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

- **Descentralización y desarrollo local:** priorizar la discusión, participación social y deliberación colectiva sobre los territorios, respetando consejos municipales, agentes y usuarios públicos y promoviendo la regionalización del presupuesto.
- **Sistemas de información, comunicación participativa y transparencia:** desarrollar la integración entre el diario oficial, el portal de transparencia y el sistema presupuestario financiero con lenguaje e interfaces accesibles, por medio de comunicación digital y física.
- **Educación:** mayor transparencia, tecnología e innovación, para que la comunidad educativa pueda participar en las decisiones y asignación de presupuesto.
- **Combate a la corrupción:** garantizar la accesibilidad de los datos públicos de forma abierta, por medio de integración y calificación de informaciones disponibles sobre contratos, licitaciones y ejecución presupuestaria / financiera del municipio de São Paulo (traducción propia con base en OGP, Brasil, 2019).

En conjunto, los tres gobiernos subnacionales de México, Brasil y Estados Unidos, son un referente fundamental del gobierno abierto a nivel local, no solamente por su labor en torno al Programa Piloto desarrollado por la AGA, sino por las acciones tendientes a mejorar la prestación de servicios, la transparencia, el acceso a la información y el combate a la corrupción.

II. El gobierno abierto en México: una revisión de sus planes de acción

En el contexto de la AGA en México, se ha avanzado en la construcción de tres Planes de Acción para dar cauce a dichos principios. El Primer Plan de Acción Ampliado (2011-2013), conjugó



36 compromisos y fue el esfuerzo inicial por abrir el diálogo y buscar un espacio de interlocución horizontal. El Segundo Plan de Acción (2013-2015), con 26 compromisos cumplidos, marcó la pauta para avanzar la agenda más allá del ámbito federal y con una mayor incidencia en la calidad de vida de las personas. Mientras que el Tercer Plan de Acción (2016-2018) fue producto de un ejercicio participativo sin precedentes en el que un grupo amplio y plural de actores de la sociedad civil, de la academia y del gobierno —a través de mecanismos como la consulta amplia, las jornadas abiertas y las mesas de trabajo— contribuyeron a identificar 11 compromisos públicos más urgentes dentro de los temas que se decidieron abordar (AGA, México, 2018: 2). A continuación, una descripción de estos tres planes de acción implementados en México.

Planes de Acción en el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012)

En México, durante la primera etapa de gobierno abierto, se realizaron dos planes de acción (PA), aunque formalmente el primero fue descartado en la práctica. El segundo terminó concentrando la atención, los esfuerzos y los recursos para su implementación, ya que fue reformulado para tener un mayor alcance integrando propuestas de las OSC que no habían sido incluidas en el primer plan. No queda del todo claro si se sumaron los compromisos de ambos o si el segundo Plan de Acción Ampliado (PAA) sustituye al anterior (Quintanilla y Gil, 2013: 94).

Lo cierto es que el PA original contenía 14 compromisos establecidos en un formato de políticas transversales, tendientes en su mayoría a mejorar la transparencia. Estos compromisos y el plan de acción original no contaron con el aval de las OSC porque consideraron estas que hubo falta de compromisos puntuales y de integración de varias propuestas presentadas por ellas (Sánchez 2016: 26-27).



La Secretaría de la Función Pública (SFP) buscó un acercamiento con las OSC que habían participado en la consulta inicial con el objeto de escuchar y atender sus inquietudes (Sánchez, 2016: 27). Se acordó establecer un mecanismo de coordinación en el que tuvieran voz y voto las OSC y no solo los funcionarios, por lo que la SFP propuso crear un Secretariado Técnico Tripartita (STT), que quedó conformado en diciembre de 2011 con tres instancias: 1) el secretario ejecutivo del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI); 2) el director de Estudios y Evaluación de Políticas de Transparencia y Rendición de Cuentas de la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional de la SFP; y 3) un representante de las ocho OSC participantes en la consulta inicial. Los primeros acuerdos del STT en esta etapa fueron: 1) establecer procedimientos para su adecuado funcionamiento; y 2) modificar el primer plan de acción original para incluir nuevos compromisos que reflejaran las propuestas que las referidas OSC habían presentado originalmente.

Después de cinco mesas de trabajo, con más de 40 sesiones entre distintas dependencias y OSC (incluso la Conferencia Nacional de Gobernadores, instancia política de los gobernadores de los estados), el 28 de marzo de 2012 se presentó el nuevo Plan de Acción Ampliado (PAA), que quedó concluido en mayo de 2012 con 36 compromisos (Mesina, 2013: 149). La ventaja de la versión ampliada fue que se otorgó una mayor importancia al aprovechamiento de las TIC y la relevancia de crear sitios web específicos:

Compromisos de PA:

Fecha de ingreso: Sept. 2011 (PA) / N° de compromisos: 14.

Objetivos:

- Mejorar los servicios públicos, 3.
- Aumentar la integridad pública, 6.
- Administración efectiva de los recursos públicos, 3.
- Incrementar la rendición de cuentas corporativa, 2.



Dependencias de gobierno: 18 Secretarías de Estado coordinadas por:

- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Presidencia de la República, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Compromisos de PAA:

Fecha ingreso: Abril 2012 (PAA) / N° de compromisos: 36

Objetivos:

- Mejora de servicios, 3.
- Aumento de rendición de cuentas corporativas, 4.
- Administración eficiente de los recursos públicos, 16.
- Aumento de la integridad pública, 13.

Dependencias de gobierno: 22 dependencias gubernamentales coordinadas por Secretariado Tripartita:

- Representantes del IFAI.
- Secretaría de la Función Pública.
- Representantes de organizaciones civiles.

Organizaciones de la sociedad civil del PA y PAA: Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (Cidac); Cultura Ecológica, A.C.; CitiVox; Fundar; Centro de Análisis e Investigación, A.C.; Gestión Social y Cooperación, A.C. (Gesoc); Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO); Transparencia Mexicana (Quintanilla y Gil, 2013: 97).

En lo que se refiere a los resultados alcanzados en la primera etapa, el «Reporte de cumplimiento del primer año de trabajo», de la AGA en México, reportaba los avances de los compromisos asumidos por el país (AGA, 2012: 3). El PAA se integró con 36 compromisos y uno de carácter general, referido a un Premio a la Innovación en Transparencia para la mejora de la gestión institucional (Sánchez, 2016: 28). Dos de los compromisos iban dirigidos hacia actividades de carácter gubernamental: 1) inclusión de México en la Iniciativa Internacional de Industrias Extractivas; y



2) elaboración de un plan de trabajo para la publicación de padrones de beneficiarios de programas de subsidios gubernamentales. Los demás compromisos –34– se ubicaban en las categorías de transparencia y transparencia electrónica, los cuales estaban enfocados a la solicitud de publicación y acceso a la información, así como a la creación de sitios web para albergar información sobre aspectos específicos (Quintanilla y Gil, 2013, 112-113).

Retos AGA y compromisos Plan de Acción Ampliado (PAA)*

- Mejora de los servicios públicos: 2 compromisos.
- Aumentar la integridad pública: 11 compromisos.
- Manejo de recursos con mayor eficiencia y eficacia: 18 compromisos.
- Aumento de la rendición de cuentas corporativa: 4 compromisos.
- Construcción de comunidades más seguras: 3 compromisos.

(*AGA, 2012: 3).

El PAA se gestó en la administración de Felipe Calderón Hinojosa y los mayores esfuerzos por implementarlo se realizaron entre mayo y diciembre de 2012, ya que posteriormente iniciaría la nueva administración de Enrique Peña Nieto (Sánchez, 2016: 29). Además de que fue un período de tiempo reducido por la veda electoral –establecida para no influir en el voto de los ciudadanos– durante los meses de abril, mayo y junio, y que obligó a las dependencias a dejar de publicar información relacionada con el quehacer gubernamental, influyó negativamente en el avance del cumplimiento de los compromisos.

Además, el trabajo que se genera en las dependencias gubernamentales por el cierre de administración y entrega de oficinas fue otro factor que no favoreció el cumplimiento total del PAA.¹⁰

¹⁰ Para la valoración del cumplimiento de los 36 compromisos, las OSC definieron cinco aspectos a evaluar: a) disponibilidad y actitud del gobierno; b) programa de trabajo específico; c) tiempo de respuesta; d) avances sobre planes de trabajo;



Estos dos factores influyeron absolutamente en el cumplimiento de los compromisos del PAA. El Reporte respectivo señalaba que de los 36 compromisos 21 obtuvieron una evaluación global de cumplimiento total, 15 fueron calificados como cumplidos parcialmente, y 2 con cumplimiento nulo (AGA, 2012: 3-4). Entre los resultados relevantes destacaba la creación del portal web Trámite Fácil, que permite conocer los 300 trámites y servicios ofrecidos por el gobierno federal de forma ágil y sencilla. También la organización de datos abiertos por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) y la SFP en 2012, son ejemplos visibles de los resultados obtenidos en el marco de la AGA en México (Pérez, 2013: 1). Como puede inferirse, en estos tres casos el gobierno abierto se convirtió en gobierno electrónico al dar cumplimiento de su compromiso con usos de las TIC en portales electrónicos (Sánchez, 2016: 30).

Cabe señalar una segunda evaluación: el Informe de Avance 2011-2013 presentado por el Mecanismo de Revisión Independiente (MRI). En este se exponía que, de un total de 37 compromisos, se había cumplido totalmente con 20, mientras que 14 estaban en progreso y 2 no se habían comenzado. Existen diferencias en cuanto al número total de compromisos, la cantidad de compromisos cumplidos y en proceso de cumplimiento, porque algunos fueron divididos en la última etapa para facilitar su evaluación (STT, 2013: 6).

Por lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que el PAA puso énfasis en los implementos de acceso a la información, la transparencia presupuestaria y la transparencia en el sector privado y los datos abiertos. El propósito era manejar los recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia (Sánchez, 2016: 30). Resultado de ello fueron las adecuaciones tecnológicas, políticas y legales para las políticas públicas dirigidas hacia la apertura gubernamental (Mesina, 2013: 155).

y e) calidad del cumplimiento de la propuesta. Cada uno de estos aspectos fue valorado a partir de tres criterios: cumplimiento total (CT), cumplimiento parcial (CP) y cumplimiento nulo (CN).



En esta primera etapa, y considerando que el gobierno abierto constituye una política de carácter transversal, los miembros participantes en esta experiencia proponían cinco acciones para fortalecer la AGA en México durante la siguiente administración en los siguientes términos**:

1. Refrendar al Secretariado Técnico Tripartita (STT) como el espacio permanente e institucional de toma de decisiones de la AGA, con participación de autoridades y OSC.
2. Impulsar de manera coordinada entre las tres instancias una consulta nacional para recibir propuestas adicionales de otras OSC, y sobre esa base elaborar el Segundo Plan de Acción a presentarse en el primer semestre de 2013.
3. Incluir el compromiso general de darle continuidad a la AGA en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018).
4. Trabajar en la implementación del Segundo Plan de Acción mediante la adjudicación de recursos financieros y humanos, así como la socialización de la iniciativa en las dependencias y entidades de la administración pública federal, los poderes Legislativo y Judicial, así como en las entidades federativas.
5. Desempeñar un papel más activo y propositivo en el Comité Directivo de la AGA a partir de septiembre de 2013, fecha en que México debería asumir la copresidencia de esa iniciativa multinacional.

(**AGA, 2012: 12-13.)

Para los participantes de las OSC en la AGA México la preocupación fundamental era la transición del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa a la de Enrique Peña Nieto. Preocupación relacionada con la continuidad de los compromisos pendientes y el inicio del proceso participativo para la conformación del Segundo Plan de Acción 2013-2015. Adicionalmente, México debía asumir la copresidencia de la AGA en septiembre de 2013 (Pérez, 2013: 2). Los resultados del primer PA como parte de la AGA



en México, sentaron las bases de los siguientes PA con un mayor nivel de participación de las OSC participantes.

Planes de Acción en el Gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018)

Ante la duda de la continuidad de la AGA en México, el compromiso del gobierno abierto de Enrique Peña Nieto fue expresado desde el primer discurso como presidente de la República. Este compromiso se había expresado en dos formas (STT, 2013: 3-4).

Primero, mediante la inclusión de los principios de gobierno abierto como ejes rectores del Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), además del reconocimiento de la AGA como el marco para la realización conjunta de proyectos entre sociedad civil y gobierno que tuvieran un impacto positivo en la sociedad. Segundo, el compromiso se había materializado mediante la decisión del gobierno federal de ratificar a la STT como órgano permanente e institucionalizado de la conducción y toma de decisiones de la AGA en México (Sánchez, 2016: 31-32).

A continuación se describen de forma general los compromisos del Plan de Acción 2013-2015, o PA15 (STT, 2013: 7). El 11 de abril de 2013, en una reunión presidida por Julián Alfonso Olivas Ugalde, encargado del Despacho de la SFP, y con la presencia del comisionado Presidente del IFAI, Gerardo Laveaga Rendón, así como de los ocho representantes del Comité Coordinador de la Sociedad Civil (CCSC), se dio inicio formal al proceso de elaboración del PA15 (Sánchez, 2016: 32).

Se pactó que los compromisos del PA15 provendrían de dos fuentes. La mitad de ellos se generaría en nueve mesas de trabajo temáticas, a las cuales se convocó a funcionarios públicos, expertos y actores clave para determinar compromisos en áreas temáticas prioritarias. La otra mitad estuvo conformada por iniciativas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y gobierno electrónico de alto impacto ciudadano, propuestas por



el gobierno federal, mismas que se presentarían a OSC para su acompañamiento y seguimiento (STT, 2013: 7-8).

A partir de la metodología descrita, se integró el PA15 con 17 compromisos asumidos por las dependencias del gobierno federal en las mesas de trabajo temáticas, y nueve seleccionados por la SFP a partir de dicho proceso (Sánchez, 2016: 32). El documento establecía nueve propuestas, las cuales estaban en proceso de asimilación por parte de la sociedad civil; en el marco de los principios de la AGA, las propuestas deben transitar por un diálogo abierto y permanente con la sociedad civil (STT, 2013: 12).

Una de las lecciones del PA15 es que se quiso evitar el número excesivo de compromisos para lograr un listado más acotado y realista (Sánchez, 2017: 268). Para llegar a esa definición metodológica resultó útil el Mecanismo de Revisión Independiente (MRI), que muy pronto acusó que una agenda de compromisos muy extensa generaría problemas de seguimiento y cumplimiento. En esta segunda etapa existió una mayor participación de las OSC, dependencias de gobierno y actores relevantes en el PA15.¹¹

El resultado final del proceso para elaborar el PA15 fue la definición de 17 compromisos en las mesas de trabajo temáticas, así como la selección de nueve proyectos propuestos por diferentes dependencias del gobierno federal. Por lo que el PA15 quedó integrado por 26 compromisos.

¹¹ En el cumplimiento de este segundo PA15, por parte de la sociedad civil participaron el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (Cidac), Artículo 19, Fundar, el Centro de Análisis e Investigación A.C., el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., Gestión Social y Cooperación A.C. (Gesoc), Transparencia Mexicana, SocialTIC y Cultura Ecológica. Por parte del gobierno federal participaron la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarn), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Energía (SE), la Secretaría de Gobernación (SG), Petróleos Mexicanos (Pemex), Procuraduría General de la República (PGR) y Presidencia de la República (AGA, 2015: 5).



Compromisos y resultados del PA15

En cuanto al seguimiento y evaluación del PA15, se estableció una metodología que contemplaba la elaboración de planes de trabajo para cada compromiso acordados entre funcionarios y OSC responsables, quienes establecieron metas semestrales e indicadores (Sánchez, 2017: 270).

Los planes de trabajo se llevaron a cabo conforme al «Formato para el seguimiento y la evaluación del PA15», que se acordó para este fin, el cual contempló la habilitación de un «Tablero de Control Público» en la página de Internet de la AGA México. En este Tablero las dependencias del gobierno federal y las OSC responsables debían reportar los avances en el cumplimiento de cada uno de los compromisos del PA15 (AGA, 2015a: 1).

Al mes de octubre de 2015, en el Tablero se habían hecho tres reportes de avances. El primero con fecha 27 de octubre de 2014, el segundo fechado el ocho de marzo de 2015 y el tercero actualizado al 22 de julio de 2015. En este último se reportaba que había dos compromisos que finalizarían sus actividades en una fecha posterior al 22 de julio. Se trataba de los compromisos «Adhesión de México a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas» (compromiso 26), y «Registro de detenidos» (compromiso 4) (AGA, 2015b: 2). Sin embargo, se alcanzaron la mayoría de los compromisos suscritos.

En esta segunda etapa de la AGA mexicana resalta la suspensión provisional de la Secretaría de la Función Pública en el momento de creación de la instancia denominada Comisión Nacional Anticorrupción (CNA), que implicaría la redistribución de sus funciones a diferentes Secretarías de Estado, destacando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Esta situación implicaba al PA15, ya que de los 26 compromisos la SFP participaba en 7, en los que tenía un papel relevante como responsable de los mismos. La SFP formaba parte incluso del STT desde su creación, y la pregunta era: ¿Qué instancia ocupará su lugar en el STT? (Sánchez, 2017: 270).



Adicionalmente, ante la polémica de la «Casa Blanca»¹² de la esposa del presidente Enrique Peña Nieto, este designo, a la mitad de su sexenio, a un funcionario de su confianza para retomar plenamente el funcionamiento de la SFP, y ante la negativa del Poder Legislativo de aprobar su propuesta para crear la CNA, los trabajos de la AGA mexicana comenzaron a realizarse de forma normal y tradicional ya que la SFP tenía titular y una representación en los trabajos de la AGA México.

En la experiencia del gobierno abierto en México, desde su integración hace cinco años, se habían establecido dos planes de acción. Uno de ellos en 2011, el cual fue ampliado en 2012, y otro para el período 2013-2015. El aprendizaje para su definición y cumplimiento había sido gradual pero sostenido. Esto explica que del 58% de cumplimiento del PAA (2011-2012) se haya pasado al 100% del PA15. El próximo Plan de Acción 2016-2018 estuvo sometido a consulta pública en su momento (Salas, 2015: 8-9). Era de esperarse que tomará en cuenta las experiencias de los planes de acción previos y permitiera una mayor participación deliberativa de las OSC (Sánchez, 2017: 270).

A partir de la experiencia de los dos planes de acción anteriores, en noviembre de 2015 se inició la elaboración del Tercer Plan de Acción (2016-2018) con una consulta pública para determinar los temas. Estos fueron los temas planteados: 1) derechos humanos y fortalecimiento del estado de derecho; 2) igualdad de género; 3) Sistema Nacional Anticorrupción; 4) gobernanza de recursos naturales y cambio climático; 5) pobreza y desigualdad; y 6) servicios públicos. El Tercer Plan de Acción contaba con 11 compromisos que deberían haberse cumplido entre julio y octubre de 2018. Lo ocurrido representó un obstáculo para determinar el grado de avance del PA 2016-2018. Sin embargo, es prudente mencionar que a tan solo unos meses de que el sexenio terminara, no se habían visibilizado resultados tangibles del gobierno

¹². Escándalo político en México por una casa valuada en más de siete millones de dólares, propiedad de la Primera Dama y el Presidente, con larga trayectoria política en su país. Nota del editor.



abierto, por lo que es incierto saber el nivel del cumplimiento de los 11 compromisos contraídos por el gobierno mexicano.

En el contexto de la AGA, México se ha caracterizado por sus procesos de consulta pública incluyentes y participativos en la construcción de sus planes de acción nacionales de gobierno abierto. Particularmente, la elaboración de su segundo plan de acción fue reconocida como un proceso de consulta pública destacado entre los países de la Alianza. Asimismo, durante la 69° Asamblea General de la ONU, México asumió la presidencia de la AGA por un período de un año, el cual finalizó en octubre de 2015 durante la Cumbre Global de la Alianza, celebrada en Ciudad de México. Además de los resultados logrados como presidente de la Alianza, México concluyó su segundo plan de acción nacional de forma satisfactoria con el cumplimiento total de sus 26 compromisos (AGA, 2018: 4).

Sin embargo, las sospechas de espionaje a algunos miembros dentro del gobierno abierto provocó la salida de los miembros participantes. El 11 de febrero de 2017, *The New York Times* expuso en su artículo «Programas de espionaje fueron usados contra promotores de un impuesto a los refrescos en México», el supuesto espionaje del gobierno federal a diversos activistas, dos de ellos luchadores de las causas del gobierno abierto. En este artículo se retomó el informe técnico elaborado por *Citizen Lab*, en conjunto con las ONG SocialTIC y R3D, en el que se manifestaba la intención de autoridades mexicanas de espiar a diversos activistas de ONG y defensores de derechos digitales.

Como consecuencia, los miembros de la ONG solicitaron una investigación profunda para indagar a quienes realizaron las acciones de espionaje. Después de tres meses sin obtener respuesta del gobierno federal, las 10 organizaciones que conformaban el núcleo de la sociedad civil decidieron abandonar el Secretario Técnico Tripartita (STT) –conformada por la Secretaría de la Función Pública, el IFAI y la sociedad civil–, argumentando que no existían las condiciones necesarias para cocrear acciones de



manera conjunta con el gobierno mexicano. En suma, hay avances y claroscuros en las experiencias del gobierno abierto en México.

México se había incorporado a los desafíos y metas y fue ineficaz, especialmente con el Primer Plan Ampliado (2011-2013). Sin embargo, los compromisos del Segundo Plan de Acción, con el tablero online, se pudieron observar en detalle con los avances presentados por cada dependencia gubernamental. Además, en el Tercer Plan no existía una plataforma para dar seguimiento a las acciones, aunque sí puedan vislumbrarse en documentos oficiales de manera aislada. Por otro lado, en el Tercer Plan de Acción ocurrió el «espionaje» a algunos de los miembros de las OSC, por lo que abandonaron los trabajos en el STT de la AGA, ya que solicitaron una investigación sobre esta actividad al interior del trabajo del seguimiento de compromisos públicos, la cual no fue atendida debidamente.

Plan de Acción en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018)

Después de dos años de ausencia y con los trabajos de apertura detenidos, el 5 de marzo de 2019 el INAI, la SFP y el Núcleo de la Sociedad Civil para el gobierno abierto (NOSC), concertaron la reactivación de los trabajos para el gobierno abierto en México (INAI, 2019).

Luego se decidió crear una instancia rectora de los trabajos de gobierno abierto, denominada Comité Coordinador, a partir del cual se realizará una hoja de ruta basada en los acuerdos derivados de las consultas, foros y talleres que se llevarán a cabo en torno a revalorizar el gobierno abierto en México.

En ese sentido, la AGA México tiene contemplado trabajar en torno a la formulación conjunta del Cuarto Plan de Acción 2019-2021, el cual tuvo como fecha tope de publicación el 31 de agosto de 2019 (INAI, 2019). Para tales efectos, se realizará una evaluación de los compromisos adquiridos en los tres Planes de Acción presentados con anterioridad, para determinar si se han cumplido o no con los requerimientos en materia de gobierno abierto.



El comunicado se firmó por Irma Sandoval, secretaria de la Función Pública; Joel Salas, comisionado y coordinador de la Comisión de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI, así como por Juan Manuel Casanueva, director general de Social-TIC y coordinador del NOSC. En suma, el gobierno abierto en México empieza a vislumbrarse en la Cuarta Transformación (4T). No obstante, apenas es el comienzo de lo que, en teoría, debería ser un repunte en nuestro país respecto a su posición global en materia de apertura gubernamental. En el borrador del Plan Nacional de Desarrollo no se contempla ningún objetivo en torno a promover el desarrollo del gobierno abierto, por lo que es cuestionable que pueda existir compromiso político en esta materia. En ese sentido, valdrá la pena esperar a que las OSC, en conjunto con la SFP y el INAI presenten el Plan de Acción 2019-2021, que se implementen los compromisos y que se dé el seguimiento necesario.

III. Realidades del gobierno abierto en México

En contraste con los alcances logrados en el gobierno abierto en México, hay serios cuestionamientos en su implementación, ya que pueden limitar su éxito si no se toma en cuenta su contexto, la brecha digital y otros problemas técnico-administrativos. Un gobierno abierto se sustenta en el compromiso de garantizar que todos los aspectos de la forma en que el gobierno y servicios públicos son administrados y operados estén abiertos al eficaz escrutinio público y a la supervisión de la sociedad mediante la transparencia.

Por ejemplo, el gobierno abierto debe ir acompañado de la progresiva expansión de espacios de diálogo, participación y deliberación en conjunto con la ciudadanía, y de apertura a la necesaria colaboración que se requiere para encontrar mejores soluciones a problemas públicos cada vez más complejos, aprovechando el potencial y energías disponibles en vastos sectores de la sociedad (Ramírez-Alujas, 2011: 125).



El gobierno abierto también tiene problemas de implementación que deben ser considerados por los países que forman parte de la AGA (Campos y Corojan, 2012: 123-124). Todavía está extendido el temor de que cualquier gobierno se enfrente a problemas relacionados con la protección de su información y a sistemas de violación de la seguridad informática. Esto afecta no solo la integridad y disponibilidad de servicios, sino también la confianza de los ciudadanos en el sistema. La seguridad nacional también es considerada como uno de los límites. Con frecuencia, las leyes que protegen la seguridad nacional tropiezan con las normas de transparencia informativa, y la protección de las primeras impide el estudio del impacto real.

Igualmente, un obstáculo es la brecha digital o estratificación digital. Aunque el número de usuarios de Internet ha ido aumentando a lo largo de los últimos años en las sociedades avanzadas, todavía es preciso tener en cuenta la existencia de minorías que, por razones de edad, ámbito geográfico, nivel socioeconómico, educativo, lengua o cualquier otro aspecto, afrontan especiales dificultades a la hora de acceder a los servicios electrónicos.

Con todo este escenario habría que considerar como un límite del gobierno abierto la confianza ciudadana. Uno de los límites de implementación puede residir en la actitud y receptibilidad de los propios ciudadanos que, sin una adecuada información y formación, pueden desconocer la oferta de servicios de los gobiernos o ser reacios a utilizarlos.

Que el gobierno abierto sea una realidad supone dejar de ignorar lo que es complejo e intentar abordar tales desafíos de modo simultáneo e integral. Requiere la definición vigorosa de hojas de ruta y políticas de Estado –más allá de los gobiernos en turno– que le den sostenibilidad, proyección y perspectiva estratégica en el tiempo.

Para Güemes y Ramírez-Alujas (2012), el gobierno abierto ha llegado para quedarse, pero requiere un trabajo de cambio institucional y cultural en la esfera pública cuyos efectos solo podrán observarse en el mediano y largo plazo si se llevan



a cabo las iniciativas adecuadas y los esfuerzos necesarios para ir pavimentando el camino que conduzca al cumplimiento de las promesas que le dan vida y que le han posicionado como eje de debate en estos primeros años del siglo XXI (Güemes y Ramírez-Alujas, 2012: 215).

Gobierno abierto a nivel subnacional y local

Una de las consideraciones estratégicas en el futuro del gobierno abierto es la continuación de sus mejores prácticas a nivel de las entidades federativas, para replicar su esquema, metodología y proceso de coadyuvancia en los gobiernos estatales y puedan estos fijar compromisos, permitir la participación de OSC y mejorar la transparencia, la colaboración y el uso intensivo de las TIC. Un tablero de seguimiento es una herramienta valiosa que mostrará a los ciudadanos el grado de cumplimiento de los compromisos establecidos. El gobierno abierto debe llegar a nivel estatal, y posteriormente a los gobiernos municipales. El éxito del gobierno abierto se dará en esas instancias de gobierno que necesiten «abrir la caja negra» de lo que sucede en sus estructuras y procedimientos administrativos.

Resulta promisorio que en 2015 arrancara la implementación de ejercicios estatales de gobierno abierto en 14 estados del país: Durango, Oaxaca, Morelos, Veracruz, Coahuila y Puebla, en un primer bloque; Jalisco, Tlaxcala, Hidalgo, Baja California, Chiapas y Tabasco, en un segundo bloque; y Zacatecas y San Luis Potosí, que se integraron posteriormente. Replicando la experiencia federal, en estos estados se han formado secretariados técnicos, y ya existía un plan de acción local presentado, y están en puerta los demás (Salas, 2015: 9). Habrá que esperar los resultados de estas experiencias a nivel estatal y local, pero su implementación deberá incorporar sus propias realidades para que tengan éxito.

En 2016, siete estados y ocho municipios se unieron a la segunda generación de la Red México Abierto (Sánchez, 2019: 115). Estos gobiernos muestran la iniciativa y el compromiso de aprender de otros gobiernos locales, así como aprovechar los



datos para generar conocimiento y detonar el desarrollo económico y social (Baranque, 2016: 2). No obstante, el esfuerzo de la Red México Abierto no había podido implementarse en todas las entidades del país sino en un reducido número de gobiernos locales.

El IFAI, en el marco de la presidencia de México en la AGA a nivel internacional, trabajaba para implementar el modelo de gestión de gobierno abierto en los niveles estatales y municipales. Algunos gobiernos estatales y municipales comenzaron a incorporar de manera progresiva el gobierno abierto a su discurso y a sus políticas públicas (Sánchez, 2015: 2). Aunque los resultados no han sido los esperados –en parte, porque amerita de requerimientos políticos, técnicos y administrativos para lograr un desempeño adecuado a las expectativas de los ciudadanos (Sánchez, 2019: 123-125).

Las experiencias del gobierno abierto en gestiones subnacionales en México son contrastantes, poco representativas y con resultados limitados. En marzo de 2015, doce órganos garantes firmaron una manifestación de interés con el INAI para comenzar a trabajar sobre ejercicios de gobierno abierto en sus entidades. Si bien estos ejercicios no formaban parte de la AGA, el INAI había sugerido replicar el modelo de trabajo nacional, tanto a nivel subnacional como local (Terrazas, 2015: 3).

A escala nacional, el IFAI se había convertido en un impulsor del gobierno abierto a nivel subnacional, habiendo involucrado a los gobernadores, a las OSC y a los órganos garantes (Sánchez, 2019: 116). En México los órganos garantes del derecho a la información tienen la atribución de promover la puesta en marcha de políticas y mecanismos de apertura gubernamental. A finales de 2015 el INAI contempló la realización de doce ejercicios, para lo cual dividió a las entidades federativas en dos grupos, con un diagnóstico previo sobre las condiciones existentes.

El primer grupo, conformado por Durango, Oaxaca, Morelos, Veracruz, Coahuila y Puebla, inició sus trabajos en marzo de 2015. El segundo, integrado por Jalisco, Tlaxcala, Hidalgo, Baja



California, Chiapas y Tabasco, comenzó a activarse en junio de ese año. Posteriormente, se sumaron San Luis Potosí y Zacatecas, en tanto que Puebla decidió no participar (Bautista, 2015: 140). El INAI estableció tres acciones básicas para la formalización de los ejercicios de gobierno abierto a nivel subnacional: 1) la conformación de los Secretariados Técnicos Locales (STL), 2) la elaboración de los planes de acción local, y 3) la apertura de una página en la Internet (Sánchez, 2019: 116). El resultado de esta experiencia fue que, a noviembre de 2015, nueve estados habían constituido sus STL: Durango, Morelos, Veracruz, Coahuila, Oaxaca, Jalisco, Baja California, Tlaxcala y Zacatecas. De estos, solo los dos primeros (Durango y Morelos) habían cubierto las tres acciones básicas; los demás estaban por elaborar sus planes de acción, en tanto que Hidalgo, Chiapas y Tabasco apenas estaban conformando sus STL (Bautista, 2015: 141). Por lo cual, de las experiencias de gobierno abierto a nivel subnacional, solo Jalisco se puede considerar como un estudio de caso exitoso.

Gobierno abierto en gestiones locales

En las experiencias de gobierno abierto en gestiones locales en México existen pocos casos representativos y/o con evidencias de que haya tenido un desempeño adecuado en los casos que han impulsado. En la búsqueda de evidencias de casos exitosos, por un lado, existe un estudio comparativo en la medición a nivel nacional; y por otro, dos casos focalizados con resultados que serán descritos (Sánchez, 2019: 118).

Primero, un estudio serio en esta clase de experiencias fue elaborado en un centro de investigación adscrito a la Universidad Autónoma de Coahuila, quienes realizaron un estudio para medir la calidad del gobierno abierto en 204 municipios y delegaciones más poblados en México, considerando las tres variables más importantes: transparencia, participación ciudadana y colaboración. Construyeron 25 indicadores cuyos valores suman un total de 100 puntos. Por tanto, las calificaciones que podían obtener los municipios iban de cero a 100 puntos (Sánchez Valdés, 2016: 1-3).



Derivado del análisis de los portales de Internet de los 204 municipios y delegaciones más poblados del país, el estudio concluye que un número reducido ha logrado implementar estrategias de gobierno abierto y el resto –que representa la mayoría– requiere mucho trabajo para considerarse como una experiencia exitosa de gobierno abierto a nivel local. Existen gobiernos locales que no han realizado acciones concretas mínimas relacionadas con los elementos esenciales del gobierno abierto, lo que demuestra que estos tienen que dedicar personal, recursos, presupuesto y tiempo para la implementación de un gobierno local abierto. El gobierno electrónico es un paso indispensable para pensar en la configuración de un gobierno abierto (Sánchez, 2019: 118).

La calificación promedio de los municipios evaluados fue de 25 puntos. Solo 15 de los municipios sobrepasaron los 50 puntos, mientras que 164 tuvieron 30 puntos o menos. El municipio que obtuvo la mejor calificación fue: Tlajoculco de Zúñiga, en Jalisco, con 91 puntos. En cambio, hubo cuatro municipios que obtuvieron cero puntos (Apizaco, Tlaxcala; Fresnillo, Zacatecas; Hidalgo del Parral, Chihuahua; y Tantoyuca, Veracruz) debido a que no presentaron evidencias de las tres variables analizadas (Sánchez Valdés, 2016: 3-4).

Segundo, en los estudios de casos de gobierno abierto en México, Hernández, Gandur y Najles (2014) describen dos casos exitosos, aunque focalizados. Muestran también que se están realizando propuestas innovadoras en materia de gobierno abierto a nivel local. El primero es la atención a emergencias desde tu móvil en el Municipio de Metepec, Estado de México.

Enfocado en la colaboración entre las autoridades locales y la ciudadanía para una mejor atención, destaca la creación del Sistema Metepec de Alerta Vecinal (Simav) (educacionmetepec.org.mx/Alarma/). Este funciona como un mecanismo de emergencia que busca dar respuesta inmediata a problemas que alteren la tranquilidad y pongan en riesgo la integridad de los ciudadanos. Se activa desde los teléfonos móviles para dar aviso a las autoridades y a las personas que el ciudadano considere.



Es un sistema gratuito en el que puede registrarse cualquier vecino de la comunidad, creando redes de detección y atención de situaciones de riesgo para la ciudadanía (Hernández, Gandur y Najles, 2014: 25). El teléfono móvil puede convertirse en una herramienta útil para la atención de emergencias de manera constante por parte de la administración local, y al mismo tiempo permite una relación fluida de información y colaboración entre el gobierno municipal y la ciudadanía. El segundo caso es el Laboratorio para la Ciudad, en la Ciudad de México (Sánchez, 2019: 121). En la búsqueda por la innovación para enfrentar los problemas que tiene una megalópolis como lo es la Ciudad de México, y gracias a la iniciativa de funcionarios capacitados, quienes ya venían trabajando desde la sociedad civil, el gobierno del entonces Distrito Federal crea el Laboratorio para la Ciudad, un espacio de interacción directa entre la administración, las organizaciones sociales y la empresa privada que, basándose en los avances tecnológicos actuales, busca fomentar el surgimiento de nuevas ideas, desarrollar acciones y evaluar resultados (Hernández, Gandur y Najles, 2014: 26).

El proyecto cuenta con sesiones, conversatorios y exposiciones en un espacio físico de trabajo llamado La Azotea (Sánchez, 2019: 121-122). En dicho espacio, el Laboratorio para la Ciudad programa desde mesas redondas hasta parrilladas, todo en la búsqueda por consolidarse como un espacio físico de diálogo y discusión social. También cuenta con un blog en su página web que, a manera de conversaciones abiertas entre expertos en distintos temas y los ciudadanos (sean estas acerca de proyectos avanzados o acerca de ideas sueltas de ciudadanos, colectivos de ciudadanos, OSC, instituciones académicas o del mismo gobierno) sobre asuntos diversos: creatividad urbana, participación ciudadana, tecnología, medio ambiente, comunidad, cultura, seguridad, educación, movilidad, desarrollo económico, salud, espacio público, etc., siempre que tengan como protagonista la Ciudad de México. (Hernández, Gandur y Najles, 2014: 26). A partir de estas dos experiencias de gobierno abierto en gestiones locales mexicanas,



se pueden extraer algunas inferencias relevantes en esta materia. La primera afirmación es que el gobierno abierto en gobiernos locales mexicanos no logró contar con resultados destacados al no cumplir cabalmente con los tres requisitos necesarios para su implementación exitosa.

La segunda es que el gobierno electrónico es una condición necesaria del gobierno abierto. Los portales web deben contar con una plataforma desarrollada, con transparencia focalizada, no simulada, y contar con información relevante para los ciudadanos. De hecho, algunos de los compromisos de los planes de acción se convierten en gobierno electrónico, por lo que existe una relación inherente entre ambas estrategias de innovación administrativa.

Tercera conclusión: la importancia de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, en la que los gobiernos locales deben contar con los procesos y procedimientos para atender requerimientos de información que los ciudadanos puedan solicitar. Aunque la transparencia se encuentra en el seno del STL, no podría consolidarse el gobierno abierto sin un desarrollo de prácticas de propaganda en las instancias locales.

La cuarta condición para que se cumpla el gobierno abierto es la configuración, en el sentido de que hay tres actores indispensables: los gobiernos locales, las OSC de cada localidad y el IFAI local como órgano garante responsable de la transparencia y la rendición de cuentas. En estas experiencias descritas, si los gobiernos locales no tienen la apertura y la voluntad política para sujetarse a los compromisos del gobierno abierto, las OSC locales y el IFAI pueden hacer poco para involucrar a los gobiernos en que su gestión tenga el perfil de gobierno abierto.

Por último, en este estudio resulta preocupante que existan gobiernos locales que tengan cero atributos. Por lo que los valores en transparencia, participación ciudadana y colaboración significan que no se han implementado. El proceso de transición de gobiernos cerrados a gobiernos abiertos implica un conjunto de condiciones mínimas básicas: trabajar en la transparencia, la participación de los ciudadanos y la colaboración institucional



mediante las TIC. En este proceso de cambio, los gobiernos locales mexicanos todavía se encuentran lejos de contar con los atributos suficientes y permanentes para implementar un gobierno abierto local.

En síntesis, el gobierno abierto como concepto e iniciativa multinacional destaca por los elementos que la componen (transparencia, participación, colaboración de los ciudadanos y uso de las TIC), por los derechos que la sustentan (libertad de prensa y de libre circulación de las ideas), así como por la relevancia de la integridad pública y el combate a la corrupción que se ven fortalecidos con la participación social de las OSC. Además, destaca el hecho de que puede ser una herramienta social para combatir la corrupción al interior de la administración pública.

IV. El gobierno abierto en México: gobierno electrónico, participación y colaboración limitada

En contraste, el gobierno abierto en México puede caracterizarse en estos tres planes de acción: gobierno electrónico, una limitada participación ciudadana y poca colaboración interinstitucional. El gobierno abierto en la etapa del PA15 estuvo limitada por las condiciones políticas de la «suspensión provisional» por más de dos años de la SFP –por la fallida creación de la CNA–, por no contar con un secretario designado, y los constantes rumores de su desaparición bloquearon la participación de la SFP en los trabajos de la AGA en México, al igual que el *espionaje* a miembros de las OSC participantes en la AGA (Sánchez, 2016: 37).

El gobierno electrónico es gobierno abierto

La presidencia de México en la AGA facilitó la difusión y la adopción del gobierno abierto en el país (Sánchez, 2017: 271). Permitió colocar en un lapso de tres años el tema en la agenda nacional, conformar una comunidad de actores relevantes que impulsara el gobierno abierto en el territorio nacional, crear espacios de interlocución entre autoridades, órganos garantes de



transparencia y sociedad civil para concertar acciones nacionales en la materia; visibilizar la importancia de incluir el gobierno abierto en la legislación de transparencia recientemente aprobada y promover que actores de otros poderes y niveles de gobierno se sumarán a la iniciativa (Salas, 2015: 7).

En el caso mexicano, se puede destacar la importancia que había tenido el gobierno electrónico desde la gestión presidencial de Vicente Fox Quesada (2000-2006), con la Agenda de Buen Gobierno en el ámbito del gobierno electrónico. Luego pasaría por un estancamiento en su promoción durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), para nuevamente retomar la relevancia en el gobierno de Enrique Peña Nieto con su Estrategia Nacional Digital de conectividad y el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM). Sin embargo, el gobierno electrónico no implica que se haya ampliado el gobierno abierto, sino solo su aplicación formal. Faltaría pasar del acceso de información (*open data*) a la acción abierta (*open action*) de los ciudadanos.

Tanto en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa con el PAA (2011-2013) –donde los compromisos fueron establecidos en portales de dependencias gubernamentales–, como en el PA 2015 en la gestión de Enrique Peña Nieto –donde fue más notorio que todos los compromisos fueran considerados cumplidos con portales de gobierno electrónico–, se comprueba la importancia del gobierno electrónico en la experiencia mexicana de la AGA. Ello demuestra que las TIC son una herramienta de construcción ciudadana, y en lo global tienen un gran potencial como generadoras de espacios públicos, además de constituirse en la base de la reconstrucción de valores sociales y comunitarios (Sánchez, 2017: 271).

En la experiencia del gobierno abierto mexicano existen áreas de oportunidad que deben ser tomadas en cuenta. Hace falta incluir compromisos que impulsen el aprovechamiento de la información para potenciar su impacto social, promover la



colaboración ciudadana, dar seguimiento y evaluar los resultados de las acciones emprendidas (Sánchez, 2017: 271).

Para ello, debe generarse información sobre temas sensibles en por lo menos cinco ejes temáticos: derechos humanos, corrupción, medio ambiente, seguridad, justicia e igualdad (Salas, 2015: 9). Por ejemplo, en materia de gobierno abierto y derechos humanos, Ruelas afirma que pensar en un gobierno abierto es reconocer una forma de gobernar en que la transparencia y la rendición de cuentas se conviertan en un valor de las instituciones, en la que se garanticen los derechos humanos y en la que exista un marco legal para que la sociedad participe libremente en los espacios públicos (Ruelas, 2015: 27).

El gobierno abierto en México se ha cumplido en tres planes de acción con compromisos de gobierno electrónico, con portales electrónicos que fueron desarrollados por las dependencias gubernamentales comprometidas, que fueron avalados por las OSC participantes, sin que ello haya permitido un mayor involucramiento de otros actores relevantes en los asuntos públicos.

La participación ciudadana limitada en el gobierno abierto

Otra lección relevante fue la participación de las OSC en el marco del gobierno abierto, la cual mejora la forma de evaluación social de los compromisos gubernamentales. La forma tradicional de evaluación mediante los informes de autoevaluación, los informes y reportes oficiales, no constituyen auténticos mecanismos de evaluación. El que sean OSC las que evalúan el cumplimiento de los compromisos asumidos, representa un avance significativo para que el gobierno se convierta en un verdadero gobierno abierto, evaluado por los representantes de los ciudadanos (Sánchez, 2015: 25).

Parece promisorio que el PA15, como segundo PA en la AGA México, cuente con la experiencia anterior por parte de los participantes, una destacada participación de OSC que garanticen un enfoque ciudadano y que, con la concurrencia de la administración pública mexicana, el gobierno abierto tendrá que



resolver estos obstáculos para implementarse como una estrategia de mejores prácticas en la gestión pública (Sánchez, 2017: 272-273). Cabe destacar la consolidación del papel del STT –órgano de toma de decisiones de la AGA en México, integrado por el Comité Coordinador de Sociedad Civil, el INAI y el Gobierno Federal– en el impulso, coordinación y cumplimiento de los compromisos contraídos en el marco del gobierno abierto mexicano. La instancia del STT permite suponer que para el siguiente PA pueda aplicar su experiencia y conocimiento en el marco de la AGA en México, para dar seguimiento a los compromisos, los actores participantes y los mecanismos de coordinación y evaluación de los compromisos.

La colaboración fallida en el gobierno abierto

También debe crearse una estrategia nacional de gobierno abierto para evitar esfuerzos aislados y poca coordinación. El INAI, el gobierno federal y las OSC deben tomar en cuenta que habrá nuevos sujetos obligados, y que bajo el Sistema Nacional de Transparencia conviene establecer mecanismos que permitan la inclusión de otros poderes y niveles de gobierno hacia la conformación de un Estado Abierto (Salas, 2015: 9-10). El futuro del gobierno abierto dependerá de los actores involucrados y de la medida participación de las OSC en el cumplimiento de los compromisos contraídos en el marco de la AGA (Sánchez, 2017: 273).

V. Conclusiones

La experiencia mexicana en la AGA muestra las metas propuestas y los resultados alcanzados en el reporte final presentado en 2012, estableciendo los retos en el corto y mediano plazo para continuar con esta iniciativa multilateral.

La experiencia durante los tres planes de acción del GA en México (2011-2012, 2013-2015 y 2016-2018) muestra avances relevantes en el cumplimiento de metas. El impacto de esta experiencia ha hecho posible que se esté replicando en 12 entidades



del país y que haya comenzado en diversos gobiernos municipales. Para que el gobierno abierto sea constante, perdurable y efectivo, debe comenzar a impactar a más gobiernos estatales y locales. El gobierno abierto requiere una mayor difusión de las prácticas y los resultados, tanto al interior como al exterior, pero involucrando a los académicos e investigadores de la comunidad científica para su análisis y estudio.

La participación de México como país fundador de la iniciativa de conformación, origen y desarrollo de la AGA, muestra el avance de los gobiernos de Felipe Calderón y de Enrique Peña Nieto, con una participación activa y colaborativa con las instancias creadas dentro de la iniciativa (Sánchez, 2016: 36). Destacan tres condiciones políticas que permitieron esta situación. Primero, una decidida participación del IFAI (ahora INAI) como responsable de las políticas de transparencia, rendición de cuentas y protección de datos personales. Segundo, la participación de la SFP como la instancia gubernamental responsable del mejoramiento de los procesos y procedimientos gubernamentales en lo federal, a pesar de su suspensión provisional. Y tercero, las OSC, que han buscado en todo momento convertirse en mecanismos efectivos de participación ciudadana y con la expectativa de incidir en las políticas públicas del sector.

El gobierno abierto ha generado un concepto central que está transitando de mejores prácticas del Poder Ejecutivo, y del Poder Legislativo hacia el Parlamento Abierto, y hacia la Justicia Abierta en el ámbito del Poder Judicial. La idea del gobierno abierto –transparencia, colaboración, participación ciudadana y TIC– puede emplearse en los tres poderes públicos, como producto de una nueva relación del Estado con los ciudadanos. Por ello, no resulta difícil sostener la idea de un Estado Abierto que transforme su vínculo con la administración pública, la sociedad y sus ciudadanos.

Por último, habría que considerar la posibilidad de diseñar políticas generales que fomenten de una forma más amplia y uniforme las ideas y principios del gobierno abierto, procurando



involucrar al conjunto de la administración pública y a otras instancias de la sociedad civil más allá de las organizaciones que suelen participar en temas específicos como la transparencia, rendición de cuentas, medio ambiente, combate a la corrupción, entre otras.

Bibliografía

AGA, Jalisco (2019). «Tablero de Compromisos». Disponible en <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos> [Consulta: 18/06/2019].

AGA, México (2012). «Reporte de cumplimiento del primer año de trabajo, México». En línea. Disponible en www.aga.org.mx [Consulta: 27-06-2013].

AGA, México (2015a). «Reporte de autoevaluación del Plan de Acción 2013-2015 de México. Alianza para el Gobierno Abierto». En línea. Disponible en <http://www.gobabiertomx.org> [Consulta: 22/10/2015].

AGA, México (2015b). «Tercer Avance del Plan de Acción 2013-2015 de México. Alianza para el Gobierno Abierto». En línea. Disponible en <http://www.gobabiertomx.org> [Consulta: 22/10/2015].

AGA, México (2018). Disponible en <http://aga.ifai.mx/SitePages/EstamosHaciendo.aspx> [Consulta: 12/05/2018].

Baranque, Andrea (2016). «Rumbo a la segunda generación de la Red México Abierto». En *Línea México Abierto*, 15 de agosto de 2016. Disponible en <https://datos.gob.mx> [Consulta: 6/06/2018].



- Bautista Farías, José (2015). «Gobierno abierto en México: promesas y vicisitudes». En *México se cimbra a mitad del sexenio*. Guadalajara, Iteso.
- Calderón, César y Lorenzo, Sebastián (2010). «Open Government». Gobierno Abierto. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Campos, Domínguez, Eva y Ana, Corojan (2012). «Estado del arte del Gobierno Abierto: promesas y expectativas». En Andrés Hofman, Álvaro Ramírez-Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieto (coordinadores). *La promesa del Gobierno Abierto*. México, Itaip, Ifai.
- City of Austin (2019). «Open Government Partnership Action». Plan 2019-2020. En línea. Disponible en https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Austin_Action-Plan_2019-2021.pdf [Consulta: 19/06/2019].
- Güemes, María Cecilia y Ramírez-Alujas, Álvaro (2012). «Gobierno Abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave latinoamericana». En Andrés Hofman, Álvaro Ramírez-Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieto (coordinadores). *La promesa del Gobierno Abierto*. México, Itaip, IFAI.
- Hernández Bonivento, José; Gandur, María Paula y Najles, Julián (2014). «Gobierno municipal abierto en América Latina. De la proximidad administrativa a la acción colaborativa». Brooklyn, Organización de Estados Americanos (OEA).



INAI (2019). «México reactiva el proceso nacional de la Alianza para el Gobierno Abierto». Comunicado. Disponible en <http://inicio.inai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-064-19.pdf> [Consulta: 05/03/2019].

Mesina Ramírez, Juan Jaime (2013). «Open Government Partnership en México y Brasil: la transparencia como responsabilidad compartida». México, INAP, GLAP, IICA.

New York Times (2017). «Programas de espionaje fueron usados contra impulsores de un impuesto a los refrescos en México». En línea. Disponible en <https://www.nytimes.com/es/2017/02/11/programas-de-espionaje-fueron-usados-contra-impulsores-de-un-impuesto-a-los-refrescos-en-mexico/> [Consulta: 19/06/2019].

Open Government Partership (2019a). «Local program participants». En línea. Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/ogp-local-program/participants/> [Consulta: 19/06/2019].

Open Government Partership (2019b). «Members: Brazil». En línea. Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/members/brazil/> [Consulta: 19/06/2019].

Open Government Partership (2019c). «Members: United States». En línea. Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/members/united-states/> [Consulta: 19/06/2019].

Open Government Partership (2019d). «Members». En línea. Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/our-members/> [Consulta: 19/06/2019].



- Open Government Partnership (2019e). «Subnational Pilot Phase and Transition to OGP Local». En línea. Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/ogp-local-program/> [Consulta: 19/06/2019].
- Pérez, Haideé. (2013). «Alianza para el Gobierno Abierto: una oportunidad para México». En línea. Disponible en www.sinembargo.mx/opinion [Consulta: 27-06-2013].
- Quintanilla Mendoza, Gabriela y Gil García, José Ramón (2013). «Gobierno Abierto en América Latina: modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares». México, GLAP, IICA.
- Ramírez-Alujas, Álvaro (2011). «Gobierno Abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales». En Revista *Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*. Chile, Universidad Central de Chile, vol. IX, número 15.
- Ruelas, Ana Cristina (2015). «Gobierno Abierto y Derechos Humanos». En *México Social*. México, Ceidas, año 4, No. 63, pp. 26-29.
- Salas, Joel (2015). «México en la Alianza para el Gobierno Abierto». En *México Social*. México, Ceidas, año 4, No. 63, pp. 8-11.
- Sánchez González, José Juan (2014). «Experiencias de gobierno electrónico en gobiernos locales en México». Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa.



- _____ (2015). «La participación ciudadana como instrumento del Gobierno Abierto». En *Espacios Públicos*. Toluca, UAEM, núm. 43, mayo-agosto, pp. 51-73.
- _____ (2016). «El Gobierno Abierto en México en perspectiva: retos y limitaciones». En *Revista Iapem*. Toluca, Iapem, núm. 93, enero-abril, pp. 13-4.
- _____ (2017). «La iniciativa del Gobierno Abierto en México: gobierno electrónico, participación ciudadana limitada y poca colaboración». En *Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno*. México, Iapas, vol. 1, Núm. 1-2, pp. 254-277.
- _____ (2019). «Gobierno abierto en gobiernos locales en México». En *Buen Gobierno*. México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administración, Núm. 26, enero-junio 2019.
- Sánchez Valdés, Víctor Manuel (2016). «Ranking de gobierno abierto en municipios de México». En *Animal Político*, 15 de octubre de 2016. Disponible en www.animalpolitico.com [Consulta: 6/06/2018].
- Sao Paulo (2018). «2º Plano De Ação Em Governo Aberto Do Município De São Paulo (2018 - 2020)». Disponible en https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Sao-Paulo_Action-Plan_2018-2020.pdf [Consulta: 05/03/2019].
- Secretariado Técnico Tripartita (2013). «Alianza para el Gobierno Abierto. Plan de Acción 2013-2015. Una nueva relación entre sociedad y gobierno». En línea. Disponible en www.aga.org.mx [Consulta: 24-02-2014].



- Tercer Plan de Acción (2016-2018). En línea. Disponible en <http://gobabierto.mx.org/noticias/plan-de-accion-2016-2018/> [Consulta: 12/05/2018].
- Terrazas, Renata (2015). «Gobierno abierto local, ¿más que una moda?». En *Animal Político*. Disponible en www.animal-politico.com [Consulta: 6/06/2018].
- The White House of Barack Obama (2009). «Transparency and Open Government». En línea. Disponible en <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government> [Consulta: 17/06/2019].



CAPÍTULO 4

La educación en
gobierno abierto en
España: fortaleciendo la
ciudadanía democrática,
la transparencia y la
participación ciudadana en
los asuntos públicos

La educación en gobierno abierto en España: fortaleciendo la ciudadanía democrática, la transparencia y la participación ciudadana en los asuntos públicos

Isabel Moya Pérez

*Dirección General de Gobierno Abierto en el
Ministerio de Política Territorial y Función Pública. España*

Las políticas de gobierno abierto actúan como políticas palanca, ya que se trata de programas con capacidad para impulsar el desarrollo sostenible y un impacto más rápido para alcanzar el objetivo 16 de la Agenda 2030: promover una sociedad justa, pacífica e inclusiva, mediante la configuración de instituciones transparentes, responsables y que rindan cuentas, desarrollar las libertades públicas, el ejercicio del derecho de acceso a la información y el fomento de la participación ciudadana. Indirectamente, las políticas de gobierno abierto contribuyen también al cumplimiento de otros objetivos de desarrollo sostenible, como la erradicación de la pobreza, la promoción del crecimiento inclusivo, el pleno empleo y el trabajo decente y la reducción de la desigualdad.

España forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) desde el año 2011. En la Primera Conferencia Internacional organizada por esta Alianza, celebrada en Brasil, España presentó su primer plan de acción, centrado en tres objetivos: aumentar la integridad y la transparencia pública, alcanzar una gestión más eficaz de los recursos públicos y mejorar los servicios públicos.

Los países que forman parte de la Alianza se comprometen a impulsar medidas para promover la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. Pertenecer a la AGA significa asumir una serie de retos y de obligaciones, entre las que destaca la elaboración de planes nacionales de acción. Se trata de un conjunto de medidas o proyectos a ejecutar en un período de dos años, orientados a extender una nueva forma de actuar de las administraciones públicas, y a consolidar la colaboración con otras



administraciones públicas y con la ciudadanía, la participación, la transparencia y la rendición de cuentas, que constituyen los principios del gobierno abierto. Dichos planes son evaluados, a medio término y al finalizar su ejecución, por el Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Desde 2011, España ha presentado tres planes de acción. El Primer Plan de Acción de España estaba integrado por trece compromisos, entre los que destacan la aprobación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y la Reforma de la Ley de Subvenciones. Asimismo, incluía medidas orientadas al impulso de las redes sociales, la agilización de procedimientos de creación de empresas y de simplificación normativa.

El Segundo Plan (España; 2014-2016) coincidió con la puesta en marcha de reformas de regeneración democrática, la adopción de medidas penales y procesales de lucha contra la corrupción, incluidas en el Código Penal, en la Ley Orgánica de Control de la Actividad Económico-Financiera de los Partidos Políticos, y en la Ley Reguladora del Ejercicio del Alto Cargo. Este plan estaba integrado por 10 compromisos, entre los que destacan la apertura del portal de transparencia y otros compromisos que incidieron en el desarrollo del derecho de acceso de los ciudadanos a la información y a los servicios. También abordaba medidas de rendición de cuentas, a través de un mayor control y transparencia de las subvenciones públicas.

El Tercer Plan propugna una serie de medidas para consolidar un modelo de gobernanza participativa en las políticas de gobierno abierto.

Aprobado en junio de 2017, con una vigencia que se extiende hasta julio de 2019, se está desarrollando con éxito y se encuentra en un avanzado estado de ejecución (España, 2017-2019). Contiene un conjunto de compromisos que tiene por objeto la educación en los valores del gobierno abierto y la sensibilización



de la sociedad civil sobre los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración.

I. Organización del gobierno abierto en España

La competencia para el diseño y ejecución de los planes de acción está actualmente atribuido al Ministerio de Política Territorial y Función Pública, dentro del cual la Dirección General de Gobernanza Pública asumió las competencias de impulso y coordinación de las políticas de gobierno abierto, promoviendo una estructura nueva de gobernanza, abierta a la colaboración de la sociedad civil y a la coordinación interadministrativa. La creación en 2017 de la Subdirección General de Gobierno Abierto evidencia el compromiso con el mayor impulso de las políticas de gobierno abierto. Desde entonces se viene promoviendo la cooperación entre administraciones públicas. Este ente constituye un punto de contacto de la Administración General del Estado con organizaciones internacionales, se impulsan planes y programas de transparencia y se gestiona el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado (AGE).

La colaboración con otras administraciones públicas y con la sociedad civil ha sufrido un cambio cualitativo con el Tercer Plan, evolucionando hacia un modelo de gobernanza participativa. Tanto el diseño como la ejecución del plan se llevan a cabo a través de dos órganos que tienen por objeto impulsar la colaboración, la transparencia, la participación y la rendición de cuentas:

- La Comisión Sectorial de Gobierno Abierto, en la que participan los tres niveles de administración pública –Estado, comunidades y ciudades autónomas, y entidades locales–, constituye una estructura de gobernanza multinivel, en la que están representadas las diecisiete comunidades autónomas, así como las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y las entidades locales, representadas



a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

- El Foro de Gobierno Abierto, espacio de diálogo en el que están representadas, con igual número de miembros, la sociedad civil y las administraciones públicas. Creado el 15 de febrero de 2018, el Foro de Gobierno Abierto se constituyó con el fin de institucionalizar la colaboración y fortalecer el diálogo permanente entre las administraciones públicas y la sociedad civil en materias relacionadas con el gobierno abierto.

En el ámbito internacional, el Ministerio de Política Territorial mantiene una intensa actividad de cooperación que se plasma no solo a través de su participación en grupos de trabajo –creados específicamente sobre Gobierno Abierto, en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)–, sino también a través de su implicación en proyectos de cooperación con diferentes países. Como consecuencia de su pertenencia a la Alianza para el Gobierno Abierto, nuestro país comparte retos con el resto de países integrantes de dicha Alianza y participa en reuniones y conferencias internacionales organizadas por la AGA.

II. El Tercer Plan de Gobierno Abierto

El diseño y ejecución del Tercer Plan ha coincidido con una etapa de inestabilidad política en nuestro país, que ha conllevado cambios en el sistema de equilibrios parlamentarios, cambios gubernamentales, modificaciones de la planta ministerial y de las estructuras administrativas.

A pesar de ello, se ha podido tejer un plan sobre cinco ejes: colaboración, participación, transparencia, rendición de cuentas y sensibilización. El plan busca alcanzar tres objetivos:



1. Potenciar los mecanismos de participación y diálogo con la sociedad civil, procurando que las acciones de gobierno abierto respondan a necesidades reales de los ciudadanos.
2. Asegurar la cooperación interadministrativa entre los distintos niveles de administración (estatal, autonómica y local), que propicie iniciativas conjuntas de gobierno abierto, acordes con la realidad del Estado Español.
3. Fortalecer los cimientos del gobierno abierto y sentar las bases que permitan la adopción de medidas más allá del Tercer Plan.

Compromisos del Tercer Plan: los cinco grandes ejes

- **Medidas de colaboración:** el primer grupo de medidas busca fortalecer un modelo de gobernanza basado en la construcción dialogada de las políticas de gobierno abierto entre administraciones públicas, y de estas con la sociedad civil. Se trata de un conjunto de iniciativas que, respondiendo a las demandas de la sociedad, pretenden articular, reforzar e institucionalizar mecanismos de colaboración y diálogo en torno a las políticas de gobierno abierto: Creación de un foro sobre gobierno abierto, impulso de la Comisión Sectorial de Gobierno Abierto, promoción de la Red de Entidades Locales de Transparencia y participación ciudadana, y apoyo a iniciativas de gobierno abierto en el exterior.
- **Medidas de Participación:** en materia de participación, el plan contiene medidas que buscan situar a los ciudadanos en el centro de la acción pública otorgándoles un papel más activo y protagonista, mediante la puesta a su disposición de mecanismos de participación. Son las siguientes: espacio participativo web sobre gobierno abierto, observatorio de la participación: fase de diagnóstico y recomendaciones, presupuestos participativos y participación de los jóvenes en políticas públicas.



- **Medidas de transparencia:** el tercer grupo de medidas se orienta a combatir la opacidad a través de la mejora de la transparencia, se orienta al fortalecimiento de herramientas que se ponen a disposición de los ciudadanos para facilitar su acceso a la información pública. El plan identifica cinco compromisos: mejora del portal de transparencia y del derecho de acceso, programa de apertura de la información y su reutilización, y desarrollo reglamentario de la ley de transparencia.
- **Medidas de rendición de cuentas:** la transparencia es el primer estadio para la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Bajo este epígrafe se incluyen cuatro iniciativas que refuerzan la transparencia en la actuación de los poderes públicos y el escrutinio por los ciudadanos de su actuación: impulsar los datos abiertos como instrumento para una justicia abierta en España, ampliar los contenidos de la central económico-financiera, mejora de la calidad de los datos inmobiliarios mediante la coordinación del catastro y del registro de la propiedad, e información sobre violencia de género.
- **Medidas de formación y sensibilización:** el quinto eje del Plan de Gobierno Abierto está integrado por tres proyectos que tienen por objeto la formación y la sensibilización de los empleados públicos y de la sociedad en general.

Se trata de iniciativas propuestas por la sociedad civil que pretenden la difusión de los valores del gobierno abierto entre los empleados públicos, acciones para la concienciación de la sociedad sobre sus derechos de acceso a la información y de participación en la vida pública; así como también educar, desde la escuela, en el ejercicio de los derechos cívicos y sociales. Se trata de la formación de empleados públicos, la sensibilización y la formación de la sociedad civil, desde su educación, en gobierno abierto.



- **Formación de empleados públicos:** el primero de los compromisos, que busca difundir una cultura basada en principios democráticos y reforzar actitudes de transparencia, participación y colaboración. Para llevarlo a cabo se partió de un análisis de necesidades formativas, identificando una serie de carencias para cuya satisfacción se diseñó un plan de formación específico sobre gobierno abierto, a ejecutar en dos años. Las acciones desarrolladas han incidido tanto en la selección de nuevos empleados públicos, incorporando en los procesos selectivos contenidos relativos al gobierno abierto, como en la formación de otros colectivos de empleados públicos en activo: directivos, responsables de inspecciones de servicios y de unidades de gobierno abierto y transparencia, secretarios generales de delegaciones y subdelegaciones del gobierno, responsables de redes sociales, etc.
- **Sensibilización y formación de la sociedad civil:** para sensibilizar a la sociedad civil sobre los principios de gobierno abierto, se organizó en mayo de 2018, en colaboración con otras administraciones públicas y con la sociedad civil, la primera Semana de la Administración Abierta. Ministerios, consejerías y ayuntamientos abrieron sus puertas a los ciudadanos ofreciendo una imagen de administración abierta, transparente, participativa, de administraciones públicas que rinden cuentas y cooperan entre sí y con la ciudadanía. Se celebraron un total de 347 eventos, en los que participaron todos los ministerios, algunas comunidades autónomas, entidades locales y organizaciones de la sociedad civil (OGW, 2018). En 2019 se han celebrado sendos eventos, que se agrupan bajo la denominación «Gobierno Abierto en Tu Ciudad», en colaboración con la FEMP y con la Comisión Europea. Estos tuvieron por objeto debatir con la ciudadanía y con los responsables de las administraciones comunitarias sobre mujeres, transparencia



y ciudadanía digital, en el primero de ellos, y sobre transparencia en las instituciones comunitarias y políticas europeas en materia de gobierno abierto, en el segundo.

- **Educación en Gobierno Abierto:** el último compromiso que integra el Tercer Plan tiene por objetivo formar a los alumnos para el desarrollo de competencias sociales y cívicas y prepararlos para el ejercicio de la ciudadanía democrática, la transparencia, y para poder actuar en el ámbito público. Como paso previo para el desarrollo de esta iniciativa se diseñó un curso masivo en línea¹³ sobre gobierno abierto, dirigido especialmente a la formación del profesorado de educación primaria, secundaria y bachillerato. Seguidamente, se desarrolló un proyecto piloto en 40 centros educativos de los tres niveles citados, en distintas comunidades autónomas en los cursos académicos 2017-2018 y 2018-2019. Como apoyo para la formación, se editaron tres guías didácticas dirigidas a los alumnos y a los profesores. Dichas guías han sido traducidas a las lenguas cooficiales del Estado español, así como también al francés y al inglés. Para hacerlas accesibles a alumnos con discapacidad visual y para alumnos con discapacidad intelectual, se han editado sendas versiones adaptadas de dichas guías.

IV. El proyecto educativo de gobierno abierto en la escuela

Para poner en marcha el proyecto de Educación en Gobierno Abierto, fue necesario identificar los centros que se sumarían a la iniciativa durante cada uno de los cursos escolares (2017-2018 y 2018-2019), para lo que la colaboración de las comunidades autónomas españolas con los ministerios competentes en materia de educación y de gobierno abierto, fue decisiva (Gobierno de

¹³ También conocidos como «MOOC», acrónimo en inglés para Masive Open Online Courses.



España, Portal de Transparencia de la Administración General del Estado). Se trata de un proyecto que se ha desarrollado en tres fases sucesivas. Durante la primera fase tuvo lugar la formación del profesorado a través del curso masivo en línea al que se ha hecho referencia. La segunda fase corresponde a la implantación de la formación en los centros educativos que participaron en la experiencia piloto, mediante la experimentación en el aula de diferentes proyectos docentes, que finalizó con una maratón web para la presentación y el intercambio de las experiencias realizadas por los distintos ponentes durante la fase de experimentación. A continuación se detalla el contenido de dichas fases.

a. Fases del proyecto

1. Fase de formación del profesorado

Para llevar a buen término el proyecto, se diseñó en el Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y Formación del Profesorado (Intef), del Ministerio de Educación y Formación Profesional, un curso masivo abierto en línea (MOOC) dirigido a un perfil amplio de personas interesadas en educación, principalmente a personal docente, y especialmente a los profesores de los centros que, previamente, se habían propuesto para llevar a cabo la experiencia piloto. El objetivo de esta actividad era capacitar a dicho personal docente para que adquiriera los conocimientos necesarios para transmitir valores de gobierno abierto y poder evaluar la interiorización de dichos valores por los alumnos. Se eligió este formato por su flexibilidad horaria, ya que permitía compatibilizar el aprendizaje del profesor con el ejercicio de su función docente.

Los contenidos del MOOC incorporaban un marco conceptual sobre gobierno abierto, profundizaban en las nuevas tendencias de la gestión pública, iniciativas que se están desarrollando en países de nuestro entorno para fomentar la transparencia, la participación y la colaboración, y se invitaba a reflexionar sobre el papel de las tecnologías de la información y la comunicación ante los nuevos desafíos de las sociedades actuales. La participación



en el MOOC constituía la primera de las fases de la formación del profesorado. La segunda fase, de experimentación, implicaba el diseño y puesta en práctica de un proyecto educativo sobre gobierno abierto, y la realización de actividades complementarias vinculadas a las administraciones públicas.

La última fase consistía en la participación en un maratón web para el intercambio de experiencias que, posteriormente, se difundirían a través del Portal de Transparencia de la Administración General del Estado. Como incentivo para inscribirse en el MOOC, se había previsto otorgar a los docentes una credencial digital abierta como reconocimiento del aprendizaje adquirido, mediante la realización de las actividades previstas en dicho curso.

Dichas actividades tenían como finalidad garantizar que los docentes fueran capaces de definir el gobierno abierto y sus principios inspiradores, conocer mecanismos de transparencia y de fomento de la participación y colaboración, así como poder identificar las implicaciones de la apertura de datos públicos y reconocer las principales tendencias de gobierno abierto. Del MOOC en gobierno abierto se han celebrado dos ediciones, desarrolladas en la plataforma del Intef, y dinamizadas por profesores universitarios autores de las Guías de Educación en Gobierno Abierto, a las que me referiré con más detalle más adelante. En la primera edición, que tuvo lugar durante el curso académico 2017-2018, participaron 1 145 personas, de las cuales 532 eran docentes procedentes de todas las comunidades autónomas españolas. De ellos, 130 realizaron todas las actividades previstas y lo superaron.

En la segunda edición, durante el curso académico 2018-2019, se inscribieron 529, de los cuales 202 eran docentes españoles y 32 superaron todas las actividades y tareas propuestas en el MOOC. Estos datos son acordes con la media del porcentaje de participantes que, según los estudios nacionales e internacionales, completan este tipo de actividades masivas de formación. Los materiales del MOOC están publicados bajo la licencia *Creative Commons BY SA* y se encuentran a disposición



de cualquier institución que quiera utilizarlos (Intef, 2018). Mediante la realización de este curso masivo, se contribuye al desarrollo y mejora de la competencia digital docente en todas las áreas del Marco Común de la Competencia Digital Docente, especialmente en las áreas de información y alfabetización y la de la comunicación y colaboración, en la creación de contenidos digitales y, finalmente, en el área de resolución de problemas.

En efecto, la realización de las actividades recogidas en el curso permitían a los docentes alcanzar la competencia de navegación, búsqueda y filtrado de información, datos y contenidos digitales. Les capacitaba para la evaluación de información, datos y contenidos digitales, para compartir información de esta naturaleza, para la participación ciudadana en línea, el desarrollo de contenidos digitales y también para adquirir competencias en innovación y uso de dicha tecnología de forma creativa.

2. Fase de experimentación en aulas

Durante el curso 2017-2018 participaron en la experiencia piloto más de 20 centros de distintas comunidades autónomas. Se formaron más de 800 alumnos de enseñanza secundaria. Participaron 20 centros educativos de Educación Secundaria Obligatoria (ESO) del Principado de Asturias, Aragón, Comunidad de Madrid, Castilla y León, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Ceuta, Melilla, y un centro de educación en el exterior, dependiente del Ministerio de Educación y Formación Profesional, en Lisboa (Centro Giner de los Ríos).

En el curso 2018-2019 se extendió la experiencia a otros niveles de enseñanzas, esta vez a educación primaria, bachillerato y a escuelas oficiales de idiomas. En dicho curso se han desarrollado proyectos educativos en 21 centros de Cataluña, Principado de Asturias, Comunidad de Madrid, Canarias, Castilla y León, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Extremadura, Ceuta, y en los dos centros educativos de España en el exterior: el Centro Español de Tánger (Marruecos) y Centro Español de Neuilly-sur-Seine (Francia).



Paralelamente a esta segunda edición de experimentación, se celebró, en noviembre de 2018, organizado por la Dirección General de Gobernanza Pública, en colaboración con el Instituto Nacional de Administración Pública, un *seminario-taller* para evaluar y sistematizar las experiencias de formación en gobierno abierto llevadas a cabo en el curso anterior (Navarro E. y Montesino M., 2018). Estaba dirigido a personal docente implicado en el proyecto de educación en gobierno abierto. Fruto del debate llevado a cabo en dicho seminario, se identificaron los puntos fuertes de la experiencia y las principales áreas de mejora.

Entre las conclusiones del mismo, se destacó que un proyecto educativo de esta naturaleza no debería constituir una acción aislada sino que, por el contrario, debía estar vinculado al proyecto educativo del centro; se consideraba necesario que tal iniciativa estuviera impulsada por los equipos directivos, que deberían promover y fomentar la implicación de las familias, de las Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos (Ampas) y de la Comunidad Educativa en su conjunto.

Durante la fase de experimentación, los docentes fueron acompañados y dinamizados por los responsables del MOOC. Se celebraron reuniones virtuales de coordinación en directo. En dichas reuniones de dinamización, los docentes presentaron las memorias de sus respectivos proyectos, que serían compartidos posteriormente en la maratón web celebrada el 26 de marzo de 2019, en la que pudieron presentar las experiencias llevadas a cabo en la fase de experimentación. Su contenido se encuentra publicado en el canal *YouTube* (Intef, 2019).

Entre los proyectos docentes llevados a cabo¹⁴ se encuentra una serie de elementos comunes a muchos de ellos, entre los que se destacan:

1. Análisis crítico de los contenidos de los portales de los centros y de las plataformas y procedimientos de participación,

¹⁴ Ver: Gobierno de España, Portal de Transparencia de la AGE, en Internet.



y rediseño de un plan de mejora de los mismos. Dichos planes introducen medidas que inciden en una mayor transparencia del centro, incorporando información sobre los consejos escolares, como órganos de participación, o sobre la gestión económica y presupuestaria de los centros, en formato de datos abiertos.

2. Revitalización de estructuras de participación ya existentes, dándoles un nuevo enfoque, propio del gobierno abierto, e incorporación de nuevos espacios, herramientas y procedimientos para la participación.
3. Muchas de las actividades desarrolladas involucran no solo a alumnos y profesores de los centros, sino a otro personal de administración y servicios y a la comunidad educativa en su conjunto. Se trata de experiencias centradas en la cooperación con otros centros, con los ayuntamientos, con asociaciones de madres y padres de alumnos, con asociaciones vecinales, con organizaciones no gubernamentales, todo ello con el fin de optimizar el rendimiento que ofrecen las aportaciones de estos colectivos y obtener mayor valor añadido.
4. La implicación de las familias ha resultado muy enriquecedora, generando un clima favorecedor de la convivencia positiva en los centros, abriéndolos a la comunidad que los acoge y a las familias que les confían la educación de sus hijos.
5. Durante las experiencias piloto, las familias estuvieron muy presentes en algunos de los proyectos, especialmente en los que tenían como destinatarios a los más pequeños (escuela y familia).
6. Para lograr una adecuada comunicación a lo largo de la experiencia, algunas iniciativas prevén el establecimiento de canales de comunicación entre escuela y comunidad educativa, utilizando las ventajas que aportan las tecnologías de la información y las comunicaciones.



Junto a estos elementos comunes, podemos encontrar proyectos docentes que incorporan enfoques muy creativos, originales e innovadores. Se destacan los siguientes:

1. Aprendizaje activo a través de dinámicas basadas en juegos.
2. Creación de un banco común de conocimientos sobre conceptos relacionados con el gobierno abierto.
3. Desarrollo de dinámicas de trabajo colaborativo con el uso de la metodología de *design thinking*.
4. Elaboración de relatogramas sobre gobierno abierto (Boserman C., 2018).
5. Reconocimiento de la participación en el aula a través de los carnets de participación.
6. Evaluación de planes del centro a través de la implantación de procesos participativos que permiten a los alumnos realizar aportaciones para la mejora de su escuela.
7. Elaboración de cartas de servicios para alumnos y para madres y padres de estos.

Las actividades en que se ha concretado muchos de estos proyectos son muy variadas y creativas. Cito algunas de ellas:

1. Concursos de fotografía sobre gobierno abierto.
2. Diseño de una imagen corporativa del centro para potenciar el sentimiento de pertenencia y la colaboración.
3. Actividades de *Back to School*, mediante las que parlamentarios, políticos electos, o empleados públicos vuelven a las aulas, visitan el centro escolar y se involucran en la programación de este, respondiendo a las preguntas de los alumnos.
4. Elaboración de murales digitales sobre gobierno abierto.
5. Chochocharlas: tertulias abiertas sobre gobierno abierto con sabor a chocolate (véase blog de Chochocharlas).
6. Programas de radio sobre gobierno abierto (véase web de Ondalijares).



b. Los materiales didácticos

Uno de los elementos imprescindibles de este proyecto son los recursos educativos para alumnos y para profesores de las distintas etapas de educación: las guías didácticas de gobierno abierto. Las guías para la educación secundaria y para bachillerato se estructuran en un apartado teórico, otro práctico, y un tercer apartado que destinado a poner a disposición de alumnos y profesores una serie de recursos para profundizar sobre el gobierno abierto accesible a través de medios electrónicos y de publicaciones.

En lo que respecta a los contenidos teóricos de las guías, estos incluyen una referencia a los principales conceptos sobre gobierno abierto, a su contexto y evolución, al papel de las nuevas tecnologías e Internet en la sociedad, y se desarrollan con detalle cada uno de los principios del gobierno abierto. En lo relativo a la transparencia y a la rendición de cuentas, se informa sobre la importancia de la publicidad activa y sobre el derecho de acceso a la información y a su ejercicio, se identifican las principales herramientas para ejercer dicho derecho y el papel que se ha atribuido a los Consejos de Transparencia para su defensa.

En cuanto a la participación, se presenta un abanico de posibilidades de participación reales, que se ilustran con experiencias llevadas a cabo en distintos ámbitos de la administración local y regional, y se apuntan otros ámbitos donde la participación es potencialmente posible. Completa estos contenidos una referencia al concepto de principio de colaboración, y se describen experiencias concretas y reales de procesos de cocreación e innovación, a nivel internacional, con las que se pretende familiarizar y motivar a los alumnos en el desarrollo de este tipo de valores.

El contenido práctico de las guías está orientado a entrenar a los alumnos para la construcción de un centro escolar o instituto abierto. Este complejo proceso se concibe como un viaje hacia el gobierno abierto, en el que el alumno debe superar sucesivamente diversas etapas de este apasionante viaje. La primera de las tres etapas se corresponde con la construcción de un centro



transparente. Para lograrlo se invita a los alumnos a que identifiquen, en primer lugar, la información que necesariamente debería ofrecer un centro educativo. En segundo lugar, solicitar aquella información que no se encuentra disponible. Una vez obtenida esta, los alumnos proceden a analizarla y a reutilizarla en su provecho y en el de la comunidad.

En la segunda etapa del viaje, se invita al alumnado a la construcción de un instituto participativo. En este proceso, el alumno procede, en primer lugar, a identificar la existencia de procedimientos de participación, cuyo conocimiento no siempre es evidente para el alumnado.

A ello le sigue un análisis crítico de los mecanismos de participación existentes, la identificación de posibles nuevos espacios, y el diseño de nuevos procedimientos y herramientas que faciliten dicha participación. Esta etapa concluye con la implantación de un plan de mejora de los procedimientos de participación existentes, y/o con la implantación de nuevos procedimientos participativos.

La última etapa de este ilusionante viaje hacia el gobierno abierto es la construcción de un centro escolar colaborativo, para lo que el alumnos debe, en un primer momento, identificar los posibles espacios para la colaboración. Seguidamente, deben identificar cuáles son los actores necesarios para la colaboración, tanto en el propio centro como en su entorno. Finaliza con el diseño y ejecución de un plan de colaboración.

La guía de primaria, destinada a alumnos más pequeños, tiene una estructura diferente. Consta de un cuaderno para el profesor y otro para los alumnos. Tiene como protagonista a Almudena, una niña de 10 años, que vive en una ciudad de tamaño mediano de cualquier lugar de España. En la guía se presentan distintas historias protagonizadas por Almudena y sus compañeros de clase, a través de las cuales se pretende que los alumnos se aproximen a los conceptos de transparencia e innovación, por medio de la resolución de un problema derivado de la falta de información en su centro.



En otra de las historias de la guía, la protagonista se adentra en la participación, liderando un proceso para la mejora de los parques que rodean su centro escolar. Por último, se trabaja sobre el principio de colaboración, a través de la involucración de los protagonistas en la mejora del tráfico en las inmediaciones de su escuela, implicando a la comunidad educativa en su solución. Para la asimilación de todos estos contenidos, se desarrollan distintos ejercicios y actividades lúdicas. Las tres guías se encuentran publicadas en el Portal de Transparencia de la AGE, en las webs del Ministerio de Educación y Formación Profesional y en la del Intef. Las guías están disponibles gratuitamente en formato electrónico, en lengua castellana y en las cuatro lenguas cooficiales del Estado español (gallego, valenciano, catalán y euskera), así como también en francés e inglés. Se han elaborado sendas versiones accesibles para personas invidentes, y para personas con discapacidad intelectual se ha editado una versión en lenguaje fácil.

c. Las actividades de acompañamiento

Completan esta experiencia el desarrollo de una serie de actividades complementarias a la educación en las aulas, que buscan acercar a alumnos y administraciones públicas, mediante distintos tipos de actividades, para un mejor conocimiento mutuo. Como ya se ha dicho, el Tercer Plan de Gobierno Abierto contiene un compromiso de sensibilización de la ciudadanía sobre sus derechos en relación con las administraciones públicas, que se materializa en la organización de eventos para presentar a los ciudadanos una imagen de administración abierta, transparente, que facilita la participación y la cooperación.

Entre ellas, destaca la celebración de la Semana de la Administración Abierta, que responde a una iniciativa lanzada a nivel mundial por la Alianza para el Gobierno Abierto en mayo de 2018. A lo largo de esa semana se celebran todo tipo de actividades: jornadas de puertas abiertas, cursos, debates, presentación de



publicaciones, todo ello con un hilo conductor común: el gobierno abierto.

Jornadas de puertas abiertas se han celebrado en todas las provincias españolas y han participado tanto la Administración General del Estado como otros niveles de administración. El público de muchas de estas jornadas estuvo conformado mayormente por escolares que estaban formando parte del proyecto de educación en gobierno abierto, quienes se aproximaron así a conocer los portales de transparencia de las administraciones públicas y el funcionamiento de dichas administraciones.

En estas jornadas, pudieron dialogar con altos responsables administrativos y con cargos electos, pusieron cara a quienes prestan los servicios públicos, conocieron qué hace la Administración por los ciudadanos y realizaron actividades prácticas de transparencia y de participación con motivo de su visita.

d. La difusión y el intercambio de experiencias con empleados públicos de otros países

En el ámbito internacional, el Ministerio de Política Territorial y Función Pública mantiene una intensa actividad de colaboración que se plasma no solo a través de su participación en foros y grupos de trabajo específicos sobre gobierno abierto, sino también a través de su implicación en proyectos de cooperación con diferentes países, colaborando con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid).

Para compartir la experiencia llevada a cabo en España y recoger diversas experiencias realizadas en otros países, se organizó –en el marco del Plan Interconecta, de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid), dentro de la programación sobre gobernabilidad democrática– un seminario sobre Educación en Gobierno Abierto en la Escuela, que se celebró en el centro de formación de Aecid de Cartagena de Indias, Colombia, del 23 al 27 de julio de 2018. En este seminario participaron distintos responsables de la implementación



de la política de gobierno abierto y de la planificación y gestión educativa de Colombia, Argentina, Uruguay, Chile, Bolivia, Panamá, El Salvador, Honduras, Guatemala, Venezuela, Perú, México y España.

Durante dicho seminario, y bajo el hilo argumental de la educación en gobierno abierto, se desarrollaron ponencias, seguidas de debates, se organizaron mesas redondas y se trabajó en equipo bajo la modalidad de laboratorio de innovación. Se compartió documentación entre ponentes y participantes y se aplicaron novedosas metodologías creativas e innovadoras. Uno de los productos del seminario fue la creación de una red para la comunicación permanente y el intercambio de experiencias y proyectos en materia de educación de gobierno abierto.

En el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), que se ha convertido en una iniciativa de referencia para la mayoría de los países, España participa en el programa de intercambio de experiencias que incluye la realización de eventos internacionales y regionales, grupos de trabajo temáticos, intercambios bilaterales y videoconferencias, también conocidos con el neologismo de webinars.

La Alianza tiene un programa de socios institucionales entre los que se encuentran el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La pertenencia a la Alianza permite a España la presentación y difusión de los compromisos del Gobierno en un entorno internacional, y el acceso a un foro de intercambio de experiencias y buenas prácticas entre gobiernos y sociedad civil, a nivel mundial.

En este contexto se enmarca la participación en las distintas cumbres organizadas por la AGA, la última de las cuales se ha celebrado en Ottawa, entre el 27 y 31 de mayo de 2019, en la que se han presentado el proyecto de Educación en Gobierno Abierto en la Escuela y las Guías de Educación en Gobierno Abierto. Por otra parte, España forma parte del Grupo de Expertos en



Gobierno Abierto de la OCDE y ha colaborado en la elaboración de la Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto. En este contexto, participa en el Programa de Gobernanza MENA-OCDE, para compartir conocimiento y experiencia con el objetivo de difundir estándares y principios de buena gobernanza que respalden el proceso de reforma en curso en la región MENA (*Middle East and North Africa*, por sus siglas en inglés; Medio Oriente y el Norte de África).

Bibliografía

Boserman, C. (2018). «Guía LADA: Cómo hacer un relatoograma». Intef. Disponible en http://laaventuradeaprender.intef.es/documents/10184/72154/Guia-LADA_Como-hacer-un-relatoograma.pdf

Chococharlas: «Tertulias abiertas sobre Gobierno Abierto con sabor a chocolate». <https://tertuliasconsaborachocolate.blogspot.com/2018/12/y-tu-como-aprendes-idiomas.html>

Criado, J. Ignacio (2019). «La Educación en los Planes de Acción de Gobierno Abierto. El Caso de España y el Proyecto #EduGobAbierto». *Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos (Riesed)*. International Journal of Studies in Educational Systems. (2019). Vol. 2: Núm. 9, págs. 279-300.

_____, (2016a). «Las administraciones públicas en la era del Gobierno Abierto. Gobernanza Inteligente para un Cambio de Paradigma en la Gestión Pública». *Revista de Estudios Políticos*, 173, 245-275.

_____, (ed.) (2016b). «Nuevas tendencias en la gestión pública». Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.



- Criado, J. I. & Pastor, V. (2017). «Guía de Gobierno Abierto: Educación Secundaria Obligatoria». Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado (Intef). Disponible en https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:41343eab-936f-4887-8d36-2be9414f7ee9/Guia_GobAb_Secundaria_Vdef.pdf
- _____, (2018a). «Guía de Gobierno Abierto: Bachillerato». Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado (Intef). Disponible en https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:30007c30-da81-4aff-9e74-79d029ccc7d4/Guia_GobAb_Bachillerato_vdef.pdf
- _____, (2018b). «Guía de Gobierno Abierto: Educación Primaria». Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado (Intef). Disponible en https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:debfee30-ae40-4135-860b-490613c4d89c/PRIMARIA_b_Coedici%C3%B3n.pdf
- Criado, J. I.; Sandoval-Almazán, R. & Gil-García, J. R. (2013). «Government Innovation in Government using Social Media». *Government Information Quartely. Social Science Citation Index*. 30 (4), 319-326.
- Grandinetti, R. (2018). «Innovación en la Gestión Pública. Más allá y Más acá del Gobierno Abierto». *Estado Abierto* 2 (3): 91-116.
- Gobierno de España. «Educación en Gobierno Abierto». Portal de Transparencia de la Administración General del Estado. Disponible en https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/EduGobAbierto.html



- _____, (2011). «I Plan de Gobierno Abierto». Disponible en https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/planes-accion-antiores/iPlanAccion.html
- _____, (2014). «II Plan de Gobierno Abierto». Disponible en https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/planes-accion-antiores/iiPlanAccion.html
- _____, (2017). «III Plan de Gobierno Abierto». Disponible en https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/iiiPlanAccion.html
- Intef (2018). «Educación en Gobierno Abierto». Disponible en https://enlinea.intef.es/courses/course-v1:Intef+EduGo-bAbierto+2018_ED2/about
- _____, (2019). «Maratón Web Gobierno Abierto». Disponible en el Canal YouTube de Intef: <https://www.youtube.com/watch?v=UJHiXycF6K8>
- Intercoonecta (2018). «Educación en Gobierno Abierto en la escuela. Un proyecto piloto para la educación secundaria». Gobierno de España, INAP. Disponible en <http://intercoonecta.aecid.es/programaci%C3%B3n-de-actividades/educaci-n-en-gobierno-abierto-en-la-escuela-un-proyecto-piloto-para-la-educaci-n-secundaria>
- OGW (2018). «Open Gov Week». Disponible en: www.opengovweek.org
- Ondalijares. «No sin Patricia. Una historia sobre la Transparencia». Disponible en <https://ondalijares>.



weebly.com/programas/no-sin-patricia-una-historia-sobre-la-transparencia

Oszlak, O. y Kaufman, E. (2014). «Teoría y práctica del Gobierno Abierto». Red Gealc, OEA, IDRC. Disponible en http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/working_groups/IDRC%20OGP%20Research%20Papers.pdf

Ministerio de Educación y Formación Profesional, Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado (Intef). Disponible en <http://laaventuradeaprender.intef.es/guias/gobierno-abierto>

Navarro, E. y Montesino, M. (2018). «Evaluación Formación Formadores Gobierno Abierto». Gobierno de España, INAP. Disponible en https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:4e09a636-82b3-4e8f-b269-7759de9957f1/Informe_Evaluaci%C3%B3n%20Formaci%C3%B3n%20Formadores%20Gobierno%20Abierto.pdf



CAPÍTULO 5

Los mejores casos
prácticos presentados

5.1 Plan de colaboración para el rediseño y actualización del Portal de Datos Abiertos de Ecuador

Marcela Mora Pichucho

Secretaría General de la Presidencia de la República. Ecuador

La apertura de datos ha demostrado ser tendencia en los primeros Planes de Acción de Gobierno Abierto (PAGA) de los países de la región, demostrando que la transparencia es esencial para abrir gobiernos. En el caso ecuatoriano, los datos abiertos constituyen una de las categorías temáticas del primer PAGA, lo cual continúa vigente.

En 2014, se creó el portal de información, administrado por la Secretaría Técnica de Planificación «Planifica Ecuador». Al identificar la duplicidad y diversidad de portales sectoriales, la institución buscó su interoperabilidad para automatizar la alimentación del portal principal.

Actualmente, el Sistema Nacional de Información (SNI) cuenta con documentos y datos de naturaleza territorial, estadística y geográfica, en su mayoría generados en marco del Plan Nacional de Desarrollo. Dentro del SNI se ubica el Portal de Datos Abiertos, creado en el año 2015 y compuesto por catálogos de datos y visualizadores.

En la cocreación del primer PAGA de Ecuador, de las 335 propuestas ciudadanas recolectadas, alrededor de 30 guardaron relación con datos abiertos; y de ellas, el 23,3 % atañían al portal. En respuesta, uno de los compromisos del Plan es el «Rediseño y Actualización del Portal de Datos Abiertos, a cargo de Planifica Ecuador (responsable) y la Fundación de Ayuda por Internet, o Fundapi (contraparte).

Uno de los hallazgos en el diagnóstico del Portal fue la identificación de la necesidad de fortalecimiento institucional, de gestión del conocimiento y la falta de datos locales. Asimismo, se ubicó a los principales usuarios solicitantes de información y a los actores clave para fomentar el uso de datos.



Con base en lo expuesto, contar con mecanismos de trabajo conjunto y cooperativo para alcanzar las metas planteadas se vuelve primordial. Más aún considerando la actual situación de austeridad, sumada a los desafíos y ajustes que se han presentado a partir de la emergencia sanitaria por la pandemia del Covid-19. En ese sentido, el ejercicio de la colaboración como estrategia podría aportar de manera positiva y significativa al cumplimiento del compromiso, aprovechando las capacidades de la sociedad civil, la academia, el sector privado y la ciudadanía en general. Consecuentemente, se lograría una mayor apertura por parte de las instituciones públicas.

Propuesta de intervención

La intervención tiene como objetivo central activar y fortalecer la acción colaborativa en el re-diseño y actualización del Portal de Datos Abiertos, para cumplir con la planificación mediante el trabajo conjunto y corresponsable de diversos actores.

Con ello se busca ofrecer una alternativa aplicable a los equipos de Planifica Ecuador y Fundapi en apoyo al compromiso, mediante el involucramiento de más actores, la innovación del portal y la gestión de conocimiento. La propuesta está conformada por tres componentes:

Componente 1: Involucramiento focalizado

- **Actividad 1: Identificación de oportunidades de colaboración**

Consiste en ubicar actividades con potencial para vincular a otros actores y lograr co-gestión. Es importante clasificar las actividades por tipos de colaboración.

- **Actividad 2: Construcción de un mapeo/ecosistema de actores**



Significa sumar actores al proceso. Para ello se generará una base de actores relacionados con las oportunidades de colaboración identificadas. Esto incluirá actores gubernamentales y no gubernamentales, locales, nacionales e internacionales y de diversos sectores.

Se ubicarán actores por sector como primera división (gobierno, sociedad civil, academia, sector privado y cooperación internacional), y luego se los clasificará con base en los tipos de colaboración establecidos en la actividad N° 1.

Si un colaborador se repite en varias actividades, se puede *semaforizar* el nivel de involucramiento.

- **Actividad 3: Vinculación entre actores y actividades**

Implica concretar la ayuda y comprometer a los actores. Es momento de definir la ganancia conjunta, generando valor agregado mutuo. Es importante formalizar el compromiso de colaboración, para lo cual se sugiere crear un protocolo que considere: a) una reunión masiva de presentación; b) encuentros individuales para acuerdos; c) la suscripción de convenios; y d) la emisión de certificados de colaboración.

Componente 2: Cogestión específica

- **Actividad 4: Habilitar y mejorar un espacio de interacción**

Comprende la innovación del Portal para que pase de ser solo informativo a interactivo, dotándolo de un espacio para recibir aportes ciudadanos de datos, además de solicitudes. Para ello, se pondrán a disposición formularios de usuario, bots para preguntas frecuentes, simuladores estadísticos, convertidores de formatos,



chats en línea, entre otros. De esta forma se busca incentivar la generación de datos abiertos y su análisis.

Esta construcción se puede lograr a partir del involucramiento focalizado de actores con experiencia específica en el desarrollo de plataformas colaborativas.

- **Actividad 5: Realización de retos públicos a partir de colaboraciones**

El compromiso plantea la realización de retos públicos (concursos, hackatones, etc.) para la creación de soluciones a partir del uso de datos abiertos, que permita además retroalimentar el Portal de Datos Abiertos. Para ello, es recomendable el involucramiento focalizado y aprovechar el espacio para buscar más oportunidades de colaboración, incluyendo la organización del evento y la construcción e implementación de las propuestas.

Algunas de las acciones colaborativas en los retos públicos son: el desarrollo metodológico y sus herramientas necesarias, mentorías y auspicios.

Componente 3: Gestión del conocimiento

- **Actividad 6: Desarrollo de una estrategia para la gestión del conocimiento**

Consiste en fomentar una cultura de uso de datos, mediante una estrategia de gestión del conocimiento basada en la colaboración y en la réplica, que mejore las capacidades con esfuerzos compartidos. La estrategia debería contemplar temas sobre gobierno abierto, datos abiertos y el uso del Portal. También debería cumplir las etapas de: a) captura (desarrollo de contenidos y capacitaciones); b) difusión (comunicación y réplicas); y c) aplicación del conocimiento.



Conforme se defina la estrategia, lo óptimo es identificar el nivel de especialización de las capacitaciones según el público objetivo, y personalizar las tutorías e insumos que podrán ser más útiles a cada grupo.

La intervención puede ser evaluada por su cumplimiento (resultados operativos de la implementación –cuantitativo–), y por su impacto (mejoras o cambios respecto de la problemática –cualitativo–).

Gestión del cambio

Sobre la gestión del cambio, el plan de colaboración permitirá:

- Enfrentar la falta de capacidad operativa mediante el trabajo conjunto y el involucramiento de otros actores.
- Disminuir el impacto de la rotación de personal, a través de la gestión de conocimiento como alternativa para formar liderazgos horizontales.
- Mantener el compromiso de los actores en el proceso, con la generación de espacios de sensibilización y negociación.
- Afrontar las limitaciones presupuestarias, a partir de la cogestión con diversos aliados, así como de la identificación y priorización de las necesidades de colaboración.

En este punto, es importante recalcar que la gestión del cambio, en el marco de la colaboración, requiere de apertura, diálogo, corresponsabilidad y esfuerzo conjunto.

Bibliografía

Gobierno Abierto Ecuador (2019). «Plan de Acción de Gobierno Abierto Ecuador 2019-2021». Pp. 41-42. Disponible en https://gobiernoabierto.ec/wp-content/uploads/2020/01/Ecuador_Action-Plan_2019-2021_OGP_c.pdf, 14-08-2020.



Secretaría Técnica Planifica Ecuador (2014). «Sistema Nacional de Información». Disponible en <https://sni.gob.ec>, 14-08-2020.

_____ (2015a). «Portal de Datos Abiertos». Disponible en <http://www.datosabiertos.gob.ec>, 14-08-2020.



5.2 Propuesta de codiseño del Plan de Transparencia para avanzar en la apertura del sector Justicia en Ecuador

Daniel Barragán-Terán

Universidad de Los Hemisferios. Ecuador

El gobierno abierto, como modelo de gestión pública, plantea un cambio de paradigma en las formas de relacionarse con los gobiernos con los ciudadanos, que permita la generación de valor público. En el caso de Ecuador, el ingreso a la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), así como el inicio del proceso de adhesión a la Iniciativa de Transparencia en Industrias Extractivas y la ratificación del Acuerdo de Escazú, materializan la voluntad política de lucha contra la corrupción a través de un cambio en el modelo de gestión pública hacia uno de apertura que permita generar condiciones habilitantes para avanzar en la cultura de transparencia y participación ciudadana, que prevenga la corrupción.

Si bien Ecuador se vincula a AGA en 2018, existen experiencias iniciales para implementar el gobierno abierto en las distintas funciones del Estado y en distintos niveles de gobierno. A pesar de ello, el desconocimiento del modelo, de sus implicancias, sus requerimientos, sus beneficios, etc., limita su desarrollo. En este sentido, la actual reforma a la Ley Orgánica de la Función Judicial (LOFJ) –aprobada ya en primer debate en la Comisión de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional– incorpora el modelo de Justicia Abierta¹⁵. Sin embargo, no existe claridad en la Judicatura sobre las implicaciones que este modelo tendría en la administración de justicia.

¹⁵ La propuesta de reforma plantea: «Art. 318.- Modelo de Justicia Abierta. El Consejo de la Judicatura, en coordinación con todos los órganos de la Función Judicial, adoptará políticas, planes, programas y proyectos de gobierno abierto con la finalidad de incrementar la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración ciudadana y el uso de tecnologías e innovación en la Función.»



En el ámbito de la justicia, Ecuador ha implementado varios procesos para fortalecer su transparencia, independencia y modernización. Sin embargo, no se ha logrado un cambio cualitativo orientado a lograr una justicia realmente transparente e independiente que transmita confianza institucional. Este sector presenta mayores retos de cara a un modelo de apertura, por varios factores. Entre ellos: a) la tradicional opacidad del sistema judicial; b) la disyuntiva entre la apertura de datos y la protección de información personal; y c) la limitada e inadecuada comprensión de leyes, mecanismos judiciales y sentencias por parte de la ciudadanía (Elena, 2018; Poder Judicial & Conamaj, 2019).

En este marco, la reforma de la LOFJ plantea una ventana de oportunidad para avanzar en el proceso de «aplicación de una filosofía de Estado abierto en las instituciones del sector justicia» (Elena, 2018: 21). En particular, el pilar de transparencia fundamenta la apertura del sector, a través de datos e información que a su vez sustenten los procesos anclados a los pilares de participación y colaboración, así como también un mayor control social.

En esta línea, el presente trabajo plantea una propuesta de codiseño de Plan de Transparencia que establezca la orientación estratégica necesaria para implementar acciones tendientes a mejorar la transparencia del Poder Judicial con base en los principios del modelo de gobierno abierto, en particular su pilar de transparencia, tomando en consideración la apertura, la gestión del cambio y la innovación pública y ciudadana como base de la modernización de esta función del Estado en una lógica de justicia abierta.

Propuesta de intervención

El abordaje metodológico de esta propuesta parte del supuesto de que la transparencia (información y conocimiento) es la base para la participación y colaboración, desde un enfoque integral de gobierno abierto. Su alcance, sin embargo, aborda exclusivamente la aplicación del pilar de transparencia en la administración de justicia. En este marco, el proceso establece cuatro momentos:



1. **Planteamiento metodológico** que establezca las condiciones mínimas necesarias para orientar de manera adecuada y efectiva el proceso de codiseño del Plan de Transparencia, y que incluya: a) la conformación de una instancia de liderazgo, en la lógica de los grupos *multipar-ticipes* de los procesos asociados a AGA¹⁶, incorporando actores del ámbito público, de la sociedad civil y la academia relacionados con la gestión de la función judicial; b) el intercambio de experiencias y aprendizajes que permitan recoger buenas prácticas de procesos similares; c) la evaluación de estándares de apertura; y d) la identificación de propuestas con base en la evaluación de estándares y del marco normativo, político e institucional vigente.
2. **Estrategia de intervención codiseñada** que identifique los mecanismos de gestión y acceso a la información para viabilizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información, mediante la apertura de datos, la rendición de cuentas, el fomento de la integridad pública y la prevención de actos de corrupción. Los mecanismos deberán garantizar el acceso oportuno e inclusivo de los ciudadanos a información relacionada con los planes, programas, proyectos y procesos de manera oportuna, en formatos abiertos, libres de controles, conforme a los estándares internacionales y dentro de los plazos legales; por ejemplo: portales de información y consultas, catálogos de datos abiertos, mecanismos *off line*, mecanismos de rendición de cuentas, etc. Como resultado se generará una estrategia que será recogida en el Plan de Transparencia para avanzar a la apertura del sector justicia en Ecuador. La misma contendrá un plan de implementación y de evaluación.
3. **Gestión del cambio** como elemento fundamental para viabilizar la implementación del Plan de Transparencia.

¹⁶ Un ejemplo de referencia es el grupo Núcleo de Gobierno Abierto de Ecuador (<https://www.gobiernoabierto.ec/grupo-nucleo/>).



Establecimiento y formalización de políticas y normas internas, sensibilización y capacitación a funcionarios y directivos, definición de roles y responsabilidades, articulación interna, externa e interinstitucional, establecimiento de programas de sensibilización y educación ciudadana, generación de alianzas con actores no gubernamentales (ONG y academias), entre otras¹⁷. Todas que permitan abordar los cambios que plantea el modelo de apertura: organizacionales, procesales, relacionales (Calderón & Lorenzo, 2010: 15-16). Con este fin se desarrollará de manera conjunta una estrategia de gestión del cambio que recoja los elementos previamente identificados y que se hayan valorado como claves para el éxito del Plan.

4. **Plan de monitoreo y evaluación** que establezca mecanismos que permitan dar seguimiento a los resultados de la Intervención. Así como también las acciones que se tornan necesarias para afianzar e institucionalizar el proceso de transparencia en el marco de la Justicia Abierta, como una estrategia que vaya más allá de los cambios en el Consejo de la Judicatura (OEA, 2014). Este plan incluirá: a) la documentación y valoración de los avances en la implementación; b) la generación de historias o narrativas sobre los resultados y beneficios de la apertura judicial; y c) valoración de los efectos de las reformas realizadas.

Bibliografía

Calderón, César y Lorenzo, Sebastián (2010). «Open Government: Gobierno Abierto». Alcalá El Real, Algón Editores.

¹⁷ Propuesta preliminar con base en Galofré, Isart (1997), citado en (http://www.snt.org.mx/images/Doctos/Acuerto_Modelo_de_Gobierno_Abierto_para_PAG.pdf).



- Elena, Sandra (Coord.) (2018). «Justicia Abierta: una aproximación teórica en Justicia Abierta: aportes para una agenda en construcción». Buenos Aires, Ediciones SAIJ; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- OEA (2014). «Gobierno municipal abierto en América Latina: De la proximidad administrativa a la acción colaborativa». Washington D.C., Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de Estados Americanos.
- Poder Judicial & Conamaj (2019). «Política de Justicia Abierta». San José. Poder Judicial - Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia.



5.3 Plan de Datos Abiertos para implementar un Portal de Datos Abiertos en el Gobierno Regional de Apurímac

Henry Alexander Dávila Trujillo

*Cuerpo de gerentes públicos de la
Autoridad Nacional de «Servir». Perú*

La Política Nacional de Modernización y el Plan de Acción de Gobierno Abierto en el Perú, establecen que los datos abiertos constituyen una nueva forma de implicar a la ciudadanía en los asuntos públicos y en el ciclo de políticas públicas, y de incrementar la transparencia y la rendición de cuentas.

A pesar de la política de descentralización implementada en Perú, en diversos gobiernos regionales y locales, algunas competencias aún se encuentran centralizadas en el gobierno nacional; siendo por ello fundamental el aseguramiento de un nivel básico y aceptable de apertura de los datos que administran.

El Gobierno Regional de Apurímac es una entidad ubicada en el departamento de Apurímac, uno de los 24 departamentos de la República del Perú. Forma parte de la región centro andina del sur del país. Cuenta con un portal web de acceso libre, donde se publica y difunde información pública. No obstante, se aprecia que no cuenta con una plataforma de datos abiertos que permita poner la información en formatos reutilizables para la ciudadanía.

Dicha situación podría incidir en la transparencia y en la participación ciudadana, ya que la población no podría acceder de forma directa a reutilizar datos de forma libre sobre su región.

Una alternativa de solución a la situación antes descrita es el diseño de un Plan de Datos Abiertos que posibilite poner en marcha un portal de datos abiertos para el gobierno regional de Apurímac.



Diseño de la intervención

Es el diseño de un Plan de Datos Abiertos para poder implementar un portal de datos abiertos y su evaluación respectiva en el gobierno regional de Apurímac.

Comprende tres componentes:

- **Componente 1.** Actos preparatorios: es el conjunto de actuaciones que se inician desde la decisión de implementar el Plan de Datos Abiertos hasta el inicio del desarrollo del portal.
- **Componente 2.** Desarrollo del portal de datos: es el conjunto de acciones orientadas al desarrollo del portal de datos, teniendo como objetivo el buen desempeño del portal, con la finalidad de que permita una grata y amigable experiencia por parte de los usuarios.
- **Componente 3.** Puesta en marcha: es la fase en la cual el Portal de Datos Abiertos debe comenzar a funcionar. El objetivo de este componente es garantizar que el portal de datos esté listo y conforme a lo planificado.

El Portal de Datos Abiertos

Será una plataforma digital que permita almacenar, conectar, acceder, visualizar, explorar y reutilizar datos de forma sencilla a los usuarios (ciudadanía). Será un espacio optimizado en idioma castellano para todo tipo de dispositivos (computadoras, tabletas y móviles), con el objetivo de facilitar el acceso a todos los usuarios y visitantes. Contendrá los metadatos. La cabecera deberá tener el nombre oficial Datos Abiertos del Gobierno Regional de Apurímac con el logo de la entidad.

La página de inicio se estructura de la siguiente forma:

- Barra principal: desde donde se puede acceder a la información del Portal en diferentes conceptos como el



catálogo de datos que estaría conformado por 5 temas: administración, educación, transporte, salud, trabajo.

- Imágenes: relaciona el portal con la ciudad y su gente.
- Buscador: busca trámites y/o temas.
- Destacados: muestra las novedades y actividades recientes.
- El espacio del ciudadano: donde el ciudadano de Apurímac puede registrarse.

Plan de implementación

Comprende las actividades siguientes:

Actividades del Componente 1, a cargo del Gerente Regional:

- Inicio: reunión de coordinación.
- Conformación de 3 comisiones a cargo de los temas: a) ejecución de la intervención; b) clasificación de la información a publicar en el Portal de datos; y c) desarrollo del Portal de Datos.
- Elaboración de lineamientos para la intervención.
- Elaboración de un informe de resultados de actividades preliminares.

Actividades del Componente 2, a cargo del presidente de la comisión:

- Incepción: elaboración del modelo del portal de datos, de un glosario de términos, definición del alcance del Portal, aseguramiento de la calidad, elaboración de la lista de interacciones, pruebas, implantación, capacitación y monitoreo.
- Elaboración: análisis, diseño, desarrollo del portal de datos, implementación, pruebas, manuales de aseguramiento de la calidad.
- Construcción: implementación, pruebas internas, documento de pase a producción, pruebas integrales: de calidad y ajustes, elaboración de manuales, comprobación de la calidad.



Actividades del Componente 3, a cargo del presidente de la comisión para la clasificación de la información a publicar en el Portal de Datos Abiertos:

- Pase a Oficina de Tecnologías de la Información: documento de pase a OTIC, pruebas de aceptación, informe de pruebas, manuales, captación de usuarios, pase a producción, monitoreo aseguramiento de la calidad.
- Cierre: elaboración del informe final, transferencia e informe de cierre.
- Puesta en marcha del portal previa carga de información.

Recursos

Los recursos para implementar las actividades de la intervención serán necesarios por un período de 4 meses y son los siguientes:

- Para la ejecución de las actividades del Componentes 1 y 3: personal, oficina, equipos y otros.
- Para la ejecución de las actividades del Componente 2:
 - Software (plataforma Java).
 - Base de Datos (motor de base de datos).
 - Hardware (memoria).
 - Servidores (servidor de base de datos y otros).
 - Redes y comunicaciones: cableado para seis equipos, línea dedicada, publicación a Internet.
 - Requerimientos de estaciones de trabajo: computadoras tanto de escritorio como portátiles.
 - Hardware de computadoras: memoria Ram, 3 GB como mínimo; disco duro, 640 GB; procesador con velocidad de 3GHz. Al menos seis unidades.
 - Infraestructura, mobiliario y otros.



Plan de evaluación

Se prevé la evaluación de los siguientes componentes:

- De dominio estratégico, para determinar la capacidad y ejecución de la política estratégica del organismo para articular una visión consistente con el Portal de datos.
- De dominio legal, para determinar que las normas que regulan el Portal de Datos Abiertos cumplen con las normas generales de gobierno abierto.
- De dominio organizativo, para determinar la capacidad de implementar actividades de gestión y capacitación con relación a la intervención mediante el portal de datos abiertos; determinar los resultados de las actividades de capacitación relacionadas al portal de datos abiertos; y determinar los resultados del área responsable de la apertura de datos.
- De dominio técnico, para garantizar la disponibilidad de los datos y el grado de interoperabilidad.
- De dominio económico y social, para determinar el grado de utilización de la información publicada en el Portal, y determinar el impacto que ha tenido esta en la ciudadanía.



5.4 Sistema de transparencia para el cumplimiento de la Agenda 2030 en el Estado de Sonora, México

Manuel Bernardo Venzor Castañeda

Instituto Sonorense de Administración Pública. México

Con base en los resultados reportados en el Cuarto Informe de Gobierno de Sonora en el año 2019, y en comparación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es necesario acelerar el cumplimiento de la Agenda 2030 en esta entidad federativa para alcanzar las metas correspondientes en el año 2030.

Sin embargo, la información correspondiente al avance de cada dependencia no está disponible. Por lo tanto, es necesario establecer un sistema de actualización permanente para que los datos respectivos puedan ser evaluados por la sociedad, y de esta forma generar valor público y social.

Antecedentes

La Asamblea General de la ONU adoptó en septiembre de 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y en ese mismo mes México inició los trabajos para adoptar y cumplir dicha agenda, que abarca las esferas económica, social y ambiental.

En diciembre de 2016 la Conferencia Nacional de Gobernadores de México (Conago), instaló la comisión para la implementación de la Agenda, donde el gobierno del Estado de Sonora asumió formalmente el compromiso de implementarla. Sin embargo, es importante establecer que la información de cada dependencia, relacionada con el cumplimiento de la Agenda, por objetivos, metas e indicadores, no está abierta y disponible en medios electrónicos de fácil acceso.

Por otra parte, existen resultados del Gobierno de Sonora reportados en los informes de gobierno que representan algún grado de avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.



Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible contienen 169 metas, de las cuales proponemos hacer transparentes los avances que tiene el gobierno estatal en aquellas metas que sean coincidentes con los resultados reportados por cada área de la administración pública.

La relevancia de la intervención propuesta consiste en transparentar los avances de la implementación de la Agenda 2030 en el plano local, y medir su avance en términos de valor social.

Los avances serían publicados en un micro sitio (a desarrollar), alojado dentro del portal principal del Gobierno del Estado de Sonora (www.sonora.gob.mx), lo cual implica el desarrollo de un sistema, con una base de datos abiertos, que sería retroalimentada con la participación de las diferentes dependencias gubernamentales que impactan la Agenda 2030.

La intervención es factible con base en la información existente, el compromiso del Gobierno del Estado con la agenda 2030 y la tendencia demostrada de apertura gubernamental en la actual administración, componentes que le dan viabilidad a esta propuesta, toda vez que constituye una solución necesaria a un problema público relevante.

Objetivo general

Avanzar en la transparencia de los resultados de gobierno que impactan en el cumplimiento de la Agenda 2030 en el Estado de Sonora, México.

Objetivos específicos:

1. Crear un sistema informático denominado «ODS Sonora», que concentre la información de las dependencias del gobierno estatal relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible que integran la Agenda 2030.
2. Instalar un microsítio, denominado «Sonora 2030», alojado dentro del portal oficial del Gobierno del Estado de Sonora (<https://www.sonora.gob.mx/>) para publicar la información y datos abiertos relacionados con los



avances de las dependencias en materia de cumplimiento de la Agenda 2030.

3. Identificar el grado de avance de Sonora en el cumplimiento de la Agenda 2030 para hacer visibles los principales logros, así como las brechas existentes entre los resultados y las metas.
4. Contribuir a la difusión de información y datos abiertos para facilitar el diseño de propuestas que incrementen el cumplimiento de los ODS de la Agenda 2030 en el Estado de Sonora.

Diseño de la intervención

Componentes:

1. Sistema de información «ODS Sonora»

Este sistema contendrá una base de datos que integre la data de los Objetivos de Desarrollo Sostenible correspondientes al ámbito local (nueve del total de 17), que coinciden con los programas de trabajo de las dependencias, derivados del Plan Estatal de Desarrollo.

Cabe precisar que algunos de los ODS tienen metas nacionales, por lo tanto solo se consideran en esta intervención los siguientes nueve ODS, que son de impacto local, con sus respectivas metas: 1) fin de la pobreza; 2) hambre cero; 3) salud y bienestar; 4) educación de calidad; 5) igualdad de género; 6) trabajo decente y crecimiento económico; 7) industria, innovación e infraestructura; 8) ciudades y comunidades sostenibles; y 9) alianzas para lograr los objetivos.

De acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo de Sonora 2015-2021, del Gobierno del Estado de Sonora, encontramos una correlación temática entre los ejes del Plan Estatal, sus programas sectoriales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo cual muestra una coincidencia enunciativa de los principales temas.



2. Micrositio «Sonora 2030» en la página web del Gobierno del Estado de Sonora

Consiste en una sección interactiva ordenada por cada uno de los 9 ODS de impacto local, con sus respectivas metas, en formatos de datos abiertos (CSV, Excel, y PDF).

3. Transparencia de los resultados en el cumplimiento de la Agenda 2030

Mecanismo permanente para hacer fluir la información desde las dependencias hacia el micrositio, mediante el funcionamiento del sistema de información, con lo cual tendremos en operación un modelo de transparencia proactiva, cuya información posea los atributos de organización, clasificación, etiquetado, disponibilidad, claridad, precisión, visibilidad, publicidad, cobertura, exhaustividad, desagregación, oportunidad, relevancia, utilidad, comprensibilidad e inferibilidad.

El seguimiento y evaluación de la Agenda 2030 en Sonora a partir de la transparencia de los resultados de gobierno será la primera fase para una mayor apertura gubernamental que, eventualmente, pueda escalar a un modelo de participación y colaboración como fases superiores, teniendo como principio este proyecto que por sí mismo genera transparencia y valor social.

Por razón de espacio, el presente resumen deja sin descripción los siguientes apartados:

Ejes:

- Coordinación entre las dependencias.
- Flujo permanente de información.

Estrategias y actividades:

- Estrategia 1. Desarrollo y puesta en operación del sistema «ODS Sonora».



- Estrategia 2. Diseño y operación del micrositio «Sonora 2030».
- Estrategia 3. Promoción del micrositio en medios y redes sociales.

Se hace necesaria la coordinación un plan de implementación y un cronograma, así como un plan de evaluación de la transparencia a través del sistema y el micrositio.

Oportunidades: la actual administración estatal 2015-2021 de Sonora ha obtenido el primer lugar en transparencia y rendición de cuentas por dos años consecutivos, con cero montos observados por la Auditoría Superior de la Federación, entre otros reconocimientos de organismos independientes. Por lo tanto, existe el clima de oportunidad para continuar avanzando en la transparencia, y en general en la apertura gubernamental.

El balance entre los obstáculos y las oportunidades para este proyecto es positivo y apunta hacia la viabilidad de la implementación, que estará acompañada por un equipo con actitud y liderazgo en la gestión del cambio para la apertura de la información sobre el cumplimiento de la Agenda 2030.



5.5 Datos por siempre abiertos y archivados

Clelia María López

Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Argentina

Las páginas web de organismos públicos brindan información gubernamental relevante para la ciudadanía, constituyendo el medio de consulta más utilizado. Sin embargo, por distintas decisiones sus contenidos pueden discontinuarse o desaparecer, no se archivan y no quedan registros ni trazabilidad para recuperarlos a futuro.

Ante cambios en el mapa del Estado, organigramas, autoridades, sucesivas gestiones subsumen o dividen áreas asignándoles distintos nombres y todo lo producido previamente deja de estar a disposición de la población. Muchas veces tampoco resulta sencilla su búsqueda arqueológica para la administración.

Lo mismo sucede con páginas web públicas y contenidos presentes temporalmente en redes sociales y cuentas institucionales. Al simplificarse las páginas web, con iconos amigables y enfoque propio de «mi Internet», se accede más a trámites como usuarios de servicios que a la información.

Como explicita la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, la apertura hace uso intensivo de tecnologías de la información y la comunicación, especialmente plataformas digitales y redes sociales. Pero de poco sirve que lo que se publique esté disponible al público solo por un tiempo.

La dinámica de cumplimiento de acciones de transparencia ha relegado este aspecto, enfocándose principalmente en brindar los datos más recientes y actualizados.

Si bien, desde 2016, la Ley 27275 de Acceso a la Información Pública garantiza el efectivo ejercicio de ese derecho, así como promueve la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública, el administrado no sabe –en muchos casos– si esa información existe, si está disponible, si queda archivada ni dónde procurarla.



Parte del diagnóstico parece indicar que falta más organización hacia el interior de la administración, y que se requiere la participación previa de especialistas en archivología que, desde el nacimiento de la documentación, podrían disponer debidamente qué conservar y dónde (con sus correspondientes metadatos), para hacer posible su posterior reutilización.

La propuesta de mejora ha de generar un espacio de análisis para estudiar y diagnosticar la situación actual y definir criterios de vigencia para llegar al posterior archivo de la información relevante, incluyendo contenidos en redes sociales que hacen visible la actividad gubernamental.

El Archivo General de la Nación AGN –órgano rector en materia de archivo– reúne, conserva y tiene disponible para su consulta o utilización la documentación que testimonia el ser y acontecer nacional.

La gestión interna de la información y la gestión de archivos permiten que un gobierno pueda ser más transparente, constituyen la base del derecho de acceso a la información.

La Ley 27275 creó, a su vez, la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), órgano de control de Derecho de Acceso a la Información Pública con autonomía funcional.

El Poder Ejecutivo cumple los planes anuales de apertura de datos, dando publicidad al número taxativo de temáticas exigidas por el marco normativo, pero aún existen oportunidades de mejora. En conjunto, el AGN y la AAIP pueden concebir criterios orientadores y mejores prácticas para resolver los problemas detectados.

Se propone que AGN y AAIP, consensuada y participativamente, establezcan vigencia, mantenimiento de publicaciones, archivo y referencias posteriores del contenido virtual de interés público. De esta manera, lo que aparece en Internet contemporáneamente con una gestión, continuará disponible a través de prácticas de archivo, con indicaciones claras de ruta de acceso, de manera permanente, solucionando las actuales limitaciones temporales y generando efectiva transparencia.



Para poder reutilizar datos o evacuar consultas, hay que decidir qué informar, equilibrando la sobrecarga de información, datos poco relevantes y una transparencia que aporte valor, vinculada con la necesaria rendición de cuentas. Para alcanzar un gobierno más abierto en el tiempo, hace falta determinar en qué períodos estarán disponibles los datos y en qué repositorios se guardarán con posterioridad.

Se busca propender al cambio desde el consenso, elevando la vara de la calidad de la información que se comparte, aunque posteriormente pueda generar nueva normativa.

El AGN podrá pronunciarse sobre la correcta digitalización, ubicación y almacenamiento de información de páginas web y redes sociales, para hacerla accesible a futuro, incluyendo sistemas de clasificación, metadatos, definiendo vida de documentos publicados en línea y tiempos de guarda para posteriores consultas.

La AAIP, a su vez, analizará la pertinencia de los contenidos a conservar, estudiando las situaciones de *pérdida* de información –hasta ahora– no considerada obligatoria por el Plan de Gobierno Abierto.

Luego de la decisión política de implementación se busca vencer ciertas resistencias al cambio y profundizar la cultura de apertura en el seno de las instituciones.

La Agencia y el Archivo definen qué información debe ser brindada de manera permanente a la ciudadanía, y elaboran propuestas de mejora de los contenidos mínimos y obligatorios de datos abiertos. Se debe garantizar que los registros relevantes sigan siendo accesibles, utilizables y auténticos durante el tiempo necesario, sirviendo de base para la mejora de los servicios públicos, el control de la corrupción y el fortalecimiento de la democracia, aprovechando el poder de las tecnologías de la información y la comunicación.

La propuesta puede desarrollarse sin consultoría externa, cumpliendo las siguientes etapas: a) Presentación del proyecto y resumen ejecutivo a autoridades; b) talleres o encuestas para validar diagnóstico compartido; c) reuniones con la participación y



representación de políticos; d) enfoque multidisciplinario de expertos en archivología, informática, investigación; e) empleados encargados de dar respuesta a solicitudes de gobierno abierto; y f) elaboración de buenas prácticas y conclusiones compartidas en la Mesa Nacional de Gobierno Abierto.

Por último, un plan piloto con instancias de comunicación, monitoreo y evaluación previa a su aplicación general.

Como efecto complementario, el proyecto puede alertar sobre la ausencia del *Chief Information Officer* (CIO, por sus siglas en inglés), rol responsable de cumplir con el diseño y coordinación de estrategias en redes sociales públicas, con una visión global.

Seguramente habrá efectos positivos: el ciudadano obtiene información completa y fiable, y el sector público puede custodiarla y localizarla más fácilmente, cumpliendo con exigencias de transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, es de esperar que haya impactos en la reutilización periodística y de investigación.

Todo esfuerzo de la administración en esta dirección contribuye a fortalecer el gobierno abierto y darle continuidad.

Bibliografía:

Archivo General de la Nación de Argentina. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/interior/archivo-general-de-la-nacion> [Consultado 30-09-2020].

Calderón, Cesar (coordinador) (2015). «Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de open government para gobernantes y ciudadanos». Madrid. Goberna América Latina.



CLAD (2016). «Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto». Documento adoptado por la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Cartagena de Indias. Colombia, 28 y 29 de octubre de 2016. Disponible en <https://clad.org/escuela/publicaciones-escuela-clad/cartas-iberoamericanas/>





año 2020



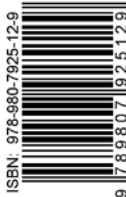
ESCUELA
CLAD

COLECCIÓN
EXPERIENCIAS

05

Gobierno abierto: estrategias e iniciativas en Iberoamérica

Este 5° tomo de la colección Experiencias Escuela CLAD condensa el conocimiento acerca de un tema de primera importancia para la administración pública: el gobierno abierto (su naturaleza, componentes, alcances, experiencias, estrategias de implementación y más). Todas ideas expresadas en el marco del Curso Internacional: «Diseño e implementación de estrategias e iniciativas de Gobierno Abierto», en su primera edición, que se llevó a cabo durante los meses de junio y julio de 2020 en el campus virtual del CLAD, y contó con la docencia de expertos en el tema, provenientes de diversos países miembros del Centro.



CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO