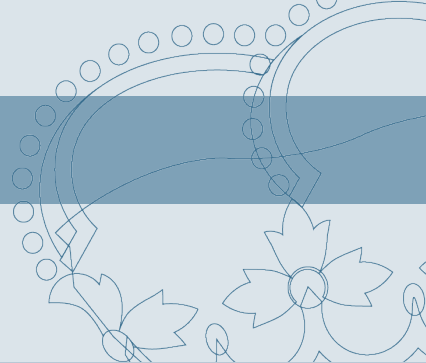


Colección

MONOGRAFÍAS



¿Se cumplió la promesa del gobierno abierto?: balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica

EDITORES

ÁLVARO V. RAMÍREZ-ALUJAS

CÉSAR N. CRUZ-RUBIO



INAP

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

¿SE CUMPLIÓ LA PROMESA DEL GOBIERNO ABIERTO?:
BALANCE DE UNA DÉCADA, APRENDIZAJES Y DESAFÍOS
DE FUTURO EN IBEROAMÉRICA

¿SE CUMPLIÓ LA PROMESA DEL GOBIERNO
ABIERTO?: BALANCE DE UNA DÉCADA,
APRENDIZAJES Y DESAFÍOS DE FUTURO
EN IBEROAMÉRICA

EDITORES

Álvaro V. Ramírez-Alujas
César N. Cruz-Rubio

Una obra colectiva de GIGAPP
Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID, 2025

Colección: MONOGRAFÍAS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL
CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

¿Se cumplió la promesa del gobierno abierto? : Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica / editores, Álvaro V. Ramírez-Alujas, César N. Cruz-Rubio ; una obra colectiva de GIGAPP, Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2025. – 681 p. : il., gráf. ; 24 cm. – (Monografías INAP)

Incluye referencias bibliográficas

M 3531-2025

ISBN 978-84-7351-814-7 (formato papel) – ISBN 978-84-7351-815-4 (formato electrónico) – NIPO 231250050 (formato papel) – NIPO 231250066 (formato electrónico)

I. Participación ciudadana-América Latina

I. Ramírez-Alujas, Álvaro V. II. Cruz-Rubio, César N. III. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas IV. Instituto Nacional de Administración Pública (España)

321.072.7(7/8=134)

Primera edición: abril 2025

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI) y por la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP).

Quedan circunscritas a la responsabilidad de los autores las opiniones o ideas expresadas en este libro.

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN 978-84-7351-814-7 (formato papel) – ISBN 978-84-7351-815-4 (formato electrónico)

NIPO 231250050 (formato papel) – NIPO 231250066 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-3531-2025

Preimpresión: Dagaz Gráfica, s.l.u.

Impresión: Podiprint

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

ÍNDICE

Prólogo	13
<i>Carmen Cabanillas Serrano</i>	
La promesa del gobierno abierto en una década	17
<i>Delia M. Ferreira Rubio</i>	
La promesa del gobierno abierto y los desafíos de gobernanza, innovación e inteligencia artificial	21
<i>Joan Subirats Humet</i>	
Introducción: más de una década desde el inicio de la promesa del gobierno abierto	25
<i>Álvaro V. Ramírez-Alujas</i> <i>César N. Cruz-Rubio</i>	

Sección 1

BALANCES EN CLAVE COMPARADA: ¿SE CUMPLIÓ LA PROMESA DE APERTURA?

Los signos vitales de la Alianza para el Gobierno Abierto en Latinoamérica	47
<i>Renzo Falla</i>	
Gobierno abierto en la región, ¿se cumplió la promesa?: Reflexiones desde la Organización de los Estados Americanos OEA.	69
<i>María Fernanda Trigo</i> <i>Mike Mora</i>	

El papel de los gobiernos abiertos para el logro de la Agenda 2030: avances y desafíos para acelerar su cumplimiento	89
---	----

Cielo Morales
Valeria Torres
Alejandra Naser

Gobierno abierto para fortalecer la democracia.	103
---	-----

David Goessmann

Sección 2

MÁS DE DIEZ AÑOS DE GOBIERNO ABIERTO: CASOS, EXPERIENCIAS, METODOLOGÍAS Y APRENDIZAJES

A diez años de la promesa del gobierno abierto, ¿más gobierno o más ciudadanía?, ¿gobierno o Estado abierto?: el caso de México	141
--	-----

Rafael Martínez-Puón

Balances, logros y desafíos del gobierno abierto en la construcción de nuevas capacidades de gestión pública	165
---	-----

Ricardo Uvalle Berrones

El tránsito de gobierno abierto a Estado abierto en Chile.	187
--	-----

Valeria Lübbert Álvarez

Gobierno abierto en España: cuatro planes y un gran futuro	205
--	-----

Lázaro Tuñón Sastre
Celia Ortega Lechuga

Resolución de problemas retorcidos mediante aproximaciones de go- bierno abierto: el caso de las elecciones al Parlament de Catalunya durante la pandemia COVID-19.	225
---	-----

Ismael Peña-López

Participación ciudadana en el proceso constitucional chileno de 2023: reflexiones desde la sociedad civil.	257
---	-----

Paulina Ibarra

Decálogo para gobernar (de verdad) de modo más abierto: 10 propuestas de actuación desde Atención Ciudadana del Gobierno de Cataluña <i>Jordi Graells</i>	265
Ética y gobierno abierto: ¿una solución o nuevos desafíos?..... <i>Cristian Pliscoff</i>	301
Gobierno abierto y cooperación estadounidense al desarrollo en Colombia: lecciones para entender la localización..... <i>Jonathan Fox</i> <i>Jeffrey Hallock</i>	315
La Métrica de Gobierno Abierto (MGA) en México: origen, metodología y usos..... <i>Guillermo M. Cejudo</i> <i>Pablo de los Cobos</i> <i>Diana Laura Ramírez</i>	357
Cinco aprendizajes de las mediciones de gobierno abierto: el caso del Índice Institucional de Gobierno Abierto Municipal (IIGAM) en Chile, 2016-2020..... <i>José Hernández-Bonivento</i>	387
De la norma a la realidad de la transparencia: la experiencia de la puesta en marcha y consolidación del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid..... <i>Rafael Rubio Núñez</i> <i>Ana Ibarz Moret</i>	407

Sección 3

PARLAMENTOS ABIERTOS Y JUSTICIA ABIERTA

La evolución del parlamento abierto en Latinoamérica <i>Ricardo Vela Navarro-Rubio</i>	441
Parlamento abierto en España (2014-2023): un balance crítico <i>Miguel Ángel Gonzalo</i>	467

Reflexiones sobre el estado de la justicia abierta en América Latina y la agenda pendiente	499
<i>Álvaro Herrero</i>	
<i>Inés Selwood</i>	

Sección 4

DATOS ABIERTOS Y AGENDAS TRANSVERSALES

Datos Contra Feminicidio (DcF): ¿qué nos puede aportar la experiencia de América Latina?	529
<i>Silvana Fumega</i>	
<i>María Esther Cervantes</i>	
Datos abiertos para la agenda climática regional: la experiencia de Open Data Charter (ODC)	547
<i>Natalia Carfi</i>	
<i>Mercedes de los Santos</i>	
<i>Renato Berrino</i>	
Más allá de la apertura gubernamental: participación y desarrollo de la alfabetización en datos en OGP	565
<i>Javiera Atenas</i>	
<i>Álvaro V. Ramírez-Alujas</i>	
<i>Juan Pane</i>	
Gobierno abierto y datos abiertos: aportes para un enfoque integral . .	597
<i>Fabrizio Scrollini</i>	
Evolución de los mecanismos de compartir datos abiertos y su impacto	609
<i>Alberto Abella</i>	

Sección 5

GOBIERNO ABIERTO, INNOVACIÓN PÚBLICA E INNOVACIÓN CIUDADANA

La nueva generación de cocreación pública y ciudadana	639
<i>Pablo Pascale</i>	

ÍNDICE

La apertura como estrategia para innovar y diseñar mejores servicios públicos.....	649
<i>Orlando Rojas</i>	
<i>María Elisa Breull</i>	
Epílogo	661
<i>Álvaro V. Ramírez-Alujas</i>	
<i>César N. Cruz-Rubio</i>	
Autores (en orden alfabético).....	667

PRÓLOGO

Carmen Cabanillas Serrano

Directora General de Gobernanza Pública
Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. España

Cuando pensamos en «Gobierno Abierto» es muy posible que no coincidamos exactamente en un mismo significado o concepto, dada la polisemia del término. Remontémonos momentáneamente a su origen, en los años cincuenta aparece en el ámbito político, muy vinculado a la transparencia y a la rendición de cuentas (*accountability*). Las primeras menciones sobre Gobierno Abierto se realizan por parte de Wallace Parks, abogado de Maryland, en su artículo de 1957 denominado «*The Open Government Principle: Applying the right to know under the constitution*».

Posteriormente, en 1966 también en Estados Unidos, se aprueba la Ley de Libertad de Información, *Free of Information Act* (FOIA) para garantizar el acceso a los datos en poder del Estado, proponiendo un procedimiento legal que facilita el ejercicio del «derecho a saber», hoy conocido como «derecho de acceso» en la ley de transparencia española; es decir, para permitir atender solicitudes de información al objeto de conocer la documentación que obra en poder de la administración.

Tenemos que remontarnos al año 2003 para encontrar la primera definición del vocablo por parte de la OCDE. Podemos observar una ampliación notable de su significado: «Administración abierta, concebida como plataforma base para implantar marcos jurídicos, institucionales y políticos sólidos que guíen el acceso a la información, la consulta y la participación pública al objeto de mejorar la política pública, la lucha contra la corrupción e incrementar la confianza de la sociedad en la Administración».

Es en el año 2009 cuando la idea de Gobierno Abierto cobra fuerza con el memorándum del expresidente Barack Obama denominado «Transparencia y Gobierno Abierto» en el que expresaba el compromiso de crear un nivel de

apertura gubernamental sin precedentes a partir de tres principios básicos: la transparencia del gobierno para promover la rendición de cuentas; la participación de la sociedad en el gobierno, como medio para incrementar la efectividad y calidad de sus decisiones aprovechando el conocimiento que se encuentra disperso entre la ciudadanía; y la colaboración, usando herramientas, sistemas y métodos innovadores que promuevan el intercambio y retroalimentación en todos los niveles y considerando las organizaciones sin fines de lucro, negocios e individuos del sector privado (Obama, The White House, 2009).

Otro hito importante se produce el 20 de septiembre de 2011 fecha en la que se constituye la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*, OGP), como iniciativa multilateral integrada por reformadores de las Administraciones públicas y de la sociedad civil y cuyo objetivo es apoyar los esfuerzos nacionales para promover la transparencia, combatir la corrupción, fortalecer la rendición de cuentas y empoderar a la ciudadanía. Fueron ocho los gobiernos fundadores (Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Brasil, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos), juntos aprobaron la Declaración de Gobierno Abierto y anunciaron sus Planes de Acción Nacionales. Actualmente, integran la OGP 77 países y 150 gobiernos subnacionales que representan a más de dos mil millones de personas y miles de organizaciones de la sociedad civil.

El Reino de España tiene una notable representación en la Alianza, desde su incorporación en el mismo año de su constitución (el 20 de septiembre del 2011) ha ido evolucionando y perfeccionando su compromiso en Gobierno abierto, de lo que dan cuenta la complejidad de sus diferentes IV planes ya finalizados, tanto por la cantidad como por la calidad de las iniciativas incluidas y su grado de cumplimiento, con más del 80 % de las actividades completamente finalizadas, y más del 90 % en ejecución parcial. En el momento de redacción de este capítulo nos encontramos inmersos en la cocreación del V Plan de Gobierno Abierto. España será además la anfitriona de la próxima IX Cumbre Global en 2025 en Vitoria, al haber sido seleccionada, de forma unánime, para formar parte del Comité Directivo de la Alianza durante la VIII Cumbre Global que se celebró en Tallin (Estonia). Desde el 1 de octubre de este año España copreside el Comité Directivo de OGP junto con Cielo Magno, presidenta de Bantay Kita en Filipinas. El liderazgo conjunto de España y de Cielo Magno se centrará en reconstruir la confianza de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales potenciando las sinergias de tres ejes: «personas, instituciones y tecnología», al objeto de garantizar que la OGP aborde los desafíos actuales incorporando perspectivas diversas.

Otro de los rasgos distintivos del Reino de España es su destacada representación en la apuesta por el Gobierno Abierto en los tres niveles adminis-

trativos. Contamos desde hace muchos años con la participación directa de seis comunidades autónomas: País Vasco (desde 2018), Aragón (2020), Cataluña (2020), Asturias (2022), Comunidad Valenciana (2022), Navarra (2024), y del Ayuntamiento de Madrid, que se unió a la Alianza en el año 2016. También España participa activamente con otras organizaciones internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en la identificación de políticas innovadoras en Gobierno Abierto.

En la Administración General del Estado, es la Dirección General de Gobernanza Pública (DGGP) del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública a quien corresponde el impulso, la coordinación y el seguimiento de los planes de acción de Gobierno Abierto de España, así como actuar como punto de contacto con organizaciones internacionales para los asuntos relacionados con el Gobierno Abierto.

Al objeto de fomentar la colaboración entre administraciones públicas, la DGGP ha impulsado distintas medidas, como la creación del grupo interministerial de Gobierno Abierto, en el que participan los responsables de las Unidades de Información de Transparencia y de Gobierno Abierto de todos los ministerios, y la Comisión Sectorial de Gobierno Abierto como espacio de coordinación, colaboración y debate entre las Administraciones públicas españolas (estatal, autonómicas y locales) para el intercambio de experiencias y el desarrollo y seguimiento de iniciativas conjuntas en materia de gobierno abierto.

Es especialmente destacable la participación de la sociedad civil a raíz de la creación del Foro de Gobierno Abierto (en el III Plan de Gobierno Abierto) como un espacio de diálogo y debate en el que participan, con igual número de representantes, las Administraciones públicas (estatal, autonómicas y locales) y representantes de la sociedad civil.

La cooperación entre los diferentes niveles administrativos nos permite contar con una interesante visión comparada que aterriza diferentes sensibilidades y nos ofrece la oportunidad de compartir buenas prácticas.

Encontramos en los capítulos de este libro un fino análisis de la evolución del gobierno abierto a lo largo de esta última década a través de una pregunta concreta: ¿se ha cumplido su promesa? Se explora de forma específica tanto su evolución en España como en Hispanoamérica a lo largo de cinco secciones: balances en clave comparada; casos, experiencias, metodologías y aprendizajes en estos últimos diez años; parlamentos abiertos y justicia abierta; datos abiertos y agendas transversales; y gobierno abierto, innovación pública e innovación ciudadana.

Revisando los textos podemos apreciar el notable esfuerzo realizado por el Reino de España en su apuesta por las iniciativas de Gobierno Abierto que podrían ayudar a paliar, en cierta medida, la crisis del modelo democrático actual, garantizando no sólo la protección de los derechos humanos de la ciudadanía sino también promoviendo sus derechos cívicos especialmente el derecho a la participación en la vida pública y política.

En la sociedad hiperconectada en la que vivimos actualmente, debemos asumir nuevos retos como la lucha contra la desinformación o el diseño de modelos de gobernanza de los sistemas de inteligencia artificial que nos ayudarán a gestionar un uso ético y responsable de estos sistemas, así como a ofrecer transparencia y confianza sobre los mismos.

Para finalizar me permito invitaros a reflexionar sobre el uso social y no sólo económico de la apertura de datos y al necesario acceso universal a las redes de telecomunicaciones, al objeto de que las TIC sigan siendo una palanca poderosa y necesaria en las políticas de Gobierno Abierto posibilitando, sin ningún género de dudas, una mayor participación ciudadana.

LA PROMESA DEL GOBIERNO ABIERTO EN UNA DÉCADA

Delia M. Ferreira Rubio

Consultora internacional
Presidenta de Transparency International (2017-2023)

Una de las pautas que ha caracterizado el trabajo de la Alianza de Gobierno Abierto desde su creación en 2011 ha sido la de evaluar periódicamente el avance de los procesos; dar publicidad a esos resultados y ajustar los planes-país en consecuencia. Esta obra se inscribe en esa saludable disposición. Se documenta aquí una década de experiencias en Iberoamérica, con la participación de autores de América Latina y de España bajo la coordinación de Álvaro V. Ramírez-Alujas y César N. Cruz-Rubio, dos reconocidos expertos en la materia.

La cocreación de los planes de acción y de la implementación de las políticas públicas es el eje central de la estrategia de trabajo de la iniciativa de gobierno abierto. La acción de gobierno se fortalece con la participación democrática y se torna más eficiente en la solución de los problemas y la satisfacción de las necesidades de la población. La cocreación es un claro ejemplo de acción colectiva. Ese estilo de trabajo colaborativo que inspira y da forma a la iniciativa de gobierno abierto se enriquece en esta obra que aporta una evaluación de lo hecho y una visión de la promesa pendiente desde una perspectiva multidisciplinaria en la que tiene cabida la perspectiva de los operadores de la iniciativa en Iberoamérica.

El resultado de las iniciativas y planes de gobierno abierto en la región no ha sido parejo. En algunos países se ha logrado llevar a la práctica importantes iniciativas. Chile es un buen ejemplo. En otros países, en cambio, los sucesivos gobiernos no han pasado de la mera enunciación de programas que funcionan como un ejercicio de tildar casilleros, pero no tienen reflejo en la mejora real de la gobernanza. Uno de los aspectos que diferencia la práctica

y resultados en los países-miembro es el grado de compromiso real de las autoridades gubernamentales con la participación efectiva de la sociedad y la permanencia de los compromisos más allá de los cambios de gobierno. La Alianza de Gobierno Abierto tiene como norte el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y una mejora del bienestar general de la población. Y esto se logra a través de dos ejes principales: la transparencia y la participación ciudadana. Esta agenda, a pesar de los avances registrados en algunos países, sigue siendo una promesa inacabada. Los capítulos de este libro abordan estos temas en profundidad y desde la óptica particular de cada país, lo cual permite evaluar el verdadero impacto de la iniciativa de gobierno abierto y formular los ajustes e innovaciones necesarios en el futuro.

Los mayores avances, a mi juicio, se han registrado en el área de la transparencia, el acceso a la información y la lucha contra la corrupción. La digitalización de la administración; la utilización de datos abiertos; la apertura de las contrataciones públicas son algunas de las iniciativas que mayor grado de desarrollo han alcanzado. Se ha pasado de la consagración normativa del derecho de acceso a la información a la política de información proactiva y —más recientemente— al uso de datos abiertos que permiten a los usuarios trabajar con los datos y explorar perspectivas que, en ocasiones, no son evidentes por sí mismas. Una ciudadanía informada es esencial para mejorar la calidad de la democracia y facilitar una participación efectiva en la toma de decisiones.

La transparencia en el manejo de los recursos públicos y en las contrataciones previene la corrupción y facilita el control institucional y ciudadano y debería redundar en una mejora de los servicios y prestaciones públicas. En materia de lucha contra la corrupción uno de los mayores avances ha sido la consagración legislativa y la implementación práctica de los registros de beneficiarios finales. Esta política contribuye no sólo a frenar la corrupción, sino también a luchar contra el lavado de dinero y la evasión impositiva. En particular en este tema, la naturaleza internacional de la Alianza de Gobierno Abierto y el aumento de los países-miembros crea un espacio propicio para la colaboración internacional, por ejemplo, a través de la interoperabilidad de los registros que facilitaría la tarea de control cruzado de la información y la persecución de actividades ilícitas.

En cuanto a la participación ciudadana, el objetivo se vincula con la mejora en la calidad de vida de la población en especial en cuanto a los bienes y servicios públicos. La intervención de los interesados en el diseño de políticas y planes garantiza que las decisiones no sean producto de burócratas o tecnócratas o políticos paternalistas, sino que —por el contrario— respondan a las necesidades de los destinatarios y tomen en cuenta la realidad del contexto

social en que se implementarán. En muchos países, sobre todo a nivel de gobiernos locales, los planes de gobierno abierto han tenido impacto real en la mejora de la calidad de vida de la gente en áreas como la urbanización y la salud. La creación de la Alianza de Gobierno Abierto significó un importante respaldo a la acción de las organizaciones de la sociedad civil. En el haber de la iniciativa se computa el garantizar para la sociedad civil un sillón en la mesa de la cocreación de los planes de acción nacionales. Como la cocreación gobierno/sociedad es esencial para la iniciativa, los gobiernos deben comprometerse a garantizar esa presencia.

Pero, la participación ciudadana es más que presencia y es más que un espacio para hablar. La participación ciudadana que promete el gobierno abierto es inclusión efectiva; es un cambio sustantivo el proceso de democrático de decisión. La participación en la iniciativa de gobierno abierto es «democracia más allá de las elecciones»; es «democracia más allá de las encuestas», es —en fin— una democracia sustancial. Todavía hay mucho que hacer al respecto.

La participación ciudadana que promete la iniciativa de gobierno abierto requiere una serie de condiciones de contexto que la facilitan, entre ellos la garantía de la libertad de expresión, de prensa, de reunión y de asociación. Se trata de la protección indispensable del espacio cívico. La iniciativa de gobierno abierto no es una cuestión de forma —o no es exclusivamente una cuestión de forma—, es esencialmente una cuestión de fondo. Algunos países miembros creen que se ajustan a los principios de gobierno abierto con solo organizar encuentros donde manipulan la representación de la sociedad a través de organizaciones amigas, mientras sostienen políticas y prácticas que limitan las libertades fundamentales, básicas para una participación real y, en algunos casos, hasta aplican políticas de persecución a las organizaciones —tal el caso de las leyes de «agente extranjero»—. Esto es inadmisibile.

La estrategia 2023-2028 de la Alianza de Gobierno Abierto pone el foco en estas condiciones de contexto indispensables para la defensa y fortalecimiento del espacio cívico. Los países-miembros, a mi juicio, deben comprometerse en la protección del espacio cívico como condición de participación en la iniciativa. Y la Alianza —como organización global— debe ser estricta en el seguimiento y evaluación de este objetivo. Si se desatiende esta cuestión, la iniciativa corre el riesgo de perder significación y apoyo.

Para que las promesas del gobierno abierto se materialicen en una democracia más fuerte y eficiente para el bienestar general es indispensable pasar del gobierno abierto al Estado abierto. Es una cuestión central. Limitar el compromiso de gobierno abierto al organismo encargado del programa es dejar afuera —y operando con lógicas antiguas— al resto del aparato del Estado.

La incorporación de los principios de gobierno abierto en las ramas legislativa y judicial apunta en la buena dirección. Y uno de los avances importantes en esta década ha sido la incorporación de la iniciativa de gobierno abierto a nivel local. A pesar de estos avances, el tránsito del gobierno abierto al Estado abierto está todavía pendiente en muchos países.

Después de una década, el contexto en que opera la Alianza de Gobierno Abierto ha cambiado sustancialmente. El mundo se ha vuelto mucho más complejo y conflictivo. La calidad de la democracia sufre un serio deterioro en la mayoría de los países. La población confía cada vez menos en las instituciones y en sus operadores. La era de la posverdad debilita aún más esa confianza. La desinformación —aunque no es un fenómeno nuevo en la política— se potencia con la introducción de la inteligencia artificial generativa y los *deepfakes*, y se amplifica y acelera a través de las redes sociales. La polarización y la fragmentación aumentan. En este contexto es indispensable revisar el mapa de riesgos a fin de ajustar los planes y acciones de gobierno abierto para mantener la vigencia de la iniciativa y reencaminar el trabajo hacia el norte fijado: mejores democracias y mayor bienestar para la población.

Sin duda esta obra contribuirá al acierto de la tarea pendiente.

LA PROMESA DEL GOBIERNO ABIERTO Y LOS DESAFÍOS DE GOBERNANZA, INNOVACIÓN E INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Joan Subirats Humet

Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona
Ministro de Universidades de España (2021-2023)

Llevamos buena parte del siglo XXI hablando y tratando de generar cambios en el funcionamiento de los gobiernos y las administraciones públicas de los sistemas democráticos del mundo, utilizando para ello los grandes cambios tecnológicos que caracterizan el cambio de época que atravesamos. Para ello se han utilizado distintas estrategias. Muchas de ellas comparten algunos elementos distintivos: creación de portales que permitan el acceso libre a los datos de que disponen las administraciones; establecimiento de mecanismos que faciliten la participación y consulta con la ciudadanía; generación de innovaciones en el modo de diseñar y gestionar los servicios públicos; mejores y más accesibles sistemas de información. Este libro trata de establecer un cierto diagnóstico sobre el estado de la cuestión, especialmente en América Latina y España, pasados ya más de diez años del inicio de la estrategia de transparencia y gobierno abierto.

Más allá de las diferencias entre países, entiendo que las razones que motivaron esta estrategia innovadora, auspiciada por diversos organismos multilaterales, estaban en buena parte motivadas por el contraste entre dinámicas de cambio acelerado en los sistemas de comunicación, en las formas de operar por parte de empresas y entidades sociales, con crisis de intermediación de muchos de los agentes tradicionales, y la gran inercia formalista, rígida y burocrática en la manera de funcionar de las administraciones públicas. Los problemas de la gente iban creciendo y diversificándose, mientras el modo de funcionar administrativo tendía a permanecer y seguir homogéneamente anclado en un modo de proceder caracterizado por la «eficacia indiferente».

El *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* lo describía ya de manera muy evidente a inicios de este siglo: «Los dirigentes políticos de toda Europa se enfrentan actualmente a una verdadera paradoja. Por una parte, los europeos esperan de ellos que encuentren soluciones a los grandes problemas que acucian a la sociedad. Pero, al mismo tiempo, esos mismos ciudadanos tienen cada vez menos confianza en las instituciones y en los políticos, o simplemente no están interesados en ellos». El informe tuvo un impacto significativo y las conclusiones a las que se llegaban avalaron la puesta en marcha de algunas iniciativas basadas en la idea que la buena gobernanza se basaba en más apertura, más transparencia y mejor comunicación con la ciudadanía, más capacidad de implicar a esos mismos ciudadanos en la elaboración e implementación de las políticas, una mejor clarificación de las responsabilidades de cada quién en el proceso de rendición de cuentas y una mejora en la eficacia de los sistemas democráticos para la obtención de resultados concretos que lograsen mejorar la vida de la gente.

Lo que se puso en marcha fue, por tanto, un vasto proceso de innovación en un conjunto de administraciones públicas más bien acostumbradas a la opacidad, a un lenguaje administrativo poco accesible, a unas reglas internas de funcionamiento nada amigables para la ciudadanía en su conjunto, y que, precisamente por todo ello, había ido configurando sistemas llenos de corrup-telas, amiguismo y vicios de funcionamiento poco aceptables en democracia. Así aparecieron primero muchos portales de transparencia, con difusión y accesibilidad de datos, con más divulgación y publicidad de las agendas públicas de los gobernantes, etc. No siempre estos procesos consiguieron transformar el funcionamiento de las administraciones en su conjunto que, en muchos casos, seguía su propia dinámica. Las innovaciones más transformadoras son aquellas, según Moulaert¹, que afectan a temas sustanciales para la gente (servicios públicos básicos) y cuya implementación logra alterar de alguna manera el equilibrio de poderes. El análisis que se hace en este volumen de los procesos y dinámicas de innovación muestran los logros alcanzados, pero también, en muchos casos, la falta de impacto en aquellos ámbitos más sustantivos.

Sea como fuere, este volumen tiene el gran valor de hacer balance de todos estos años, con sus avances y retrocesos, con sus aciertos y sus defectos, pero en definitiva con la convicción que la transparencia y el gobierno abierto, con todas sus particularidades y concreciones, sigue siendo un camino virtuoso por el que las administraciones públicas han de seguir insistiendo, transfor-

¹ Moulaert, F. (ed.) (2013), *International Handbook of Social Innovation*, Edward Elgar.

mándose internamente y mejorando su capacidad de servicio a la ciudadanía, que es, en definitiva, lo que justifica su funcionamiento.

Se abre ahora un nuevo desafío que, de hecho, está ya inscrito en la senda hasta ahora seguida. Nos referimos al desafío de la Inteligencia Artificial. El gran despliegue de chips en nuestras vidas, la generación de algoritmos cada vez más analíticamente potentes y la creciente disponibilidad en el acceso a un volumen cada vez mayor de datos, están condicionando cada vez más nuestra cotidianidad. Los sistemas automatizados de diagnóstico y decisión pueden llegar a condicionar aspectos tales como la determinación de beneficiarios de ayudas públicas, a quién se le concede crédito, el control del rendimiento en el trabajo, la planificación de la movilidad, o la prevención del crimen. Es evidente que en cada una de estas decisiones hay beneficiarios y perjudicados. No estamos hablando de una tecnología socialmente neutra, sino de decisiones que generan costes y beneficios, y que tienen por tanto un contenido político. Por tanto, inmediatamente surgen las preguntas sobre quién ha establecido los parámetros de las decisiones, con que legitimidad lo ha hecho y que consecuencias se derivan de todo ello.

Desde un punto de vista político, es importante analizar que el resultado final, la decisión que se toma, deriva de una labor humana asociada al establecimiento de criterios, parámetros, etiquetas, con las que el sistema va a poder operar. Y, como es obvio, ese proceso va a tener sesgos o prejuicios que de manera querida o no querida van a estar presentes y van a condicionar de alguna manera las decisiones o conclusiones a las que se lleguen.

Parece claro a la vista de todo ello que es necesaria una regulación que tenga en cuenta este tipo de cuestiones que afectan significativamente la forma de operar de las democracias actuales. Entendemos que ese ha sido el propósito de una regulación pionera como la Ley de Inteligencia Artificial de la Unión Europea. Una norma que trata de evitar lo que en la misma se califica de «riesgos inaceptables», estableciendo criterios y obligaciones para los proveedores e implementadores de aplicaciones consideradas de «alto riesgo», y fijando asimismo obligaciones de transparencia para aquellas que se consideran de «riesgo limitado».

Hablando por tanto de transparencia y de gobierno abierto y relacionándolo con la explosión de la IA, entendemos que es necesaria una actitud proactiva por parte de los poderes públicos. Para así promover un uso democrático de las nuevas potencialidades. Potencialidades que pueden ser muy significativas en buena parte de los procesos administrativos que requieren el manejo de grandes volúmenes de información y de documentación en procesos que, en muchos casos, son muy redundantes y repetitivos. La parte «maquinal» del proceso burocrático puede quedar enormemente facilitada por el uso de las

potencialidades de la IA, pero ello exige mantener criterios de explicabilidad y responsabilidad que son también indispensables. Los afectados por una resolución administrativa han de poder saber cuál es el camino que ha conducido a un algoritmo a decidir algo que les afecta. Y esa explicabilidad no puede ser meramente técnica, sino que ha de poder ser fundamentada en los valores que fundamentan el sistema democrático². Por otra parte, la posibilidad de que el uso masivo de la tecnología genere una cierta difuminación de la responsabilidad también debería preocuparnos, ya que ese es un punto clave de un sistema que se fundamenta en la atribución de responsabilidades por las decisiones que se toman en nombre de todos.

No estamos pues al final de un camino. La necesidad de mayor transparencia y rendición de cuentas, de gobierno abierto, de una mayor implicación y participación de la ciudadanía y, en definitiva, la capacidad de mejorar y de hacer más eficaces las decisiones políticas y administrativas tomadas por las instituciones democráticas y sus administraciones públicas, son elementos más necesarios que nunca en plena transformación tecnológica. Bienvenido este volumen de balance y perspectiva que nos permite fundamentar mejor el camino aún por recorrer.

² Cantens, T., 2024, «How Will the State Think With the Assistance of ChatGPT? The challenges of generative artificial intelligence for public administrations», *AI & Society*. <<https://doi.org/10.1007/s00146-023-01840-9>>.

INTRODUCCIÓN: MÁS DE UNA DÉCADA DESDE EL INICIO DE LA PROMESA DEL GOBIERNO ABIERTO

Álvaro V. Ramírez-Alujas
Investigador Principal GIGAPP

César N. Cruz-Rubio
Investigador Principal GIGAPP

Transitar hacia la construcción de una sólida infraestructura de gobernanza de los asuntos públicos, desde los pilares de la transparencia y el acceso a información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y el uso intensivo de la tecnología e innovación constituye, hoy en día, el eje fundamental que sustenta las bases de un proceso de renovación y fortalecimiento de una institucionalidad pública con capacidad de dar respuesta a los enormes y complejos desafíos que nos impone el siglo XXI. Hablar de gobierno abierto es, justamente, el dar vida y consolidar los esfuerzos por poner en práctica un enfoque que posibilite apalancar los principios y elementos fundamentales que dan sustento a una convivencia democrática y, al mismo tiempo, permita reforzar los ingredientes esenciales que son imprescindibles para fortalecer el Estado de Derecho, en todo el mundo, al promover el diseño de instituciones orientadas a satisfacer las necesidades de la sociedad en su conjunto, la ruta hacia la justicia social y el bienestar colectivo.

El impacto de la agenda de gobierno abierto, a lo largo de los últimos años, ha demostrado la urgente necesidad por configurar un nuevo modelo de gobernanza que no solo permita avanzar en transparencia, mejorar los mecanismos para rendir cuentas, promover y fortalecer la participación ciudadana, y aprovechar la innovación y la tecnología como ejes catalizadores de estos procesos (Ramírez-Alujas, 2022 y 2023; Piotrowski *et al.*, 2022; OECD, 2023), sino también como potencial núcleo articulador que permita abonar a una demo-

cracia más robusta e instituciones públicas eficaces e inclusivas, mejor preparadas y capaces de responder a una ciudadanía cada vez más activa, demandante y vigilante (OGP, 2019). Bajo este enfoque emergente y desde hace más de una década se vienen desplegando procesos sustantivos de cambio institucional, jurídico, administrativo y de cultura organizacional, que han marcado el camino de transición hacia un modelo de gobernanza más abierto y colaborativo, sostenible e inteligente (Ramírez-Alujas y Cruz-Rubio, 2025).

La clave y eje protagónico de este movimiento va de la mano con la creación y puesta en marcha de la Alianza para el Gobierno Abierto¹, iniciativa multilateral voluntaria a nivel internacional, que desde el año 2011 ha sido la plataforma preferente y promotora de la expansión, aplicación y promoción de estos principios de gobernanza pública en todo el mundo, motivando a más de 75 países a cocrear e implementar planes de acción y compromisos específicos para mejorar el desempeño institucional, fortalecer la democracia y elevar la calidad de vida de la población.

Es relevante el constatar que la agenda de gobierno abierto en una década de existencia ha logrado trascender a los gobiernos de turno globalmente, permitiendo el progresivo involucramiento, de manera activa y protagónica, de miles de organizaciones de la sociedad civil en procesos de fortalecimiento institucional y de cambio en las dinámicas entre el Estado y las personas, transitando de un modelo transaccional a uno más relacional de gobernanza de los asuntos públicos, desde gobiernos que trabajaban en un esquema tradicional y jerárquico «para» la ciudadanía, en muchos casos en una relación de notoria asimetría, indiferencia y lejanía, a gobiernos que aprenden a trabajar «con» la ciudadanía, de manera más horizontal, próxima, desde y para las personas, incorporándolas en los procesos de política y gestión pública, y aprovechando las capacidades disponibles y distribuidas en la sociedad para promover una nueva manera de gobernar el bien común.

La apertura institucional se transformaba, con los años, en una noción esencial, que convocaba el interés, entusiasmo y un abanico de estrategias en todo el mundo: un nuevo puente por el cual transitar hacia el desarrollo sostenible e instituciones con capacidad para asumir y responder a los enormes retos que imponían los vertiginosos, inciertos y complejos primeros años del siglo XXI. No obstante, mucha agua ha pasado bajo ese puente y es necesario detenerse, sentarse a la ladera del cauce para reflexionar sobre los alcances, logros y desafíos que ha supuesto esta agenda en años recientes: ¿Se ha cum-

¹ Ver: <<https://www.opengovpartnership.org/es/our-members/>>. Para mayor detalle sobre el enfoque, proceso y membresía se puede consultar: <<https://www.opengovpartnership.org/es/about/approach/>>.

plido la promesa? ¿Se han logrado los resultados y beneficios esperados? ¿Existe evidencia y argumentos acerca del valor público y el impacto real generado que supone el impulso del enfoque y estrategias de gobierno abierto?

Este libro, continuidad de una obra previa y pionera en la región, intenta responder a si se ha cumplido (o no) la promesa del gobierno abierto en Iberoamérica (Hofmann, Ramírez-Alujas y Bojórquez, 2013)². En su momento, el libro de 2013 ofreció una visión panorámica y rica en diversidad sobre el hasta entonces escaso debate conceptual y casi inexistente experiencia práctica en materia de políticas y estrategias de gobierno abierto en la región. Ha pasado más de una década y se hace necesario e imprescindible el poder actualizar las miradas: revisar y analizar de manera crítica el panorama que se exponía al inicio de este camino; cotejar y evaluar avances, logros y desafíos en clave comparada; y ampliar el debate a nuevas temáticas o derroteros de manera colectiva, anclado en el presente, pero con la mirada puesta en el futuro. Dicho esfuerzo, además, debía ser expresión de practicar los mismos principios y valores que se promueven con este enfoque de gobernanza: hacerlo de forma abierta, colaborativa, crítica y reflexiva, sin tapujos ni límites.

BALANCES EN CLAVE COMPARADA: ¿SE CUMPLIÓ LA PROMESA DE LA APERTURA?

A continuación, ofrecemos una carta de navegación al lector acerca de cómo está estructurado el libro y las brillantes contribuciones en cada sección, que posibiliten disponer de una matriz interpretativa sobre las distintas piezas del rompecabezas que logramos articular bajo la sugerente interrogante de si después de una década se ha cumplido (o no) la promesa del gobierno abierto en Iberoamérica.

En la primera sección, bajo el título de balances en clave comparada, se encuentran variados aportes que desde perspectivas diversas responden la interrogante sobre si se ha cumplido o no la promesa de la apertura gubernamental, en especial desde el trabajo e impulso liderado por organizaciones multilaterales que han centrado sus esfuerzos en promover el gobierno abierto en la última década. Cabe destacar que es un elemento transversal en esta obra el rol y protagonismo que ha tenido la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*, en adelante OGP por su sigla en inglés), desde su creación y lanzamiento en septiembre de 2011³, en los esfuerzos por promover

² <<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/40951>>.

³ <<https://www.opengovpartnership.org/es/about>>.

los principios de la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología de manera universal, y constituye en la actualidad, sin lugar a dudas, la plataforma de base y el principal eje catalizador que ha permitido expandir y extender el alcance de estos valores y nuevo enfoque de gobernanza en todo el mundo.

Por un lado y a partir del trabajo permanente por recopilar, analizar la evidencia y sistematizar los aprendizajes de los procesos de apertura, a través de la evaluación independiente de los ciclos de cocreación e implementación de planes de acción OGP, el capítulo a cargo de Renzo Falla, oficial de investigación de la Alianza, aborda los llamados *signos vitales* de la evolución del enfoque de Gobierno Abierto en Latinoamérica (Falla, en este volumen), que da cuenta del despliegue de más de 1.500 compromisos de gobierno abierto en una década, en los que queda de manifiesto y se destaca la mayor ambición, mejor implementación y más resultados tempranos en contraste con otras regiones en el mundo, pero donde persisten grandes desafíos en materia de rendición de cuentas y el foco en iniciativas que se hagan cargo de temáticas y necesidades más urgentes, como son la mejora en la prestación de servicios públicos, la protección del espacio cívico, acciones por el cuidado del medio ambiente, fortalecimiento de la justicia e iniciativas más robustas de lucha contra corrupción, entre otras.

Por otro lado, encontramos dos interesantes capítulos que abordan el trabajo, esfuerzos y desafíos en esta agenda a nivel regional. Por un lado, una profunda reflexión desde el equipo del Departamento de Gestión Pública Efectiva de la Organización de Estados Americanos (OEA), a cargo de su directora María Fernanda Trigo y del consultor Mike Mora, quienes hacen un repaso por las diversas iniciativas que han impulsado en más de una década de trabajo desde OEA en materia de apertura institucional (Trigo y Mora, en este volumen), que van desde la promoción de políticas y estrategias de datos abiertos, innovación y transformación digital en los países de la región, como también en la apuesta por contribuir a generar y construir capacidades —en especial, el programa de *Fellowship OEA sobre Gobierno Abierto* y el variado conjunto de cursos y recursos de formación especializada generados en estos años—. En sus palabras, el enfoque de gobierno abierto y sus principios son indispensables para la gobernabilidad democrática, al incidir en el desempeño de los gobiernos, la provisión de servicios públicos y otorgar respuestas adecuadas a las necesidades de la población. No obstante, uno de los puntos relevantes que se plantean, para responder a la pregunta sobre si se ha cumplido o no la promesa del gobierno abierto, apunta a la urgente necesidad de contar con líneas de base e indicadores de impacto y monitoreo que den cuenta, a partir de la evidencia, de los resultados y el beneficio alcanzado al promover la

implementación de planes, compromisos y estrategias de apertura, incluso más allá del contexto OGP.

Por otra parte, desde el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el capítulo a cargo de Cielo Morales, Valeria Torres y Alejandra Naser, aborda el papel del enfoque de gobierno abierto en el logro de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la región, en especial en el ámbito de la acción por el clima (ODS N.º 13) y la revisión crítica de los compromisos de apertura gubernamental en materia ambiental y sobre cambio climático, y por otra parte, los esfuerzos desplegados en iniciativas asociadas a promover ciudades sostenibles (ODS N.º 11) (Morales *et al.*, en este volumen). En ambos casos, se reflexiona sobre los avances alcanzados en más de una década, las lecciones aprendidas y los desafíos pendientes, muchos de los cuales se relacionan con fortalecer las capacidades y la efectividad del marco normativo asociado a los ejes de acceso a información pública y participación ciudadana. Desde allí, se plantea como recomendación el fomento de los procesos de cocreación como forma más legítima y efectiva en la resolución de los problemas públicos, y en paralelo, se argumenta a favor de lograr trascender la aplicación de los principios del gobierno abierto solo a los planes de acción OGP, para de ese modo permear todo el ciclo de política y gestión pública que permita consolidar institucionalmente en la región esta nueva manera de gobernar los asuntos públicos.

Finalmente, y desde una posición más global, la División de Gobierno Innovador, Digital y Abierto de la Dirección de Gobernanza Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), representada por David Goessmann, nos ofrece un panorama y análisis sobre el tránsito de las políticas y estrategias de gobierno abierto en clave comparada, a partir del último estudio de referencia publicado a fines de 2023 (Goessmann, en este volumen) (OCDE, 2023). El capítulo revisa la evolución y resultados de la aplicación de las recomendaciones del consejo de la OCDE en estas materias, lanzada a fines de 2017, con un foco prioritario en materia de recuperación de la confianza y de entender que el gobierno abierto es un elemento fundamental para fortalecer la democracia en la región y el mundo entero. El análisis, los hallazgos, conclusiones y propuestas que se entregan complementan perfectamente al resto de aportes en esta sección, particularmente en el ámbito del liderazgo y avances observables en los países iberoamericanos que son parte de la OCDE (y también los que están en proceso de incorporación), y además se constata que existe cierta convergencia en un serie de desafíos compartidos que sugiere impulsar mayores espacios de colaboración desde y entre los organismos multilaterales, de cooperación e internacionales desplegados o con interés en los procesos de apertura institucional.

MÁS DE DIEZ AÑOS DE GOBIERNO ABIERTO EN LA REGIÓN: CASOS, EXPERIENCIAS, METODOLOGÍAS Y APRENDIZAJES

En la siguiente sección del libro, y a partir de un selecto abanico de contribuciones y aportes, se aborda la evolución de la agenda de gobierno abierto en más de una década a partir de casos, experiencias, aprendizajes y nuevos enfoques de análisis en Iberoamérica. Se trata de una sección llena de contrastes y miradas diversas, rica en puntos de vista y reflexiones desafiantes, que pone de relieve múltiples elementos que es necesario considerar para una hoja de ruta de futuro en la región.

La sección inicia con la reflexión a cargo de Rafael Martínez Puón del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de México, y da cuenta de si se ha cumplido o no la promesa de la apertura en ese país, reconsiderando y analizando variados aspectos planteados en su capítulo en una obra previa (Hofmann, Ramírez-Alujas y Bojórquez, 2023) y relevando otros elementos que deben tomarse en cuenta y reforzarse para pavimentar la ruta hacia el Estado abierto (Martínez-Puón, en este volumen). En contrapunto, el profesor Ricardo Uvalle Berrones (Uvalle, en este volumen) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) contribuye con una aguda mirada sobre el balance, los logros y desafíos del gobierno abierto en la generación de nuevas capacidades de gestión pública, en especial al proponer que esta noción no constituye una fórmula instrumental, sino institucional, política y operacional que contribuye a fortalecer la capacidad del sector público y de la ciudadanía para generar valor público y, de ese modo, robustecer nuestros sistemas democráticos para el logro de eficacia, dirección y coordinación de acciones, una adecuada implementación de las políticas públicas y por ende, una mayor prosperidad y calidad de vida de la población.

A continuación, se relata, desglosa y analiza la experiencia del tránsito del Gobierno Abierto al Estado Abierto en Chile, a cargo de Valeria Lübbert Álvarez (Lübbert, en este volumen) quien es la actual Secretaria Ejecutiva de la Comisión Asesora Presidencial de Integridad Pública y Transparencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de Chile. En este capítulo se pasa revista al progreso que presenta la agenda en Chile, se da cuenta del proceso y factores que han posibilitado la consolidación del enfoque de Estado Abierto, que supone un trabajo coordinado y articulado no solo entre distintos poderes y niveles del Estado sino que ha permitido ampliar la base de participación de múltiples actores en una matriz de colaboración inédita, cuestiones que han rendido frutos al promover una estrategia más integral de apertura institucional que se proyecta de manera promisorio hacia el futuro.

Como contrapunto, se presenta una reflexión desde una mirada anclada en la sociedad civil sobre uno de los ejes clave en los procesos de apertura institucional: la participación ciudadana en el proceso constitucional chileno, capítulo a cargo de Paulina Ibarra de Fundación Multitudes. En este aporte se deja consignada la relevancia que supone la promoción de la participación ciudadana en un contexto de debate y redacción de un nuevo texto constitucional, como respuesta política e institucional a la profunda crisis y estallido social que viviera Chile en octubre de 2019 (Ibarra, en este volumen).

A continuación, se presenta el capítulo sobre el caso de España en materia de gobierno abierto, a cargo de Lázaro Tuñón Sastre, Subdirector General de Gobierno Abierto, y Celia Ortega Lechuga, Subdirectora General Adjunta de Gobierno Abierto, en la Dirección General de Gobernanza Pública del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública del Gobierno de España. Se trata de una reflexión que aborda los importantes avances logrados en Gobierno Abierto así como el detalle el ciclo de cocreación e implementación de 4 planes de acción nacional en poco más de una década, planteando desafíos que coinciden con el liderazgo que asume el país en el marco de OGP a partir de 2024, y la futura organización y expectativas sobre la próxima cumbre mundial de gobierno abierto que se realizará el año 2025 (Tuñón y Ortega, en este volumen)

Los siguientes dos capítulos del libro ofrecen miradas complementarias y atractivas sobre los procesos de apertura institucional en el caso de Cataluña, España. Por un lado, la interesante aproximación sobre cómo el enfoque de gobierno abierto puede contribuir a la resolución de problemas retorcidos (*wicked problems*), al analizar el caso de las elecciones del parlamento de Cataluña durante la pandemia de la COVID-19. El capítulo, a cargo de Ismael Peña-López, ex director de la Escuela Catalana de Administración Pública, explora cómo la apertura institucional —como paradigma y modo de intervención— puede contribuir a dar respuesta a situaciones de alta complejidad y de paso, aportar en dar mayor flexibilidad y favorecer una mejor adaptación de la cultura de las instituciones públicas a desafíos emergentes, donde la mirada tradicional o la mera técnica ya no es suficiente para lograr resolver problemas públicos en contextos de alta incertidumbre, volatilidad y ambigüedad (Peña-López, en este volumen). Por otro lado, Jordi Graells, exresponsable que lideró los temas de participación ciudadana de la Generalitat de Cataluña y reconocido experto en gobierno abierto, nos ofrece, a partir de su trayectoria, conocimiento y experiencia en materia de atención ciudadana y apertura del gobierno catalán, un interesante y desafiante decálogo para promover un modelo de gobernanza más abierto, inteligente y basado en datos. Su aporte constituye una guía indispensable que desde la evidencia y el ejercicio de la apertura como una práctica cotidiana, como una innovadora forma

de gestionar lo público, pone de relieve interesantes recomendaciones e ideas sobre cómo promover y apalancar, adecuada y efectivamente, procesos de gobierno abierto, con foco territorial y desde el activo involucramiento de la ciudadanía en esta tarea (Graells, en este volumen).

Los siguientes cinco capítulos de esta sección, que provienen del trabajo académico de connotados investigadores en la región que, desde distintas perspectivas y abordajes, ponen el acento en aspectos sustantivos sobre la aplicación práctica del enfoque de gobierno abierto, estimulan nuevas preguntas y amplían las fronteras de elementos que deben considerarse para fortalecer los estudios y la evidencia sobre los efectos y beneficios (potenciales) de la apertura institucional. En tal sentido, encontraremos nuevas pistas y reflexiones sobre formas de entender y profundizar en algunas de las dimensiones menos estudiadas en materia de gobierno abierto, y también acerca de la necesidad de generar marcos interpretativos desde los cuales poder desarrollar métricas y/o modelos de medición, que contribuyan a contar con datos y evidencia que posibilite valorar estos esfuerzos, como medio para evaluar los resultados e impactos de esta agenda de forma rigurosa, sostenida y comparable en el tiempo.

En primer lugar, Cristian Pliscoff de la Pontifica Universidad Católica de Chile, reflexiona de manera profunda sobre el estrecho vínculo entre la ética (pública) y el enfoque de gobierno abierto, situando el debate sobre potenciales nuevos dilemas éticos que enfrenta la implementación de este enfoque en la función pública —y sus efectos en el servicio civil—, en especial al considerar la noción de integridad como un ingrediente fundamental y transversal que debiera habitar en el corazón de los esfuerzos de apertura institucional como parte del ethos de base que le da vida y sustento (Pliscoff, en este volumen).

Desde otra perspectiva, Jonathan Fox y Jeffrey Hallock del *Accountability Research Center* (ARC) de la American University en Estados Unidos, nos ofrecen un riguroso e interesante análisis, con abundantes datos, acerca del rol de la cooperación internacional para el desarrollo en materia de gobierno abierto, a partir del caso de Colombia, bajo la noción de «localización» que apunta al apoyo directo de donantes a organizaciones nacionales de países receptores (Fox y Hallock, en este volumen). Los autores plantean diversos puntos y aproximaciones que contribuyen a entender las dinámicas de cooperación para el desarrollo, a partir del análisis de la experiencia colombiana, en los que aparecen ciertos elementos, paradojas y dilemas que deben abordarse, en especial considerando ese tradicional refrán iberoamericano de la necesidad de «*predicar y practicar con el ejemplo*»: los propios principios y valores del gobierno abierto debieran guiar las acciones y prácticas institucionales de

acceso a información y fomento de la transparencia, rendición de cuentas, accesibilidad, igualdad y justicia, en especial cuando se trata de fondos de cooperación y su impacto en el logro del propósito que les da sentido. Con todo, el capítulo es una gran contribución e invitación a un debate sobre el cual falta profundidad en los hechos, no existen muchos estudios en clave comparada que contribuyan a entender mejor el fenómeno y que requiere una reflexión aplicada (y urgente) en el contexto OGP y más allá.

En el plano del necesario esfuerzo por avanzar en la construcción de enfoques de medición y/o formas de evaluar el progreso, resultados e impactos de los planes y estrategias de gobierno abierto, se presentan dos experiencias concretas que pueden contribuir de manera sustantiva en este ámbito en el que tanta falta hacen esfuerzos sistemáticos y consolidados en la región. Por un lado, encontramos el capítulo sobre el origen, metodología y usos de la *Métrica de Gobierno Abierto (MGA)* en México, a cargo de Guillermo M. Cejudo, Pablo de los Cobos y Diana Laura Ramírez del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), donde se explica el marco conceptual y metodológico que sustenta el modelo y que desde el año 2017 a la actualidad, permite contar con un diagnóstico claro sobre el estado de la apertura gubernamental en el país, permitiendo observar resultados desagregados en las dimensiones de transparencia y participación para oficinas públicas en los tres poderes y los tres ámbitos de gobierno, entre otros sujetos obligados por la ley (Cejudo *et al.*, en este volumen).

Por otro lado, José Hernández-Bonivento de la Universidad Austral de Chile e investigador principal de GIGAPP, presenta cinco aprendizajes de las mediciones de apertura gubernamental a partir del caso de aplicación del *Índice Institucional de Gobierno Abierto Municipal (IIGAM)* en Chile. Se trata de una experiencia aplicada que da cuenta del diseño e implementación de una herramienta que mide los niveles de cumplimiento, a nivel municipal, de los marcos normativos más relevantes en materia de apertura institucional en Chile: la Ley n.º 20.285 de transparencia y acceso a información pública, la Ley n.º 20.500 de participación ciudadana y la Ley n.º 20.880 de probidad en la función pública. Tras tres ejercicios de medición (años 2016, 2018 y 2020) se presentan los principales hallazgos y aprendizajes, y se reflexiona sobre sus limitantes e implicancias de cara a fortalecer futuras mediciones que vayan mucho más allá del cumplimiento formal y normativo de los gobiernos locales en Chile (Hernández-Bonivento, en este volumen).

Finalmente, la sección culmina con el capítulo sobre la experiencia de la puesta en marcha y consolidación del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, texto a cargo de Rafael Rubio Núñez de la Universidad Complutense de Madrid (quien además fue presidente de dicho

Consejo), y de Ana Ibarz Moret quien es parte del equipo del Consejo. Se trata de una interesante contribución que da cuenta del tránsito entre el marco normativo y la puesta en marcha de esta nueva institucionalidad en la Comunidad de Madrid, ofreciendo un balance empírico acerca del proceso de instalación y su puesta en marcha, destacando la complejidad y dificultades experimentadas en ese camino, y las lecciones, retos pendientes y aprendizajes que pueden servir de orientación para iniciativas similares en otros contextos o realidades (Rubio e Ibarz, en este volumen)⁴.

DESDE EL GOBIERNO ABIERTO AL ESTADO ABIERTO EN LA REGIÓN: PARLAMENTO ABIERTO Y JUSTICIA ABIERTA EN IBEROAMÉRICA

En la tercera sección del libro se aborda la extensión en la aplicación de los principios de la apertura gubernamental a otros poderes estatales —la idea y promesa del llamado *Estado Abierto*—, especialmente en el caso del avance en las estrategias y planes de *Parlamento Abierto* y *Justicia Abierta* en la región. Un primer y sugerente aporte es el capítulo sobre la evolución del Parlamento Abierto en Latinoamérica, a cargo de Ricardo Vela Navarro-Rubio de la de la Universidad Complutense de Madrid, en el que se aborda un interesante marco interpretativo sobre lo que significa apertura parlamentaria en la región, se revisa su evolución plasmada en diversas prácticas en los poderes legislativos (destacando la influencia que tuvo la pandemia global en acelerar este tipo de procesos), y se identifican y analizan los esfuerzos y acciones llevadas a cabo para poder valorar el momento actual de esta agenda en los países latinoamericanos (Vela Navarro-Rubio, en este volumen).

En contrapunto al estado del arte en Latinoamérica, Miguel Ángel Gonzalo del Congreso de los Diputados de España, ofrece un balance crítico sobre el avance del Parlamento Abierto en el caso español, para el período 2014-2023 (Gonzalo, en este volumen). En el capítulo no solo se presenta un riguroso análisis sobre la base conceptual y la implementación del proceso de apertura parlamentaria en España, sino que se caracteriza la situación actual, se identifican áreas que requieren de atención prioritaria y se plantean cuatro aspectos clave para el futuro de esta agenda en el país.

La sección finaliza con otro de los temas que ha logrado posicionarse con fuerza y ser uno de los ejes de mayor protagonismo e importancia reciente en

⁴ [Nota del editores]. Este capítulo se escribe en 2023 y no toma en cuenta últimos acontecimientos, que en la práctica han ido reconfigurando y reduciendo el alcance y relevancia de este órgano autonómico de control y cumplimiento, desde fines de 2023 y durante 2024.

los procesos de apertura institucional en la región: la promoción de la Justicia Abierta. En este capítulo, Álvaro Herrero e Inés Selwood de la Red Internacional de Justicia Abierta (RIJA), exploran y revisan el estado del arte en el despliegue de reformas en apertura del ámbito judicial en América Latina y el Caribe, identificando las líneas de trabajo más relevantes y sus iniciativas implementadas, los principales actores en el ecosistema, y adelanta seis desafíos y oportunidades para lograr consolidar la justicia abierta como un pilar fundamental en la construcción de un Estado Abierto (Herrero y Selwood, en este volumen).

DATOS ABIERTOS Y AGENDAS TRANSVERSALES

La cuarta sección está dedicada a uno de los ingredientes y elementos más reconocibles e importantes en la evolución, desarrollo y configuración del enfoque de gobierno abierto: los datos abiertos. Por mucho tiempo, gobierno y datos abiertos son considerados como las dos caras de una misma moneda, y en la última década las estrategias ligadas a los datos han sido foco de atención permanente: no es posible hablar de gobierno abierto sin hacer referencia a los datos abiertos.

El capítulo que inaugura esta sección, a cargo de Silvana Fumega del Global Data Barometer (GDB) y María Esther Cervantes del GovLab de la Universidad de Nueva York (Fumega y Cervantes, en este volumen), está dedicado a revisar y explorar la agenda de datos contra el feminicidio y presenta los resultados y metodología de una estrategia de investigación-acción participativa que condujo a la creación de un estándar de datos sobre feminicidios, a partir de la experiencia en Latinoamérica. Lo anterior, consideró la elaboración de conceptos clave, la identificación de los desafíos en los esfuerzos por recolectar, registrar y comparar esta categoría de datos, y reconoce los esfuerzos y el trabajo en clave colaborativa de diversos actores para posicionar este ámbito en la agenda pública y promover orientaciones de políticas sobre este relevante tema.

Por otro lado, se reconoce el rol y esfuerzos desplegados por la Carta Internacional de Datos Abiertos (*Open Data Charter*, ODC), espacio de referencia obligada e iniciativa que ha facilitado promover y generar una cultura, prácticas y herramientas aplicadas sobre el uso y beneficios de los datos abiertos en todo el mundo. En este capítulo, a cargo del equipo de ODC compuesto por Natalia Carfi, Mercedes de los Santos y Renato Berrino, se aborda la relevancia y utilidad de los datos abiertos en el marco de la agenda climática en la región, tema fundamental dentro de los retos por avanzar en materia de desarrollo sostenible y elemento crucial en la lógica de políticas públicas

basadas en evidencia para mitigar los efectos del cambio climático (Carfi *et al.*, en este volumen).

Otro de los elementos clave en la consolidación y fortalecimiento de una cultura de datos abiertos lo constituye la educación y los procesos de alfabetización digital y de datos, como condición de base para avanzar hacia una sociedad abierta, lo que va de la mano con las iniciativas de acceso abierto, ciencia abierta y recursos educativos abiertos, entre otros. En el marco de OGP, Javiera Atenas de la Universidad de Suffolk, Álvaro V. Ramírez-Alujas de GIGAPP y Juan Pane del Centro de Desarrollo Sostenible en Paraguay, abordan la revisión de los compromisos asociados con el fortalecimiento y ampliación de las capacidades de la ciudadanía para participar y colaborar en los procesos de apertura (Atenas *et al.*, en este volumen). A partir de ello, reflexionan de manera crítica sobre el análisis de más de 2.800 compromisos en los planes nacionales, y la evidencia de que es necesario seguir abonando el camino en materia de alfabetización de datos y construcción de capacidades y acceso, educación para una ciudadanía activa y formación cívica para defender y concientizar acerca del ideario de la democracia como forma de gobernanza para garantizar el bien común, apalancar un genuino desarrollo sostenible e impactar en la calidad de vida de las personas.

A continuación, Fabrizio Scrollini del Hub LAC de Mapeo Abierto, reflexiona de manera amplia sobre la agenda de gobierno abierto y datos abiertos en una década, destacando la evolución de este movimiento y plataforma como un ingrediente clave en el fortalecimiento de la democracia en la región (Scrollini, en este volumen). Además, esboza una interesante reflexión sobre el rol de la tecnología en los proceso de apertura para, de ese modo, repensar el presente y el futuro de la apertura institucional de manera más integral.

Para finalizar esta sección, Alberto Abella de FIWARE Foundation y Fundación COTEC, analiza la evolución de los mecanismos para el uso y colaboración en el ámbito de los datos abiertos y su impacto en años recientes, con especial atención en la revisión de las nuevas modalidades y aproximaciones, como es hoy en día la gobernanza de datos y el tema de la inteligencia artificial. A lo anterior, suma el análisis detallado y la reflexión sobre los modelos y métricas que permitan evaluar estas estrategias (MELODA) a partir de casos y experiencias concretas, y la revisión crítica de los marcos de referencia que se utilizan como estándar para el trabajo con datos abiertos (Abella, en este volumen).

GOBIERNO ABIERTO, INNOVACIÓN PÚBLICA E INNOVACIÓN CIUDADANA

La última sección de esta obra está dedicada a otro de los ejes temáticos protagónicos en la última década, que ha tenido una influencia clave en los procesos de apertura en todo el mundo y en particular en Iberoamérica: *la innovación como pilar y elemento catalizador en el avance y consolidación de las estrategias de gobierno abierto*. En muchas ocasiones se ha planteado que la innovación (pública y ciudadana) es el medio o la forma a través de la cual la apertura institucional se expresa y materializa en la práctica, en especial en el ciclo de diseño, implementación y evaluación de políticas y servicios públicos. Es así como en esta sección se presentan dos experiencias de referencia en el contexto regional.

Por un lado, el capítulo de Pablo Pascale de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), explora y comparte la rica y potente experiencia de los *Laboratorios de Innovación Ciudadana (LABIC)* en la región, como plataformas ideales para fortalecer la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y promover nuevas modalidades de cocreación de soluciones frente a problemas sociales cada vez más complejos (Pascale, en este volumen). La innovación constituye el principal vector para abrir las instituciones públicas en la región, y la dinámica asociada a trabajar desde un formato de laboratorio ha permitido consolidar nuevas formas para responder a los enormes desafíos compartidos en Iberoamérica, de la mano de aprovechar al máximo las capacidades disponibles en los actores sociales, el uso y reconocimiento de la inteligencia colectiva como modalidad emergente que fortalece la capacidad de encontrar soluciones, y la institucionalización de la cocreación como pieza clave en la mejora continua, adaptación e innovación con sentido democrático, inclusivo y ciudadano.

Por otro lado, el último capítulo del libro constituye un broche de oro para consolidar una mirada integral y sistémica acerca de la dualidad y correspondencia entre la innovación pública y el fomento del gobierno abierto: *la apertura como estrategia para innovar y diseñar mejores servicios públicos*. Este aporte a cargo Orlando Rojas y María Elisa Breull del Laboratorio de Gobierno (LabGob) del Ministerio de Hacienda del Gobierno de Chile, otorga un marco de referencia claro sobre el trabajo de una unidad de innovación que reconoce la apertura como pilar fundamental en el diseño de servicios públicos (Rojas y Breull, en este volumen). Además, examina casos y experiencias que acogen e implican la implementación práctica de los principios del gobierno abierto, y detalla estrategias concretas para promover un modelo de gestión pública más transparente y eficiente, centrado en la atención y cocreación para y con las personas, como eje de los procesos de innovación que abonen a una cultura

en la que la apertura sea la regla no algo excepcional, y en el que la colaboración y la participación ciudadana sean parte del código genético que nutre una gobernanza efectiva a escala humana y ambiental.

A MODO DE AGRADECIMIENTO

Queremos aprovechar de extender nuestra profunda gratitud a todas y todos los autores que, sin pensarlo ni dudarlo, se fueron sumando de manera entusiasta a este proyecto, muchos de ellas y ellos fieles aliados/as e investigadores/as miembros de la red GIGAPP, una red cuyo núcleo de trabajo impulsó o contribuyó a gran parte de la investigación en gobierno abierto en la región durante muchos años. Con enorme convicción y generosidad se pusieron a disposición para concretar y dar vida a este libro, sin los cuales esta idea (que surgió en una conversación de pasillo a mediados de 2023, de abrir este espacio editorial y colaborar en la realización de un balance de amplio alcance, reflexivo, crítico y riguroso) no habría sido posible. Hacemos también una especial mención a Delia Ferreira y a Joan Subirats por aceptar presentar y prologar esta Obra. Como editores tenemos por ello una deuda infinita y hacemos un público reconocimiento a todas y todos los/as autores/as y coautores/as: ¡Gracias totales! Gracias por permitirnos hacer realidad esta obra colectiva y que pertenece a todas y todos.

Por supuesto también nuestro especial agradecimiento al INAP Instituto Nacional de Administración Pública, a su dirección y equipo editorial, cuyo liderazgo en materia de gobierno abierto y su apoyo de principio a fin no pudieron ser más pertinentes y eficaces. Gracias por la confianza depositada en GIGAPP y en este proyecto, y por acoger esta obra en su colección.

Sigamos trabajando de manera conjunta para que la promesa del gobierno abierto se siga haciendo realidad y sea parte del quehacer cotidiano en nuestros países, instituciones y comunidades.

REFERENCIAS

Abella, Alberto (2025). «Evolución de los mecanismos de compartir datos abiertos y su impacto», en Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Cruz-Rubio, César N. (eds.). *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública España.

- Atenas, Javier; Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Pane Juan (2025). «Más allá de la apertura gubernamental: participación y desarrollo de la alfabetización en datos en la OGP», en Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Cruz-Rubio, César N. (eds.). *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública España.
- Carfi, Natalia; De los Santos, Mercedes y Berrino, Renato (2025). «Datos abiertos para la agenda climática regional: la experiencia de Open Data Charter (ODC)», en Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Cruz-Rubio, César N. (eds.). *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública España.
- Cejudo, Guillermo M.; De los Cobos, Pablo y Ramírez, Diana L. (2025). «La Métrica de Gobierno Abierto (MGA) en México: origen, metodología y usos», en Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Cruz-Rubio, César N. (eds.). *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública España.
- Falla, Renzo (2025). «Los signos vitales de la Alianza para el Gobierno Abierto en Latinoamérica», en Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Cruz-Rubio, César N. (eds.). *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública España.
- Fox, Johnathan y Hallock Jeffrey (2025). «Gobierno abierto y cooperación estadounidense al desarrollo en Colombia: lecciones para entender la localización», en Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Cruz-Rubio, César N. (eds.). *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública España.
- Fumega, Silvana y Cervants, Ma Esther (2025). «Datos Contra Feminicidio (DcF): ¿Qué nos puede aportar la experiencia de América Latina?», en Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Cruz-Rubio, César N. (eds.). *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública España.
- Goessmann, David (2025). «Gobierno abierto para fortalecer la democracia», en Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Cruz-Rubio, César N. (eds.). *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública España.

- Gonzalo, Miguel Ángel (2025). «Parlamento abierto en España (2014-2023): un balance crítico», en Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Cruz-Rubio, César N. (eds.). *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública España.
- Graells, Jordi (2025). «Decálogo para gobernar (de verdad) de modo más abierto: 10 propuestas de actuación desde Atención Ciudadana del Gobierno de Cataluña», en Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Cruz-Rubio, César N. (eds.). *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública España.
- Hernández-Bonivento, José (2025). «Cinco aprendizajes de las mediciones de gobierno abierto: el caso del Índice Institucional de Gobierno Abierto Municipal (IIGAM) en Chile, 2016-2020», en Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Cruz-Rubio, César N. (eds.). *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública España.
- Herrero, Álvaro y Selwood, Inés (2025). «Reflexiones sobre el estado de la justicia abierta en América Latina y la agenda pendiente», en Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Cruz-Rubio, César N. (eds.). *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública España.
- Ibarra, Paulina (2025). «Participación ciudadana en el proceso constitucional chileno de 2023: reflexiones desde la sociedad civil», en Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Cruz-Rubio, César N. (eds.). *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública España.
- Lübbert Álvarez, Valeria (2025). «El tránsito de gobierno abierto a Estado abierto en Chile», en Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Cruz-Rubio, César N. (eds.). *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública España.
- Martínez Puón, Rafael (2025). «A diez años de la promesa del gobierno abierto, ¿más gobierno o más ciudadanía? ¿Gobierno o Estado abierto?: el caso de México», en Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Cruz-Rubio, César N. (eds.). *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública España.

- Morales, Cielo; Torres, Valeria y Naser, Alejandra (2025). «El papel de los gobiernos abiertos para el logro de la Agenda 2030: avances y desafíos para acelerar su cumplimiento», en Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Cruz-Rubio, César N. (eds.). *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública España.
- OECD (2023). «Open Government for Stronger Democracies: A Global Assessment», OECD Publishing, París. <<https://doi.org/10.1787/5478db5b-en>>.
- Open Government Partnership – OGP (2019). «Informe global: democracia más allá de las urnas electorales». Washington DC, Estados Unidos. Recuperado de: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/05/Global-Report_Volume-1_ES.pdf>.
- Pascale, Pablo (2025). «La nueva generación de cocreación pública y ciudadana», en Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Cruz-Rubio, César N. (eds.). *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública España.
- Peña-López, Ismael (2025). «Resolución de problemas retorcidos mediante aproximaciones de gobierno abierto: el caso de las elecciones al Parlament de Catalunya durante la pandemia COVID-19», en Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Cruz-Rubio, César N. (eds.). *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública España.
- Piotrowski, Suzanne J. y Daniel Berliner, Alex Ingrams (2022). «The Power of Partnership in Open Government: Reconsidering Multistakeholder Governance Reform». The MIT Press. <<https://doi.org/10.7551/mitpress/13984.001.0001>>.
- Plissock, Cristian (2025). «Ética y gobierno abierto: ¿Una solución o nuevos desafíos?», en Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Cruz-Rubio, César N. (eds.). *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública España.
- Ramírez-Alujas, Á. V. y Cruz-Rubio, C. N. (2025). «Design and Implementation of Open Government Policies and Strategies in Latin America (2012-2022)». En L. Secchi y C. N. Cruz-Rubio (eds.), *Handbook of Public Policy in Latin America*. Edward Elgar.
- Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2022). «Las políticas de gobierno abierto en Iberoamérica. Explorando una década de cambios en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto (2011-2021)». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (82), 35-72. <<https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n82.a282>>.

- Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2023). «Gobierno Abierto en Iberoamérica. El camino recorrido para promover y consolidar la apertura institucional en la región (2011-2021)». *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 20 (38). <<https://doi.org/10.5354/0717-8980.2022.70341>>.
- Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Cruz-Rubio, César N. (eds.) (2025). *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rojas Orlando y Breull María Elisa (2025). «La apertura como estrategia para innovar y diseñar mejores servicios públicos», en Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Cruz-Rubio, César N. (eds.). *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública España.
- Rubio Núñez, Rafael e Ibarz Moret, Ana (2025). «De la norma a la realidad de la transparencia: la experiencia de la puesta en marcha y consolidación del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid», en Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Cruz-Rubio, César N. (eds.). *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública España.
- Scrollini, Fabrizio (2025). «Gobierno abierto y datos abiertos: aportes para un enfoque integral», en Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Cruz-Rubio, César N. (eds.). *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública España.
- Trigo, M.^a Fernanda y Mora, Mike (2025). «Gobierno abierto en la región. ¿Se cumplió la promesa?: Reflexiones desde la Organización de Estados Americanos OEA», en Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Cruz-Rubio, César N. (eds.). *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública España.
- Tuñón Sastre, Lázaro y Ortega Lechuga, Celia (2025). «Gobierno Abierto en España: cuatro planes y un gran futuro», en Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Cruz-Rubio, César N. (eds.). *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública España.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2025). «Balances, logros y desafíos del gobierno abierto en la construcción de nuevas capacidades de gestión pública», en Ramírez-Alujas,

Álvaro V. y Cruz-Rubio, César N. (eds.). *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública España.

Vela Navarro-Rubio, Ricardo (2025). «La evolución del parlamento abierto en Latinoamérica», en Ramírez-Alujas, Álvaro V. y Cruz-Rubio, César N. (eds.). *¿Se cumplió la promesa del Gobierno Abierto?: Balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública España.

SECCIÓN 1

BALANCES EN CLAVE COMPARADA: ¿SE CUMPLIÓ LA PROMESA DE APERTURA?

LOS SIGNOS VITALES DE LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO EN LATINOAMÉRICA

Renzo Falla

Oficial superior de investigación,
Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)

Resumen:

Luego de más de diez años, los países miembros latinoamericanos de la Alianza para el Gobierno Abierto han cocreado más de 1.500 compromisos de gobierno abierto. Este capítulo revisa las evaluaciones independientes de estos procesos para identificar los logros y los retos pendientes. Se observa que los procesos de cocreación están entre los más colaborativos de la Alianza, mientras que los compromisos son generalmente más ambiciosos, mejor implementados y muestran más resultados preliminares que otras regiones. Los compromisos además abarcan el medio ambiente, la justicia y la inclusión de comunidades marginadas en mayor medida que en otros países. Sin embargo, pocos compromisos buscan fortalecer las libertades fundamentales, así como áreas clave de anticorrupción. A partir de estos hallazgos, se recomienda fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, tanto mediante compromisos como en el proceso de OGP, y asegurar que los planes de acción afronten los problemas más urgentes.

Palabras clave:

Gobierno abierto, cocreación, participación.

INTRODUCCIÓN

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés – *Open Government Partnership*) fue fundada en el 2011. En los más de diez años transcurridos, personas reformadoras de gobierno y sociedad civil han cocreado más de 400 planes de acción con más de 5.000 compromisos destinados a mejorar la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas

al público. Durante este período, OGP ha crecido de manera significativa. La Alianza empezó con ocho países fundadores. Hoy cuenta con más de 70 gobiernos nacionales, más de 100 gobiernos locales y miles de organizaciones de la sociedad civil. Hasta la fecha, participan de América Latina 14 países¹ y 36 miembros locales².

A lo largo de los años, la comunidad de personas reformadoras de la región ha impulsado diversas reformas mediante OGP. En total, los miembros nacionales y locales de OGP de la región han desarrollado más de 100 planes de acción con más de 1.500 compromisos, de los cuales la mayoría ya fueron evaluados por el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés), encargado de valorar el diseño e implementación de reformas de OGP.

Por tal motivo es buen momento para revisar el desempeño de los países de la región, tanto en los aspectos de procedimiento como en la generación de resultados. Aquí reside el objetivo de este capítulo: identificar los avances y desafíos en la región con base en los datos recopilados durante más de 10 años de evaluaciones del IRM, hasta noviembre de 2023. Con este objetivo, el capítulo aplica el método utilizado en el informe de OGP titulado «*Los signos vitales de OGP: una revisión de 10 años de datos*» (Falla, 2021). Dicho informe incluye un análisis estadístico de un conjunto de métricas clave del IRM, referidas como los signos vitales de OGP, y abarca cerca de 200 planes de acción nacionales evaluados por el IRM a nivel mundial.

El análisis que sigue examina varias de las mismas métricas, con un enfoque aplicado en los países de América Latina y en cómo se comparan con los países de otras regiones. Más concretamente, este capítulo explora las siguientes métricas del proceso de OGP:

- *Vinculación con la sociedad civil*: ¿Qué tan abierto y participativo son el diseño y la implementación de los planes de acción?
- *Ambición*: ¿Qué tan bien diseñados están los planes de acción de OGP?
- *Cumplimiento*: ¿Los planes de acción cumplen con los objetivos planteados?
- *Resultados preliminares*: ¿Los planes de acción generan cambios en la práctica de gobierno?

¹ Los países miembros de OGP de la región actualmente son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Más detalle se encuentra en la Tabla 1.

² Los miembros locales de la región están listados en la página del «Programa OGP Local», disponible en este enlace: <<https://www.opengovpartnership.org/es/ogp-local/>>.

Así como en el informe anterior (Falla, 2021), este capítulo cubre solo planes de acciones nacionales (ver Tabla 1)³. De igual manera, este análisis no evalúa la causalidad ni identifica dinámicas específicas que puedan haber contribuido a las tendencias presentadas. En este sentido, este análisis cuantitativo sirve como un complemento a otros recursos más detallados de OGP, entre ellos la nueva *Guía de Gobierno Abierto*, que incluye ejemplos de reformas y lecciones aprendidas⁴.

Tabla 1. **Miembros de OGP de América Latina incluidos en este capítulo**

País miembro	Año de incorporación	Número de planes de acción
Argentina	2012	5
Brasil	2011	5
Chile	2011	5
Colombia	2011	4
Costa Rica	2012	4
Ecuador	2018	2
Guatemala	2011	6
Honduras	2011	5
México	2011	4
Panamá	2012	5
Paraguay	2011	5
Perú	2011	5
República Dominicana	2011	5
Uruguay	2011	5

Nota: incluye planes de acción de OGP publicados hasta noviembre de 2023.

Fuente: elaboración propia.

³ Los miembros locales de OGP siguen otro modelo de evaluación. Para más detalles sobre los procedimientos de los miembros locales, ver el «Manual de OGP Local», disponible aquí: <<https://www.opengovpartnership.org/es/documents/ogp-local-handbook/>>.

⁴ «La Guía de Gobierno Abierto», 2023, <<https://www.opengovpartnership.org/es/open-gov-guide/>>.

El capítulo está dividido en tres secciones principales. Cada una de ellas explora un aspecto fundamental del proceso de OGP:

- *Participación de la sociedad civil*: el avance que han logrado los miembros en su coordinación con la sociedad civil durante el diseño e implementación de los planes de acción.
- *Planes de acción y compromisos*: la calidad de los planes de acción, incluyendo su relevancia a los valores de gobierno abierto, nivel de ambición y resultados.
- *Áreas de política*: los avances en áreas clave como anticorrupción, inclusión, gobernanza digital y espacio cívico.

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

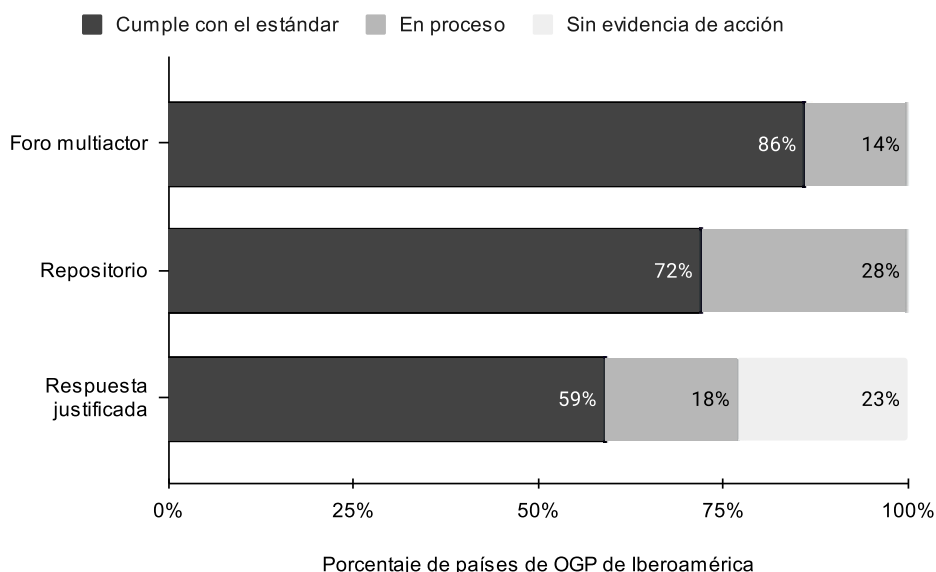
La participación plena y activa de la sociedad civil es un componente fundamental del proceso de OGP. Los gobiernos miembros de la Alianza deben cocrear compromisos en materia de gobierno abierto con la sociedad civil y establecer espacios permanentes de diálogo mediante los foros multiactor de OGP. La colaboración efectiva entre el gobierno y la sociedad civil es esencial para lograr buenos resultados. Según el informe de signos vitales, la participación significativa de la sociedad civil está correlacionada con planes de acción más ambiciosos y compromisos que arrojan mejores resultados, incluso después de controlar otros factores, tales como región, gobernanza e inversión en OGP.

Cumplimiento con los requisitos básicos de OGP

Para mantenerse activos en OGP, los países miembros deben cumplir con una serie de expectativas acerca de sus procesos de cocreación, implementación y seguimiento a los planes de acción. Estas expectativas son conocidas como los estándares de participación y cocreación de OGP⁵. Aunque estos estándares han cambiado a lo largo de los años, varios elementos han permanecido. Aquí se examina el desempeño de los países de América Latina respecto a tres requisitos básicos en el marco de OGP (ver Gráfico 1).

⁵ Se pueden consultar los «Estándares de participación y cocreación de OGP (2022)» en este enlace: <<https://www.opengovpartnership.org/es/ogp-participation-co-creation-standards/>>.

Gráfico 1. La mayoría de los países de América Latina han cumplido con los requisitos mínimos de OGP⁶



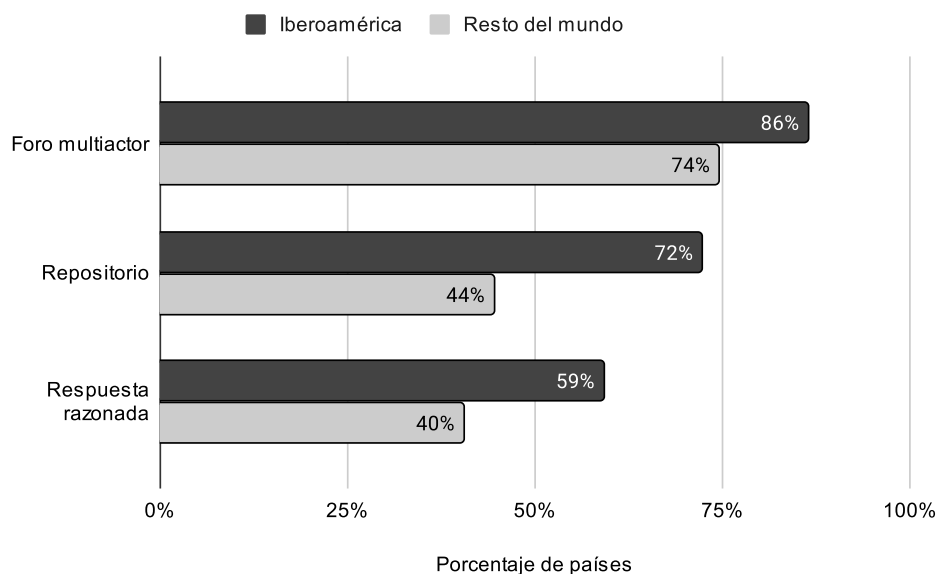
Fuente: elaboración propia.

En general, la gran mayoría de los países de la región han cumplido con las expectativas en los años recientes. Casi el 90 % han establecido un foro multiactor, los cuales deben servir como un espacio para el diálogo constante entre el Gobierno y la sociedad civil. Casi tres cuartas partes de los países han publicado un repositorio que incluye información pública, accesible y oportuna acerca de las actividades y los avances en el proceso de OGP. Por otro lado, un poco más de la mitad de los países han ofrecido una respuesta justificada durante el proceso de cocreación, es decir, han explicado a las y los participantes cómo sus insumos fueron incorporados (o no) en el plan de acción.

⁶ Este gráfico abarca solamente los planes de acción OGP publicados entre los años 2017 a 2021 dado que los presentados antes y después de este período fueron evaluados por el IRM usando un método distinto, por lo que no se incluyen en este análisis. Vale mencionar que si bien los tres elementos incluidos en este gráfico y en el que sigue han sido requisitos mínimos de OGP durante varios años, los estándares de participación y cocreación actuales fueron recién aprobados en 2021. Los estándares vigentes durante el período evaluado en este análisis están disponibles aquí: <<https://www.opengovpartnership.org/en/ogp-participation-co-creation-standards-2017/>>.

Estos niveles de participación en la región destacan especialmente cuando se comparan con los demás países miembros de OGP (ver Gráfico 2). En las tres categorías examinadas, los niveles de cumplimiento en América Latina superan de manera significativa a los niveles en los demás países, sobre todo en lo que se refiere a los repositorios y las respuestas justificadas.

Gráfico 2. El nivel de involucramiento de la sociedad civil sobresale en comparación con otros países con relación al cumplimiento de los estándares de OGP



Fuente: elaboración propia.

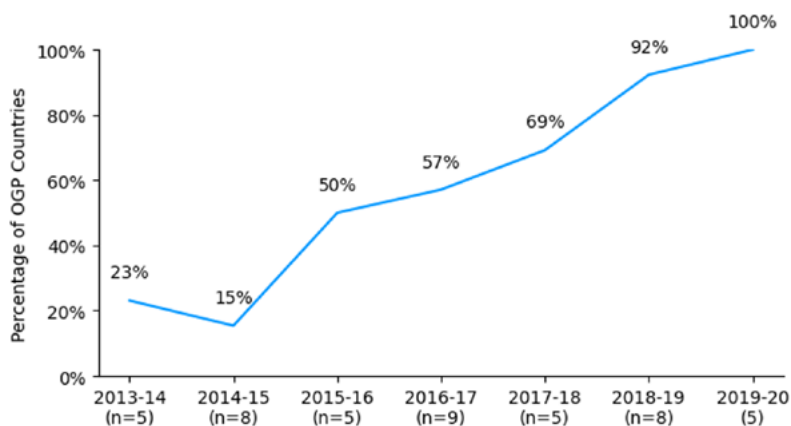
Aunque estos datos ponen de relieve el alto grado de colaboración en la región entre el gobierno y la sociedad civil en materia de OGP, también señalan algunas áreas para la mejora del proceso. En concreto, la discrepancia entre el porcentaje de países de la región que han establecido un foro multiactor y los que han dado respuestas justificadas subraya que, si bien existen nuevos y mejores espacios para dialogar, muchos de ellos incluso definidos jurídicamente, en muchos casos aún falta cerrar el ciclo de retroalimentación, es decir, se debe mejorar la rendición de cuentas en los procesos de participación. Lo bueno, cómo se explica más abajo, es que la calidad de los procesos de OGP está mejorando con el tiempo.

Nivel de influencia del público a lo largo de los años

El indicador del IRM de influencia del público permite evaluar la medida en que la sociedad civil puede influir en los planes de acción de OGP. Aquí se analiza, en particular, el porcentaje de planes de acción que alcanzaron el nivel de «involucrar»⁷ en la escala de influencia del público del IRM. Esta calificación requiere que se diseñe el plan de acción mediante un proceso de diálogo iterativo, que la sociedad civil pueda influir la agenda para el debate y que los gobiernos otorguen una respuesta justificada a las y los participantes durante el proceso de cocreación.

Utilizando estos criterios, aunque el tamaño de las muestras es pequeño, se observa que el nivel de influencia del público en los planes de acción de países en América Latina ha aumentado de manera significativa (ver Gráfico 3). Este crecimiento refleja las tendencias globales en OGP. En los primeros años de la Alianza, muchos países no realizaban consultas en absoluto para desarrollar sus planes de acción. Hoy en día, las consultas son más regulares y participativas.

Gráfico 3. El porcentaje de países con un nivel alto de influencia del público en los países de América Latina ha aumentado⁸



Nota: se utiliza la media acumulada de dos años para representar los ciclos bianuales de los planes de acción. En general, este indicador se ha vuelto más estricto a lo largo del tiempo.

⁷ *Independent Research Mechanism (IRM)*, Orientación sobre el umbral mínimo para «involucrar» (en inglés), 2020: <<https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/02/IRM-Guidance-Involve.pdf>>.

⁸ Antes de ser retirado, este indicador se volvió más estricto al requerir además el establecimiento de un foro multiactor, lo cual probablemente explica la caída ligera en 2019. Consulte los detalles de la última iteración de este indicador (en inglés) en el documento reseñado previamente a esta nota.

El resto de este capítulo se enfoca en el producto de los procesos de cocreación. Independientemente del involucramiento del público en el transcurso del proceso de OGP, al fin y al cabo, el impacto de la Alianza se mide por el grado de resultados de reformas concretas que hacen que los gobiernos sean más transparentes, participativos y responsables frente al público. Por ende, las secciones que siguen se dedican al estudio de lo más concreto que existe en OGP: *los planes de acción y los compromisos*.

PLANES DE ACCIÓN Y COMPROMISOS

Aunque los planes de acción no son el único canal por el cual miembros de la Alianza pueden usar OGP para lograr un gobierno más abierto (Berliner, Piotrowski e Ingrams, 2022), los resultados atribuidos a los planes de acción son fácilmente mensurables dadas las evaluaciones detalladas que produce el IRM⁹. En esta sección se evalúan cuatro métricas específicas del IRM relacionadas con la calidad de los planes de acción y los compromisos:

- *Relevancia a los valores de gobierno abierto*¹⁰: la relevancia de los compromisos a los principios de gobierno abierto de acceso a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas pública.
- *Ambición*: el potencial de los compromisos para generar mejoras demostrables en materia de gobierno abierto¹¹.
- *Cumplimiento*: el grado de implementación de las actividades estipuladas en el compromiso¹².
- *Resultados preliminares*: los cambios en la práctica de gobierno que resultan de la implementación del compromiso¹³.

⁹ Consulte los detalles de las evaluaciones del IRM aquí: <<https://www.opengovpartnership.org/es/process/accountability/>>.

¹⁰ Para más detalles sobre estos principios de gobierno abierto, consulte el «Glosario de OGP», disponible aquí: <<https://www.opengovpartnership.org/es/glossary/>>.

¹¹ Consulte los detalles sobre la operacionalización de esta variable aquí: <<https://www.opengovpartnership.org/es/glossary/ambition/>>.

¹² Consulte los detalles sobre la operacionalización de esta variable aquí: <<https://www.opengovpartnership.org/es/glossary/completion/>>.

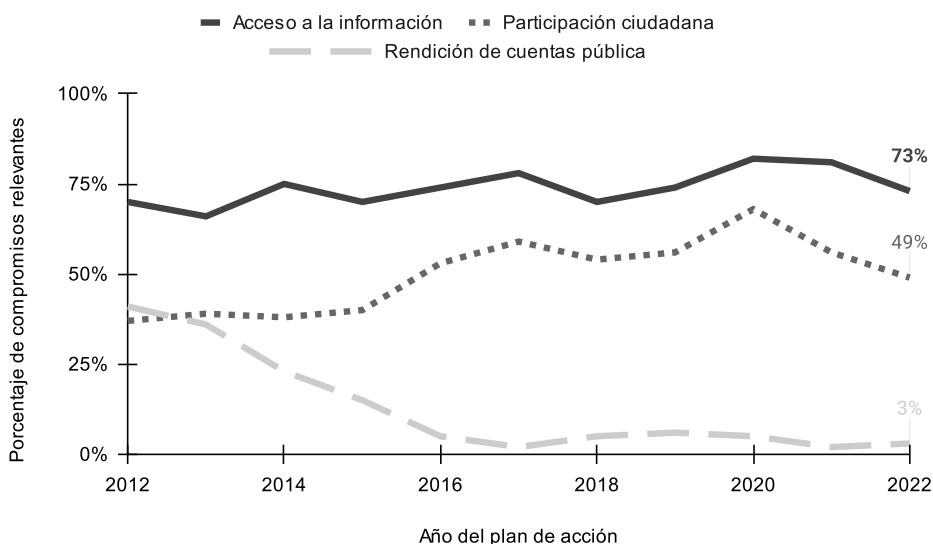
¹³ Consulte los detalles sobre la operacionalización de esta variable aquí: <<https://www.opengovpartnership.org/es/glossary/early-results/>>.

Relevancia a los valores de gobierno abierto

Según los Artículos de Gobernanza de OGP, los compromisos asumidos por los miembros de la Alianza deben ser claramente relevantes al acceso a la información, participación ciudadana o la rendición de cuentas pública¹⁴. Aunque hoy en día la gran mayoría de compromisos son relevantes a por lo menos uno de estos valores, algunos principios son más populares que otros. Estas diferencias, a lo largo del tiempo, se exploran en esta sección.

En general, la mayor parte de los compromisos asumidos por países de América Latina son relevantes al acceso a la información (ver Gráfico 4). Estos compromisos representan iniciativas que buscan divulgar información controlada por el gobierno, por ejemplo, la publicación de datos abiertos y la creación de portales de transparencia. Casi tres cuartas partes de los compromisos asumidos en la región pueden clasificarse bajo esta categoría, lo cual es similar a la media mundial.

Gráfico 4. La mayoría de los compromisos de OGP de América Latina buscan mejorar el acceso a la información



Nota: las categorías no son mutuamente excluyentes. Un compromiso puede ser relevante a varios principios.

Fuente: elaboración propia.

¹⁴ Artículos de gobernanza, OGP, 2022, <<https://www.opengovpartnership.org/es/articles-of-governance/>>.

Por otra parte, más o menos la mitad de los compromisos incluyen elementos participativos. Esto refleja un aumento ligero con el tiempo, ya que solo un tercio de los compromisos de la región se podían considerar relevantes a la participación ciudadana en los primeros años de OGP. Además, cabe destacar que la cifra actual es mayor que en cualquier otra región de OGP, lo que resalta el impulso en materia de participación en la región, no solo en el marco de los procesos de cocreación como se describió anteriormente, sino también como un objetivo concreto de los compromisos asumidos.

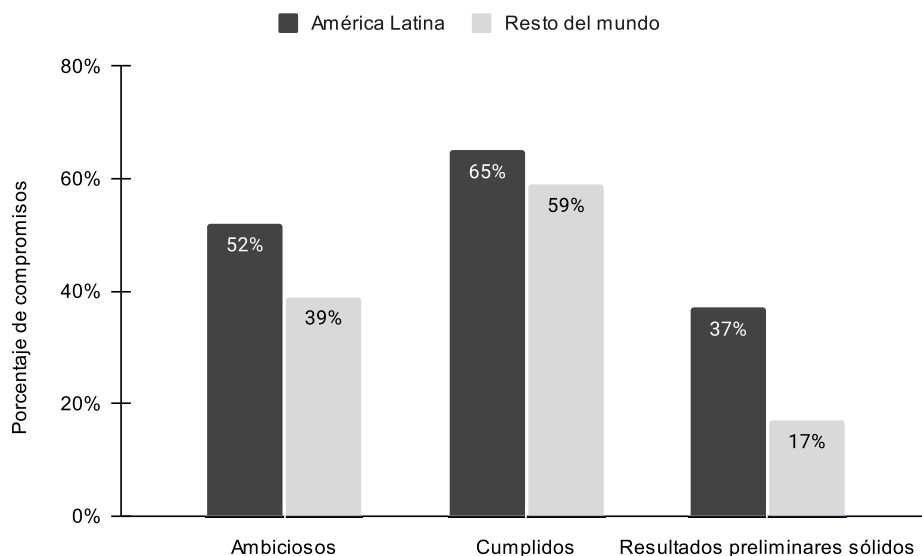
La rendición de cuentas pública destaca como un principio de gobierno abierto poco fomentado en los compromisos de la región. De hecho, solo el 3 % de los compromisos recientes son relevantes a este valor, que incluye reglas, regulaciones y mecanismos para exigir que los funcionarios públicos justifiquen sus acciones, actúen sobre las denuncias y acepten la responsabilidad por el incumplimiento de leyes o compromisos. La carencia de compromisos en esta materia es un fenómeno global, aunque los países de América Latina han asumido el menor número de compromisos en este ámbito que cualquier otra región de OGP.

Calidad y desempeño de los compromisos

Tres de las métricas más importantes evaluadas por el IRM incluyen la ambición, el cumplimiento y los resultados preliminares de los compromisos. La ambición se refiere al potencial del compromiso, según el texto del compromiso y el estado actual en el país, para generar resultados, de ser implementado plenamente. El cumplimiento y los resultados preliminares, en cambio, se evalúan luego del período de implementación. El cumplimiento indica el grado de ejecución de los hitos incluidos en el compromiso, mientras que los resultados preliminares se refieren a los cambios concretos en la práctica de gobierno generados como resultado de las actividades implementadas.

Según las evaluaciones del IRM, los compromisos de OGP asumidos por los países de América Latina son más ambiciosos, son mejor implementados y generan más resultados que los compromisos de otras regiones (ver Gráfico 5). El contraste se aprecia especialmente en los niveles de ambición y resultados preliminares, este último siendo más del doble en los países latinoamericanos en comparación con los demás países.

Gráfico 5. Los compromisos de OGP muestran un mejor desempeño en América Latina que en otras regiones



Nota: incluye ponderación por país y plan de acción.

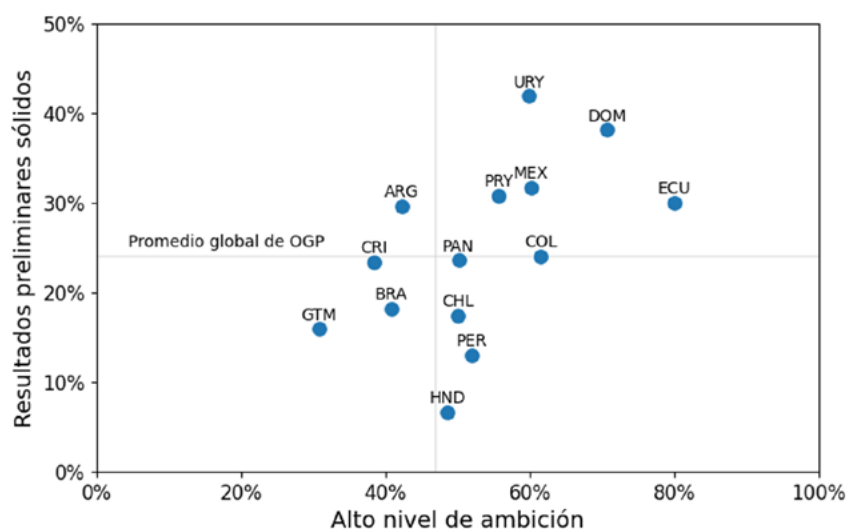
Fuente: elaboración propia

Aunque identificar las causas subyacentes del rendimiento de los compromisos en la región va más allá del ámbito de este capítulo, investigaciones anteriores indican que los fuertes niveles de ambición y cumplimiento son, en sí mismos, factores importantes en la generación de resultados preliminares. El informe global de signos vitales demostró que estas dos métricas representan los dos predictores más importantes de los resultados preliminares. Por ejemplo, un plan de acción que incluye solo compromisos ambiciosos obtiene, en promedio, 33 % más de resultados preliminares que aquellos sin ningún compromiso ambicioso. Este fenómeno puede explicar, al menos parcialmente, los niveles de resultados preliminares en América Latina.

Sin embargo, cabe mencionar que los niveles de ambición, cumplimiento y resultados preliminares varían considerablemente por país. Como se ha documentado anteriormente, existe más variación entre países que a lo largo del tiempo. El Gráfico 6 muestra la variación en los niveles medios de ambición y resultados preliminares de los países de América Latina. Se observan dos hallazgos importantes:

1. *Correlación entre ambición y resultados*: como se mencionó más arriba, existe una fuerte correlación entre los niveles de ambición y resultados preliminares. Cuanto más ambiciosos son los compromisos, más probable es que obtengan resultados concretos.
2. *Valores superiores a la media global*: la mayoría de los países se encuentran en el lado derecho de la gráfica, lo cual indica que están por encima de la media global de ambición. De la misma manera, muchos países se encuentran en la parte superior, que demuestra los fuertes niveles de resultados en la región.

Gráfico 6. Los niveles de ambición y resultados preliminares varían por país¹⁵



Fuente: elaboración propia.

El análisis hasta aquí parece dar a entender que todos los planes de acción y compromisos son similares, ya que se comparan entre países. La realidad es más complicada. Cada compromiso tiene un enfoque y un alcance distinto. La sección que sigue explora estas diferencias, específicamente las áreas de política diversas que atienden los compromisos.

¹⁵ Nota: los valores nacionales representan el nivel promedio de ambición y resultados preliminares a lo largo de todos los planes de acción nacionales. Incluye ponderación por plan de acción.

ÁREAS DE POLÍTICA

Los miembros de OGP abordan una gran variedad de temas en sus planes de acción. Esto se debe en gran parte al modelo operativo de la Alianza, en el que cada miembro define el contenido de su plan según las prioridades determinadas durante el proceso de coreación. Así, los miembros de OGP, tanto en América Latina como a nivel mundial, han promovido reformas relacionadas con temas diversos, desde la transparencia en los asuntos ambientales a la justicia abierta.

En la presente sección se exploran los datos relacionados a estos temas. Más concretamente se profundiza en tres áreas relevantes:

- *Alcance temático de los planes de acción*: las tendencias en materia de diversidad de los planes de acción contemplando áreas de política y sectores.
- *Áreas de énfasis*: los temas más comunes en los planes de acción y cómo se compara América Latina con otros países de OGP.
- *Áreas de mejor desempeño*: las áreas de política que reflejan los compromisos más ambiciosos y con los mejores resultados preliminares.

Alcance temático de los planes de acción

Todos los compromisos presentados a la Unidad de Apoyo de OGP son revisados y etiquetados según sus áreas temáticas de relevancia. De esta manera OGP ha recopilado datos detallados sobre los temas que abarcan todos los compromisos.

Más concretamente, la Unidad de Apoyo distingue entre dos tipos de temas: 1) áreas de política, y 2) sectores. Las áreas de política se refieren a las herramientas específicas de gobierno abierto, por ejemplo, contrataciones abiertas, auditorías, transparencia de beneficiarios finales o protección de denunciantes¹⁶. Los sectores, por su parte, se refieren a las áreas de la sociedad en las que se aplican aquellas herramientas, por ejemplo, el sector de justicia, educación o salud¹⁷. Cabe notar que las áreas de política y los sectores son transversales, por ejemplo, existen muchos compromisos con el objetivo de esta-

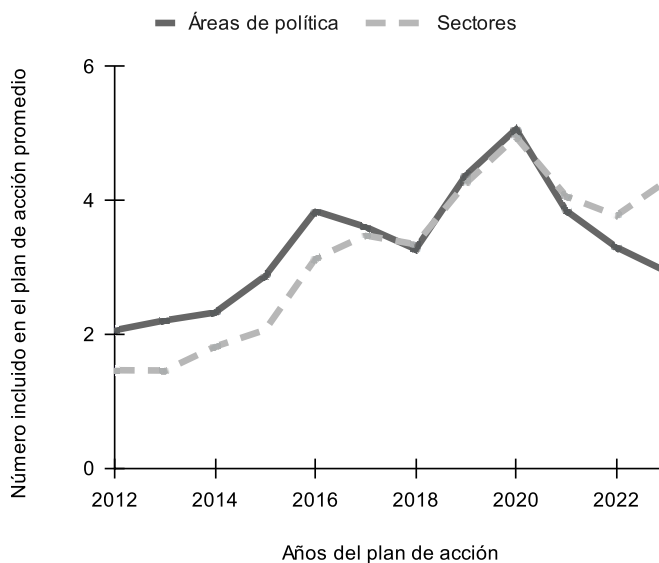
¹⁶ Consulte las áreas de política que la «Unidad de Apoyo de OGP» analiza aquí: <<https://www.opengovpartnership.org/es/glossary-cat/policy-areas/>>.

¹⁷ Los sectores incluidos en este análisis son: acceso a la justicia; justicia abierta; actividades policiales y penitenciarias; medio ambiente y clima; industrias extractivas; derechos territoriales y planificación espacial; agua y saneamiento; ciudadanía e inmigración; inclusión

blecer contrataciones abiertas en el sector extractivo, auditorías en el sector de salud o protecciones de denunciantes en el sector de justicia¹⁸. Usando esta información como base, se puede determinar la diversidad de los planes de acción, es decir, el número de áreas de política y sectores que se ven reflejados en los compromisos.

Con este método, se observa que los planes de acción de OGP de América Latina se han vuelto más diversos con el tiempo (ver Gráfico 7). De hecho, un plan de acción actual con diez compromisos abarca, en promedio, tres áreas de política y más de cuatro sectores. Esta última cifra representa el doble de lo que se observaba en los primeros años de OGP cuando los planes de acción se concentraban en pocos temas, sobre todo la gobernanza electrónica (*e-Government*) y los datos abiertos. Cabe destacar además que los planes de acción de la región abarcan más sectores que los planes de otros países en OGP.

Gráfico 7. Los planes de acción de OGP de América Latina han incrementado su diversidad



Nota: los datos hacen referencia a un plan de acción nacional promedio con diez compromisos. Incluye la media acumulada a dos años para representar los ciclos bianuales del plan de acción.

Fuente: elaboración propia.

digital; educación; salud y nutrición; infraestructura y transporte; inclusión económica; ayuda externa; medios y telecomunicaciones; tecnología científica; seguridad pública.

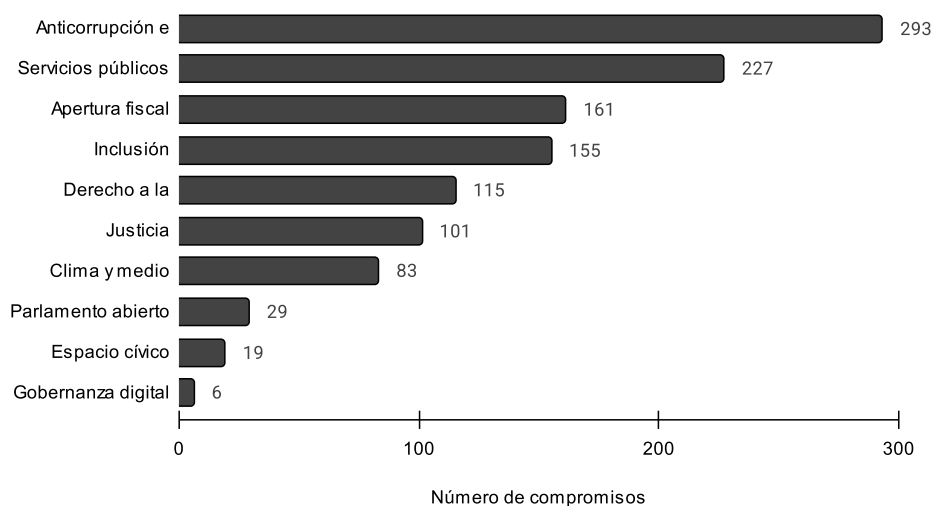
¹⁸ Asimismo, algunos compromisos no especifican los sectores afectados, mientras que otros especifican varios.

Más allá de las tendencias y las comparaciones, la pregunta natural que surge es: *¿Cuáles son estas áreas de política que abarcan los planes de acción de la región?* La siguiente sección aborda esta pregunta.

Áreas de énfasis

La medida en la que los países de América Latina atienden diferentes temas varía de manera significativa. El Gráfico 8 muestra el número de compromisos relacionados con diferentes temas relacionados con el gobierno abierto, sin importar si son áreas de política o sectores. Los temas visualizados no son exhaustivos, pero dan una idea de la variación temática de los compromisos. Al igual que a nivel mundial, áreas tales como la anticorrupción, los servicios públicos y la apertura fiscal han sido recurrentes en los planes de acción desde que se estableció OGP en 2011¹⁹. Otros, como la gobernanza digital y el parlamento abierto, representan campos emergentes.

Gráfico 8. El enfoque temático de los compromisos de la región varía ampliamente.



Nota: se incluyen compromisos desde el establecimiento de OGP en 2011.

Fuente: elaboración propia.

¹⁹ Para más detalle sobre los temas más comunes en los planes de acción a nivel mundial, consulte el «Tablero de datos de OGP», disponible aquí: <<https://www.opengovpartnership.org/es/data-dashboard>>.

Al entrar en más detalle, se observan claras diferencias entre el enfoque de los compromisos asumidos por países en América Latina y aquellos de los demás países. Algunas de las discrepancias más significativas se ilustran en el Gráfico 9. Algunos temas que son más comunes en América Latina que en otras regiones merecen una discusión más profunda:

- *Justicia*: América Latina representa la región más activa en el ámbito judicial, sobre todo en materia de justicia abierta (Falla, 2021). La mitad de los países de la región²⁰ están implementando compromisos sobre justicia abierta (frente a tan solo una cuarta parte del resto de países de OGP).
- *Medio ambiente*: los países de América Latina han asumido más compromisos en materia ambiental que cualquier otra región, entre los cuales se destacan varios relacionados con la implementación del Acuerdo de Escazú²¹. El porcentaje de planes de acción de la región que han abordado el medio ambiente (70 %) es el doble de la cifra correspondiente para el resto de la Alianza (35 %). Además, el 90 % de países latinoamericanos están implementando un compromiso actual en la materia.
- *Subnacional*: a diferencia de otras regiones, todos los países de América Latina han asumido por lo menos un compromiso que involucra a actores locales. Cabe recalcar que este análisis no incluye planes de acción locales, por ende, esto significa que muchos compromisos locales están siendo integrados directamente en los planes de acción nacionales. Este punto, sumado al hecho de que la región tiene el mayor número de miembros locales de OGP, muestra el impulso visto en materia de gobierno abierto a nivel local en la región.
- *Inclusión*: en los últimos años se observan cada vez más compromisos que atañen a comunidades marginadas, sobre todo en temas de género, y el foco de la actividad se encuentra en América Latina. Los países de la región han asumido más compromisos que cualquier otra región en todas las dimensiones de inclusión que la Unidad de Apoyo de OGP

²⁰ Aquí solo se consideran países que tienen planes de acción vigentes. Cinco de los 14 países de la región están en la fase de cocreación, por lo que no están implementando compromisos actualmente.

²¹ *Gobierno abierto y el Acuerdo de Escazú*, OGP, 14 de abril 2023, disponible para consulta en este enlace: <<https://www.opengovpartnership.org/es/documents/open-government-and-the-escazu-agreement/>>.

monitorea: género, LGBTQIA+, personas con discapacidades y juventud²².

Por otro lado, algunos temas son menos comunes en los planes de acción de la región que en los demás países de OGP. Estos temas incluyen:

- *Anticorrupción*: pese a la necesidad acuciante de tomar medidas para combatir la corrupción en la región²³, relativamente pocos compromisos en la materia figuran en los planes de acción, al menos en comparación con el resto de la Alianza. Por ejemplo, la región es la menos activa en cuanto a compromisos sobre la protección de denunciantes y los beneficiarios finales. Solo un país de la región²⁴ está implementando un compromiso en este último campo en un plan de acción vigente. Por otra parte, ningún país de la región está implementando un compromiso en materia de declaraciones patrimoniales.
- *Espacio cívico*: de la misma manera, pocos países han asumido compromisos destinados a fortalecer las libertades fundamentales. Si bien es cierto que esta es una tendencia mundial²⁵, solo un país de la región está implementando un compromiso relacionado con el espacio cívico en un plan de acción vigente, lo cual representa el porcentaje más bajo de países comprometidos en esta materia de todas las regiones de OGP.

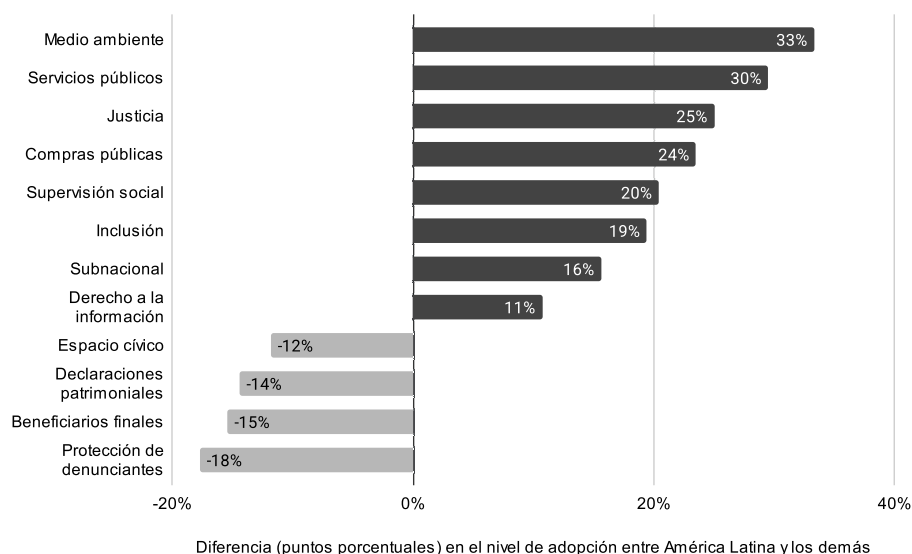
²² *Inclusión en OGP: análisis de los compromisos sobre personas con discapacidades, jóvenes y la comunidad LGBTQIA+*, OGP, junio de 2022, <<https://www.opengovpartnership.org/es/inclusion-in-ogp-a-closer-look-at-commitments-around-people-with-disabilities-youth-and-the-lgbtqia-community/>>.

²³ *Alianza para el Gobierno Abierto, enlaces rotos: datos abiertos para promover la rendición de cuentas y combatir la corrupción*, 2022, <<https://www.opengovpartnership.org/es/broken-links>>.

²⁴ Ver los compromisos actuales de Ecuador, disponibles aquí: <<https://opengovpartnership.org/es/members/ecuador/commitments/ec0019>> y <<https://opengovpartnership.org/es/members/ecuador/commitments/ec0020>>.

²⁵ Ver el compromiso actual de Honduras, disponible aquí: <<https://opengovpartnership.org/es/members/honduras/commitments/hn0084>>.

Gráfico 9. Los temas abordados por los compromisos de la región son diferentes de aquellos asumidos por otros países



Nota: el nivel de adopción se define como el porcentaje de todos los planes de acción desde 2011 que contienen por lo menos un compromiso relevante al tema.

Fuente: elaboración propia.

Temas de mejor desempeño

Los temas incluidos en los compromisos de OGP no solo varían en su popularidad sino también en su desempeño. Aunque es difícil generalizar debido a los tamaños de muestras muy pequeñas, algunos temas tienden a producir mejores resultados que otros. Los temas que muestran el mejor desempeño según los niveles de ambición y resultados preliminares están listados en la Tabla 2.

Se puede constatar que, como se mencionó en la sección anterior, la región sobresale en lo que se refiere a compromisos de justicia abierta. Por otra parte, quizás no resulte sorprendente que, aunque existen pocos compromisos que buscan fortalecer el espacio cívico, los que sí están en los planes de acción son bastante ambiciosos.

Tabla 2. Los temas notables en la región según algunas métricas clave

Lugar	Más ambiciosos			Más resultados preliminares		
	Tema	%	N.º	Tema	%	N.º
1	Espacio cívico	81	13	Derechos de tierras	67	10
2	Agua y saneamiento	77	20	Industrias extractivas	41	12
3	Derechos de tierras	72	13	Agua y saneamiento	40	8
4	Auditorías	67	14	Datos abiertos	40	57
5	Responsabilidad social	66	51	Justicia abierta	39	18

Nota: se muestra el número de compromisos que son ambiciosos u obtuvieron resultados preliminares en cifras absolutas y como porcentaje de todos los compromisos evaluados.

Fuente: elaboración propia.

Cabe mencionar además que algunos temas son cada vez más comunes en los planes de acción de la región (ver la Tabla 3). Aunque nuevamente los tamaños de las muestras son pequeñas, aquí la tendencia es clara: los compromisos con elementos de inclusión son cada vez más comunes en América Latina, por ejemplo, aquellos que buscan consultar a personas con discapacidades o incorporar una perspectiva de género en la toma de decisiones. Otra observación es que los países de la región vienen impulsando una agenda de Estado abierto. Más allá de las reformas en el sector de la justicia, las ramas legislativas de la región están ahora asumiendo cada vez más compromisos en materia de gobierno abierto, además de las instituciones independientes, como son las agencias de acceso a la información, órganos de los derechos humanos e instituciones de control.

Tabla 3. Los temas de más rápido crecimiento en los planes de acción

Tema	Porcentaje de planes de acción con compromisos (%)	
	2011-2020 (n = 53)	2021-2023 (n = 12)
Género	34	83
Personas con discapacidades	19	67
Juventud	26	50
Parlamento abierto	23	42
Gobernanza digital	6	25

Nota: los planes de acción deben incluir por lo menos un compromiso relevante para ser considerados en los porcentajes.

Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES

Este capítulo muestra que los países de OGP en América Latina, en muchos aspectos, se encuentran entre los países líderes de la Alianza en cuanto a la promoción de procesos innovadores de cocreación y el impulso de compromisos ambiciosos que abordan desafíos sociales clave. Sin embargo, a pesar de los avances, el análisis también revela retos, tanto en el proceso de OGP como en el contenido de los compromisos.

La pregunta que surge, por ende, es por qué. ¿Cuáles son las causas de las tendencias regionales? Algunas explicaciones posibles incluyen la historia de participación ciudadana en la región, el liderazgo político de alto nivel y un fuerte intercambio de buenas prácticas a nivel regional. Aunque esta línea de investigación va más allá del alcance de este capítulo, representa el camino hacia adelante para futuros estudios en el marco de OGP. Aun así, los hallazgos presentados en este capítulo, en conjunto, presentan un panorama de los logros y desafíos hasta la fecha de los países de la región en materia de su participación en OGP. Para finalizar se resumen algunas conclusiones específicas que se desprenden del análisis, agrupadas por las tres secciones del capítulo.

Participación de la sociedad civil

- *Qué se encontró:* los procesos de cocreación de la región están entre los más colaborativos de la Alianza y siguen mejorando. La gran mayoría de países han establecido foros multiactor y están colaborando con la sociedad civil en la definición de compromisos. Sin embargo, varios gobiernos aún no otorgan respuestas justificadas a las y los participantes en los procesos de cocreación.
- *Qué implica:* si bien se han establecido los espacios de diálogo, aún se debe mejorar los procesos de retroalimentación y, por ende, la rendición de cuentas, tanto durante los procesos de desarrollo de los planes de acción como durante los procesos de implementación, con énfasis en diálogos iterativos mediante los cuales la sociedad civil y el gobierno juntos establecen prioridades y forjan soluciones. Las evaluaciones nuevas del IRM, que abarcan indicadores más detallados sobre los procesos participativos²⁶, entre ellos si existió un mecanismo

²⁶ Más detalles sobre el nuevo proceso del IRM están disponibles aquí: <<https://www.opengovpartnership.org/es/irm-guidance-overview/>>.

para obtener insumos de una variedad de actores y si la sociedad civil pudo acompañar el proceso de implementación, permitirán, más adelante, identificar aspectos específicos por mejorar.

Planes de acción y compromisos

- *Qué se encontró:* los compromisos asumidos por países de la región son, en general, más ambiciosos, mejor implementados y muestran más resultados preliminares que aquellos de otros países. Sin embargo, el desempeño de los compromisos varía de manera significativa según el país. Además, aunque varios compromisos incluyen elementos participativos, muy pocos buscan crear mecanismos concretos que permitan al público exigir la rendición de cuentas. De hecho, la gran mayoría de compromisos aún representan iniciativas de transparencia.
- *Qué implica:* los compromisos de la región se beneficiarían de un mayor énfasis en medidas de rendición de cuentas que el público pueda activar, sea por medio de defensores públicos, mecanismos de reclamo o procesos judiciales, ya que las iniciativas de transparencia, por sí solas, no serán suficientes para hacer que los gobiernos sean más responsables ante la ciudadanía²⁷. Por otra parte, aunque el desempeño de los compromisos de la región se destaca en comparación con otros países de OGP, aún existe un amplio margen de mejora. Por ejemplo, más o menos la mitad de los compromisos son ambiciosos y una tercera parte de ellos obtienen resultados preliminares, lo cual significa que muchos compromisos aún no producen resultados tangibles en materia de gobierno abierto.

Áreas de política

- *Qué se encontró:* los planes de acción de la región se vuelven cada vez más diversos. En comparación con los demás países, los países de América Latina han promovido en mayor medida reformas relacionadas con el medio ambiente, la justicia y la inclusión de comunidades marginadas, sobre todo en materia de género. Sin embargo, en general

²⁷ Recomendaciones específicas sobre cómo fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas se pueden encontrar en el informe de OGP sobre la materia (2022), titulado *Rendición de cuentas para la renovación democrática* (en inglés), disponible aquí: <<https://www.opengovpartnership.org/es/documents/justice-policy-series-part-iii-accountability-for-democratic-renewal/>>.

se observan pocos compromisos sobre áreas específicas de anticorrupción, tales como los beneficiarios finales y las declaraciones patrimoniales, así como sobre la defensa de libertades fundamentales.

- *Qué implica*: los planes de acción de la región abarcan una amplia gama de áreas de política y sectores de la sociedad. Aun así, no siempre afrontan los problemas más urgentes, como son la corrupción y la protección de las y los periodistas, activistas y las y los defensores de los derechos humanos. Ante el lanzamiento del nuevo «Desafío de gobierno abierto» de OGP (*Open Gov Challenge*)²⁸, se espera que los miembros de la región diseñen, junto con la sociedad civil, compromisos nuevos y más ambiciosos que aborden estos desafíos complejos pero prioritarios, entre ellos la transparencia del cabildeo y del financiamiento político, el fortalecimiento de órganos de supervisión del derecho a la información y el acceso a los servicios legales.

REFERENCIAS

- Berliner, Piotrowski e Ingrams (2022). *El poder de las alianzas de gobierno abierto: replanteando la reforma de gobernanza multiactor* (en inglés), disponible aquí: <<https://direct.mit.edu/books/oa-monograph/5506/The-Power-of-Partnership-in-Open>>.
- Falla López, Renzo (2021). *Los signos vitales de OGP: una revisión de 10 años de datos*, diciembre de 2021. <<https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/02/Vital-Signs-Full-Report-Spanish.pdf>>.
- Falla López, Renzo (2021). «Justicia Abierta en Open Government Partnership: logros y retos en América Latina», en M. Heller, A. Herrero e I. Selwood (coords.), *Hacia una agenda global de Justicia Abierta: experiencias de América Latina*. Editorial Jusbares.

²⁸ *Alianza para el Gobierno Abierto, Open Gov Challenge*: <<https://www.opengovpartnership.org/es/the-open-gov-challenge/>>.

GOBIERNO ABIERTO EN LA REGIÓN, ¿SE CUMPLIÓ LA PROMESA?: REFLEXIONES DESDE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS OEA

María Fernanda Trigo

Directora del Departamento para la Gestión Pública Efectiva
de la Organización de los Estados Americanos (OEA)

Mike Mora

Consultor del Departamento para la Gestión Pública Efectiva Organización
de la Organización de los Estados Americanos (OEA)

Resumen:

El capítulo analiza la implementación del concepto de Gobierno Abierto en América Latina durante la última década, enfocándose en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la colaboración, en especial desde el trabajo que ha impulsado la Organización de los Estados Americanos (OEA), que ha sido clave en promover este paradigma, con el fin de fortalecer las instituciones democráticas y mejorar la gestión pública. Se destacan los avances en políticas de datos abiertos, las leyes de acceso a la información y nuevas iniciativas tecnológicas, como portales de datos y plataformas de participación. Sin embargo, persisten desafíos, como la falta de continuidad en las reformas debido a cambios de gobierno, brechas tecnológicas y la necesidad de involucrar a más sectores de la población. A pesar de los logros, el capítulo concluye con que aún queda mucho por hacer para que los principios de Gobierno Abierto se implementen completamente en la región y generen mayor confianza ciudadana.

Palabras clave:

Gobierno Abierto, Latinoamérica, Democracia, Gestión Pública, Datos abiertos, acceso a información, rendición de cuentas.

DEMOCRACIA Y GOBIERNO ABIERTO

En los últimos 10 años, la Organización de los Estados Americanos (en adelante, OEA) ha adoptado el concepto de Gobierno Abierto como un paradigma de la gestión pública que ha permitido enfocar más puntualmente los esfuerzos de la Organización en cuanto a su trabajo hacia el fortalecimiento de las instituciones públicas. La promoción y fortalecimiento de los principios de transparencia, rendición de cuentas, colaboración y participación se convirtieron en los ejes centrales del trabajo de la Secretaria General de la OEA, a través del Departamento para la Gestión Pública Efectiva, en cuanto al fortalecimiento institucional y la modernización del Estado.

Esto en un contexto regional donde, uno de los mayores desafíos para los gobiernos está en el *ejercicio de la democracia*, en contar con un Estado que funcione, una «democracia que entrega» y que pueda atender y responder de manera transparente, eficiente y efectiva las demandas ciudadanas. Esto es un elemento esencial para el fortalecimiento de la legitimidad de origen de los gobiernos democráticamente electos —sean cual sean su orientación político-ideológica o sus objetivos nacionales estratégicos—.

La satisfacción con la democracia es uno de los indicadores para ver si justamente las democracias de la región están transmitiendo sus beneficios a la ciudadanía. Siguiendo con lo señalado en el informe de Latinobarómetro de 2023, vemos un vínculo directo entre el desempeño del gobierno y la satisfacción de la ciudadanía con la democracia. Según este informe, solo el 28 % de la ciudadanía encuestada estaba satisfecha con la democracia en 2023. Esto se debe en gran parte en cómo las y los ciudadanos evalúan e interactúan con el gobierno. Específicamente, se basa en la habilidad del Gobierno para solucionar los problemas concretos de la ciudadanía, en la provisión de servicios públicos de calidad y en atender de manera transparente y efectiva las demandas ciudadanas (Latinobarómetro, 2023).

Asimismo, vemos en este informe que a la ciudadanía lo que le importa es que le resuelvan sus problemas. Ante la pregunta «No me importaría que un gobierno no democrático llegara al poder si resuelve los problemas» quienes responden «muy de acuerdo» y «de acuerdo» aumentan del 44 % en 2002 al 54 % en 2023. La ausencia de solución a los problemas tiene a la mitad de la población dispuesta a aceptar condiciones no democráticas para solucionarlos. Esto es preocupante y demuestra la necesidad de atender las necesidades ciudadanas y fortalecer las instituciones públicas para que provean servicios públicos de calidad de una manera transparente, efectiva, eficiente y participativa.

Es por lo que el concepto de Gobierno Abierto adquiere relevancia. La participación ciudadana es fundamental para el «ejercicio de la democracia». Una ciudadanía involucrada en la generación de consensos y búsqueda de soluciones a los problemas de sus comunidades se apropia del ejercicio democrático y participa directamente de un diálogo democrático, colaborando con sus gobernantes y ejerciendo sus deberes ciudadanos.

Por otra parte, el tema de transparencia es esencial para la generación de confianza ciudadana en las instituciones públicas. Dado que, en esta última década, hemos sido testigos de una serie de escándalos de corrupción que han golpeado a prácticamente todos los países de la región, la desconfianza ciudadana, no solo en los políticos, pero también en las instituciones públicas, ha aumentado. Este es uno de los factores que ha afectado negativamente al apoyo a las democracias.

Ante este panorama, la inclusión de los principios de gobierno abierto en los procesos de desarrollo e implementación de políticas públicas presenta una vía para abordar estos desafíos y trabajar en el fortalecimiento de la confianza y credibilidad ciudadana en las instituciones públicas.

Los gobiernos se desempeñan hoy en un entorno complejo con múltiples actores donde existe una combinación de desconfianza, mayor participación, empoderamiento ciudadano, y demanda de inclusión. Este contexto presenta desafíos en el ejercicio de la democracia, y es por lo que las y los gestores públicos, servidores civiles y la ciudadanía son llamados a colaborar para construir la democracia del futuro con base en un gobierno transparente, efectivo, colaborativo y participativo.

EVOLUCIÓN DE LA AGENDA INTERAMERICANA EN GOBIERNO ABIERTO

El enfoque de gobierno abierto ha sido progresivamente abordado, en esta última década, por los gobiernos de la región a través de distintos mandatos emanados de las Cumbres de las Américas, las Cumbres Iberoamericanas, y las Asambleas Generales de la OEA.

En cuanto al proceso de Cumbres de las Américas, en la VI Cumbre, realizada el 2012 en Colombia, se hacía una breve referencia a los principios de participación, transparencia y rendición de cuentas, en el marco de los compromisos sobre el acceso y uso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, alentando a que éstas sean empleadas para optimizar la gestión de asuntos gubernamentales y la lucha anticorrupción. En el mandato de la VII Cumbre, celebrada en Panamá el 2015, además de recalcar la impor-

tancia de la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas, se introduce el concepto de gobierno abierto, en tanto debe promoverse como herramienta para lograr mayor transparencia, mejor gestión pública, y, por ende, el fortalecimiento de la democracia.

Para la VIII Cumbre, realizada el 2018 en Perú, América Latina había sido fuertemente sacudida por distintos escándalos de corrupción, siendo el más importante el caso de Lava Jato al exponer una red regional de sobornos. Ante ello, el tema central de la Cumbre fue «Gobernabilidad democrática frente a la corrupción», estableciéndose en el Compromiso de Lima hasta cincuenta y siete (57) acuerdos para mejorar y fortalecer la transparencia y la lucha contra la corrupción en las Américas. Estos compromisos reiteran ampliamente los principios del gobierno abierto, con precisiones importantes como: cultura de transparencia (fortalecimiento de valores democráticos y cívicos), selección y conducta de los servidores públicos, prevención de conflictos de intereses, mecanismos de control social, contrataciones y compras públicas, órganos de transparencia y acceso a la información pública, entre otros. Cabe precisar que hay compromisos directamente orientados a la implementación de políticas y planes nacionales de gobierno abierto, gobierno digital y datos abiertos, así como al desarrollo del Programa Interamericano de Datos Abiertos (PIDA), en el marco de la OEA, para favorecer la apertura de información con el objetivo de prevenir y combatir la corrupción.

En cuanto a los compromisos emanados de la última Cumbre de las Américas, celebrada el 2022 en Estados Unidos, se reafirma la importancia de continuar con el cumplimiento de todo lo estipulado en el Compromiso de Lima, incluyendo algunas adiciones como: integrar los compromisos originados de las Cumbres y otros foros en los Planes de Acción Nacionales de la Alianza para el Gobierno Abierto, fortalecer la cooperación jurídica internacional en la lucha anticorrupción, incluir a los jóvenes en la formulación de soluciones encaminadas a prevenir y luchar contra la corrupción, entre otras. Asimismo, desde el enfoque de transformación digital para las Américas, se insta a acelerar la digitalización del gobierno en favor de la transparencia, eficiencia y rendición de cuentas, destacando también la importancia de la inclusión digital para impulsar la participación ciudadana a través de las herramientas y canales puestos a disposición.

En el marco de las Cumbres Iberoamericanas, coordinadas por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), el enfoque de gobierno abierto y sus principios ha venido ganando espacio en las declaraciones desde hace más de una década, siendo la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA) (2016), el instrumento de referencia más completo para su aplicación. Promovida por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

(CLAD), la CIGA no solo reafirma los pilares, sino que también define diez principios y componentes complementarios que orientan de forma más concreta las estrategias y acciones que los países deben emprender, para así encaminarse hacia el logro de una noción más amplia y de mayor servicio a la ciudadanía: el Estado Abierto.

Los postulados de la CIGA también se señalan en la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública (2018) como parte integrante de las recomendaciones para fomentar valores y principios éticos en las instituciones públicas.

Por su parte, la OEA, a través de sus Asambleas Generales, empieza a referirse al Gobierno Abierto desde su resolución del 42.º período ordinario de sesiones (2012), donde se reconocía la importancia del establecimiento de la Alianza para el Gobierno Abierto en el marco de la lucha contra la corrupción, hasta la reciente inclusión de lo relativo a inteligencia artificial en la búsqueda de un gobierno abierto, digital, inclusivo y transparente (2022 y 2023). El enfoque de gobierno abierto ha evolucionado ampliamente ante el surgimiento de nuevas tecnologías y la necesidad de las administraciones públicas de digitalizar la provisión de servicios públicos.

Entre 2012 y 2018, las resoluciones se refirieron principalmente al gobierno abierto como enfoque orientador de la administración pública para prevenir y combatir la corrupción, inicialmente resaltando el aspecto de acceso a la información pública, para luego asociarlo también como parte de los esfuerzos por el fortalecimiento de la gestión pública, siendo el Departamento para la Gestión Efectiva (DGPE/OEA) la instancia encomendada a apoyar a los Estados Miembros, que así lo soliciten, en la implementación de políticas nacionales de gobierno abierto, gobierno digital, y datos abiertos, entre otros. Estos mandatos se incluyen en la resolución sobre Fortalecimiento de la democracia, vinculando así los valores del Gobierno Abierto al fortalecimiento de la democracia.

Durante el 49.º período (2019), se aprueba el PIDA, planteando 14 acciones específicas para los Estados Miembros, 11 para la Secretaría General de la OEA y 1 dirigida a los socios estratégicos (cooperación internacional). Al año siguiente, en el contexto de pandemia por COVID-19, se vuelve a recalcar la importancia del gobierno abierto y su implementación, pero adicionalmente incidiendo en lo indispensable que es para la respuesta y recuperación ante la crisis sanitaria, refiriéndose a los datos abiertos, transparencia presupuestaria y fiscal, compras y contrataciones públicas, registro público de proveedores del Estado, entre otros.

Asimismo, en el período 51.º, se vuelve a subrayar la importancia de que los Estados Miembros se involucren activamente en los compromisos planteados en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, incidiendo en el aspecto de cocreación con la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil. Además de ello, una adición importante que se recalca en éste y el período siguiente es la de inclusión y alfabetización digital. Se insta a promover estrategias que permitan a las personas adquirir conocimientos y habilidades para ejercer sus derechos y obligaciones desde el entorno digital, para que así accedan al engranaje de mecanismos de participación ciudadana.

Ya lo había dicho el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, hace diez años, «el Gobierno Abierto se encuadra en un contexto más amplio sobre la calidad de la democracia asociado a la promoción de la gobernabilidad, la buena gestión, los valores democráticos, el fortalecimiento de la institucionalidad política y la participación ciudadana» (Insulza, 2013). Es por eso por lo que, desde ese entonces, la SG/OEA ha adoptado la promoción de los principios de Gobierno Abierto como su misión para el fortalecimiento de la gestión pública en sus Estados miembros, contribuyendo para que las instituciones públicas sean más transparentes, efectivas y cuenten con mecanismos de participación ciudadana.

Durante la última década, los países latinoamericanos han logrado avances significativos en la promoción de principios y prácticas de gobierno abierto. Se han producido varios avances clave, que reflejan un compromiso creciente con la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración entre los gobiernos y la sociedad civil.

TENDENCIAS, AVANCES, Y RETROCESOS

Avances, retrocesos, tendencias y obstáculos pueden derivarse de un análisis sencillo del conjunto de más de 60 informes narrativos acerca de prácticas en materia de gobierno abierto presentadas por instituciones públicas, a nivel nacional, federal y local, de los Estados miembros de la OEA como candidatas al reconocimiento de «práctica innovadora» en el ámbito del Premio Interamericano en la Gestión Pública Efectiva (PIGEP) que realiza el Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE), con periodicidad anual, desde el 2012.

En base a este conjunto de experiencias, se presentan algunos aspectos notables de la evolución del gobierno abierto en América Latina.

La primera mitad de la primera década de este siglo XXI estuvo caracterizada por esfuerzos en traducir y adaptar los principios del gobierno abierto

emanados desde el mundo desarrollado —en especial de la Unión Europea y países de la OECD— en marcos normativos capaces de definir, garantizar y especificar los derechos de la ciudadanía, las modalidades de acceso a la información pública, antes cubierta de secretismo, y los lineamientos para la disposición de datos públicos de una manera inteligible e interoperable. Con este propósito, muchos países de América Latina introdujeron reformas legislativas y políticas nacionales para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas con base en las leyes modelo impulsadas por la OEA. Varios países han aprobado leyes que garantizan el acceso a la información —tales como la Ley de Acceso a la Información de Brasil (2011) y, un poco más adelante, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de México (2014), que fortaleció el derecho de los ciudadanos a solicitar información a los organismos públicos—.

Arrancar desde normas legales y/o administrativas sobre transparencia cobraba sentido una vez que, por medio del reconocimiento del acceso a la información como un derecho, los legisladores entregaban a la ciudadanía un importante mecanismo de presión y control social de los negocios y decisiones públicas potencialmente mitigador de los casos de corrupción revelados por iniciativas como la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y la Operación Lava Jato de Brasil. El impacto del avance de la transparencia y la rendición de cuentas sobre los indicadores nacionales de percepción y la integridad pública —más allá de los grandes escándalos de corrupción— es, todavía, un ejercicio evaluativo que sigue pendiente de conclusiones definitivas.

Aunque, en muchos países, las reformas legales tengan resultados generosos en materia de reconocimiento de derechos, las administraciones públicas enfrentaban (y siguen enfrentando) enormes retos para abordar en forma y tiempo el influjo de innumerables y diversas peticiones ciudadanas debido a la brecha de capacidades técnicas y tecnológicas para la gestión de datos. Estas brechas quedan evidentes en la presentación progresiva de una segunda generación de experiencias identificadas por el PIGEP: las llamadas «iniciativas de datos abiertos».

A partir de la segunda mitad de la década, gobiernos de toda la región han lanzado iniciativas de consolidación, sistematización y oferta de datos abiertos en formato digital, haciendo que amplios conjuntos de datos gubernamentales sean más accesibles y utilizables para ciudadanos, investigadores y empresas. Los portales de datos y los sistemas de información se han generalizado como el nuevo normal en materia de datos abiertos para administraciones de todos los niveles políticos-administrativos y funciones especializadas de la gestión pública. Ejemplos de estas iniciativas son los proyectos emanados de la ini-

ciativa *OAS Open Government Fellowship*, tales como la plataforma para monitorear el progreso en la construcción de obras públicas de infraestructura; o la plataforma de datos abiertos para visibilizar información y desarrollar estándares sobre seguridad ciudadana, el Portal de Informaciones y Datos Abiertos sobre Catastro y Registro de Propiedades (2013) de la Alcaldía de Sao Paulo y el Sistema Integrado de Informaciones de la Área Social – SIIAS del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay, estos últimos ganadores del PIGEP en 2015.

Sin embargo, la novedad de la disponibilidad digital de una agobiante cantidad de múltiples datos públicos contrastaba con la capacidad limitada de los usuarios interesados en «traducir» datos en información útil para la mejora de las políticas públicas y la provisión de servicios. Faltaba contemplar el factor humano.

No es sorpresa el hecho de que, en las innovaciones en gobierno abierto identificadas a partir de la segunda mitad de la década (2015-2020), el elemento relativo a la participación ciudadana está más presente en las experiencias innovadoras. Queda evidente los esfuerzos de las administraciones públicas de la región para involucrar a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, más allá de la escucha y la deliberación pública. Elementos de diseño y experimentación colaborativa involucrando grupos de beneficiarios y usuarios, surgen como el «nuevo normal» de la participación. Ejemplos de esta tendencia hacia la centralidad del beneficiario/usuario son el Programa Integrado de Atención a la Mujer Embarazada «Mãe Coruja» del Gobierno del Estado de Pernambuco en Brasil (2017) y el Programa BA Elige, de movilización de vecinos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2016). Del mismo modo, aunque de forma muy tímida y embrionaria, empiezan a identificarse experiencias innovadoras informadas por los recientes desarrollos de las ciencias comportamentales, con el uso de intervenciones y ensayos aleatorios controlados o «RCT» (*randomized controled trials*) para aislar, identificar y mitigar desvíos inadvertidos de racionalidad de individuos y grupos de beneficiarios que resultan en pérdida de efectividad de programas públicos —un ejemplo más de la centralidad en el factor humano—.

A partir del 2020, la colaboración multinivel e interinstitucional emerge como un elemento característico de la innovación pública. Entre las experiencias identificadas en diversas categorías del PIGEP, los problemas públicos empiezan a ser abordados desde una perspectiva compleja que requiere de la movilización y coordinación simultánea de distintos niveles administrativos, distintas jurisdicciones, distintos públicos, agentes y estructuras administrativas, organizados en diversos esquemas de gobernanza colaborativa. Esta tendencia a la colaboración puede identificarse tanto en el surgimiento de

experiencias innovadoras llevadas a cabo por consorcios intermunicipales y alianzas público-privadas, como también por la presencia más frecuente de actores «netamente privados», como la comunidad de negocios, asociaciones profesionales, clubes empresariales, sindicatos y grupos de interés e identidad. Ejemplos de esta tendencia son la iniciativa TUKUY RIKUY para la cooperación interinstitucional en el sistema de alerta temprana de inconformidades del sector eléctrico (2019), liderado por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) de Perú en colaboración con concesionarios privados de energía y minerías, universidades y centro especializados, proveedores de tecnologías y comunidades indígenas, y las diversas iniciativas público-privadas de respuesta no-sanitaria en respuesta a la crisis del COVID-19 (2020), documentadas por la OEA en su repositorio Post COVID-19¹.

A pesar de los avances, los desafíos persisten. Las brechas en la implementación, los recursos insuficientes, las instituciones débiles y la resistencia y los desincentivos al cambio dentro de los sistemas burocráticos continúan obstaculizando la plena realización de los principios de gobierno abierto. La inestabilidad política en algunos países también ha afectado la continuidad de las reformas de gobierno abierto, una vez que compromisos adoptados por gobiernos salientes ante iniciativas regionales como el OGP son vistos con suspicacia por las administraciones entrantes.

Si bien se han logrado avances en la promoción de principios y prácticas de gobierno abierto en América Latina durante la última década, se necesitan esfuerzos sostenidos para superar los desafíos y garantizar la implementación efectiva de estos principios en toda la región. En este sentido, es posible identificar algunas acciones-clave para dar consecuencia práctica a los principios de transparencia, participación y colaboración para la gobernanza abierta. En lo relativo a la transparencia, es urgente incentivar la creación de herramientas (aplicaciones, *softwares*, inteligencia artificial) que traduzcan datos en conocimientos útiles para la toma de decisión pública. Para esto, es preciso incentivar el surgimiento de un ecosistema de emprendedores tecnológicos dedicados a la solución de problemas públicos basados en evidencia empírica. En lo relativo a la participación, es urgente educar a la ciudadanía para una participación propositiva, responsable y consecuente en dilemas públicos cada vez más complejos, evitando que la energía ciudadana sea solo canalizada para la protesta callejera. Finalmente, en lo relativo a la colaboración, es urgente superar la suspicacia del aparato burocrático sobre la proximidad entre agentes públicos y privados. El desafío es diseñar modelos de gobernanza de

¹ <<https://www.oas.org/ext/en/main/covid-19/Repository/category/oas-initiatives>>.

alianzas público-privadas que permitan contemplar el protagonismo de agentes privados (empresas, cooperativas, universidades, NGO, colectivos) en la provisión y entrega colaborativa de servicios preservando el interés público, el bien común, y reduciendo los riesgos de captura regulatoria por grupos de intereses particulares.

APORTES DESDE LA OEA

Desde la OEA se ha contribuido al desarrollo de algunos marcos normativos claves para el gobierno abierto como son: la Ley modelo de Acceso a la Información Pública, que ha sido base para muchas leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública en varios países; las Políticas Nacionales para el acceso y publicación de datos abiertos, y las Estrategias de Gobierno Digital.

Principalmente, el trabajo de la OEA para la promoción del Gobierno Abierto se ha concentrado en dos áreas: a) Promover y fortalecer una cultura de gobierno abierto como un paradigma de la gestión pública, donde se resalta el rol de las instituciones públicas, y también de la sociedad civil; y b) Promover y fortalecer capacidades técnicas en datos abiertos porque este es un instrumento clave para la transparencia, colaboración y participación.

Para promover una cultura de gobierno abierto en la administración pública, es clave contar con la voluntad política desde el más alto nivel de Gobierno, al igual que los cuadros medios y el funcionariado público que está en contacto con la ciudadanía. Es por lo que, desde su Escuela de Gobierno, la OEA ofrece distintas ofertas de capacitación sobre Estrategias de Gobierno Abierto y Datos Abiertos, para funcionariado público, de todo nivel, y para sociedad civil. Tratamos de crear agentes de cambio en las instituciones públicas y en distintos sectores de la sociedad civil para que propaguen el mensaje y ayuden a generar esta cultura de transparencia y participación. Un ejemplo de este tipo de iniciativas es el Fellowship de la OEA en Gobierno Abierto que se ha implementado del 2015 al 2018 con tres ediciones regionales y una edición nacional en Honduras. El resultado de la implementación de esta iniciativa es una red de jóvenes agentes de cambio compuesta por líderes de distintos países, que ejercen influencia y promueven los principios de gobierno abierto en sus instituciones, comunidades y además influyen en los debates regionales y las soluciones comunes a distintos temas. Por ejemplo, contamos con fellows OEA de Gobierno Abierto que son o han sido designados en cargos directivos en sus gobiernos en distintas áreas, en organizaciones de la sociedad civil, en organismos internacionales, en gobiernos locales y en el sector privado. Otros y otras fellows continúan implementando proyectos de gobierno abierto, que

fueron desarrollados durante o derivaron del Fellowship y que recibieron fondos semilla para su ejecución. La red de fellows se mantiene activa y muchos de ellos y ellas participan en los debates internacionales y nacionales sobre Gobierno Abierto.

Por otra parte, hace 10 años que llevamos a cabo el Premio Interamericano de Innovación en la Gestión Pública (PIGEP) que incluye una categoría de Gobierno Abierto. Cada año recibimos cerca de 25 postulaciones de gobiernos nacionales y locales sobre experiencias innovadoras en este campo. Esto nos ha permitido dar seguimiento a lo que se está haciendo en la región en cuanto a gobierno abierto, ver la evolución de las experiencias, incentivar la innovación permanente, reconocer el trabajo del funcionariado público y sistematizar estas experiencias a través del Observatorio de Innovación en la Gestión Pública que pone a disposición del público estas experiencias de instituciones públicas en formato de casos de estudio.

Para generar una cultura de Gobierno Abierto, las iniciativas impulsadas desde la OEA han puesto énfasis en trabajar para crear un ambiente favorable para la implementación de experiencias de Gobierno Abierto fortaleciendo la construcción de estrategias y los procesos de cocreación y colaboración; promoviendo mecanismos de seguimiento y evaluación de políticas públicas; y promoviendo la participación ciudadana. La generación de una cultura de Gobierno Abierto requiere esfuerzos conjuntos, marcos normativos sólidos y una visión compartida de la transparencia y la participación en la gestión pública.

En cuanto a la promoción y fortalecimiento de los datos abiertos, este tema ha demostrado ser muy práctico y efectivo para el afianzamiento de la apertura de gobierno. Los datos abiertos entendidos como un proceso doble donde, por un lado, se estructuran y publican conjuntos de datos gubernamentales fuente, crudos, en formatos accesibles; y por otro se aprovecha para generar valor sobre estos, por parte de terceros, en forma de soluciones, aplicativos, o nuevos servicios y productos.

De forma temprana con el surgimiento de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) y con el apoyo de organizaciones y mecanismos que permitieron acelerar la agenda de datos abiertos en la región, los datos abiertos encontraron en el continente americano una de las regiones más vibrantes del mundo para su avance. En el 2013 con el Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional de Canadá (IDRC) y la colaboración de la OEA, surge la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA), la cual se constituyó en un motor importante para la investigación en la materia y la dinamización del ecosistema regional de datos. La apertura de datos se expandió, acompañada de una proliferación importante de portales y políticas de datos, y los ahora

populares hackáthones. Todo esto influyó a una época afluente en innovación en política pública basada en evidencia.

El avance de los datos abiertos no fue fortuito. El valor que recobraban los datos abiertos en la vida pública era central a la agenda regional de la segunda década del siglo XXI. Rápidamente la región conectó el valor de los datos abiertos a la transparencia, a la rendición de cuentas, y a la eficiencia gubernamental. Los datos abiertos se convirtieron en la forma de traducir, en concreto, la voluntad de gobierno por transparentar sus actividades.

A su vez, se multiplicaron los compromisos de datos abiertos en los planes de acción nacionales de gobierno abierto ante la Alianza de Gobierno Abierto, muchos de estos llamando al desarrollo de políticas nacionales en la materia; así como también para hacer más transparentes y eficientes las compras gubernamentales; o para el desarrollo en temas de uso y aprovechamiento de datos abiertos de clima en sectores como agricultura, ganadería, y pesca; de transporte para hacer más eficiente y limpia la movilidad en las grandes ciudades; o de infraestructura pública a nivel de gobiernos locales para atender necesidades de servicios y espacios públicos en las ciudades.

En este sentido, se ha dado un aprovechamiento y uso valiosos de los datos abiertos en distintos sectores a través de aplicaciones como «A Tu Servicio» en el sector salud en Uruguay para que la ciudadanía pueda tomar decisiones informadas para elegir al prestador integral de salud de su preferencia, o AGRONET en agricultura en Colombia (Red de información y comunicación del sector agropecuario colombiano), o El QEDU en Educación; una herramienta que busca mejorar la calidad del aprendizaje en la educación brasilera estimulando el debate público entre periodistas, maestros, familias y alumnos, con datos del Ministerio de Educación.

Desde la OEA se ha contribuido al avance de esta agenda a nivel regional y nacional a través de tres líneas de trabajo: a) Capacitación; b) Asistencias técnicas; y c) Promoción de la agenda regional. En capacitación, la OEA desarrolló el curso de introducción a los datos abiertos que se imparte desde el 2015, a través de la Escuela de Gobierno, habiendo entrenado a centenares de funcionarios públicos y participantes de la sociedad civil. A través de los años, la OEA ha impartido ediciones abiertas al público en general y ediciones cerradas para instituciones gubernamentales puntuales, como ha sido el caso de la Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico de Guatemala; la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información de Panamá, o la Dirección General de Ética e Integridad de República Dominicana. Estas capacitaciones, no solo contribuyen a aumentar el nivel de conocimiento acerca de los datos abiertos, sino que buscan que el público participante genere proyectos e iniciativas prácticas para aplicación en sus instituciones como resul-

tado de los procesos formativos. Es indispensable continuar sensibilizando y formando funcionarios públicos y sociedad civil en los años venideros para continuar aprovechando los beneficios de la publicación de datos gubernamentales y su aprovechamiento en la región; en particular, promoviendo la cultura de la calidad de los datos, para que estos cuenten con los atributos necesarios y puedan ser aprovechados, a través de las tecnologías emergentes que se alimentan de ellos, para el bien común y mejorar la calidad de vida de la población.

En materia de asistencias técnicas, el DGPE ha concentrado sus esfuerzos en apoyar a gobiernos de la región en el desarrollo de sus políticas nacionales de datos abiertos mediante procesos participativos con distintos actores sociales. Estos procesos han sido decisivos para el avance de las estrategias nacionales de datos abiertos de países de la región, promoviendo, además, la colaboración interinstitucional. Las iniciativas de generación de política pública, apoyadas por la OEA, buscan aportar las directrices básicas sobre las cuales se desarrolle la estrategia nacional de datos, desde la armonización normativa, la definición de roles y perfiles institucionales, la preparación técnica para la apertura, hasta las competencias y otros parámetros de publicación y aprovechamiento.

A la fecha, la OEA ha apoyado 7 procesos de generación de políticas nacionales de datos abiertos, en lo que es considerada la primera generación de políticas de datos en la región (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú, y República Dominicana), y se encuentra brindando apoyo en la actualización de la política de datos abiertos de Guatemala hacia el 2024. Si bien los procesos de generación de políticas nacionales de datos abiertos en América Latina han sido exitosos, es oportuno indicar que su implementación continúa siendo un desafío. Esto lo corrobora los resultados presentados por el barómetro global de datos abiertos, en su edición del 2021², en el cual la categoría de evaluación sobre «Gobernanza» para América Latina y el Caribe, que incluye los avances en marcos normativos, es la segunda con mejor promedio, mientras que las categorías de disponibilidad, impacto y uso de datos se mantienen rezagadas.

Otra de las áreas que han tenido un importante avance, en los últimos años, es la apertura y uso de datos en la prevención y combate a la corrupción. Tal como se mencionó anteriormente, la Cumbre de las Américas del 2018 dio vida a importantes compromisos de gobernabilidad democrática frente a la corrupción, incluyendo el desarrollo de un programa interamericano de datos

² Referencia: Barómetro Global de Datos, 2021: análisis regional: <<https://globaldatabarometer.org/wp-content/uploads/2022/05/GDB-Report-Spanish.pdf>>.

abiertos para prevenir la corrupción (PIDA), aprobado posteriormente por la Asamblea General de la OEA en 2019. Este Programa se desarrolló, en el marco de la OEA, en un proceso de cocreación con organizaciones de la sociedad civil.

El PIDA es el primer acuerdo político de alto nivel en materia de datos abiertos de la región. La OEA continúa impulsando su implementación al igual que la publicación, uso, y aprovechamiento de los datos abiertos para combatir la corrupción. En este sentido, la OEA ha desarrollado una guía interamericana de implementación de datos abiertos frente a la corrupción para facilitar la adopción del PIDA por parte de los gobiernos.

Por otra parte, la OEA apoya a la dinamización del ecosistema regional multisectorial de datos abiertos a través de la realización, desde el 2013, de las conferencias regionales de datos abiertos (Abrelatam-Condatos), que reúne a funcionarios de gobierno y representantes de la sociedad civil; y la creación y facilitación del grupo de trabajo regional de datos abiertos, en el marco de la Red Interamericana de Gobierno Digital.

Los aprendizajes han sido valiosos y el crecimiento y madurez del ecosistema también. Este mecanismo regional de conferencias regionales de datos abiertos combina liderazgos de gobierno y de sociedad civil en un impulso sincronizado de la agenda, e impactando positivamente los esfuerzos regionales técnicos y políticos de datos abiertos. Este ecosistema no solo ha crecido en número, sino que se ha vuelto más técnico y especializado. En un principio, los diálogos sostenidos eran sobre los conceptos, los principios, y los requerimientos técnicos de los datos abiertos; hoy, cumplida la primera década de estas conferencias, los diálogos transitan por buscar soluciones concretas a problemas públicos con datos abiertos, o en desarrollar políticas públicas basadas en evidencia, o cómo promover tecnologías emergentes desde los datos abiertos de la mano no solo de los expertos en datos, sino de un conglomerado multisectorial más amplio y diverso.

DESAFÍOS PENDIENTES DE LA AGENDA DE GOBIERNO ABIERTO

A pesar de los importantes avances en materia de Gobierno Abierto y datos abiertos, aún persisten muchos desafíos, entre los que se destacan la falta de continuidad en las políticas de Gobierno Abierto debido a los cambios de gobierno. Los cambios de agendas, de prioridades y de autoridades, a todo nivel, requieren de un constante esfuerzo de capacitación que demanda recursos y dedicación. Otro aspecto de atención es lograr que las políticas y porta-

les nacionales se implementen y permanezcan vigentes en el tiempo. La apertura no termina con la publicación de los conjuntos de datos en el portal nacional, ni con la aprobación de un decreto de política, o en el caso regional, con la aprobación del PIDA. La apertura debe continuar su cause, principalmente asegurando el uso y aprovechamiento de los datos y que estos conecten con las agendas prioritarias de los países, ya sea en temas migratorios, de combate a la corrupción, cambio climático, o desarrollo económico. Es por eso que es necesario pasar de políticas de gobierno a políticas de Estado, con acciones de Gobierno Abierto institucionalizadas.

Por otra parte, se nota un agotamiento de la cooperación internacional que contribuye a financiar los esfuerzos para el avance de la agenda de datos abiertos, esto en parte como resultado de la reclasificación de cooperación al desarrollo por parte de países cooperantes y banca multilateral que han tenido que sortear la definición de sus agendas de cooperación ante la crisis económica suscitada por la pandemia del COVID-19, cambio climático, o la invasión de Rusia a Ucrania. También surgen nuevos temas, como la Inteligencia artificial, que atraen la atención, esfuerzos y financiamiento. Sin embargo, los avances logrados en materia de datos abiertos han contribuido a allanar el camino para abordar discusiones más avanzadas sobre la gobernanza de datos y la calidad de estos para el uso de algoritmos e inteligencia artificial, los cuales dependen de datos bien estructurados y de calidad; y de ecosistemas institucionales e intersectoriales con óptimos niveles de interoperabilidad.

La gobernanza de datos es un tema cada vez más relevante en la comunidad de datos para el desarrollo. En particular, la pandemia ha resaltado la importancia de contar con marcos sólidos de gobernanza de datos para garantizar que los institutos nacionales de estadística puedan proporcionar datos de calidad, oportunos y fiables incluso en contextos de crisis. Sin embargo, aún no existe una definición común de la gobernanza de datos, lo que puede dificultar la supervisión ciudadana y del sector público sobre el uso de los datos.

En el contexto de las Américas, hay varios desafíos que merecen atención:

1. *Definición Común*: la falta de una definición común de la gobernanza de datos puede dificultar la implementación de prácticas efectivas y la toma de decisiones informadas.
2. *Beneficios Concentrados*: la concentración de los beneficios de los datos puede exacerbar las desigualdades y la falta de supervisión adecuada.
3. *Participación Multisectorial*: es fundamental involucrar a la sociedad civil, el sector privado, la academia y otros miembros de los sistemas

estadísticos nacionales para construir una perspectiva compartida de lo que significa tener datos bien gobernados.

4. *Nuevos Desafíos*: la rápida evolución tecnológica y la creciente cantidad de datos requieren adaptaciones constantes en los marcos de gobernanza.

La gobernanza de datos en las Américas necesita abordar estos desafíos para garantizar que los datos sean utilizados de manera efectiva, transparente y ética en beneficio de la sociedad.

Esta es precisamente una de las áreas de concentración del trabajo de la OEA en los próximos años en cumplimiento de los acuerdos de Transformación Digital de la Cumbre de las Américas del 2022 y los mandatos para fortalecer la agenda regional de gobernanza de datos e inteligencia artificial de la Asamblea General de la OEA del 2023. La OEA ha impulsado la conformación de un grupo de trabajo regional de gobernanza de datos e Inteligencia Artificial (IA), integrado por 11 países, en el marco de la Red Interamericana de Gobierno Digital con el propósito de definir el marco de referencia interamericano de gobernanza de datos e IA. Este marco de referencia busca establecer un compendio de lineamientos interamericanos para la gobernanza de datos y la IA, construido colaborativamente entre gobiernos, sociedad civil, y el sector privado, observando compromisos y principios globales.

La gobernanza de datos implica la coordinación interinstitucional, semántica y técnica para que los estados interoperen con fluidez; lo cual debe ser también un requisito para la implementación de estrategias de inteligencia artificial en el gobierno. Esto es particularmente relevante para dar respuesta eficiente y efectiva en la provisión de servicios públicos a una ciudadanía más informada, demandante, y conectada. Una ciudadanía que quiere que los trámites y servicios puedan ser accedidos a través de un solo punto de acceso al Estado con facilidad y por medio de dispositivos móviles.

Ante ese escenario, los países de la región deben mejorar sus marcos de gobernanza de datos para lograr un buen desempeño de gobierno. La actualización de los marcos normativos de acceso a la información y de protección de datos personales son esenciales en ese sentido. Esto contribuirá también para que los países estén mejor preparados para enfrentar los avances de la expansión de influencias de los mercados hegemónicos de 5G y de IA que hoy en la era de la transformación digital convulsionan la geopolítica mundial.

Otro desafío pendiente es la inclusión de todos los sectores y niveles de gobierno y de la población en la implementación de la agenda de Gobierno Abierto. Que incluya a las poblaciones rurales y urbanas, a los jóvenes y a las personas mayores y de la tercera edad, a los pobres y marginados. Los prin-

cipios de gobierno abierto deben ser centrales en la forma de hacer gobierno y desarrollar e implementar políticas públicas.

La tecnología es un componente importante y habilitador, pero no debe ser un impedimento para la participación ciudadana. Es importante que toda la población tenga de alguna manera acceso a banda ancha, a dispositivos electrónicos y a capacitación para el uso de la tecnología. Es clave que todos tengan las mismas oportunidades de participación.

CONCLUSIÓN

Los principios de gobierno abierto son esenciales para la gobernabilidad democrática ya que inciden en el desempeño del gobierno, en la provisión de servicios públicos y en las respuestas a la ciudadanía.

En esta última década, el concepto de Gobierno abierto ha estado cada vez mas presente en la agenda interamericana a través de distintos acuerdos, planes de acción y resoluciones. Muchas veces, esta presencia fue parte de las respuestas regionales ante una ola de escándalos de corrupción en la región.

Las iniciativas de Gobierno Abierto en la región han ido evolucionando desde el desarrollo del marco legal y los sistemas de acceso a la información, luego al uso de la tecnología para la implementación de los portales de transparencia, hacia iniciativas centradas en el factor humano y orientadas a fomentar la participación y finalmente iniciativas más complejas hacia la colaboración interinstitucional.

El aporte de la OEA se ha dirigido a fortalecer las instituciones públicas para que sean más transparentes y participativos por lo que gran parte del trabajo se ha concentrado en fortalecer la agenda interamericana de datos abiertos. Los datos abiertos son fundamentales para lo que se viene en los próximos años, es decir el uso de la Inteligencia Artificial en la provisión de servicios públicos.

¿Se ha cumplido la promesa del Gobierno Abierto? Se puede decir que se perciben avances importantes y que aún hay mucho camino por recorrer. Si no contamos con líneas de base definidas e indicadores de impacto y monitoreo claros, será muy difícil responder a esta pregunta. Lo que si queda claro es que la implementación de los principios de Gobierno Abierto en la provisión de servicios públicos y en el desarrollo e implementación de políticas públicas basadas en evidencia, contribuyen a generar mayor confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas.

REFERENCIAS

- La Promesa del Gobierno Abierto*, Álvaro Ramírez Alujas, Andrés Hoffman y José A. Bojórquez (eds.) (2013).
- «Informe Latinobarómetro 2023: la recesión democrática de América Latina»: <<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>.
- «Compromiso de Gobernabilidad Democrática Frente a la Corrupción, Cumbre de las Américas, 2018»: <https://summit-americas.org/LIMA_COMMITMENT/Lima-Commitment_es.pdf>.
- «Resolución de Fortalecimiento de la Democracia, 49a Asamblea General de la OEA»: <<https://www.oas.org/es/49ag/>>.
- «Guía de implementación del programa interamericano de datos abiertos para prevenir y combatir la corrupción, PIDA 2021»: <<http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=2CjQkoYdGRI%3d&tabid=1814>>.
- «Programa Regional para la Transformación Digital; Cumbre de las Américas, 2022»: <https://summit-americas.org/documentos_oficiales_ixsummit/CMBRS02292S02.pdf>.
- «Barómetro Global de Datos (2022). Primera Edición Informe – Barómetro Global de Datos». ILDA: <<https://doi.org/10.5281/zenodo.6488349>>.
- «Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Colombia (2020-2022)»: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/12/Colombia_Action-Plan_2020-2022.pdf>.
- «V Plan de Acción de la República Dominicana ante la Alianza Para el Gobierno Abierto 2022-2024»: <<https://gobiernoabierto.gob.do/wp-content/uploads/2023/01/5to-Plan-de-Accion-de-Gobierno-Abierto-de-la-Republica-Dominicana-2022-2024-DIGITAL.pdf>>.
- «Política Nacional de Datos Abiertos de Ecuador»: <<https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2022/09/PoliticaDatosAbiertosEC.pdf>>.
- «Compromiso de gobernabilidad democrática frente a la corrupción, Cumbre de las Américas, 2018»: <https://summit-americas.org/LIMA_COMMITMENT/Lima-Commitment_es.pdf>.
- «Resolución de Fortalecimiento de la Democracia, 49a Asamblea General de la OEA»: <<https://www.oas.org/es/49ag/>>.
- «Guía de implementación del programa interamericano de datos abiertos para prevenir y combatir la corrupción, PIDA 2021»: <<http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=2CjQkoYdGRI%3d&tabid=1814>>.
- «Programa Regional para la Transformación Digital; Cumbre de las Américas, 2022»: <https://summit-americas.org/documentos_oficiales_ixsummit/CMBRS02292S02.pdf>.

«Barómetro Global de Datos (2022). Primera Edición Informe – Barómetro Global de Datos». ILDA: <<https://doi.org/10.5281/zenodo.6488349>>.

«Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Colombia (2020-2022)»: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/12/Colombia_Action-Plan_2020-2022.pdf>.

«V Plan de Acción de la República Dominicana ante la Alianza Para el Gobierno Abierto 2022-2024»: <<https://gobiernoabierto.gob.do/wp-content/uploads/2023/01/5to-Plan-de-Accion-de-Gobierno-Abierto-de-la-Republica-Dominicana-2022-2024-DIGITAL.pdf>>.

«Política Nacional de Datos Abiertos de Ecuador»: <<https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2022/09/PoliticaDatosAbiertosEC.pdf>>.

EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS ABIERTOS PARA EL LOGRO DE LA AGENDA 2030: AVANCES Y DESAFÍOS PARA ACELERAR SU CUMPLIMIENTO¹

Cielo Morales

Directora del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Valeria Torres

Jefa del Área de Gestión Pública y Gobierno Abierto del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Alejandra Naser

Especialista del Área Gestión Pública y Gobierno Abierto del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Resumen:

Con la aprobación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, los países se comprometieron a desarrollar nuevos esquemas de gobernanza más transparentes y participativos para enfrentar desafíos del desarrollo. Se busca avanzar hacia Estados que dialoguen, rindan cuentas y fomenten la participación de la sociedad civil, la academia y el sector privado en la creación de políticas públicas innovadoras. En este contexto, el gobierno abierto se presenta como un paradigma que promueve políticas con amplia participación ciudadana y colaboración entre actores, fomentando la innovación en todos los niveles del Estado. Gracias a la Alianza para el Gobierno Abierto y con el apoyo de la CEPAL, los países de América Latina y el Caribe han implementado estas estrategias durante más de

¹ Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la organización.

una década, acelerando el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La CEPAL ha respaldado a los gobiernos en su transición hacia un Estado abierto, promoviendo modelos de gobernanza que faciliten la transformación digital y refuercen las políticas de apertura gubernamental. En este marco, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 (ODS 16) y el enfoque de gobierno abierto son fundamentales para avanzar en la Agenda 2030, al mismo tiempo que contribuyen a enfrentar la crisis climática (ODS 13) y a lograr ciudades más sostenibles e inclusivas (ODS 11).

Palabras clave:

Agenda 2030, ODS, participación, rendición de cuentas, Gobierno abierto.

«Un gobierno eficaz, transparente, responsable y confiable, que actúe bajo el predominio de la ley, es la base de un desarrollo sostenible, no el resultado de éste».

Kofi Annan, exsecretario de las Naciones Unidas.

INTRODUCCIÓN

La Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, aprobada por todos los países miembros de las Naciones Unidas en el 2015, representa la hoja de ruta que los países han establecido para erradicar la pobreza en todas sus formas, poner fin a la discriminación y la exclusión y reducir las desigualdades que excluyen a los más vulnerables y socavan el potencial de las personas y de la humanidad en su conjunto. Es un llamado a la acción con un fuerte enfoque de derechos humanos, cuyo principio de inclusión consiste en no dejar a nadie atrás.

Su aprobación plantea la necesidad de consolidar un nuevo marco de gobernanza que permita, como se establece en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16, promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, garantizar el acceso público a la información y la adopción de decisiones inclusivas y participativas, así como la creación, en todos los niveles del Estado, de instituciones eficaces, transparentes y que rindan cuentas. En este sentido, el logro de la Agenda y de la totalidad de sus objetivos supone avanzar hacia nuevas formas del Estado que establezcan una renovada arquitectura organizativa y de gestión para la prestación efectiva, oportuna y justa de los servicios públicos y hacia un Estado dialogante que genere confianza en la ciudadanía y fomente la participación amplia de la sociedad civil, la academia y el sector privado.

Sin embargo, estas nuevas formas de Estado enfrentan el gran desafío de la desconfianza ciudadana en las instituciones. Según los datos del informe más reciente de Latinobarómetro, la confianza en las instituciones está en su punto más bajo en décadas en América Latina y el Caribe, lo que debilita el apoyo a la democracia. Este informe también indica que desde 2013 se ha incrementado la insatisfacción con la democracia del 51 % al 70 % en 2020 después de alcanzar su punto más alto en 2018 con un 72 %. Los satisfechos disminuyen del 45 % en su punto más alto en 2009 al 25 % en 2020, perdiendo 20 puntos porcentuales².

En línea con el ODS 16, el paradigma del Gobierno abierto, a través de la colaboración, innovación y el trabajo en red, representa uno de los esfuerzos de fortalecimiento institucional más importantes emprendido por los países para promover y articular políticas y estrategias transversales en materia de transparencia, acceso a la información y datos abiertos, rendición de cuentas y participación ciudadana en todos los poderes del Estado, así como también los niveles subnacionales y locales de gobierno.

La CEPAL ha venido impulsando y acompañando por más de una década a los países de América Latina y el Caribe en el diseño e implementación de políticas y estrategias de Gobierno abierto, y más recientemente de Estado abierto, así como en la cocreación de planes nacionales y subnacionales que permitan canalizar acciones bajo los principios de Gobierno Abierto, en el marco de la iniciativa multilateral denominada Alianza por el Gobierno Abierto (AGA por sus siglas en español u OGP por sus siglas en inglés), creada en 2011 en el seno de la 66.ª Asamblea General de las Naciones Unidas, y que integran en la actualidad 15 países de la región³.

Fruto de ese acompañamiento a gobiernos de todos los niveles del Estado, podemos afirmar que el Gobierno abierto constituye un motor clave para acelerar el logro de la Agenda 2030, al promover la coconstrucción de políticas públicas integrales, participativas, abiertas e inclusivas. La metodología aplicada en la construcción de los compromisos institucionales, la construcción de los planes y la institucionalidad participativa e inclusiva que los apoya y legitima puede ser transformadora frente a un futuro signado por la crisis climática, las desigualdades, la transformación digital excluyente y la incerti-

² <<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>.

³ Actualmente 76 países integran la AGA en el mundo de los cuales 15 pertenecen a la región de América Latina y el Caribe, estos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

dumbre, y en un contexto de creciente desconfianza de la ciudadanía en las instituciones públicas.

EL PILAR INSTITUCIONAL EN LA AGENDA 2030

A solo seis años del plazo establecido para alcanzar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 el más reciente informe regional de la CEPAL sobre el progreso de los ODS plantea que la región de América Latina y el Caribe ha avanzado en el logro de solo un tercio de los 17 objetivos y 169 metas de desarrollo sostenible. «Para los dos tercios restantes, el comportamiento de las metas indica la necesidad de promover una rápida implementación de políticas públicas para cambiar el rumbo de los indicadores y alcanzar los objetivos propuestos, acelerando el ritmo de mejora en algunos casos o revirtiendo la tendencia negativa en los otros»⁴.

De este modo, la CEPAL ha planteado que uno de los principales desafíos de cara al futuro es de carácter político e institucional y refiere al reto de cerrar las brechas de desempeño y legitimidad de las políticas públicas y las instituciones que las implementan. La aplicación de los principios del gobierno abierto en el diseño e implementación de las políticas públicas pueden asegurar una mayor participación e inclusión de la ciudadanía a lo largo de este ciclo pues plantean un cambio en la manera que el Estado y la ciudadanía interactúan al reconocerla como sujeto de derechos y agentes de cambio, y garantizando su derecho a participar de manera informada y efectiva en la vida pública. De hecho, el modelo de gobernanza establecido en la Alianza para el Gobierno Abierto, que implica la creación de un foro multiactor y un mecanismo de revisión independiente le da sostenibilidad y legitimidad a las políticas y planes de gobierno abierto porque recoge las aspiraciones y las necesidades reales de la ciudadanía convirtiéndolos en sujetos activos en el diseño de instrumentos de gestión pública.

De este modo, el enfoque de gobierno abierto se encuentra intrínsecamente alineado con el ODS 16 y dado los temas que aborda, es tanto un objetivo en sí mismo, como un habilitador para alcanzar todos los demás objetivos de desarrollo sostenible.

A los avances que la región muestra en cuanto al número de planes y de compromisos de gobierno abierto (75 planes y 1401 compromisos creados en

⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración* (LC/FDS.6/3/Rev.1), Santiago, 2023.

15 países de la región de 2012-2023) se suman innovaciones y reformas vinculadas a su promoción en las escalas territoriales subnacionales. En el territorio, una política, plan, programa o proyecto cocreado por una diversidad de actores, gozará de mayor respaldo y legitimidad social para su implementación.

En el año 2016 la Alianza para el Gobierno Abierto creó un proyecto piloto con el objetivo de sumar a gobiernos subnacionales a los esfuerzos globales por impulsar la apertura de los gobiernos y fortalecer las democracias. De los veinte participantes del piloto global, cinco fueron gobiernos subnacionales latinoamericanos: Jalisco (México), Buenos Aires (Argentina), Nariño (Colombia), La Libertad (Perú) y Sao Paulo (Brasil). Hoy son 104 gobiernos locales en todo el mundo que se encuentran adscritos a la AGA, de los cuales 36 pertenecen a la Región⁵.

A continuación, y para contribuir a visualizar la transversalidad del ODS 16 y del enfoque de gobierno abierto, se revisa cómo los planes de gobierno abierto de los países de la región están contribuyendo a acelerar la acción por el clima (ODS 13) y el desarrollo de ciudades y comunidades sostenibles e inclusivas (ODS 11), y se extraen algunas lecciones para asegurar que efectivamente el gobierno/Estado abierto se consolide como un motor para acelerar el logro de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

EL GOBIERNO ABIERTO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y LA ACCIÓN POR EL CLIMA (ODS 13)

Como se aprecia en los planes de acción que se han desarrollado en la región, el gobierno abierto tiene un enorme potencial para gatillar procesos en la acción climática a través de un mayor acceso a los datos, transparencia y participación pública en el desarrollo e implementación de políticas climáticas y contribuyendo así a apoyar la implementación del Acuerdo de París y las metas establecidas en el ODS 13 de acción por el clima en la Agenda 2030.

Como se aprecia en la Tabla 1, a la fecha se han registrado 43 compromisos ambientales en los planes de gobierno abierto de los países de la región que refuerzan y apoyan la implementación de los compromisos país asumidos en el Acuerdo de París y la Agenda 2030.

⁵ Véase el capítulo V del *Panorama de la Gestión Pública 2023: un Estado preparado para la acción climática* (CEPAL, 2023).

Tabla 1. América Latina y el Caribe: compromisos ambientales en los planes de acción de gobierno abierto

País	Plan	Nombre del compromiso
Argentina	3er Plan de Acción (2017-2019)	Plataforma sobre cambio climático: información para la transparencia y la acción
Brasil	4to Plan de Acción (2018-2020)	Construir de forma participativa um mecanismo transparente para avaliação de ações e políticas associadas a mudança do clima
Chile	1er Plan de Acción (2012-2014)	Participación ciudadana en materia medioambiental
	2do Plan de Acción (2014-2016)	Fortalecimiento de la democracia ambiental
	5to Plan de Acción (2020-2022)	Sistema de clasificación, medición y reporte de inversión en acción climática
	6to Plan de Acción (2023-2027)	Plan para el Acceso a Información Científica y Tecnológica sobre Cambio Climático en Chile
Colombia	2do Plan de Acción (2015-2017)	Mejorar el sistema de información ambiental.
		Buenas prácticas en el manejo del gasto público ambiental.
		Mejor acceso a servicios y trámites en justicia, salud, educación, ambiente e inclusión social.
	3er Plan de Acción (2017-2019)	Fortalecimiento de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental (MIDA)
	4to Plan de Acción (2020-2022)	Sistema de Información Ambiental (SIAC)
Costa Rica	1er Plan de Acción (2013-2014)	Realizar un foro sobre el acceso a información y participación ciudadana en la temática ambiental
	3er Plan de Acción (2017-2019)	Apertura de datos públicos en materia de cambio climático y su financiamiento.
Ecuador	2do Plan de Acción (2022-2024)	Modelo de gobernanza y democratización de la información ambiental y del recurso hídrico, para la transición ecológica

EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS ABIERTOS PARA EL LOGRO DE LA AGENDA 2030:
AVANCES Y DESAFÍOS PARA ACELERAR SU CUMPLIMIENTO

País	Plan	Nombre del compromiso
El Salvador	3er Plan de Acción (2016-2018)	Gestión participativa para la protección del medio ambiente.
Guatemala	4to Plan de Acción (2018-2020)	Sensibilizar y formar a la ciudadanía sobre los efectos de cambio climático
		Impulsar la segunda fase de la Estrategia de Adaptación Climática
	5to Plan de Acción (2021-2023)	Transparencia, rendición de cuentas y acciones de socialización para fortalecer los esfuerzos por el medio ambiente, detener el cambio climático y proteger la biodiversidad del país
Honduras	3er Plan de Acción (2016-2018)	Construcción Participativa del Plan Nacional de Cambio Climático
Jamaica	1er Plan de Acción (2021-2023)	Complete Environmental Impact Assessment (EIA) Regulations
		Update and implement the Climate Change Policy Framework
México	1er Plan de Acción (2011-2013)	Acceso a los estudios de impacto ambiental
		Gasto y Financiamiento del Cambio climático
	2do Plan de Acción (2013-2015)	Cuidado al medio ambiente basado en evidencia
		Protección participativa del medio ambiente
	3er Plan de Acción (2016-2018)	Adaptación ante el cambio climático
Paraguay	3er Plan de Acción (2016-2018)	Ambiente y recursos naturales
	4to Plan de Acción (2018-2020)	Rendición de cuentas e incidencia ciudadana en la acción climática
		Información ambiental
	5to Plan de Acción (2022-2024)	Integración y sistematización de procesos financieros y gestión de proyectos ambientales

¿SE CUMPLIÓ LA PROMESA DEL GOBIERNO ABIERTO?: BALANCE DE UNA DÉCADA,
APRENDIZAJES Y DESAFÍOS DE FUTURO EN IBEROAMÉRICA

País	Plan	Nombre del compromiso
Perú	1er Plan de Acción (2012-2014)	Acceso a cuestiones ambientales
	3er Plan de Acción (2017-2019)	Acceso a la Información ambiental y mejoramiento de los mecanismos de transparencia de información ambiental
		Fortalecimiento de espacios que congreguen al sector público, privado y sociedad civil para la concertación de propuestas de diseño, implementación y seguimiento de las políticas ambientales regionales y locales
	4to Plan de Acción (2019-2021)	Plataforma virtual de acceso a información sobre la gestión de conflictos socioambientales
	5to Plan de Acción (2023-2024)	Revisar y mejorar el marco regulatorio del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en lo referido a la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana
		Fortalecer la plataforma digital del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), con la incorporación de información del MINAM y sus organismos públicos adscritos
		Articular las plataformas del OEFA y SENACE, correspondientes a la información de certificación y fiscalización ambiental
República Dominicana	2do Plan de Acción (2014-2016)	Portal Medioambiental
Uruguay	3er Plan de Acción (2016-2018)	Puntos de Monitoreo Ambiental
		Autorizaciones Ambientales
	4to Plan de Acción (2018-2020)	Sistema Único Nacional de Gestión de Denuncias Ambientales
		Mitigación y adaptación al cambio climático: monitoreo, reporte y verificación de compromisos
	5to Plan de Acción (2021-2024)	Sistema Nacional de Gestión de Denuncias Ambientales

Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en la Guía de investigación sobre Estado Abierto (<<https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/alianza-para-el-gobierno-abierto/planes-de-accion>>) de la CEPAL.

A lo anterior se suman los compromisos incluidos en los planes de acción que buscan apoyar la implementación de los estándares establecidos en el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como Acuerdo de Escazú, cuyo objetivo es «(...) garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible» (CEPAL, 2018: 14).

Como se aprecia en la Tabla 2, cuatro países de la región han incluido compromisos de acción específicos referidos al Acuerdo de Escazú en sus planes de acción de Gobierno Abierto.

Tabla 2. América Latina y el Caribe (4 países): compromisos de Acción sobre el Acuerdo de Escazú

País	Plan	Nombre del compromiso
Argentina	5to Plan de Acción (2022-2024)	Participación pública en la toma de decisiones ambientales en el marco de la implementación del Acuerdo de Escazú en Argentina
Chile	6to Plan de Acción (2023-2027)	Compromiso N.º 9: coconstrucción y difusión del Plan de Implementación Participativa del Acuerdo de Escazú
Ecuador	1er Plan de Acción (2019-2022)	Implementación de los derechos de participación y acceso a la información ambiental (Escazú)
Panamá	4to Plan de Acción (2021-2023)	Fortalecimiento del Sistema Nacional de Información Ambiental en base a los estándares del Acuerdo de Escazú

Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en la Guía de investigación sobre Estado Abierto (<<https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/alianza-para-el-gobierno-abierto/planes-de-accion>>).

Los compromisos ambientales y climáticos siempre han existido en los planes de acción, no obstante, se ha registrado un aumento del número de este tipo de compromisos en los últimos años. De acuerdo con el Mecanismo de Revisión Independiente, los compromisos ambientales y climáticos suelen ser

más ambiciosos y alcanzan más prontamente resultados concretos que el promedio de otro tipo de compromisos⁶. Como se aprecia en las Tablas 1 y 2, estos han contribuido, o están buscando contribuir, a desarrollar plataformas abiertas de información o mejorar las existentes, fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre asuntos ambientales y el establecimiento de esquemas de gobernanza para favorecer el diálogo entre múltiples actores para abordar la crisis climática, fortalecer la democracia ambiental y sensibilizar a la población sobre el cambio climático.

EL GOBIERNO ABIERTO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y LAS CIUDADES SOSTENIBLES (ODS 11)

Los planes de gobierno abierto en América Latina y el Caribe están también acelerando la acción para lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Este es un Objetivo particularmente relevante en América Latina y el Caribe, en donde más del 80 % de la población es urbana⁷. Como se aprecia en la Tabla 3, diversos compromisos de acción incluidos en los planes de gobierno abierto apoyan este ODS.

Tabla 3. **América Latina y el Caribe (7 países): compromisos de Acción sobre Ciudades sostenibles**

País	Plan	Nombre del compromiso
Argentina	3er Plan de Acción (2017-2019)	Observatorio Abierto de Obras Urbanas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: rendición de cuentas y participación ciudadana
Brasil	2do Plan de Acción (2014-2016)	Proyecto Ciudades Digitales
Colombia	2do Plan de Acción (2015-2017)	Mejora de la transparencia y rendición de cuentas para una mejor gestión territorial
Costa Rica	3er Plan de Acción (2017-2019)	Laboratorio de innovación para ciudades sostenibles e inclusivas

⁶ Fuente: Alianza para el Gobierno Abierto (s/f.), *Environment and Climate Fact Sheet*. Disponible en: <<https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/11/Environment-and-Climate-Fact-Sheet.pdf>>.

⁷ Para más información sobre este ODS véase [en línea] <https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/ods11_c1900717_press.pdf>.

País	Plan	Nombre del compromiso
Chile	3er Plan de Acción (2016-2018)	Observatorios de instrumentos de planificación territorial y mercado del uso del suelo para informar las tendencias y transparentar la información relacionada con el desarrollo urbano del país
Honduras	4to Plan de Acción (2018-2020)	Ciudades Sostenibles y Transparencia en las Industrias Extractivas
Perú	3er Plan de Acción (2017-2019)	Planes de Transporte Urbano de principales ciudades del país elaborados e implementados con la participación de la ciudadanía

Fuente: elaboración propia a partir de la información disponible en la Guía de investigación sobre Estado Abierto (<<https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/alianza-para-el-gobierno-abierto/planes-de-accion>>)

El Observatorio Abierto de Obras Urbanas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha permitido aumentar la transparencia en la gestión de las obras urbanas a través de la publicación de datos bajo estándares internacionales, brindando información integrada y con una frecuencia de actualización continua, lo que facilita el ejercicio del control ciudadano, junto con la implementación de procesos participativos que involucren a la sociedad civil y a la ciudadanía en general.

El compromiso de Colombia, en tanto, se enmarcó en el Proyecto de Fortalecimiento Institucional, liderado por el DNP, que tenía una duración de largo plazo, con el objetivo central de profundizar la descentralización mediante la mejora de las capacidades gerenciales, institucionales y técnicas tanto del Gobierno Nacional como de los gobiernos territoriales para el cumplimiento efectivo de sus competencias.

En todos los compromisos de acción sobre ciudades sostenibles, se ha buscado mejorar la información y la rendición de cuentas y fortalecer la participación de la ciudadanía en la gestión urbana sostenible, de modo tal de desarrollar soluciones innovadoras a los problemas públicos y el establecimiento de alianzas público-privadas.

LECCIONES APRENDIDAS

La efectividad de la acción pública depende de pactos sociales que le den el necesario apoyo político, aseguren la transparencia de estas acciones y fortalezcan el funcionamiento de la democracia. En este contexto, como se ha

visto en este capítulo con los objetivos de acción por el clima (ODS 13) y ciudades sostenibles (ODS 11), el gobierno abierto permite acercar la acción pública al ciudadano y mejorar la efectividad de la gestión. Cuanto más completa y ambiciosa es la tarea, más importantes se vuelven la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana.

A más de una década de la instalación del paradigma del gobierno abierto en la región, podemos afirmar que este ha demostrado ser transformador y acelerar la implementación de la Agenda 2030. Representa un cambio de paradigma para avanzar desde la consulta a compartir poder en la toma de decisiones, dotar de mayor transparencia a las decisiones y disminuir las brechas de desigualdad que resultan o se ven agravadas por la falta de acceso a la información y de oportunidades para participar en la toma de decisiones.

El paradigma del Gobierno abierto supone que el poder se comparta y se colabore para la creación conjunta de soluciones para los problemas públicos en todos los poderes del Estado y en un marco de transparencia. Es por ello que uno de los desafíos actuales es avanzar desde del gobierno abierto al Estado abierto, de manera que este nuevo paradigma de gestión pública permee y alcance a todos los poderes del Estado. Existen experiencias en la región que muestran que ello es más que una aspiración⁸.

Asimismo, y parafraseando a Rigoberta Menchú, quien planteaba que «la democracia no es una meta que se pueda alcanzar para dedicarse después a otros objetivos. Es una condición que solo puede mantenerse si todos los ciudadanos la defienden», lo mismo sucede con el Gobierno Abierto. Es un proceso continuo, no lineal, que a medida que se avanza en su instalación plantea nuevos desafíos para su fortalecimiento.

Ejemplo de ello es que, en sus inicios, los compromisos asumidos en los planes de acción en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto respondían en gran medida a la necesidad de establecer marcos jurídicos. Ello porque disponer de marcos jurídicos sobre los derechos de acceso a la información y participación crea el deber y la responsabilidad de los gobiernos de garantizar su aplicación. Esto crea estándares y, por tanto, coherencia, previsibilidad y responsabilidad en la forma en que se conceden y ejercen los derechos. Esto no sólo beneficia a la ciudadanía, sino también a los Estados, ya que las instituciones públicas son más capaces de comprender su papel y desempeñar sus funciones.

⁸ En 2023, Chile amplió la Mesa de Gobierno Abierto creada con ocasión de la incorporación de Chile a la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011, con el objetivo de incorporar a más actores del Estado (véase la Resolución Exenta N.º 852.599 que crea la Mesa Nacional de Estado Abierto).

No obstante lo anterior, en la actualidad, incluso los países con marcos normativos robustos se enfrentan dificultades a la hora de garantizar la correcta aplicación de los mecanismos establecidos para la participación pública. En ocasiones, los mecanismos son más bien requisitos formales que auténticos procesos de cocreación y se desarrollan cuando la mayoría de las decisiones ya se han tomado. De este modo, un desafío actual de las iniciativas de gobierno abierto es asegurar la implementación efectiva de las normas establecidas para fortalecer el acceso a la información y la participación. En el contexto de la transformación digital, ello implica, por ejemplo, asegurar que el establecimiento de oportunidades para la participación en línea vaya de la mano con las estrategias para disminuir la brecha digital en la región, de modo de no dejar a nadie atrás. Un desafío permanente adicional en la región es asegurar que los principios del gobierno abierto se instalen en la gestión pública más allá de los compromisos asumidos en los planes de acción establecidos en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, de modo tal que se integren en todas las políticas y permeen toda la cultura institucional.

En este contexto, la capacitación y el fortalecimiento de capacidades al interior de la institucionalidad pública es esencial. Como han planteado diversos estudios, la actitud que los funcionarios públicos tengan hacia el valor de la transparencia y la participación es fundamental para garantizar que se logre una auténtica participación pública.

En resumen, la inclusión de la sociedad civil de manera directa en todas las etapas de la gestión como plantea el enfoque de gobierno abierto aumenta la legitimidad, aceptación y sentido de pertenencia de las decisiones, amplía la base de conocimientos al incluir la experiencia de las personas y grupos directamente afectados por una decisión, y crea entendimiento mutuo entre los distintos actores involucrados (clave para construir visiones de largo plazo que trasciendan el ciclo político). De este modo, fortalecer el enfoque de gobierno abierto en la gestión pública permite comprender mejor las necesidades de las personas directamente afectadas por las decisiones y evidenciar potenciales externalidades, prevenir conflictos (que generan pérdidas financieras y sociales), evitar fallas asociadas a la información imperfecta en la toma de decisiones y balancear los poderes fácticos (beneficios privados / males públicos), elementos esenciales para el logro de la Agenda 2030.

A más de una década de la creación de planes de gobierno abierto en la región, se aprecia un número significativo de funcionarias y funcionarios que han experimentado de primera mano cómo el acceso a la información, la participación y la cocreación conducen a mejores soluciones para los problemas públicos. El desafío es mantener el ímpetu y asegurar que el enfoque

transcienda a los planes de acción establecidos en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto y permee todo el ciclo de la política y gestión pública.

REFERENCIAS

- «Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2023), Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un Estado orientado a la acción climática».
- «Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017), Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano».
- «Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe» [en línea]: <<https://observatorioplanificacion.cepal.org>>.
- «Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Guía de investigación “Estado abierto en América Latina y el Caribe”» [en línea]: <<https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto>>.
- Naser, A. (coord.), «Gobierno abierto y ciudadanía en el centro de la gestión pública: selección de artículos de investigación», *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/114), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.
- Naser, A., Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rosales (eds.), «Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe», *Libros de la CEPAL*, n.º 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.
- Torres, V., A. Naser y E. Kaufman (coord.), «Estado abierto y gestión pública: el papel del sector académico», *Libros de la CEPAL*, n.º 163 (LC.PUB.2023-24-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023).

GOBIERNO ABIERTO PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA

David Goessmann

División de Gobierno Innovador, Digital y Abierto.
Dirección de Gobernanza Pública. (OECD)

Resumen:

Este capítulo describe los esfuerzos e iniciativas de política pública en materia de Gobierno Abierto entre los 43 países adherentes a las Recomendaciones del Consejo OCDE sobre Gobierno Abierto (2017), reconociendo el rol fundamental del gobierno abierto para fortalecer la gobernanza democrática. En base al reporte «Gobierno Abierto para Democracias más Fuertes: una Evaluación Internacional» publicado en octubre 2023 por la OCDE, este capítulo resume los avances en la aplicación de las diez disposiciones de la Recomendación sobre Gobierno Abierto para mejorar la transparencia gubernamental, la rendición de cuentas de los gobiernos, la participación ciudadana y de las partes interesadas y la protección del espacio cívico y la participación ciudadana y de partes interesadas. El informe destaca la importancia del gobierno abierto en las democracias actuales, con países adoptando políticas y prácticas para incorporar transparencia y participación ciudadana. A pesar de avances, persisten desafíos como la evaluación de iniciativas y la protección del espacio cívico, instando a acciones conjuntas para abordarlos. Finalmente, el artículo identifica principales tendencias a nivel global y presenta recomendaciones para fortalecer la gobernanza democrática por medio de un Gobierno Abierto.

Palabras clave:

Gobierno abierto, gobernanza, democracia, participación, espacio cívico.

INTRODUCCIÓN¹

El mundo se enfrenta a una era de múltiples crisis que pueden socavar la resiliencia de nuestros sistemas democráticos. En los últimos años, los países de la OCDE se han visto expuestos a diversas perturbaciones de su estabilidad social y económica, como la pandemia del COVID-19, la emergencia climática, la crisis energética y la invasión de Rusia en Ucrania. Los gobiernos han desempeñado un papel decisivo en la respuesta a estos fenómenos, pero los ciudadanos tienen dudas sobre la capacidad real de las administraciones para afrontar estos retos. Como demuestran los resultados de la Encuesta de la OCDE sobre los Factores que Impulsan la Confianza en las Instituciones públicas de 2021, solo el 41,4 % de los ciudadanos de los países de la OCDE afirma confiar en su gobierno (OECD, 2022^[1]). Aproximadamente la mitad de los ciudadanos (49,4 %) cree que su gobierno estaría preparado para hacer frente a una enfermedad contagiosa y solo el 35,5 % de los ciudadanos confía en que su país logrará reducir su contribución al cambio climático, lo que socava la legitimidad y estabilidad de las instituciones democráticas en muchos países de la OCDE.

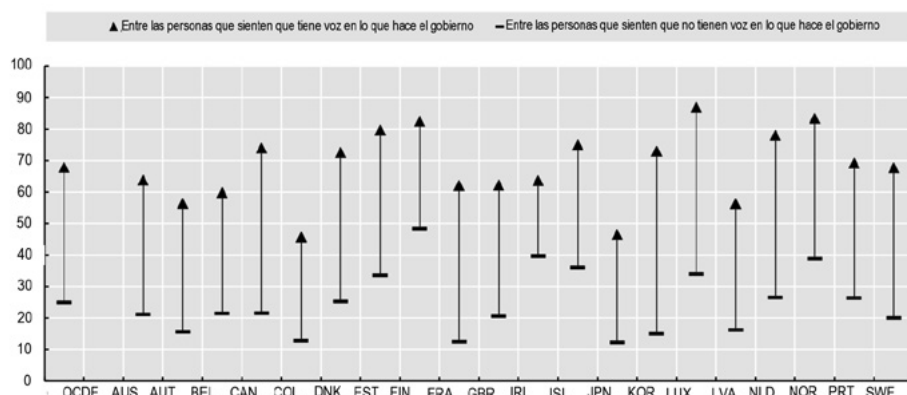
Los resultados de la Encuesta de Confianza de la OCDE confirman que las políticas y prácticas de gobierno abierto son motores clave de la confianza de los ciudadanos en su gobierno. Las personas que sienten que pueden opinar sobre lo que hace el gobierno manifiestan una mayor confianza en él (Figura 1), lo que pone de relieve que los gobiernos deben mejorar, tanto a la hora de dar voz a todas las personas como de responder a esas voces para satisfacer las expectativas cambiantes de los ciudadanos (OECD, 2022^[1]). En este contexto, la OCDE lanzó su Iniciativa para el Refuerzo de la Democracia², que proporciona orientación basada en pruebas y buenas prácticas internacionales para ayudar a los países a reforzar los valores y las instituciones democráticas.

¹ Este documento está basado en el reporte *Open Government for Stronger Democracies: A Global Assessment* (<<https://doi.org/10.1787/5478db5b-en>>), publicado originalmente en inglés en octubre 2023 por la OCDE.

² OCDE (2022), *Iniciativa de la OCDE para el Refuerzo de la Democracia*, <<https://www.oecd.org/governance/reinforcing-democracy/>>.

Figura 1. La gente confía más en el gobierno cuando siente que puede opinar sobre lo que hace

Porcentaje de encuestados que afirman confiar en el gobierno nacional (respuestas de 6 a 10 en una escala de 11 puntos) según si creen que pueden opinar sobre lo que hace el gobierno, 2021.



Nota: el gráfico presenta la distribución por países de las respuestas a las preguntas: «En una escala de 0 a 10, donde 0 es en absoluto y 10 es completamente, en general, ¿en qué medida confía en el gobierno nacional?», y «¿En qué medida diría que el sistema político de [país] permite a la gente como usted opinar sobre lo que hace el gobierno?». Aquí se muestra la proporción de encuestados que declaran confiar en el gobierno nacional (categorías de respuesta 6-10) en función de si consideran que pueden opinar sobre lo que hace el gobierno. «OCDE» presenta la media no ponderada de los países. México y Nueva Zelanda están excluidos de esta cifra, ya que no se preguntó a los encuestados sobre la confianza en el gobierno nacional. Si desea información más detallada, consulte el documento sobre el método de encuesta en <http://oe.cd/trust>.

Fuente: encuesta de Confianza de la OCDE (<http://oe.cd/trust>).

A través de la Recomendación del Consejo OCDE sobre Gobierno Abierto de 2017 (en adelante, la Recomendación), los miembros de la OCDE reconocieron el papel vital de las políticas y prácticas de gobierno abierto para fortalecer la gobernanza democrática (OECD, 2017^[2]). La Recomendación, el primer instrumento jurídico internacional en la materia, ofrece diez disposiciones sobre cómo diseñar y aplicar reformas del sector público inspiradas en los principios de transparencia, integridad, responsabilidad y participación de las partes interesadas. Estos principios se consideran catalizadores de la buena gobernanza, la democracia, la confianza y el crecimiento inclusivo (OECD, 2017^[2]).

Este capítulo resume las principales conclusiones del informe *Gobierno Abierto para Democracias más Fuertes: una Evaluación internacional*³ (OECD, 2023^[3]) publicado en noviembre de 2023. La evidencia y el análisis presentado en este capítulo refleja la información recolectada por medio de la Encuesta de la OCDE sobre Gobierno Abierto de 2020, la Encuesta de Percepción para Delegados del Grupo de Trabajo sobre Gobierno Abierto (WPOG, por sus siglas en inglés) de la OCDE de 2021, así como en numerosas revisiones de países realizadas por la OCDE en los últimos años. El capítulo entrega un resumen de los avances en la aplicación de las disposiciones de la Recomendación del Consejo OCDE sobre Gobierno Abierto en los países que se han adherido a ella, identifica principales tendencias a nivel global y presenta ocho recomendaciones para encausar los esfuerzos de Gobierno Abierto en los próximos años.

GOBIERNO ABIERTO PARA REFORZAR LA DEMOCRACIA

Los resultados de la Encuesta de la OCDE sobre los Factores que Impulsan la Confianza en las Instituciones Públicas indican que la democracia se enfrenta a importantes retos en muchos países de la OCDE. Se considera que los gobiernos no responden a las demandas de la población: solo un tercio de los ciudadanos (32,9 %) cree que su gobierno adoptaría las opiniones expresadas en una consulta pública. En promedio, solo cuatro de cada diez encuestados afirman que su gobierno mejoraría un servicio que funciona mal, aplicaría una idea innovadora o cambiaría una política nacional en respuesta a las demandas de los ciudadanos. Solo tres de cada diez afirman que el sistema político de su país les permite expresar su voz.

Consciente de estas tendencias, la OCDE lanzó en 2022 la Iniciativa para el Refuerzo de la Democracia («RDI», por sus siglas en inglés), con el doble objetivo de reforzar la gobernanza democrática en sus países miembros y socios y protegerla de las amenazas existentes y emergentes. La RDI se basa en el reconocimiento de que la gobernanza democrática es el mejor sistema para la protección y promoción de los derechos y libertades individuales y para permitir mejoras de bienestar sostenibles a largo plazo (OECD, 2022^[4]).

Ministros y representantes de alto nivel de los miembros de la OCDE, de la Unión Europea, así como de los países candidatos a la adhesión a la OCDE, se reunieron en Luxemburgo en noviembre de 2022 para proponer acciones

³ OECD (2023), *Open Government for Stronger Democracies: A Global Assessment*, OECD Publishing, Paris, <<https://doi.org/10.1787/5478db5b-en>>.

concretas con las que hacer frente a estos acuciantes retos. La reunión ministerial culminó con la adopción de la Declaración sobre el Fomento de la Confianza y el Fortalecimiento de la Democracia, en la que ministros y representantes de alto nivel se comprometieron a apoyar una serie de acciones concretas. En particular, los países adoptaron el *Plan de Acción para Mejorar la Representación, la Participación y la Apertura en la Vida Pública*⁴, en el que se esbozan áreas de actuación que constituyen el núcleo de las políticas de Gobierno Abierto, como la participación y deliberación inclusivas, la protección del Espacio Cívico y la elaboración de políticas inclusivas. Mediante la aplicación de estas medidas, las instituciones públicas pueden trabajar en pro de un gobierno más abierto y receptivo que sirva a los intereses de sus ciudadanos.

FORTALECIENDO LA GOBERNANZA PARA UN GOBIERNO ABIERTO

La siguiente sección presenta las principales tendencias de la gobernanza para la implementación de políticas e iniciativas de gobierno abierto. Las observaciones incluyen una revisión de los principios y objetivos de la política de gobierno abierto, al igual que las estrategias, marcos legales y responsabilidades institucionales que los soportan. También se identifican mecanismos de coordinación y herramientas apoyar la implementación, incluyendo el uso de herramientas digitales y datos abiertos de gobierno. La sección también identifica tendencias sobre los marcos de transparencia y de acceso a la información y destaca los mecanismos participación ciudadana y de protección del espacio cívico.

Gobierno abierto: una cultura de gobernanza integradora

La Recomendación de la OCDE sobre Gobierno Abierto define el Gobierno Abierto como «una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, responsabilidad y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento integrador» (OECD, 2017^[2]). Las iniciativas para fomentar los principios del gobierno abierto

⁴ OCDE (2022), *Declaración de Luxemburgo sobre el fomento de la confianza y el refuerzo de la democracia, Anexo B – Plan de acción para mejorar la representación, la participación y la apertura en la vida pública*, [OECD/LEGAL/0484] <<https://www.oecd.org/governance/oecd-luxembourg-declaration-action-plan-enhancing-representation-participation-and-openness-in-public-life.pdf>>.

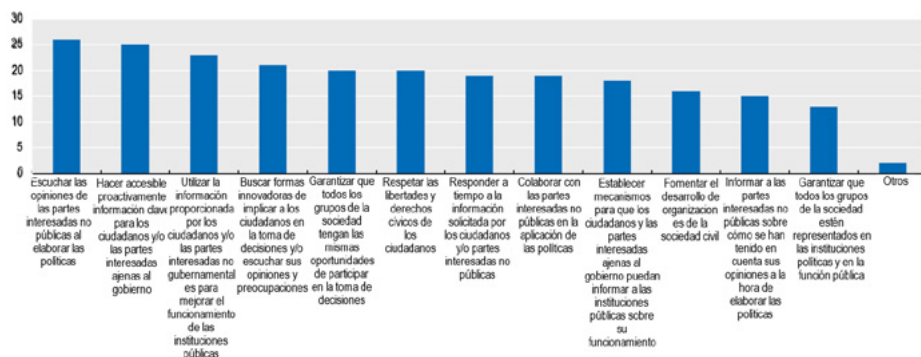
existen desde hace mucho tiempo, pero en la última década los países han empezado a concebir y aplicar estrategias más holísticas e integradas para promoverlos (OECD, 2022^[5]). Por ejemplo, los países analizados han empezado a elaborar sus propias definiciones del concepto de Gobierno Abierto, en la mayoría de los casos basándose en las definiciones promovidas por la OCDE o la Alianza para el Gobierno Abierto. Las definiciones nacionales asocian mayoritariamente el concepto de Gobierno Abierto con la transparencia (90,5 %), la rendición de cuentas (76,2 %) y la participación (76,2 %) (OECD, 2023^[3]).

Aunque las definiciones presentan matices y variaciones, todos los países comparten un objetivo general similar: hacer que la gobernanza sea más inclusiva a través de un gobierno abierto. Por ejemplo, cuando se les preguntó por las acciones de un Estado que indican su nivel de apertura, los delegados del Grupo de Trabajo sobre Gobierno Abierto subrayaron la importancia de la participación de los ciudadanos y las partes interesadas (Figura 2), seleccionando con mayor frecuencia acciones como «escuchar las opiniones de las partes interesadas no públicas a la hora de desarrollar políticas» (26 de 32 encuestados) y «utilizar la información proporcionada por los ciudadanos y/o las partes interesadas no gubernamentales para mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas» (23 de 32 encuestados).

Los datos de la Encuesta de Percepción de la OCDE de 2021 sobre Gobierno Abierto muestran que «fomentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas» es el principal objetivo político en 26 de las 32 respuestas, «aumentar la satisfacción de la gente con los servicios públicos» aparece en 25 casos y «reforzar la eficiencia y eficacia del sector público» en 22 casos (OECD, 2021^[6]). Objetivos políticos como la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el fomento del crecimiento integrador aparecieron con menos frecuencia en las respuestas de los encuestados.

Figura 2. **Dimensiones percibidas de la apertura del Estado**

En su opinión, ¿qué acciones de un Estado son los mejores indicadores de su nivel de apertura?



Nota: N = 32. Posibilidad de selección múltiple.

Fuente: OCDE (2021^[6]), encuesta de percepción para los delegados del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Gobierno Abierto.

Figura 3. **Principales objetivos políticos de las agendas de gobierno abierto**

¿Con cuál de los siguientes objetivos políticos está vinculada la agenda de gobierno abierto de su gobierno?



Nota: N=32, selección múltiple posible.

Fuente: OCDE (2021^[6]), encuesta de percepción para los delegados del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Gobierno Abierto.

Avanzando hacia enfoques estratégicos

En la mayoría de los países que respondieron, los planes de acción de la OGP han servido tradicionalmente como marco principal para avanzar y ejecutar reformas e iniciativas de gobierno abierto. Los planes de acción de la OGP constituyen series de iniciativas prioritarias orientadas a la acción y centradas principalmente en cuestiones políticas a corto plazo (Ver Tabla 1). Sin embargo, una tendencia emergente implica el desarrollo de agendas de gobierno abierto más holísticas, integradas y a largo plazo, como demuestra el creciente interés por las Estrategias de Gobierno Abierto independientes a nivel central/federal.

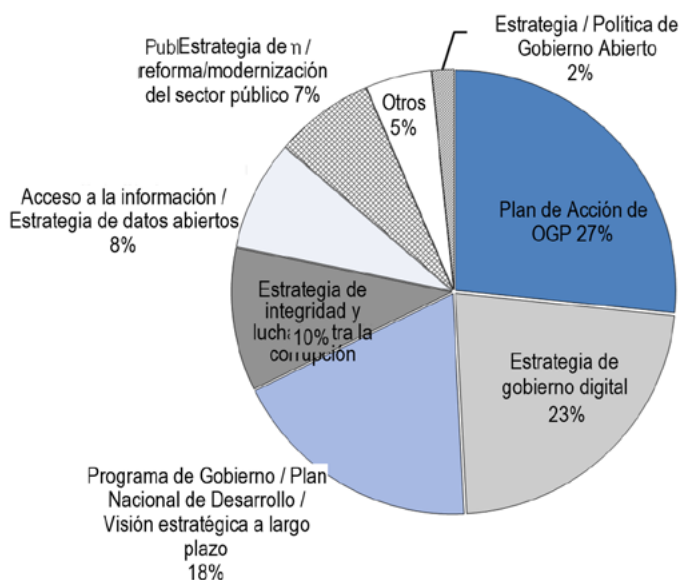
Tabla 1. **La diferencia entre una «estrategia» y un «plan de acción»**

Estrategia (o «política»)	Plan de acción (u «hoja de ruta de aplicación»)
Traduce los compromisos gubernamentales de alto nivel en objetivos políticos y prioridades de aplicación	Hace operativa una estrategia
Proporciona un marco estratégico de aplicación	Se basa en el marco estratégico para definir actividades concretas
Se aplica a todo el gobierno o a todo un sector	Se aplica a determinados actores institucionales
Esboza la visión y los objetivos de alto nivel	Incluye compromisos específicos e iniciativas destinadas a contribuir a los objetivos de alto nivel
Principales iniciativas y proyectos	Traduce las principales iniciativas y proyectos en medidas concretas de aplicación
Proporciona directrices para alcanzar los objetivos	Incluye resultados a corto plazo
Asigna recursos	Delimita cómo utilizar los recursos
Prevé mecanismos de gobernanza	Incluye una estructura de informes de progreso y un calendario cuantificable
Plazo: de medio a largo plazo (4-15 años)	Plazo: normalmente 1-2 años
Describe los KPI estratégicos y los indicadores de alto nivel	Contribuye a la recopilación de datos para indicadores de alto nivel

Fuente: OCDE (2022^[5]), adopción de un enfoque integrado para el fomento de la transparencia, la integridad, la responsabilidad y la participación de las partes interesadas: hacia una Estrategia de Gobierno Abierto, documento interno presentado al Grupo de Trabajo sobre Gobierno Abierto, <<https://web.archive.oecd.org/2023-01-18/649796-open-government-an-integrated-approach-promotion-transparency-integrity-accountability-and-stakeholders-participation.pdf>>.

34 de los 43 adherentes a la Recomendación sobre Gobierno Abierto forman parte de Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership – OGP*)⁵. En la Encuesta de la OCDE sobre Gobierno Abierto 2020 (OCDE, 2020_[4]) se pidió a los encuestados que identificaran hasta cinco documentos políticos que considerasen «los principales documentos políticos de sus países que promueven los principios del gobierno abierto». De los 124 documentos políticos presentados por 38 encuestados, la mayor parte (27 %) correspondía a los Planes de Acción de OGP (Figura 4).

Figura 4. Principales documentos políticos que promueven políticas y prácticas de gobierno abierto a nivel del gobierno central (hasta cinco por Adherente)



Nota: los datos se muestran en % de los documentos políticos. Basado en 124 documentos políticos de 38 países.

Fuente: OCDE (2020_[7]), Encuesta 2020 sobre Gobierno Abierto.

⁵ La Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership – OGP*) es una asociación internacional entre gobiernos y sociedad civil para promover el Gobierno Abierto. Lanzada en 2011 por ocho países, OGP está formada actualmente por más de 75 países de todo el mundo, un número creciente de gobiernos locales y numerosas organizaciones de la sociedad civil. Al unirse a esta asociación, los gobiernos colaboran con las organizaciones de la sociedad civil para desarrollar y aplicar Planes de Acción bienales que incluyen compromisos concretos para fomentar los principios del gobierno abierto.

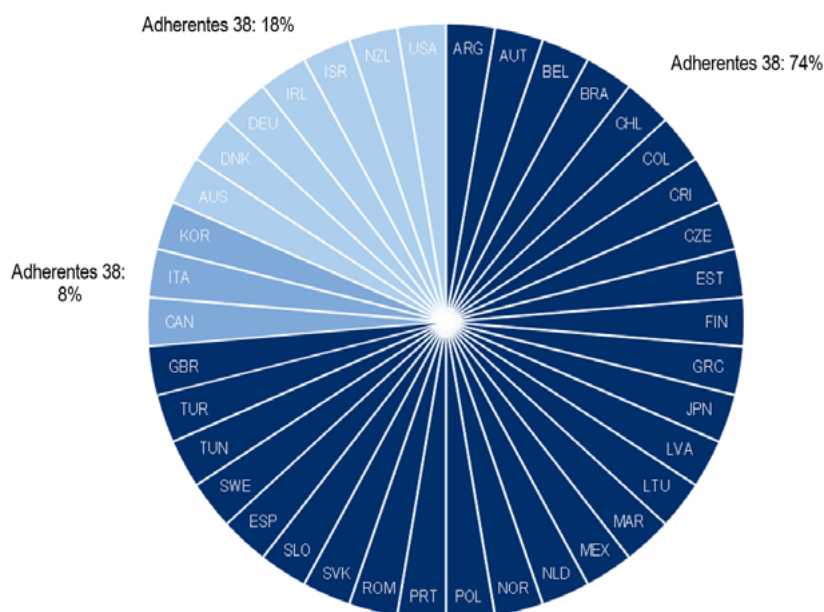
En consecuencia, los marcos de aplicación de las reformas de gobierno abierto de los países suelen estar estrechamente relacionados con sus ciclos del Plan de Acción de la OGP. Entre los países considerados, el ciclo del Plan de Acción de la OGP ha servido de catalizador para avanzar y reforzar la aplicación general de iniciativas de gobierno abierto y para producir materiales educativos, como cajas de herramientas y manuales sobre leyes y reglamentos pertinentes, destinados a difundir la cultura de gobierno abierto. En general, para la mayoría de los países considerados, su Plan de Acción de la OGP ha sido el primer y principal intento de agrupar una amplia gama de iniciativas bajo el paraguas del Gobierno Abierto.

Las políticas y prácticas de gobierno abierto están plasmadas en marcos constitucionales y jurídicos

Los marcos jurídicos y normativos nacionales sientan las bases del programa de gobierno abierto de cualquier país. La consagración de políticas y prácticas de gobierno abierto en constituciones, leyes y reglamentos garantiza su institucionalización, otorga a los funcionarios públicos un mandato claro y ofrece a las partes interesadas un medio para exigir responsabilidades a los gobiernos.

Las pruebas recogidas a través de las Revisiones del Gobierno Abierto de la OCDE muestran que la base constitucional, legal y normativa subyacente para la promoción de políticas y prácticas de gobierno abierto es amplia. En la actualidad, la mayoría de los países analizados han incluido referencias a los principios del gobierno abierto y a los derechos y obligaciones específicos asociados en su legislación constitucional, que a menudo abarcan el acceso a información (Figura 5), ciertos aspectos de la participación ciudadana (p. ej., los referendos) y la protección del espacio cívico (p. ej., la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica). Dado que las constituciones son la base de la elaboración de leyes y reglamentos y que rara vez se modifican, este hallazgo indica que existe una base sólida para el desarrollo de agendas de gobierno abierto entre los encuestados.

Figura 5. Países con el derecho de acceso a la información consagrado en sus constituciones, 2020



Nota: datos preliminares hasta el 24 de abril de 2022. En el caso del Reino Unido, que no tiene una constitución escrita, se considera que una serie de leyes son su equivalente. La Ley de Derechos Humanos de 1998 es una de ellas. El artículo 10 de la ley menciona el derecho a la información como parte del derecho a la libertad de expresión: «Todo el mundo tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras». No se dispone de datos sobre Francia, Hungría, Islandia, Luxemburgo y Suiza.

Fuente: OCDE (2020^[7]), Encuesta 2020 sobre Gobierno Abierto y Calificación Global del Derecho a la Información.

Existen leyes y reglamentos sobre temas de gobierno abierto, como el acceso a la información o la participación de las partes interesadas en la elaboración de leyes, la política reguladora y otros procesos políticos específicos (p. ej., medio ambiente, infraestructuras, uso del suelo) (OECD, 2022^[5]). Además, un pequeño número de gobiernos nacionales (y subnacionales) han establecido documentos normativos específicos (a menudo directivas o decretos) para aclarar las obligaciones de las autoridades públicas y los derechos de los ciudadanos y las partes interesadas en relación con el gobierno abierto en su conjunto (p. ej., Estados Unidos, Canadá y la Comunidad Autónoma de Extremadura en España).

Recuadro 1) (OECD, 2020^[8]). La presencia de estos nuevos textos legislativos o normativos pone de manifiesto el creciente interés de los países por integrar las prácticas de gobierno abierto en toda una serie de ámbitos políticos.

Recuadro 1. Documentos normativos integrados sobre el gobierno abierto

En 2009, la Oficina de Gestión y Presupuesto de Estados Unidos publicó una Directiva de Gobierno Abierto para crear e institucionalizar una cultura de gobierno abierto en toda la administración federal estadounidense.

La Directiva sobre Gobierno Abierto de Canadá de 2014 se aplica a todos los departamentos del gobierno federal y promueve acciones para apoyar la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y los beneficios socioeconómicos.

La Ley de Gobierno Abierto de 2013 de la Comunidad Autónoma de Extremadura (España) detalla medidas concretas para fomentar la apertura en las distintas instituciones del gobierno regional.

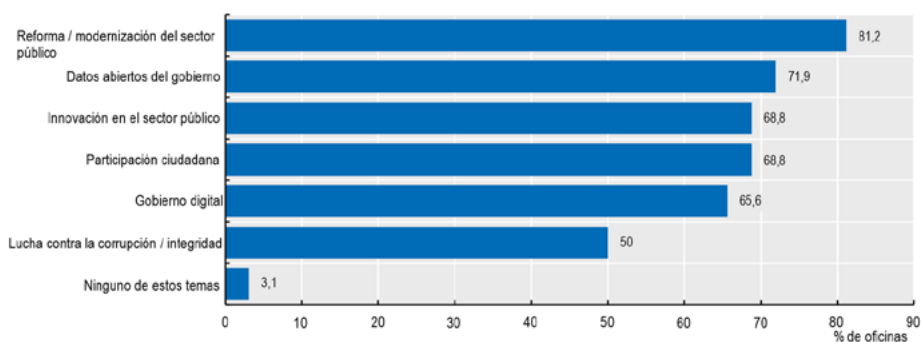
Fuente: OECD (2022^[5]), <<https://www.oecd.org/gov/open-government/open-government-an-integrated-approach-promotion-transparency-integrity-accountability-and-stakeholders-participation.pdf>>.

Las responsabilidades institucionales se han expandido

Para los países que son miembros de la OGP, la agenda de gobierno abierto suele ser coordinada por una Oficina de Gobierno Abierto, que a menudo es el resultado de la evolución del papel inicial del Punto de Contacto (PdC) de la OGP. El PdC de la OGP suele formar parte de un organismo que coordina una serie de iniciativas de gobierno abierto que afectan a todo el ejecutivo a nivel nacional. Los países que no forman parte de la OGP no suelen contar con un acuerdo institucional de este tipo. No obstante, muchos de ellos cuentan con una oficina gubernamental que concentra las principales responsabilidades para la promoción de iniciativas de gobierno abierto. En concreto, el 33,3 % de las Oficinas de Gobierno Abierto están situadas en el Gabinete del Presidente o del Primer Ministro, mientras que el 24,2 % se encuentran en el Ministerio de Administración Pública / Modernización/ Planificación y el 21,2 % en ministerios competentes.

Las responsabilidades de las Oficinas de Gobierno Abierto se han expandido con el tiempo. En algunos de los países examinados, la agenda del gobierno abierto fue coordinada inicialmente por instituciones gubernamentales encargadas de políticas específicas como la transformación digital y los programas anticorrupción. En la actualidad, los Ministerios en los que se ubican las Oficinas de Gobierno Abierto suelen tener un abanico más amplio de responsabilidades relacionadas con esta área. Por ejemplo, la reforma y modernización del sector público es lo que con más frecuencia forma parte de la cartera (81,2 %, 26 de 32 oficinas), seguido de los datos de gobierno abierto (71,9 %), la innovación del sector público, la participación ciudadana (ambos 68,8 %) y el gobierno digital (65,6 %) (Figura 6).

Figura 6. **Cartera de la institución/ministerio matriz de las Oficinas de Gobierno Abierto**



Nota: N = 33. Posibilidad de selección múltiple.

Fuente: OCDE (2020[7]), Encuesta 2020 sobre Gobierno Abierto.

En algunos países, las Oficinas de Gobierno Abierto que se crearon inicialmente para la aplicación de los Planes de Acción de la OGP tienen ahora responsabilidades más amplias. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, las estrategias de datos abiertos (Argentina y Portugal), las plataformas de consulta (Portugal) y los desarrollos de directrices y herramientas para procesos participativos (República Eslovaca) (Recuadro 2).

Recuadro 2. Responsabilidades de las Oficinas de Gobierno Abierto en los países participantes

En algunos países, las Oficinas de Gobierno Abierto (creadas inicialmente para coordinar el diseño y la aplicación de los Planes de Acción de la OGP) son ahora también responsables de las políticas y prácticas de gobierno abierto, como el fomento del uso de datos de gobierno abiertos o la participación ciudadana en todo el sector público.

En Argentina, la Dirección Nacional de Gobierno Abierto, ubicada en la Jefatura de Gobierno, es también responsable del diseño, implementación y evaluación del Plan Estratégico de Gobierno Abierto (2020-2023), así como de la agenda de datos abiertos y la coordinación del Portal Nacional de Datos Públicos.

En Portugal, la Oficina de Gobierno Abierto ubicada en la Agencia de Modernización Administrativa (AMA) es también responsable del portal oficial de datos abiertos del país (dados.gov.pt, <<https://oecd.sharepoint.com/teams/2020-A0KD8K/Shared%20Documents/General/Global%20report%20-%20SPA/dados.gov.pt>>) y del portal de consulta Simplex sobre simplificación administrativa.

La Oficina del Plenipotenciario del Gobierno eslovaco para el Desarrollo de la Sociedad Civil es responsable de las iniciativas financiadas por la UE que refuerzan la participación ciudadana. También coopera con otros ministerios y con instituciones centrales y locales en temas relacionados con el gobierno abierto, como la lucha contra la corrupción.

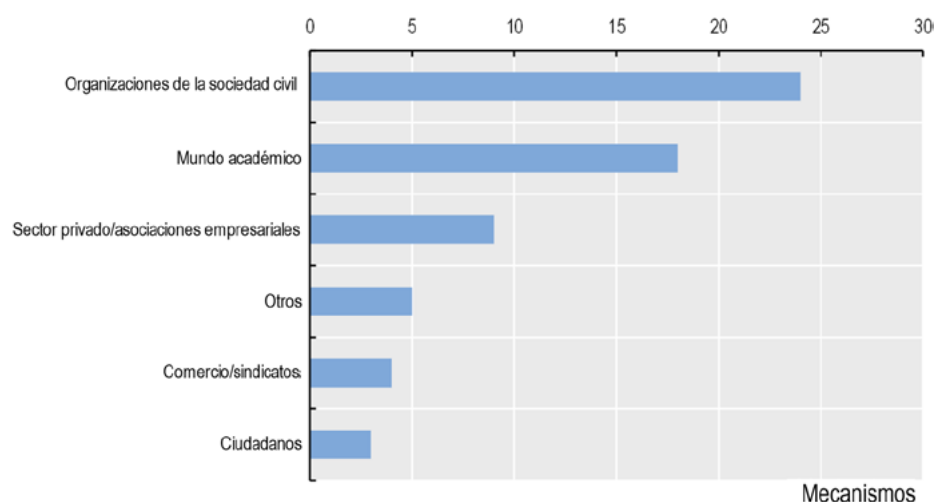
Fuente: OCDE (2020^[7]), Encuesta de la OCDE sobre Gobierno Abierto.

Los mecanismos de coordinación se han integrado y aumentan sus competencias

La mayoría de los países considerados cuentan desde hace tiempo con mecanismos de coordinación institucional (p. ej., Consejos, Redes, Comités, etc.) en diferentes áreas que tienen vínculos con el gobierno abierto o contribuyen a él (p. ej., mecanismos para coordinar políticas de datos abiertos, políticas de integridad, políticas de gobierno digital, etc.). 61 de los 111 documentos políticos (55 %) presentados por 37 encuestados en la Encuesta de la OCDE sobre Gobierno Abierto 2020 se rigen por un mecanismo que incluye a partes interesadas no públicas.

Sin embargo, la creación de mecanismos para coordinar enfoques integrados de gobierno abierto es una tendencia relativamente reciente. La forma más común que adoptan estos mecanismos es la de un «Foro Multiactor» o «Multi-stakeholder forum» (MSF), un órgano consultivo o de toma de decisiones que incluye tanto a representantes del gobierno como de la sociedad civil y para el que la Oficina de Gobierno Abierto suele ejercer de secretaría. La configuración específica de los MSF puede variar de un país a otro. Las partes interesadas no públicas representadas en los MSF son diversas, siendo las organizaciones de la sociedad civil las más representadas (presentes en el 80,7 % de los MSF de los encuestados), seguidas por el mundo académico (64,9 %) y las organizaciones del sector privado (52,6 %) (Figura 7).

Figura 7. **Partes interesadas no públicas representadas en el Foro Multilateral de la OGP de los países**



Nota: N = 25. Posibilidad de selección múltiple.

Fuente: OCDE (2020_[7]), Encuesta 2020 sobre Gobierno Abierto.

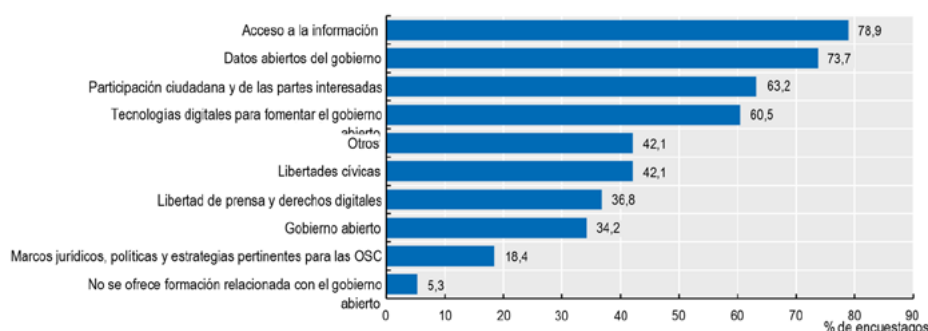
Todos los MSF se crearon inicialmente para satisfacer las necesidades del proceso del Plan de Acción de la OGP. Sin embargo, en muchos países empezaron a asumir responsabilidades en la agenda más amplia del gobierno abierto, dada su utilidad como plataforma general para el diálogo con partes interesadas no públicas. Los datos muestran que esto ya es así en el 33,3 % de los casos (nueve de 27) (OECD, 2020_[7]).

Oportunidades para promover una cultura de gobierno abierto

La cultura de gobierno abierto (entendida como la combinación de concienciación, conocimientos y habilidades que los funcionarios públicos y las partes interesadas necesitan para participar con éxito en estrategias e iniciativas de gobierno abierto) es clave para transformar la cultura de gobernanza de un país.

La oferta de formación, cursos y eventos de capacitación puede ser una forma de garantizar que tanto los funcionarios públicos como las partes interesadas no públicas estén mejor preparados para aplicar iniciativas de gobierno abierto. La formación sobre diferentes políticas y prácticas de gobierno abierto está ya muy extendida en muchos países adheridos (OECD, 2020^[7]). El 78,9 % (30 encuestados) ofrece formación sobre acceso a la información, seguida de capacitación sobre datos de gobierno abierto (73,7 %, 28 encuestados) y sobre participación ciudadana y de las partes interesadas (63,2 %, 24 encuestados). Aunque el número ha ido creciendo, por el momento, solo el 34,2 % (13) de los encuestados han realizado capacitación sobre el Gobierno Abierto como ámbito político integrado (Figura 8). Existe una tendencia similar en cuanto a las directrices: solo el 28,8 % de los encuestados afirma que su gobierno central o federal proporciona a los funcionarios directrices para el «Gobierno Abierto», mientras que el 89,5 % declara que existen directrices para los datos abiertos del gobierno, el 78,9 % para la participación ciudadana y de las partes interesadas, el 68,4 % y el 65,8 % respectivamente para la divulgación reactiva y proactiva de información.

Figura 8. **Capacitación disponible para los funcionarios del gobierno central/federal en los encuestados**



Nota: posibilidad de selección múltiple. N = 38. Categorías no mostradas: «Marcos jurídicos, políticas y estrategias relevantes para las OSC», «Otros».

Fuente: OCDE (2020^[7]), Encuesta 2020 sobre Gobierno Abierto.

Recuadro 3. España se esfuerza por fomentar la cultura de gobierno abierto en la administración y en la sociedad

El Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado (INTEF) de España desarrolló un Curso Online Masivo y Abierto (MOOC, por sus siglas en inglés) para formar a profesores de primaria y secundaria, así como a funcionarios públicos y partes interesadas, sobre los pilares y valores del gobierno abierto. El proyecto formaba parte de un compromiso del Plan de Acción 2017-2019 de la AGA.

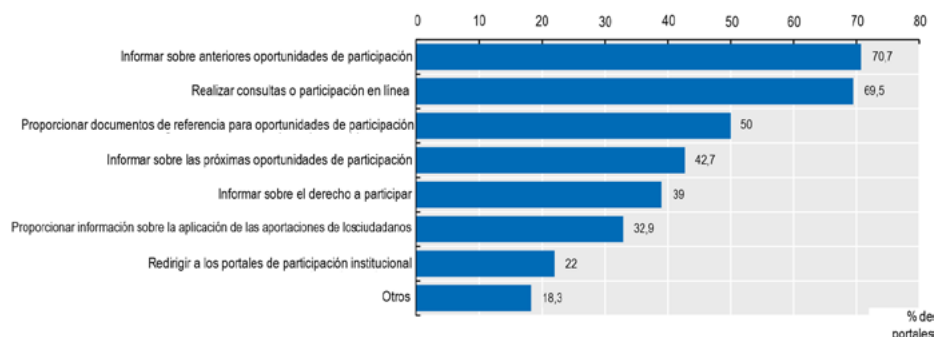
Fuente: Observatorio de Innovación del Sector Público (OPSI) (2018[9]). Educación en Gobierno Abierto, <<https://oecd-opsi.org/innovations/education-in-open-government/>>.

Las herramientas de gobierno digital son esenciales para ampliar el alcance y la escala de gobierno abierto

Aprovechar el potencial de las tecnologías digitales es esencial para ampliar el alcance y la escala de las políticas y prácticas de gobierno abierto. El uso abarca desde los canales de comunicación de la Administración hasta la creación de espacios digitales para la participación ciudadana y de las partes interesadas, por ejemplo, a través de portales participativos. Varios de los países analizados han desplegado portales de participación a nivel de gobierno central (88,6 % de los encuestados), portales específicos a nivel institucional (25,7 %) y, en algunos casos, ambos. En ocho países (22,9 %) existen otros tipos de portales, en su mayoría dedicados a documentos de política pública específicos, como el Plan de Acción de la OGP.

Los portales digitales de participación desplegados por los gobiernos se utilizan con mayor frecuencia para informar sobre oportunidades de participación anteriores (70,7 %) y para llevar a cabo consultas en línea o la participación ciudadana (69,5 %). Es menos común que los portales de participación ofrezcan información sobre los derechos de los ciudadanos a participar (32,39 %), que proporcionen comentarios a los usuarios sobre cómo el gobierno implementó sus aportaciones (27,32,9 %) y que redirijan a portales de participación institucionales (18,22 %) (Figura 9).

Figura 9. **Funciones de los portales de participación**



Nota: N = 35 para 84 portales.

Fuente: OCDE (2020[7]), Encuesta 2020 sobre Gobierno Abierto.

Recuadro 1. Ejemplos de herramientas digitales de participación ciudadana a escala gubernamental

Desde 2008, el Gobierno de Islandia utiliza regularmente la plataforma de código abierto Your Priorities para implicar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones de numerosas políticas, tanto a nivel nacional como subnacional.

En 2023, el Gobierno de Brasil adoptó *Brasil Participativo*, una plataforma digital para permitir la participación ciudadana a nivel federal. La plataforma utiliza el *software* de código abierto Decidim, desarrollado en 2016 en Barcelona (España). Además, el Ministerio de Planificación y Presupuesto de Brasil ha puesto en marcha una iniciativa de participación digital para involucrar a los ciudadanos en la creación del Plan Plurianual 2024-2027.

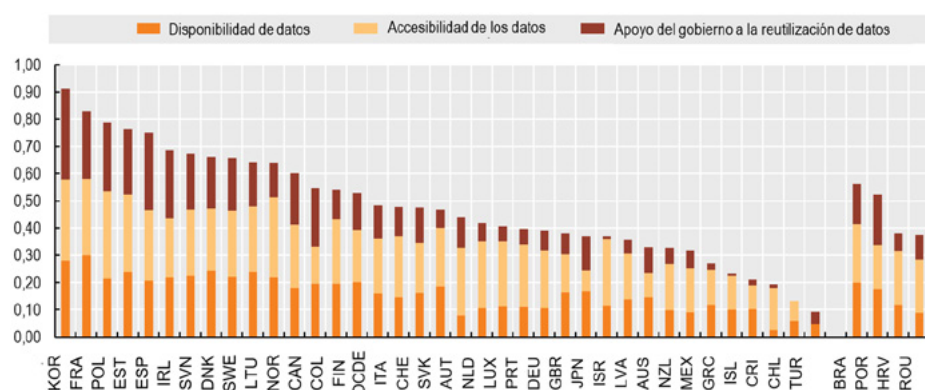
Se publican más datos de gobierno abierto

Los datos de gobierno abierto pueden ser una herramienta clave para fomentar la apertura de la Administración. El acceso a la información del sector público en formatos de datos abiertos fomenta la transparencia y capacita a los ciudadanos para exigir responsabilidades a los gobiernos y supervisar los avances de las políticas en ámbitos como la contratación pública y la elaboración de presupuestos, la lucha contra la corrupción, el clima y las

inversiones en infraestructuras públicas. También desempeñan un papel crucial en la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y en el fomento de la colaboración, el compromiso y la cocreación de servicios públicos, a menudo junto con actores de CivicTech y GovTech (OECD, 2023^[10]). Para ser «abiertos», los de los gobiernos deben estar libremente accesibles, estar disponibles en un formato abierto, no patentado y legible por máquina, y ser reutilizables (OECD, 2019^[11]). El Índice de Datos Abiertos, Útiles y Reutilizables (OURData) de la OCDE mide la apertura de los datos según tres pilares: disponibilidad de los datos, accesibilidad de los datos y apoyo gubernamental a la reutilización de datos.

En consonancia con ediciones anteriores del Índice, los resultados del Índice OURData de 2024 de la OCDE muestran que los países de la OCDE obtienen resultados significativamente mejores en cuanto a accesibilidad y disponibilidad de datos en comparación con el apoyo gubernamental a la reutilización de datos (OECD, 2023^[10]). La disponibilidad de datos se debe en parte al hecho de que todos los países cuentan con requisitos formales para publicar datos del gobierno en formato abierto «por defecto». La adopción de la práctica «abierto por defecto» mejora el acceso a la información de todas las partes interesadas, ya que evita la necesidad de procesos de divulgación reactivos. La falta de un compromiso sistemático con los usuarios potenciales de los datos y las partes interesadas externas sigue siendo un obstáculo que impide a los países de la OCDE aprovechar plenamente las ventajas de los datos abiertos.

Figura 10. Índice OURdata 2023, resultados por país



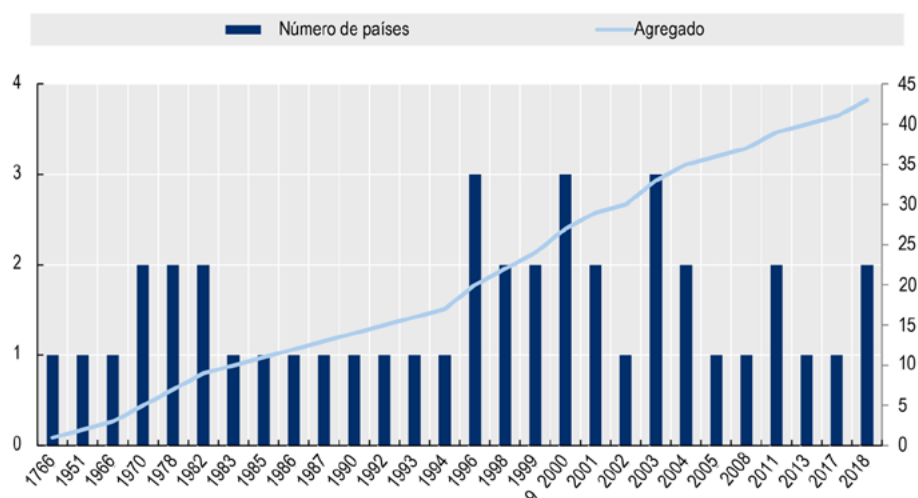
Nota: no se dispone de datos sobre Hungría y Estados Unidos. Sobre los datos de Israel, véase <<https://doi.org/10.1787/888932315602>>.

Fuente: OCDE (2022^[12]), Encuesta sobre Datos Abiertos del Gobierno 5.0.

Se han reforzado los marcos de transparencia y de acceso a la información

Las leyes y normativas sobre el acceso a la información pública constituyen un pilar fundamental del gobierno abierto. Se han convertido en una práctica común entre los países y, más en general, están ampliamente difundidas en los países de la OCDE (todos los miembros, menos uno, cuentan ya con una ley de acceso a la información) (Figura 11).

Figura 11. Evolución de la adopción de leyes de acceso a la información, 1766-2018

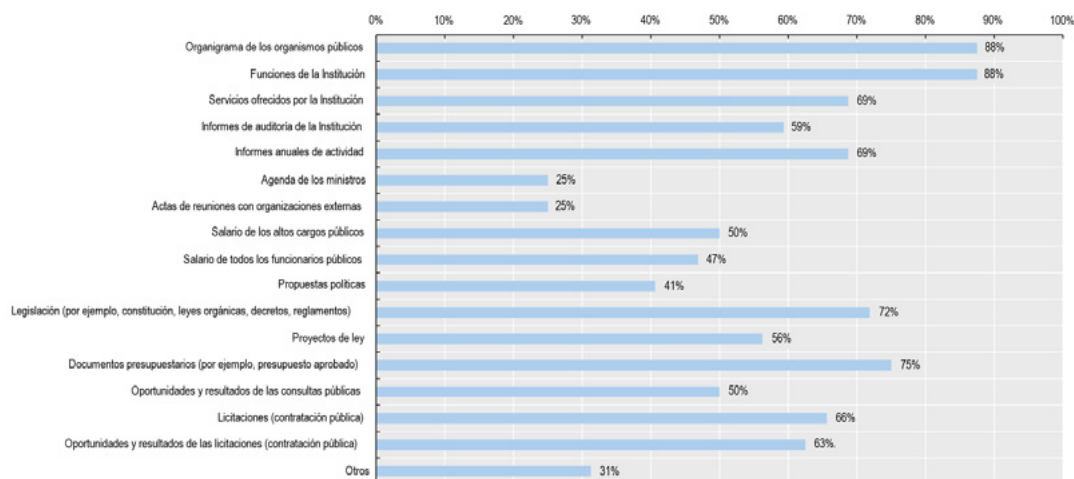


Nota: Costa Rica no cuenta con una ley de acceso a la información.

Fuente: elaboración propia, basada en Calificación Global del Derecho a la Información, «Por país», <<https://www.rti-rating.org/country-data/>> (consultado el 16 de diciembre de 2021).

La divulgación proactiva, es decir, la publicación periódica de información sin necesidad de que las partes interesadas la soliciten, reduce la carga administrativa de los funcionarios públicos que tramitan solicitudes individuales de acceso a la información y favorece el acceso oportuno de los ciudadanos y otros interesados a la información pública (OECD, 2016_[13]). Los elementos más divulgados son los relacionados con la propia institución pública: sus funciones (88 % de los encuestados), el organigrama (88 % de los encuestados) y los servicios ofrecidos (69 % de los encuestados) (Figura 11).

Figura 12. Información divulgada proactivamente por los gobiernos central/federal según lo establecido en la ley o en cualquier otro instrumento jurídico, 2020

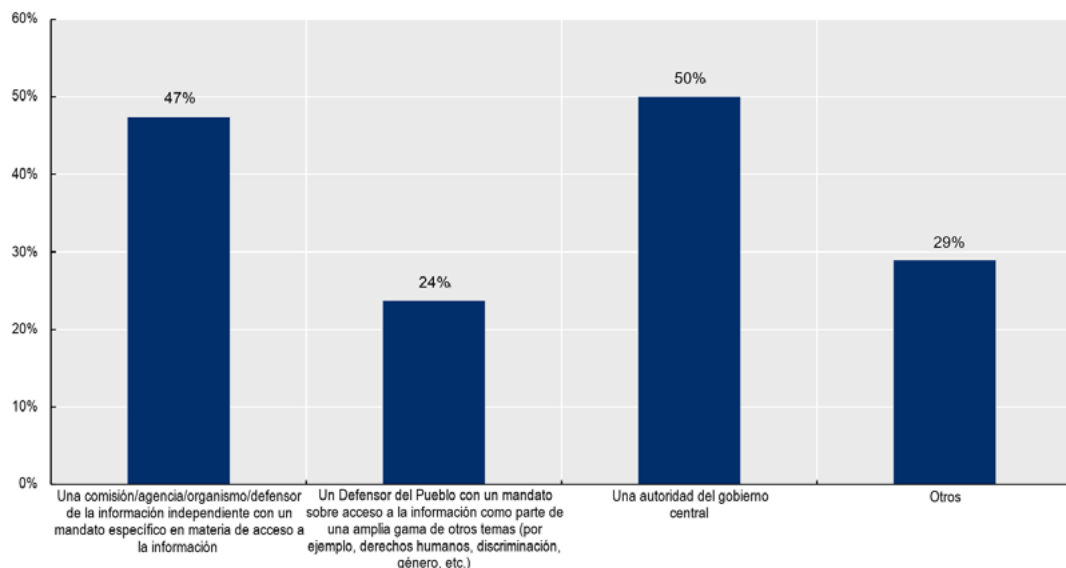


Nota: N = 32. En el caso de Costa Rica, la información se refiere al Decreto Ejecutivo aplicable al Poder Ejecutivo.

Fuente: OCDE (2020[7]), Encuesta 2020 sobre Gobierno Abierto.

Los mecanismos de supervisión institucionalizados y eficaces son cruciales para proteger el derecho de acceso a la información y garantizar la correcta aplicación de las leyes y políticas de acceso a la información. En los países analizados, la supervisión corre a cargo de organismos independientes, ya sea con un mandato específico (comisiones de información independientes, 47 % de los encuestados), como parte de un mandato más amplio (instituciones del Defensor del Pueblo que protegen los derechos humanos en el 24 % de los encuestados) o por un organismo del gobierno central (50 %) (Figura 13). En la mayoría de los casos, intervienen varios organismos de supervisión. El mandato y las responsabilidades de estos organismos suelen abarcar la promoción, el control y la aplicación de las leyes de acceso a la información. Su independencia y capacidad de ejecución (en términos de recursos humanos y financieros), es decir, para detectar y sancionar adecuadamente el incumplimiento, son cruciales para la aplicación efectiva de las leyes de acceso a la información.

Figura 13. **Organismos responsables de la aplicación, supervisión y/o promoción de las leyes de acceso a la información, 2020**



Fuente: OCDE (2020^[7]), Encuesta 2020 sobre Gobierno Abierto.

Aumentan las oportunidades de participación y deliberación

La participación ciudadana y de las partes interesadas, definida por la OCDE como «todas las formas en que las partes interesadas pueden participar en el ciclo político y en el diseño y la prestación de servicios» (OECD, 2017^[2]), es una dimensión clave del gobierno abierto. Su objetivo es complementar los mecanismos tradicionales de participación y representación democráticas (p. ej., la elección de representantes en los órganos legislativos) y profundizar en la relación entre los gobiernos y el público al que sirven a lo largo del ciclo político y en el diseño y prestación de servicios.

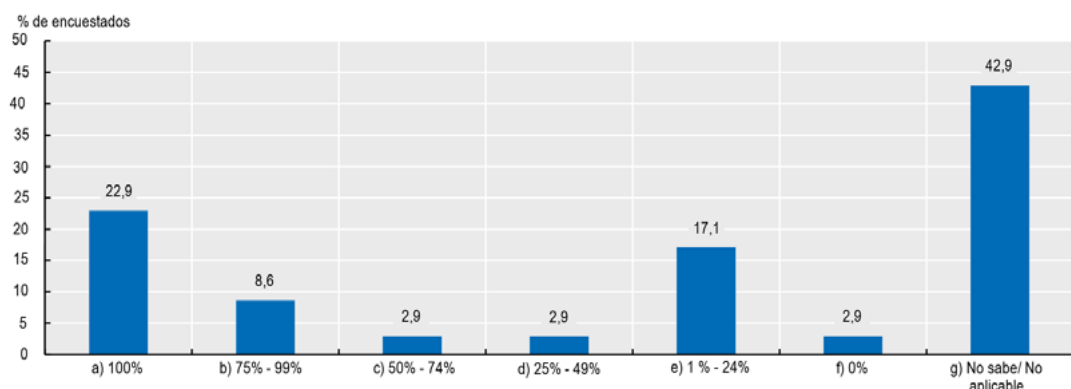
Fomentar la participación más allá de las urnas es una de las principales áreas de interés de las agendas de gobierno abierto de los países. Los procesos participativos, como el *Grand Débat* francés y la Conversación Nacional en Colombia, muestran de forma ejemplar la ambición de los procesos participativos a gran escala con gran visibilidad en múltiples países considerados.

Casi todos los países considerados cuentan con disposiciones legislativas para apoyar la participación ciudadana y de las partes interesadas: el 89,5 % (34) de los encuestados han adoptado una legislación para gestionar las quejas

de los ciudadanos, el 84,2 % (32) sobre el uso de mecanismos de democracia directa y el 78,9 % (30) sobre peticiones y otras formas de iniciativas ciudadanas.

No obstante, los países no suelen contar con oficinas especialmente designadas con un mandato dedicado a la participación ciudadana y de las partes interesadas. En particular, la disponibilidad de personal dedicado a las prácticas participativas varía notablemente de un país a otro. El 22,9 % de los encuestados (8 de 35) declaran que en todos los ministerios del gobierno central/federal hay personal dedicado, mientras que el 17,1 % afirma que esto solo ocurre en hasta una cuarta parte de todos los ministerios (Figura 14).

Figura 14. Porcentaje de ministerios a nivel central/federal con personal dedicado a la participación ciudadana y de las partes interesadas



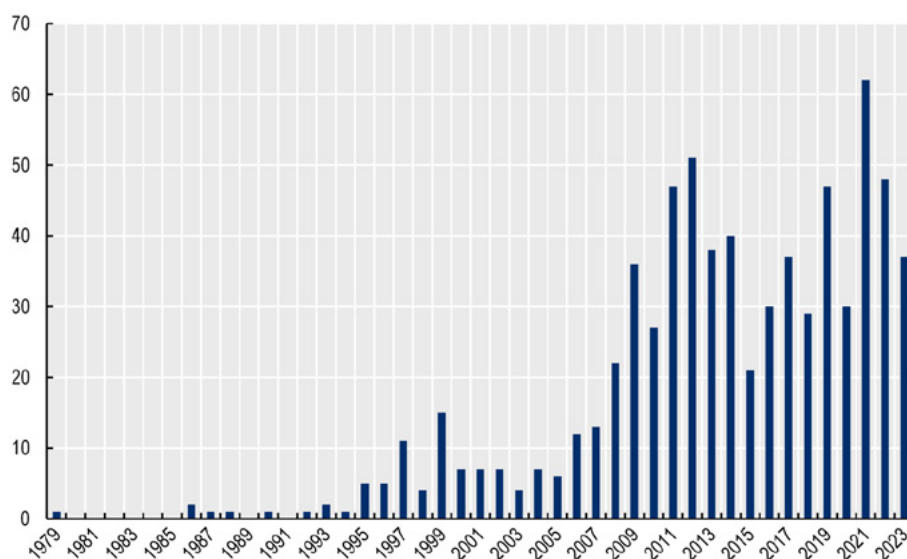
Nota: N = 35.

Fuente: OCDE (2020^[7]), Encuesta 2020 sobre Gobierno Abierto.

Las pruebas recogidas a través de las Revisiones y Exámenes de Gobierno Abierto de la OCDE y la Base de datos de la OCDE de Procesos e Instituciones Deliberativos Representativos (2023^[14]) muestran que están surgiendo formas nuevas e innovadoras de implicar a los ciudadanos y a las partes interesadas. Los países están aplicando ahora un conjunto más diverso de mecanismos participativos, desde los más tradicionales, como reuniones públicas, consultas en persona, mesas redondas y talleres, hasta enfoques más innovadores, como los procesos deliberativos representativos. La OCDE ha reunido 715 casos en países de la OCDE entre 1979 y 2023 (OECD, 2023^[14]) (Figura 15).

Los gobiernos también están recurriendo a CivicTech, o el uso de tecnologías digitales para la gobernanza democrática, con el fin de mejorar las prácticas participativas y deliberativas. CivicTech puede ayudar a crear nuevas formas de interacción de los ciudadanos con las instituciones públicas y entre sí o complementar los mecanismos presenciales existentes. Entre los beneficios, CivicTech puede ayudar a llegar a un mayor número de individuos, permitir la participación asíncrona, innovar la forma en que los ciudadanos expresan su opinión y procesar grandes cantidades de aportaciones ciudadanas. Por ejemplo, 27 de los 32 países de la OCDE (85 %) tienen un portal de consulta en línea a nivel gubernamental para involucrar a los ciudadanos y las partes interesadas (OECD, 2021^[15]).

Figura 15. Crecimiento de la «ola deliberativa» a lo largo del tiempo (total anual y media anual), 1979-2021



Nota: N=715. Los datos se basan en 26 países adherentes más la Unión Europea.

Fuente: OCDE (2023^[14]), base de datos de procesos e instituciones deliberativos representativos.

Los países están incrementando sus esfuerzos para mejorar la inclusión mediante la aplicación de estrategias que garanticen la participación de los grupos subrepresentados en los procesos políticos. En concreto, el 67,6 % (23) de los encuestados tiene una estrategia o política para fomentar específicamente la inclusión de los jóvenes, el 47,1 % (16) para aumentar la participación de

las mujeres, el 35,3 % (12) para las personas con discapacidad y el 23,5 % (ocho) para las comunidades LGBTQI+. Sin embargo, aún se puede mejorar el carácter inclusivo de estos procesos. De hecho, los principales destinatarios y participantes suelen ser la sociedad civil organizada y las organizaciones empresariales, mientras que los ciudadanos particulares, y en concreto los pertenecientes a grupos infrarrepresentados de la sociedad, participan menos.

CONCLUSIONES: UNIR FUERZAS PARA HACER FRENTE A LOS PRINCIPALES RETOS ACTUALES DEL GOBIERNO ABIERTO

Acceso a la información: fomentar la aplicación

Las leyes y normativas sobre acceso a la información son la columna vertebral de un gobierno abierto. Todos los miembros de la OCDE disponen de un marco jurídico sólido en materia de acceso a la información, que en la mayoría de los casos abarca tanto la divulgación proactiva como reactiva de información y datos (OECD, en prensa^[16]). Sin embargo, son necesarios más esfuerzos para supervisar y evaluar este marco jurídico a fin de garantizar su correcta aplicación y su impacto a largo plazo en objetivos políticos más amplios como la transparencia, la responsabilidad y la integridad de los gobiernos.

Para hacer cumplir las leyes de acceso a la información, los países han establecido diversas estructuras institucionales en función de sus contextos nacionales, tanto independientes del gobierno nacional, como comisiones de información independientes o instituciones de Defensor del Pueblo con un mandato de acceso a la información, como dentro de un organismo del gobierno central. Para que estos organismos cumplan eficazmente su mandato, sus competencias deben estar claramente definidas, su independencia efectiva debe ser verificable y sus recursos humanos y financieros deben ser adecuados. En particular, deben tener capacidad para exigir el cumplimiento y aplicar sanciones u otras medidas concretas contra el incumplimiento. Con el tiempo, los países deberían plantearse la creación de una entidad independiente para cuestiones de acceso a la información, dotada de los recursos adecuados, así como la creación de oficinas de información o la contratación de empleados públicos en este ámbito en todos los organismos públicos.

Participación ciudadana: fomentar la innovación

La participación ciudadana se ha convertido con el tiempo en uno de los ejes centrales de las agendas de gobierno abierto, al objeto de reforzar la

relación entre los gobiernos y el público al que sirven complementando los mecanismos democráticos representativos tradicionales con formas más directas de participación a lo largo de todo el ciclo político. Casi todos los países examinados han adoptado un marco jurídico de apoyo a la participación de los ciudadanos y de las partes interesadas en la toma de decisiones públicas, ya que el 84,2 % (32) se han pronunciado sobre el uso de mecanismos de democracia directa y el 78,9 % (30) sobre peticiones y otras formas de iniciativas ciudadanas (OECD, 2023^[3]). En concreto, algunos países han puesto en marcha procesos participativos innovadores a escala nacional para abordar cuestiones prioritarias (p. ej., la Convención Ciudadana sobre el Clima de Francia).

De cara al futuro, los países deben intensificar sus esfuerzos para institucionalizar los mecanismos de participación y pasar de los procesos consultivos a una participación más significativa de los ciudadanos y las partes interesadas en la toma de decisiones. La adopción de Estrategias de Gobierno Abierto y la creación de Oficinas Centrales de Gobierno Abierto podrían ayudar a los países a dirigir una agenda de participación integral y a llevar los mecanismos participativos a todos los ámbitos políticos. Por último, hay que esforzarse más por garantizar que los mecanismos de participación sean inclusivos y accesibles para todos, con especial atención a los grupos marginados e infra-representados de la sociedad.

Para ayudar a los países a poner en marcha iniciativas significativas de participación ciudadana, la OCDE publicó en 2022 las Directrices de la OCDE para los procesos de participación ciudadana⁶. Las directrices esbozan diez pasos para diseñar y aplicar procesos participativos, con recomendaciones concretas para ejecutar cada paso de la mejor manera posible. Centrándose en el formato innovador de los procesos deliberativos, la OCDE también publicó en 2020 el informe Participación ciudadana innovadora y nuevas instituciones democráticas: atrapar la ola deliberativa⁷.

⁶ OCDE (2022), *Directrices de la OCDE para los procesos de participación ciudadana*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <<https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>>.

⁷ OCDE (2020), *Participación ciudadana innovadora y nuevas instituciones democráticas: atrapar la ola deliberativa*, OECD Publishing, París, <<https://doi.org/10.1787/339306da-en>>.

Responsabilidad social: potenciar las instituciones de Defensor del Pueblo

El informe de la OCDE de 2018 *El Papel de las Instituciones del Defensor del Pueblo en el Gobierno Abierto* señala que las instituciones del defensor del pueblo son actores esenciales en la promoción de los principios de gobierno abierto de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, y en la salvaguarda de las libertades cívicas para la protección y promoción del espacio cívico (OECD, 2018^[17]). Además, se encuentran en una posición única, dado que desempeñan un papel fundamental como mediadores entre los ciudadanos y la administración pública a nivel supranacional, nacional y local, así como en muchos sectores políticos (p. ej., sanidad, juventud, etc.) que tienen un impacto directo en la vida de los ciudadanos. Queda mucho por hacer para analizar las crecientes responsabilidades de las instituciones del defensor del pueblo en la salvaguarda de las libertades de expresión, reunión pacífica y asociación también en la esfera digital. Por ejemplo, sería valioso identificar formas en las que las oficinas del defensor del pueblo puedan fomentar la participación de los ciudadanos y las partes interesadas en la toma de decisiones públicas y establecer mecanismos de retroalimentación para una administración pública más receptiva en general.

El informe de la OCDE de 2018 *El Papel de las Instituciones del Defensor del Pueblo en el Gobierno Abierto* señala que las instituciones del defensor del pueblo son actores esenciales en la promoción de los principios de gobierno abierto de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, y en la salvaguarda de las libertades cívicas para la protección y promoción del espacio cívico (OECD, 2018^[17]). Además, se encuentran en una posición única, dado que desempeñan un papel fundamental como mediadores entre los ciudadanos y la administración pública a nivel supranacional, nacional y local, así como en muchos sectores políticos (p. ej., sanidad, juventud, etc.) que tienen un impacto directo en la vida de los ciudadanos. Queda mucho por hacer para analizar las crecientes responsabilidades de las instituciones del defensor del pueblo en la salvaguarda de las libertades de expresión, reunión pacífica y asociación también en la esfera digital. Por ejemplo, sería valioso identificar las formas en que las oficinas del defensor del pueblo pueden aprovechar las oportunidades y los retos introducidos por las nuevas tecnologías para generalizar el acceso a la información, fomentar la participación de los ciudadanos y las partes interesadas en la toma de decisiones públicas y establecer mecanismos de retroalimentación para una administración pública más receptiva en general.

Estrategias de gobierno abierto: integración de agendas

El diseño y la aplicación de estrategias de gobierno abierto integrales e integradas tienen el potencial de mejorar significativamente las agendas de gobierno abierto de los países. Las estrategias integradas de gobierno abierto, que van más allá de los planes de acción, proporcionan un marco político general para alinear todas las estrategias e iniciativas relacionadas con la apertura y reunir las bajo una narrativa coherente a medio y largo plazo. Por ejemplo, las Estrategias de Gobierno Abierto pueden dar mayor relieve a los esfuerzos de los países por responder a las demandas de los ciudadanos de estar informados y participar, y llevar los debates en torno a los principios del gobierno abierto a la mesa del Gabinete. Con el tiempo, pueden permitir crear mecanismos de gobernanza de mayor alcance y aumentar sus esfuerzos de supervisión y evaluación (OECD, 2022^[5]).

Cada vez son más los países que han empezado a diseñar y adoptar estrategias integrales de gobierno abierto como una hoja de ruta integrada de todo el gobierno para sus programas de gobierno abierto. Entre ellos se encuentran Costa Rica, Finlandia y Argentina. Sobre la base del documento *Adopción de un enfoque integrado para el fomento de la transparencia, la integridad, la responsabilidad y la participación de las partes interesadas: hacia una Estrategia de Gobierno Abierto*⁸, la OCDE apoya actualmente a países como Canadá, Italia, Túnez y Marruecos en la elaboración de sus primeras estrategias de gobierno abierto.

Espacio cívico: promoción y protección de una base para un gobierno abierto

El espacio cívico⁹ está reconocido como piedra angular de las democracias funcionales y es un prerequisite clave para el éxito de las reformas y políticas

⁸ OCDE (<<https://www.oecd.org/gov/open-government/open-government-an-integrated-approach-promotion-transparency-integrity-accountability-and-stakeholders-participation.pdf>>) (2022), *Adopción de un enfoque integrado para el fomento de la transparencia, la integridad, la responsabilidad y la participación de las partes interesadas: hacia una Estrategia de Gobierno Abierto*, Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Gobierno Abierto, OECD Publishing, París, <<https://web.archive.oecd.org/2023-01-18/649796-open-government-an-integrated-approach-promotion-transparency-integrity-accountability-and-stakeholders-participation.pdf>>.

⁹ La OCDE define el espacio cívico como el conjunto de condiciones jurídicas, políticas, institucionales y prácticas necesarias para que los actores no gubernamentales puedan acceder a la información, expresarse, asociarse, organizarse y participar en la vida pública (OECD, 2022^[24]).

de gobierno abierto. Los países adheridos a la Recomendación de la OCDE sobre Gobierno Abierto han reconocido la relevancia del espacio cívico para el gobierno abierto, como demuestran los resultados de la Encuesta de Percepción sobre Gobierno Abierto, en la que el 56 % de los encuestados considera el espacio cívico «totalmente relevante» para su trabajo (OCDE, 2021). No obstante, alrededor del 20 % de los miembros de la OCDE están experimentando retos en áreas relacionadas con la protección del espacio cívico, y todos los países encuestados se enfrentan al menos a algunos problemas, especialmente relacionados con el espacio cívico para las minorías y los grupos marginados.

La OCDE creó el Observatorio del Espacio Cívico de la OCDE en 2019 y desde entonces ha llevado a cabo seis evaluaciones nacionales del espacio cívico, siendo Finlandia el primer país de la OCDE en solicitar una revisión de este tipo (OECD, 2021^[18]). En este caso, la OCDE proporcionó apoyo metodológico a un Panel Ciudadano deliberativo sobre Libertad de Expresión para proteger a las personas que ejercen profesiones públicas de la incitación al odio, salvaguardando al mismo tiempo la libre expresión de opiniones (Jäske *et al.*, 2021^[19]). En 2022-23, la OCDE emprendió nuevas revisiones de Brasil (OECD, 2022^[20]), Túnez (OECD, 2023^[21]) Rumanía (OECD, 2023^[22]), Portugal (OECD, 2023 [en prensa]^[23]) y Marruecos (de próxima publicación). En Portugal, la metodología se adaptó para centrarse en la utilización del espacio cívico protegido para las reformas de los servicios públicos. En Rumanía, los resultados están sirviendo de base para la elaboración de una estrategia nacional de gobierno abierto, con un componente específico sobre la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones.

Estas revisiones se basan en una metodología normalizada, pero se adaptan a las necesidades de cada país y proporcionan recomendaciones políticas personalizadas y aplicables que responden a los retos nacionales. En 2022, el informe de la OCDE sobre *La Protección y Promoción del Espacio Cívico: reforzar la Alineación con las Normas y Orientaciones Internacionales* proporcionó una línea de base de datos sobre tendencias y retos en los países miembros y no miembros de la OCDE. El espacio cívico protegido es una condición previa para las reformas de gobierno abierto y una piedra angular de la gobernanza democrática (OECD, 2022^[24]). El informe incluye diez recomendaciones de alto nivel basadas en pruebas sobre la protección y promoción del espacio cívico. En 2024, la OCDE publicará una *Guía Práctica para Responsables Políticos sobre la Protección y Promoción del Espacio Cívico* con el fin de seguir apoyando a los gobiernos en la adopción de medidas prácticas para reforzar los marcos jurídicos y políticos, supervisar la aplicación de las libertades cívicas y contrarrestar cualquier tendencia negativa. La guía

incluirá una serie de infografías, listas de verificación y orientaciones sobre ámbitos políticos clave.

Impacto: medición de resultados

A medida que los países avanzan en la aplicación de sus programas de gobierno abierto, aumenta la necesidad de medir su eficacia, así como su contribución a objetivos políticos más amplios, como el fomento de la confianza en el gobierno y los resultados socioeconómicos. Muchos de los países examinados han establecido procesos para supervisar la aplicación de sus planes de acción de la OGP (p. ej., a través del Mecanismo Independiente de Presentación de Informes de la OGP). Algunos países también han desplegado esfuerzos adicionales para evaluar sus agendas de gobierno abierto mediante el diseño de indicadores cuantitativos (p. ej., la Métrica de Gobierno Abierto de México) o la realización de una revisión cualitativa (p. ej., Canadá). Sin embargo, el seguimiento y la evaluación de los resultados y el impacto de las iniciativas de gobierno abierto siguen siendo insuficientes. Solo se realizaron evaluaciones de procesos en el 21,2 % de los 118 documentos de políticas de gobierno abierto, y solo se realizaron evaluaciones de impacto en el 7,8 % de los 116 documentos de políticas. Solo se realizaron evaluaciones de procesos en el 21,2 % de los 118 documentos de políticas de gobierno abierto, y solo se realizaron evaluaciones de impacto en el 7,8 % de los 116 documentos de políticas.

Para continuar apoyando a los países hacia enfoques basados en la evidencia, la OCDE está trabajando en el diseño del Índice de Participación Ciudadana (IPC). Como uno de los resultados de la Iniciativa para Reforzar la Democracia, el IPC tiene la ambición de centrarse en los resultados e impactos de las políticas e iniciativas de gobierno abierto. El índice combina tres dimensiones: (i) acceso a la información y los datos, (ii) diálogo y participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones y (iii) protección del espacio cívico y las libertades cívicas. Un próximo Documento de Trabajo de la OCDE detallará el marco conceptual y el proceso de diseño del IPC.

En este empeño, la OCDE cuenta con el apoyo de la Red de Indicadores de Gobierno Abierto de la OCDE. La red es una plataforma informal del Grupo de Trabajo sobre Gobierno Abierto de la OCDE. Se ha creado para proporcionar a los expertos y profesionales internacionales de los países miembros y socios de la OCDE un espacio para intercambiar buenas prácticas y lecciones aprendidas en el diseño de indicadores de gobierno abierto. Junto a los delegados del propio Grupo de Trabajo, entre los participantes figuran representantes de otras autoridades gubernamentales centrales o subnacionales con un

interés demostrado y/o responsabilidad en el diseño de indicadores, así como representantes de la sociedad civil y el mundo académico. Entre otros, los objetivos de la red incluyen apoyar el diseño de indicadores de la OCDE en el campo del gobierno abierto, incluido el Índice de Participación Ciudadana.

Estado abierto: extensión gradual de las políticas y prácticas de gobierno abierto a todas las ramas del Estado y a todos los niveles de la Administración

El propósito de un enfoque de Estado abierto¹⁰ es crear mayores sinergias y alineación entre ramas y niveles de gobierno para alcanzar objetivos comunes. Los adherentes a la Recomendación de la OCDE sobre Gobierno Abierto reconocen que las estrategias e iniciativas de gobierno abierto son una responsabilidad compartida de todo el gobierno y de todo el Estado, de acuerdo con sus marcos legales e institucionales existentes, y que por lo tanto las disposiciones de la Recomendación son relevantes para todos (OECD, 2017^[2]). Casi dos tercios (64,9 %, 24 de 37) de los encuestados han puesto en marcha iniciativas conjuntas de gobierno abierto en los tres años anteriores a la recogida de datos y el 59,5 % han compartido prácticas y experiencias en el mismo período.

La OCDE introdujo el concepto de Estado Abierto por primera vez en la Revisión de Gobierno Abierto de Costa Rica (2016) y, desde entonces, ha apoyado a países como Colombia, Argentina y Brasil en la búsqueda de una agenda integrada de Estado Abierto. La OCDE ha reunido pruebas y buenas prácticas de sus países miembros sobre las distintas vías para construir un Estado abierto. Países miembros como Costa Rica están firmando declaraciones de alto nivel, otros como Colombia están adoptando políticas y muchos países como España y México están creando órganos de coordinación multi-nivel sobre gobierno abierto. Más recientemente, la Revisión del Gobierno Abierto de Rumanía incluyó un capítulo sobre Estado abierto con recomendaciones concretas para que Rumanía avance hacia un Estado abierto. Esta

¹⁰ El Estado abierto se define en la Recomendación de la OCDE sobre Gobierno Abierto como «cuando el poder ejecutivo, el legislativo, el judicial, las instituciones públicas independientes y todos los niveles de gobierno (reconociendo sus respectivas funciones, prerrogativas e independencia general de acuerdo con sus marcos jurídicos e institucionales vigentes) colaboran, aprovechan las sinergias y comparten buenas prácticas y lecciones aprendidas entre sí y con otras partes interesadas para promover la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y la participación de las partes interesadas, en apoyo de la democracia y el crecimiento integrador» (OECD, 2017^[2]).

revisión es también la primera revisión de gobierno abierto de la OCDE que integra una perspectiva de Parlamento Abierto.

Comunicación: aprovechar el potencial de la comunicación pública para reforzar los principios del gobierno abierto

Se entiende por comunicación pública la función gubernamental de informar, escuchar y responder a los ciudadanos al servicio del bien común y de los principios democráticos. Se considera distinta de la comunicación política, la comunicación legítima pero partidista realizada por cargos electos, partidos y personalidades políticas que apoya objetivos personales, partidistas o electorales (OECD, 2021_[25]). La comunicación interna y externa de la agenda de gobierno abierto aumenta la concienciación entre los funcionarios públicos y las partes interesadas no gubernamentales, facilita el compromiso más allá de las partes interesadas comúnmente implicadas y, en última instancia, puede ayudar a reforzar el impacto de las políticas y prácticas de gobierno abierto.

Entre los países que también son miembros de la OGP, la comunicación pública externa sobre los principales pasos del proceso de la OGP (como el lanzamiento de la fase de diseño del Plan de Acción de OGP), está ampliamente desarrollada. Se hace especial hincapié en las primeras fases de los planes de acción, es decir, la cocreación y el lanzamiento de los Planes de Acción de la OGP. En cuanto a la comunicación interna, la Encuesta de Percepción sobre Gobierno Abierto de la OCDE de 2021 pone de relieve que el concepto de gobierno abierto aún no es bien conocido: solo el 19 % de los encuestados afirma que más del 75 % de los empleados públicos conoce el concepto (OECD, 2021_[6]). Además, en un informe de la OCDE de 2021, solo el 6 % de las oficinas encargadas de la comunicación de todo el gobierno consideraban el principio de participación del gobierno abierto como una de sus prioridades (OECD, 2021_[25]) mientras que la transparencia es una prioridad en el 37 % de los países encuestados. Esto representa una oportunidad perdida, ya que los países de la OCDE reconocen cada vez más que la comunicación pública es una potente herramienta para entablar un diálogo con los ciudadanos, escuchar sus voces e implicarlos en los procesos políticos y de toma de decisiones.

La OCDE ha tomado varias medidas para promover la comunicación pública en favor del gobierno abierto. La Red de Comunicación Pública (PCN, por sus siglas en inglés) de la OCDE es un subgrupo del Grupo de Trabajo sobre Gobierno Abierto de la OCDE. Se constituyó como plataforma para dirigir el diálogo internacional, facilitar la cooperación multilateral y promover una función de comunicación pública más centrada en las personas como

instrumento de elaboración de políticas y gobierno abierto. Está formada por empleados del gobierno y partes interesadas ajenas al gobierno, incluidos representantes de instituciones académicas, la sociedad civil y el sector privado. Hasta la fecha, la PCN ha contribuido a la elaboración de varios informes, entre ellos el *Informe sobre Comunicación Pública: el Contexto Mundial y el Camino a Seguir*¹¹ (OECD, 2021_[25]), *Panorama de las prácticas de los países de la OCDE en materia de comunicación pública accesible e integradora*¹² (2022) y el *Public Communication Scan of the United Kingdom*, de próxima publicación: *liberar el potencial de la comunicación pública para fortalecer la democracia y aumentar la confianza*.

REFERENCIAS

- «Global Right to Information Rating» (n.d.), por país, <<https://www.rti-rating.org/country-data/>> (acceso el 4 December 2020). [26]
- Jäske, M. *et al.* (2021), «Citizens’ Panel on the Freedom of Expression», <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162966/Citizens_Panel_on_the_Freedom_of_Expression-Final_Report.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. [19]
- OECD (2023), «2023 OECD Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: Results and key findings», *OECD Public Governance Policy Papers*, n.º 43, OECD Publishing, París, <<https://doi.org/10.1787/a37f51c3-en>>. [10]
- OECD (2023), «Background Note for the event “Getting Civic Tech Right for Democracy”», <<https://one.oecd.org/document/GOV/PGC%282023%2932/en/pdf>>. [27]
- OECD (2023), «Civic Space Review of Romania», <<https://doi.org/10.1787/f11191be-en>>. [22]
- OECD (2023), «OECD Deliberative Democracy Database», <<https://airtable.com/appP4czQlAU1My2M3/shrX048tmQLl8yzdc>>. [14]
- OECD (2023), «Open Government for Stronger Democracies: A Global Assessment», <<https://doi.org/10.1787/5478db5b-en>>. [3]
- OECD (2023), «Scan de l’espace civique en Tunisie», <<https://doi.org/10.1787/28b4b-df4-fr>>. [21]

¹¹ OCDE (2021), *Informe de la OCDE sobre Comunicación Pública: el Contexto Mundial y el Camino a Seguir*, OCDE Publishing, París, <<https://doi.org/10.1787/22f8031c-en>>.

¹² Cazenave, E. y A. Bellantoni (2022), «Comunicación pública accesible e integradora: panorama de las prácticas de los países de la OCDE», *Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza Pública*, n.º 54, OECD Publishing, París, <<https://doi.org/10.1787/222b62d9-en>>.

- OECD (2022), «Building Trust and Reinforcing Democracy: Preparing the Ground for Government Action», OECD Publishing, <<https://doi.org/10.1787/76972a4a-en>>. En prensa [4]
- OECD (2022), «Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions», <<https://doi.org/10.1787/b7d1e606-en>>. [1]
- OECD (2022), «Open Government Review of Brazil: Towards an Integrated Open Government Agenda», <<https://doi.org/10.1787/3f9009d4-en>>. [20]
- OECD (2022), «Survey on Open Government Data 5.0». [12]
- OECD (2022), «Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders' participation: Towards an Open Government Strategy», <<https://www.oecd.org/gov/open-government/open-government-an-integrated-approach-promotion-transparency-integrity-accountability-and-stakeholders-participation.pdf>>. [5]
- OECD (2022), «The Protection and Promotion of Civic Space: Strengthening Alignment with International Standards and Guidance», OECD Publishing, Paris, <<https://doi.org/10.1787/d234e975-en>>. [24]
- OECD (2021), «Civic Space Scan of Finland», <<https://doi.org/10.1787/f9e971bd-en>>. [18]
- OECD (2021), «Government at a Glance 2021», OECD Publishing, Paris, <<https://doi.org/10.1787/22214399>>. [15]
- OECD (2021), «OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward», OECD Publishing, <<https://doi.org/10.1787/22f8031c-en>>. [25]
- OECD (2021), «Perception Survey for Delegates of the OECD Working Party on Open Government». [6]
- OECD (2020), «A Roadmap for Assessing the Impact of Open Government Reform», <[https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/OG\(2020\)5/REV1/En/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/OG(2020)5/REV1/En/pdf)>. [8]
- OECD (2020), «OECD Survey on Open Government». [7]
- OECD (2019), «Open Government Data», <<https://www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data.htm#:~:text=What%20is%20Open%20Government%20Data,quantities%20of%20data%20and%20information>>. [11]
- OECD (2018), «The Role of Ombudsman Institutions in Open Government», OECD Publishing, París, <<https://doi.org/10.1787/7353965f-en>>. [17]
- OECD (2017), «Recommendation of the Council on Open Government», <<https://web.archive.oecd.org/2018-05-04/478780-oecd-recommendation-of-the-council-on-open-government-en.pdf>> (acceso el 18 de febrero de 2022). [2]
- OECD (2016), «Open Government: the Global Context and the Way Forward», OECD Publishing, París, <<https://doi.org/10.1787/9789264268104-en>>. [13]

- OECD (2023) (en prensa), «Review of Civic Space in Portugal: Towards people-centred, rights-based public services», OECD Publishing, París. [23]
- OECD (en prensa), «The Protection and Promotion of Civic Space: The Global Context and the Way Forward». [16]
- OPSI (2018), «Education in Open Government», <<https://oecd-opsi.org/innovations/education-in-open-government/>>. [9]
- Rivera Pérez, J., C. Emilsson y B. Ubaldi (2020), «OECD Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: 2019», <<https://web-archive.oecd.org/2020-03-10/547558-ourdata-index-policy-paper-2020.pdf>>. [29]

SECCIÓN 2

MÁS DE DIEZ AÑOS DE GOBIERNO ABIERTO: CASOS, EXPERIENCIAS, METODOLOGÍAS Y APRENDIZAJES

A DIEZ AÑOS DE LA PROMESA DEL GOBIERNO ABIERTO, ¿MÁS GOBIERNO O MÁS CIUDADANÍA?, ¿GOBIERNO O ESTADO ABIERTO?: EL CASO DE MÉXICO

Rafael Martínez-Puón

Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental
del Instituto Nacional de Administración Pública INAP (México).

Resumen:

El presente texto hace un recuento y balance de lo acontecido en los diez últimos años, con relación a lo que bien se denominó como obra pionera «la Promesa del Gobierno Abierto». Libro que ha sido multicitado y que bien ya podríamos denominar como todo un clásico. En el capítulo desarrollado se destaca, por un lado, gran parte de la literatura generada durante ese lapso, pero por el otro, especialmente en el caso de los países latinoamericanos su ingreso de algunos de ellos, a la Alianza para el Gobierno Abierto. Sobre todo resaltar el interés y las formas que se han instrumentado en cuanto a la recepción de este tema. Lo que ha significado a todas luces una serie de avances y desafíos. Pero también se señalan las asignaturas pendientes. En la misma tesitura se establecen algunos de los resultados en México, en específico, lo planeando y generado por el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales INAI. Finalmente, está la cuestión de la evolución de Gobierno Abierto hacia lo que es Estado Abierto y de todo lo que significa esa transformación, por lo que sobre esa base se proponen algunas ideas al respecto.

Palabras clave:

Estado Abierto, Gobierno Abierto, Alianza para el Gobierno Abierto, Cocreación, Ciudadanía.

INTRODUCCIÓN

Hace diez años se publicó el libro con el título «La promesa del gobierno abierto» que coordinaron los ahora expertos en el tema Andrés Hofmann, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Pérez Nieto. Este texto desde mi parecer tuvo un recibimiento bárbaro y lo sigue teniendo dadas las miles y miles de descargas con las que cuenta. El texto congregó a gente muy prestigiada, a más de 30 autores (no menciono nombres en el ánimo de no omitir alguno), entre ellos, los propios coordinadores que a lo largo de seis capítulos y desde distintas perspectivas trataron el tema. Si a eso le agregamos que el libro tuvo a participantes como José Miguel Insulza (en ese entonces Titular de la Organización de los Estados Americanos) y Joan Subirats (actual Ministro de Educación en España) que escribieron el prólogo y el preámbulo respectivamente, mejor libro no pudo haber quedado.

En mi caso tuve la fortuna, de que se me haya invitado y de ser considerado en esta obra. En ese entonces escribí un texto que llevó por título «Gobierno abierto: ¿Más gobierno o Más ciudadanía?». En este texto traté de explorar lo que en ese momento estaba en boga, la de exponer conceptos, mediante lo que habían escrito otros autores —principalmente de la literatura norteamericana y escasos escritos hechos por la comunidad iberoamericana— y empezar a esbozar lo que le correspondería hacer a los gobiernos y las administraciones públicas, así como a la propia ciudadanía de llegar a producirse el fenómeno del gobierno abierto en países latinoamericanos, y especialmente el caso de México.

El texto escrito de mi autoría reconozco que fue la base para años más tarde generar dos libros, uno coordinado por mí y otro propio, que llevan por título: *Gobierno abierto para la consolidación democrática*, Editorial Tirant lo Blanch en Ciudad de México, 2016 y *De la Transparencia hacia un Gobierno Abierto*, Ed. Tirant lo Blanch, México, 2017 (libro que se agotó en los primeros meses de su publicación). Así como diversos artículos y capítulos de libros: «Gobierno Abierto (*Open Government*) como medio para la construcción de una nueva relación entre administración y ciudadanía», *Revista Venezolana de Gestión Pública*, n.º 3, Enero-Diciembre 2012; «La profesionalización del personal público como eje del Estado-Gobierno Abierto», *El Instituto Nacional de Administración Pública en la Reunión Nacional de Administración Pública 2018*, Ed. INAP, México, 2018; «Oportunidades y limitantes de Datos Abiertos: estudio de caso en el Instituto Nacional Electoral», *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, n.º 104, Septiembre-Diciembre, México 2019; «Gobierno abierto, apuntes para su desarrollo en México y Ecuador», en libro *Gobernanza y Administración Pública Inteligente*, coordinador: Xavier Barragán, Ed. IAEN/INAP, Ecuador, 2022; «Los retos del

gobierno abierto con respecto a capacidades institucionales y componentes principales. ¿Hacia dónde tenemos que avanzar?», *Filosofía, sentido y horizonte del gobierno abierto*, Ed. Tirant lo Blanc, México, 2022. Adicionalmente, en mi calidad de Director General de la *Revista Buen Gobierno*, de la que soy responsable editorial desde el año 2006 se creó la sección «Gobierno Abierto» por cierto, el coordinador de la sección es Álvaro Ramírez Alujas. Desde ese entonces a la fecha, se han publicado nueve artículos de autores nacionales y extranjeros, entre ellos, el propio Álvaro, Andrés Hoffman, Alberto Ortiz de Zárate, Ignacio Criado, Fernando Javier Salazar y autores mexicanos como Martín Vera, José Juan Sánchez González, Rafael Valenzuela, Freddy Mariñez y César Cruz.

Dicho esto, por otra parte, con una gran seguridad los autores congregados en el libro *La promesa del gobierno abierto*, a lo largo de estos diez años han producido una cantidad superior o similar de textos, de modo que hoy día o son considerados como conocedores (es mi caso) o expertos en el tema. ¿Qué ha sucedido en la práctica profesional y en la academia en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto y en lo que corresponde a la agenda particular de cada país? ¿Qué ha sucedido en México? ¿Hoy día ya se puede hablar de Estado Abierto en lugar de Gobierno Abierto?

El propósito de este capítulo es precisamente dilucidar y analizar lo acontecido en estos diez años, tanto en el aspecto académico como en la práctica profesional. El ensayo está dividido en cuatro apartados: 1) Elementos conceptuales; 2) Las buenas noticias; 3) ¿Qué sucede en México?; 4) ¿Hacia dónde tendríamos que avanzar? y Conclusiones.

1. ELEMENTOS CONCEPTUALES

En lo que corresponde a la parte conceptual, en ese artículo que se publicó hace 10 años denominado «Gobierno abierto: ¿Más gobierno o Más ciudadanía?», se echó mano de las conceptualizaciones de Álvaro Ramírez Alujas (2010), y de Andrés Hofmann (2012). Años más tarde Hofmann (2016), explica lo siguiente: «El Gobierno Abierto es un recurso político y de gestión que, potencialmente sirve para enfrentar la irrupción de todos, pero cuyo marco conceptual debe ser más exigente de lo que ha sido hasta ahora, porque sus principales componentes —transparencia, participación y colaboración ciudadanas, y rendición de cuentas— son prácticas usuales que no alcanzan para delimitar, cada una por sí mismas, el espacio ideológico del Gobierno Abierto: la transparencia debe ser proactiva y con datos abiertos; la participación y colaboración deben ser vinculantes; y la rendición de cuentas se debe dar en

todo el ciclo de vida de las políticas y programas; y éstas se deben ejercer además, de manera articulada y simultánea».

Estas ideas dieron pie a una definición propia de Gobierno Abierto, que con el tiempo se ha enriquecido y que consiste en: «La capacidad que tienen las organizaciones públicas para brindar información vía la transparencia a la ciudadanía en una idea socialmente útil, para que a su vez ésta tenga la opción de reutilizarla para la mejora en su toma de decisiones, teniendo como variables adicionales la Participación Ciudadana y la Colaboración y como medio a las tecnologías de la información y de vinculación a la información pública»¹. Es importante enfatizar la necesidad de que los componentes antes mencionados estén presentes o estén interactuando simultáneamente. Y esto se advierte, porque se suele decir que Gobierno Abierto es sinónimo de transparencia, pues no es así, de no sumarse a la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración/cocreación no se puede hablar de Gobierno Abierto.

Mariñez y Valenzuela (2013) expresan que el hecho de contar con información que puede ser transformada y reutilizada para un fin mayor al interés individual resulta en una nueva relación entre productor de información y receptor de la misma. Por lo tanto, se considera que esta es una acepción que nos acerca más al ciudadano, tanto a nivel individual como de grupo, y da lugar a que éste o aquellos participen de manera activa y nos aleja de concebir a los gobiernos como el núcleo principal. En la misma tesitura, de brindarle las herramientas y la información necesaria para su beneficio, información que tiende a convertirse en conocimiento. Por lo que Gobierno Abierto significa hacer cosas más allá de los propios gobiernos e implica no sólo la transformación de los mismos, sino también de los ciudadanos. Obviamente esto contribuirá al fortalecimiento de los sistemas democráticos. Si partimos además de que es la democracia el terreno fértil para el Gobierno Abierto.

Ahora bien, la clave está en cómo esta gran idea o paradigma es materializada por cada gobierno y administración pública (en sus distintos órdenes) de cada país. Cómo se ha adaptado según el contexto, el tipo de Estado, las capacidades institucionales y condiciones tecnológicas existentes, el nivel de desarrollo democrático, así como participación ciudadana. Es en este segmento en el que se construye la información y el conocimiento, ahora sí, desde el plano de la gestión gubernamental, tanto a nivel nacional de lo que cada gobierno desarrolla en lo particular, pero también a nivel internacional, llámese lo que aportan los trabajos, ideas y modelos que se desarrollan instituciones como la Alianza para el Gobierno Abierto y la Organización para la Coope-

¹ Véase Martínez Puón, Rafael (2017), *De la Transparencia hacia un Gobierno Abierto*. Ed. Tirant lo Blanch, México.

ración y Desarrollo Económicos (OCDE), los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Y para América Latina, entre otros, la Organización para los Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), caso concreto con la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto.

El caso de México es interesante ya que es uno de los países fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto. Esto incluye una trayectoria relevante en materia de transparencia desde 2002 y en su evolución con una reforma constitucional (2014), así como legislación secundaria de carácter general con la que se ha creado el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT) que lo coordina el ahora Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales INAI antes Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, así como los 32 órganos garantes. Al respecto, en el marco de este sistema y de la legislación correspondiente está considerado el desarrollo del Gobierno Abierto.

Para el caso de este país, lo que interesa analizar en este texto, está por un lado, la capacidad institucional prevaleciente y, por el otro, los componentes que hacen posible de este tema su existencia: la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración. Además de identificar algunos problemas, carencias y desafíos para buscar un escenario de posible consolidación. Por ejemplo, en cuanto al tema de las capacidades institucionales el cambio que ha representado el diseño y la implementación del SNT ha dejado entrever las distintas velocidades en la que se encuentran los distintos órganos garantes. Con relación a los componentes principales, tres asuntos muy concretos la transparencia misma sigue siendo principalmente reactiva y no proactiva, y prevalece un déficit en la participación ciudadana (en parte por la desconfianza que sigue habiendo hacia las instituciones gubernamentales administrativas), que se acentúa en la colaboración o cocreación. Sobre la base de que sin estos componentes difícilmente se podría dar un mayor desarrollo.

2. LAS BUENAS NOTICIAS

Si se comenzara con la pregunta: ¿El gobierno abierto es ya un tema desarrollado y por lo tanto forma parte del imaginario colectivo de la sociedad y de las agendas político-administrativas? La respuesta es sí. Y lo podemos analizar desde distintas perspectivas. Desde el ámbito académico basta ver la vasta literatura que se ha desarrollado en estos diez últimos años. Al respecto, bien vale aclarar según Oscar Oszlak (2015), que si bien el término Gobierno

Abierto data de mediados del siglo pasado, el concepto que no el término, se produjo a partir del 2009 cuando el Presidente Barack Obama mediante su famoso Memorándum sobre Gobierno Abierto le proporcionó y le dio un lugar importante a esta propuesta de cambio. Este evento no sólo produjo un interés a nivel de los gobiernos y las administraciones públicas, sino también a nivel de la academia, lo que generó todo un movimiento que dio lugar a conceptualizaciones, teorías, modelos, sistemas, materializados en muchos artículos y libros. Hasta la posibilidad de hablar en el mundo publiadministrativo de un nuevo enfoque o escuela en el marco de los estudios de la administración pública. Esto ha dado lugar a la existencia de una masa crítica considerable a nivel de Iberoamérica desde conocedores hasta lo que hoy podríamos considerar como especialistas.

Bastará con enunciar algunas de las publicaciones más conocidas de diferentes autores de distintos países en estos últimos diez años:

- Mariñez Navarro, Freddy y Rafael E. Valenzuela Mendoza (2013) Gobierno abierto ¿Más innovación? ¿Más gobierno? ¿En qué consiste?, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México;
- Sandoval Almazán, Rodrigo (2013) La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública;
- Quintanilla Mendoza, Gabriela y José Ramón Gil-García (2013) Gobierno abierto en América Latina: modelo conceptual. Planes de acción y resultados preliminares, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México;
- Oszlak, Oscar y Esther Kaufman (2014); Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional, OEA, Red ALC, IDRC CRDI;
- Luna Pla, Issa y José Antonio Bojórquez Pereznieta (coords.) (2015) Gobierno abierto y el valor social de la información pública. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México;
- Naser, Alejandra, Álvaro Ramírez Alujas y Daniela Rosales (eds.) (2017) Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina;
- Sanabria López, Juan José (2017) Gobierno abierto y transparencia. Construcción de las bases de una nueva etapa en la relación entre Estado y la sociedad. Ed, Facultad de Estudios Superiores Acatlán UNAM;

- Ruvalcaba Gómez, Edgar (2019) Gobierno abierto: un análisis de su adopción en los gobiernos locales desde las políticas públicas. Ed. INAP (España);
- Morales Canales, Lourdes (comp.) (2019) Gobierno abierto. Ed. Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México;
- CLAD (2020) Gobierno abierto: estrategias e iniciativas en Iberoamérica, Colección Experiencias Escuela CLAD, Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela;
- Criado, Ignacio (2021) Gobierno abierto, innovación pública y colaboración ciudadana, Madrid, INAP (España); Aguilar Villanueva, Luis F.;
- Edgar A. Ruvalcaba Gómez e Ignacio Criado (eds.) (2022) Gobierno abierto en Iberoamérica Estudios de Caso en Gobiernos Subnacionales, vol. 1 México: Tirant lo Blanch / Universidad de Guadalajara, Jalisco, México;
- Aguilar Villanueva, Luis F. y Edgar A. Ruvalcaba Gómez (eds.) (2022) Gobierno abierto en México. Estudios de casos subnacionales, vol. 2, México: Tirant lo Blanch / Universidad de Guadalajara;
- Uvalle Berrones, Ricardo y Rina N. Aguilera Hintelholher (coord.) (2022) Filosofía, sentido y horizonte del gobierno abierto: un enfoque multidisciplinario: Tirant lo Blanch / Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, México;
- Bermúdez Cruz, Luis Enrique (2022) Gobierno abierto en México. Nueva interacción entre ciudadanos y autoridades públicas. Ed. Tirant lo Blanch, México;
- Luis Efrén Ríos Vega e Irene Spigno (2020) Gobierno Abierto y Derechos Humanos. Tirant lo Blanch, México.

Todo es todo en cuanto a lo que respecta a libros, a ellos se tienen que sumar una cantidad enorme de artículos y ensayos sobre la materia, y que están circulando en la red ahora mismo. Toda esta base teórica conceptual, ha llevado a la reflexión —algunos de los títulos de los textos así lo hacen notar— ya de poder hablar de manera amplia de un escenario de Estado abierto (que incluye a muchos actores y no sólo a los gobiernos y administraciones públicas) en lugar de Gobierno Abierto (que como su nombre lo indica pareciera ser que se cierne a las instancias gubernamentales). Si bien Oscar Oszlak (2015), en un texto de su autoría que se volvió una referencia obligada, distinguía muy bien las diferencias entre uno y otro concepto, que más bien se

debía a que el mundo anglosajón el Estado era sinónimo de gobierno, bien para el caso de América Latina cabe y muy bien este novedoso concepto.

Por otra parte, está el desarrollo y la existencia de múltiples foros y congresos. Así como la puesta en marcha de una infinidad de programas de posgrado, cursos, diplomados, en instituciones de educación tanto públicas como privadas. Además de contar con lo que se comentó al principio con la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto elaborada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en 2016. Que ha servido como una carta de navegación para muchas administraciones públicas de la mayoría de los países de la región.

Con relación a la Alianza para el Gobierno Abierto, bien vale destacar el avance que ha habido en cuanto a la incorporación gradual de un número importante de países. Los cuales suman la cantidad de 15 entre 70.

Países de Latinoamérica suscrito en OGP

Desde 2011	Desde 2012	Desde 2013	Desde 2014	Desde 2015	Desde 2016	Desde 2017	Desde 2018
Brasil Chile Colombia Guatemala Honduras México Paraguay Perú República Dominicana Uruguay	Costa Rica Panamá				Jamaica		Ecuador

Fuente: <<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/tratados/alianza-para-el-gobierno-abierto?page=1>>.

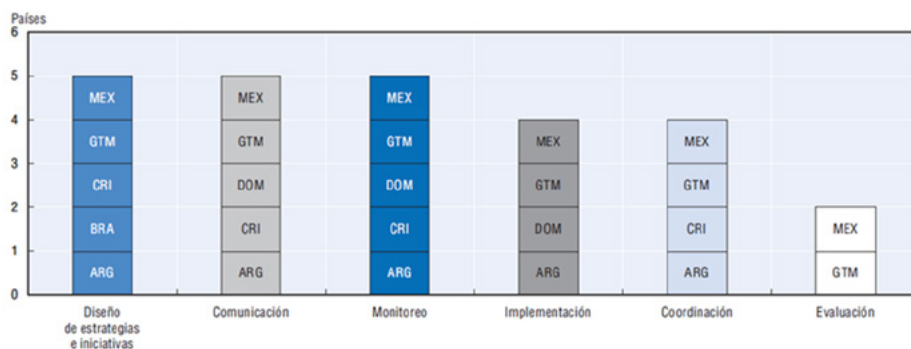
La incorporación de más de 10 países a lo largo de estos diez años nos habla del interés de muchos Estados latinoamericanos en el tema, que se ha traducido en algunos casos en diferentes segmentos, sino es que en todos, por ejemplo: en una bandera política a nivel de discurso, en legislaciones, políticas públicas, buenas prácticas, estudios de caso, mucha literatura y la formación

de una robusta masa crítica tanto a nivel de estudiosos como de servidores públicos.

Otro elemento por destacar es el uso tanto en el plano académico como a nivel de políticas públicas, como ya se señaló, del concepto Estado abierto en lugar de Gobierno Abierto. Al respecto, bien vale la pena recomendar el texto de Álvaro Ramírez Alujas (2023), «Las políticas de gobierno abierto en Iberoamérica. Explorando una década de cambios en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto (2011-2021)», publicado por la *Revista Reforma y Democracia*, n.º 82, editada por el CLAD, en el que hace un recuento pormenorizado de los países de Iberoamérica en su paso por la Alianza. Desde el análisis de 63 planes de acción nacional implementados por 18 países. Sin duda alguna, esta plataforma del AGA ha sido fundamental para impulsar el tema. Como bien dice el autor, así sea como un piso básico.

Lo que es una realidad es que el tema del Gobierno Abierto llegó para quedarse. A diez años de haberse impulsado este asunto, se observa que prácticamente todos los países de América Latina tienen registradas iniciativas en la materia. Tal como se muestra en la siguiente gráfica (OCDE, 2020).

Gráfico 1. Rol del Centro de Gobierno en las estrategias e iniciativas de gobierno abierto, 2018



Fuente: OCDE-BID (2018), Encuesta sobre Organización y Funciones del Centro de Gobierno; OCDE (2017), Encuesta sobre Organización y Funciones del Centro de Gobierno.

Por lo que habría que seguir trabajando en esta capacidad y su calidad institucional.

Las no tan buenas noticias

No obstante, la incorporación del tema a los países de la región y España y Portugal, el mayor número de mejores prácticas se siguen presentando a nivel de gobiernos centrales, en gran parte por contar con estructuras más robustas, siendo bienes escasos lo que acontece a nivel local, así haya algunos de ellos que son significativos². Aunado a que sigue habiendo pisos distintos en cuanto a infraestructura, recursos, personal calificado, transparencia proactiva, participación ciudadana, y ejercicios de cocreación y colaboración. Por lo tanto, la socialización del tema, si bien podría decirse que está ahí, todavía no se ha constituido en un asunto que forme parte de la cotidianidad en la nueva relación gobernantes-gobernados. Falta dar ese salto cuántico hacia el uso común de ello.

Como bien lo señala Ramírez Alujas (2023) si bien los planes de acción nacional son el piso mínimo, se requiere que se desplieguen esfuerzos adicionales en materia de participación ciudadana, y más aún en la parte de la cocreación. Aunado a ello, desde nuestra perspectiva se tiene que seguir reduciendo la brecha digital y, por lo tanto, en escenarios sumamente digitalizados será imprescindible la permanente capacitación al personal que labora en los distintos órdenes de gobierno y a los propios ciudadanos.

Por ejemplo, un tema aproximado al gobierno abierto es el de datos abiertos. Al respecto, hay una serie de recomendaciones del Barómetro de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe 2020 (citado por INAI, 2022: 78) que nos dice lo siguiente:

1. Los gobiernos deben invertir de manera constante y sostenida en equipos que guíen e implementen políticas de datos abiertos a todos los niveles de gobierno.
2. Los gobiernos deben considerar de forma holística los distintos aspectos de la producción y uso de datos del sector público y privado, incluyendo aspectos regulatorios en materia de privacidad, uso de datos para el bien común y tecnologías emergentes, focalizando en la inclusión de las personas más vulnerables de la sociedad.
3. Los gobiernos deben redoblar los esfuerzos para incluir al sector privado y la sociedad civil en el ecosistema de apertura de datos para

² Véase y para ello se recomienda ampliamente Aguilar Villanueva, Luis F.; Edgar A. Ruvalcaba Gómez e Ignacio Criado (eds.) (2022), *Gobierno abierto en Iberoamérica Estudios de Caso en Gobiernos Subnacionales*, vol. 1-2. México: Tirant lo Blanch / Universidad de Guadalajara, Jalisco, México.

poder avanzar en la agenda y generar mejores y mayores usos de los datos para producir beneficios a los diversos grupos de la sociedad.

4. Los gobiernos deben mejorar la calidad de sus datos, tomando especial cuidado en considerar las dimensiones de género, como otras variables relevantes, de forma que incluya a todas las personas en sus sociedades.

3. EL CASO DE MÉXICO

En lo que corresponde a México, en consonancia con los dos apartados anteriores, también decir que se ha desarrollado una relevante masa crítica, así como un importante acervo sobre la materia. Y por supuesto está el desarrollo de políticas públicas a nivel federal y local en la materia. Las instituciones que han encabezado principalmente estos trabajos son el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y los 32 órganos garantes del país. El Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2022-2026 (PROTAI), así como sus ediciones periódicas anteriores, han ido demostrando la evolución del gobierno abierto en el país.

En lo que corresponde a esta nueva edición del PROTAI (2022-2026) se mantiene la mayoría de los ejes temáticos y transversales de la edición anterior. El SNT incluyó algunas modificaciones en los ejes temáticos a partir de una reforma a los lineamientos para elaborar el programa. Los ejes temáticos del PROTAI 2022-2026 son los siguientes:

- Eje 1. Archivo y Gestión Documental.
- Eje 2. Derecho de Acceso a la Información.
- Eje 3. Políticas de Transparencia: Estado Abierto, Gobierno Digital, Transparencia Proactiva, SIPOT y Datos Abiertos.
- Eje 4. Rendición de Cuentas y Anticorrupción.
- Eje 5. Actividad Materialmente Jurisdiccional de los Organismos Garantes.

Los ejes transversales son:

- Eje A. Promoción, Difusión y Fomento de la Cultura de Transparencia y Acceso a la Información.
- Eje B. Derechos Humanos, Enfoque de Género e Inclusión Social.
- Eje C. Profesionalización y Fortalecimiento Institucional.

Con respecto al eje 3, como se puede observar se incorporó el concepto de Estado abierto (en términos más amplios que el de Gobierno Abierto) (INAI, 2022: 27). Un instrumento muy relevante que se diseñó en años anteriores fue la «Métrica de Gobierno Abierto»³. Según este instrumento (INAI, 2022: 62):

- De acuerdo con datos del Índice de Gobierno Abierto en México, en 2019 se reportaron avances respecto a 2017, hubo un incremento de los niveles de apertura, acceso a la información, transparencia y participación, con excepción en el eje temático de participación desde el gobierno.
- Sigue estando pendiente la publicación de los datos abiertos por parte de los Sujetos Obligados.

Algunos datos a nivel Diagnóstico, se señala lo siguiente (INAI, 2022: 30):

- Los procesos de planeación, presupuesto y ejercicio del gasto de las instituciones públicas carecen de transparencia y de criterios mínimos que permitan justificar las decisiones públicas.
- Persisten espacios de opacidad y arbitrariedad en la interacción entre ciudadanos y empresas con el gobierno, al realizar trámites o solicitar servicios.
- Los esquemas de participación y vigilancia social tienen alcances acotados y, en muchas ocasiones, no tienen un funcionamiento adecuado. No existen estrategias sistemáticas que promuevan la colaboración y la cocreación entre autoridades, funcionarios y sociedad para el control de la corrupción.

Por lo tanto, el PROTAI promueve una serie de propuestas para el desarrollo del gobierno abierto, está prevista en el programa la prioridad 10 que señala: implementar mecanismos de gobierno abierto que fortalezcan las acciones de combate a la corrupción por parte de las instancias encargadas de la investigación, sustanciación, determinación y resolución de faltas administrativas y delitos por hechos de corrupción. Y en cuanto al Objetivo Estratégico: actualizar los principios de apertura gubernamental y robustecer el enfoque de Estado Abierto para aumentar la participación en la solución de problemas sociales.

³ Véase <www.metricadetransparencia.cide.edu>.

Por último, con respecto a las Líneas de acción, están las siguientes (INAI, 2022: 30):

- Promover la inclusión en el marco normativo y técnico de la obligación de apertura del Estado en todos sus ámbitos para mantener actualizada la normatividad al avance conceptual, incluyendo los lineamientos y documentos de referencia emitidos por el Consejo Nacional del SNT.
- Desarrollar herramientas de seguimiento, medición y evaluación de los mecanismos de Estado Abierto como metodologías que permitan determinar la situación institucional de la apertura como posible solución de problemas sociales.
- Consolidar los procesos de capacitación de las personas del servicio público y sociedad civil en materia de participación ciudadana para la toma de decisiones y fortalecer los mecanismos de Estado Abierto conforme a los esquemas desarrollados por el SNT.
- Generar y difundir, de forma individual por integrante o en colaboración con las comisiones del SNT correspondientes, productos y materiales de comunicación sobre el Estado Abierto y su impacto en el acceso a la información pública ajustables por las instituciones integrantes del SNT o sus sujetos obligados y considerando mecanismos de evaluación a su difusión.
- Ampliar la instalación y funcionamiento de iniciativas y mecanismos de Estado Abierto en los tres ámbitos de gobierno que respondan a los contextos sociales locales, federal y nacional (Parlamento Abierto, Justicia Abierta y Gobierno Abierto) de forma que sean incluyentes y accesibles a la participación ciudadana como un elemento indispensable para el robustecimiento de estas prácticas, así como para grupos en situación de vulnerabilidad.
- Propiciar iniciativas de colaboración con personas y organizaciones de la sociedad civil y autoridades para dotar de utilidad social de la información contenida en las obligaciones de transparencia y su vinculación con la rendición de cuentas y la integridad pública; se recomienda que dichas alianzas se amplíen más allá de los colaboradores habituales.
- Consolidar el dialogo y colaboración estratégica con personas y organizaciones de la sociedad civil y autoridades para aprovechar la plataforma de la Alianza para el Gobierno Abierto en la difusión y desarrollo de prácticas en materia de Estado Abierto y Transparencia

Proactiva, se recomienda que dichas iniciativas se amplíen más allá de los colaboradores habituales.

En una especie de prospectiva está esta proyección interesante, según el PROTAI:

¿Dónde estamos? 2021-2022	¿Dónde estaremos? 2022-2026	Hacia el Tercer PROTAI	¿Qué aspiramos?
1. El SNT cuenta con la visión y enfoque estratégico para evaluar la eficacia normativa y de políticas públicas, así como el cumplimiento de los mandatos de las leyes y normatividad en la materia.	Se han mejorado las normas jurídicas y fortalecido las capacidades institucionales de las instituciones integrantes del SNT para garantizar progresivamente el derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas en México.	Concentrar y maximizar los esfuerzos de las instituciones integrantes del SNT hacia la ejecución de acciones del PROTAI con impacto en los objetivos centrales.	Las instituciones del SNT se coordinan efectivamente para desarrollar en los sujetos obligados políticas públicas eficientes en la atención de necesidades de información de la población.
2. Gracias a la documentación y seguimiento del programa en su primera edición ha sido posible evaluar los avances en los procedimientos de gestión institucionales necesarios para cumplir con los objetivos específicos del PROTAI.	Existen mecanismos de planeación, evaluación y corrección de normas y políticas públicas al alcance de los sujetos obligados acordes a la garantía progresiva del derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas en México.	Mayor promoción de acciones enfocadas en el eje temático de Derechos Humanos, Perspectiva de Género, o Inclusión Social que hacen posible la garantía del derecho en la diversidad social.	Los sujetos obligados y las personas del servicio público tienen una sólida cultura de la transparencia y rendición de cuentas que involucra a la ciudadanía en la toma de decisiones en modelos de apertura.
3. Evaluar las estrategias de difusión, acceso a la información y transparencia con miras a alcanzar la trascendencia del PROTAI.	La información pública es aprovechada por la población y tiene trascendencia en la vida nacional.	Mayor coordinación de acciones con los sistemas de anticorrupción y la ampliación de la agenda de rendición de cuentas vinculada a la función de transparencia de las instituciones integrantes del SNT.	La población confía y usa la información pública activamente, además de conocer sus derechos relacionados y las instituciones que los protegen.

¿Dónde estamos? 2021-2022	¿Dónde estaremos? 2022-2026	Hacia el Tercer PROTAI	¿Qué aspiramos?
4. Fue desarrollado y mejorado el Sistema de Monitoreo y Seguimiento para hacer los ajustes necesarios en la operación del primer PROTAI y la planeación basada en datos del segundo PROTAI.		Mayor conocimiento entre la población sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información y los Organismos Garantes.	

Fuente: INAI (2022: 119).

Adicionalmente a este programa, está el Sistema Nacional Anticorrupción que se creó en el año 2015, y en lo correspondiente al desarrollo de la Política Nacional Anticorrupción existen diversos temas ligados sobre el Gobierno abierto, concretamente algo que se le ha denominado «Abramos México». Y en el seno de los Comités de Participación Ciudadana de todo el país que conforman el Sistema, está la existencia de diversas comisiones y una de ellas es la Comisión de Gobierno Abierto de la cual formo parte. Desafortunadamente también hay que decir que paradójicamente este tema o más bien dicho el Sistema, dada su importancia no forma parte de la agenda del actual gobierno, por lo tanto, no ha adquirido la relevancia y la visibilidad necesaria para lo que significa.

Por otro lado, en lo que corresponde a datos abiertos, uno de los principales habilitadores de la Estrategia Digital Nacional es la política de Datos Abiertos, que se puso en marcha en febrero de 2015 mediante el Decreto por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos, que tiene por objeto regular la forma mediante la cual, los datos de carácter público, generados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y por las empresas productivas del Estado, se pondrán a disposición de la población como datos abiertos⁴. Desde la publicación de ese Decreto, se han publicado las bases de datos abiertos de 161 instituciones de la administración pública federal mexicana, seis gobiernos de los estados, 10 gobiernos muni-

⁴ Diario Oficial de la Federación (2015). «Decreto por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos», 20 de febrero de 2015, México, D.F., Secretaría de Gobernación.

cipales y seis organismos autónomos en el sitio web <www.datos.gob.mx>⁵. La finalidad de la Política de Datos Abiertos es contar con una visión enfocada en facilitar el crecimiento económico, fortalecer la competitividad y promover la innovación en el país; y que al mismo tiempo sea capaz de crear valor social, mejorar la prestación de servicios gubernamental, incrementar la transparencia y rendición de cuentas, y conducir a una mayor eficiencia gubernamental; impactando en una mejor gobernanza⁶.

Un primer ejemplo que podemos citar es la Herramienta de Datos para los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁷, que el gobierno mexicano construyó en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Por medio de esta herramienta se pueden explorar y comparar más de 300 datos relacionados con 104 indicadores, que abarcan 25 años de desarrollo en México. Un segundo ejemplo es la Plataforma de Datos Abiertos para el Cambio Climático⁸, que México publicó durante la Vigésima Primera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático COP21, en dicha plataforma hay información sobre este fenómeno, que incluye a los sectores económicos que causan más emisiones, sus consecuencias y las acciones llevadas a cabo por el Gobierno de la República para mitigarlo. Y un tercer ejemplo es el que se presentó en octubre de 2015, referente a una herramienta que permite monitorear, por medio del uso de datos abiertos, los procedimientos de las contrataciones públicas en México⁹ (Lagunes, 2016).

Los avances que el país ha logrado mediante la implementación de la Política de Datos Abiertos ya han sido reconocidos en el ámbito internacional. En 2015, México ocupó el décimo lugar en el Índice de Datos Abiertos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), superando la media de los países de la OCDE¹⁰. Cabe destacar que este índice es una publicación bienal de este organismo, que proporciona indicadores sobre más de 30 elementos fundamentales del desempeño gubernamental, así como indicadores económicos, cuestiones de gestión pública y de gobernanza regulatoria de cada gobierno (Gráfico 2).

⁵ Es la plataforma que promueve la innovación en el gobierno, impulsa la eficiencia, y transforma los procesos para proveer de información, trámites y una plataforma de participación a la población. Lagunes, Alejandra (2016). «Construyendo un México Digital». *Revista Buen Gobierno*, n.º 20. Enero-Junio, México.

⁶ <<http://www.opendata500.com/mx/about/>>.

⁷ <<http://www.agenda2030.datos.gob.mx/>>.

⁸ <www.datos.gob.mx/cambioclimatico>.

⁹ <<http://contrataciones.datos.gob.mx/>>.

¹⁰ OECD (2015), «Open government data», en *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris.

Gráfico 2. **Data Index: Open, Useful, Reusable Government Data, 2014**



Fuente: OECD (2015) «Open government data», en *Government at a Glance*, OECD Publishing, París.

En lo que corresponde al actual Gobierno, la Secretaría de la Función Pública emitió en 2021 el «Acuerdo por el que se emite la Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal 2021-2024», publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 30 de junio. En tal política se marcan las directrices a seguir para los próximos años. Además, se enfatiza en algunos problemas en los que se tiene que seguir trabajando para superarlos:

Transitar de las demandas de información, vía obligaciones de transparencia y solicitudes de acceso a la información, para avanzar a atender necesidades de información con base en criterios de utilidad social, realizando más ejercicios de transparencia proactiva que se traduzcan en beneficios para la sociedad.

- Aumentar la pertinencia y accesibilidad de la información sustantiva que más demanda la ciudadanía mediante un mejor diseño de los sitios web gubernamentales.
- En materia de involucramiento de la ciudadanía en las decisiones públicas, es necesario avanzar en la institucionalización y socialización de los mecanismos existentes para que sean conocidos por la ciudadanía, y que, a su vez los funcionarios públicos conozcan el procedimiento para dar trámite a las iniciativas que se presenten.

- En el rubro de datos abiertos, mejorar la disponibilidad de los datos publicados por el gobierno, cumplir con las características de Datos Abiertos (existencia de datos, formato digital, estructurados, acceso gratuito, licencia abierta, actualizados, formato abierto y URL claro); asimismo, publicar Datos Abiertos de forma proactiva, que sean útiles, analizando las principales demandas, intereses y necesidades de la población y mejorar la calidad y cantidad de los datos publicados.
- Respecto de la capacitación, las acciones que resultan indispensables para fortalecer una cultura de transparencia, y con ello contribuir al logro de las metas y objetivos del Gobierno en la materia, se refieren a que todos los sujetos obligados de la APF se comprometan y cumplan con el Programa de Capacitación en Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Datos Personales y Temas Relacionados del INAI, en el cual se incluya capacitación especializada para mandos superiores, mandos medios y enlaces de transparencia. Asimismo, es necesario valorar la importancia de la obtención de los reconocimientos «Institución 100 % capacitada» y «Comité de Transparencia 100 % capacitado», otorgados por el INAI, ya que con la obtención de estos se incentiva a que todo el personal de mando de los sujetos obligados sea capacitado y sensibilizado, respecto del marco de aplicación, sus principios, deberes y obligaciones en materia de transparencia.

4. ¿HACIA DÓNDE TENDRÍAMOS QUE AVANZAR?

Por principio, se tiene que seguir mejorando las capacidades institucionales de los gobiernos y las administraciones públicas en cuanto el contar con bases sólidas de información, obviamente su apertura en muchas áreas en las que sea posible, así como el uso intensivo de tecnologías como medio para proporcionarla, lo que significa contar con personal capacitado. Todo en el marco de la existencia de sistemas normativos que respalden el funcionamiento de esquemas de transparencia proactiva y gobierno abierto ahora Estado abierto. En el marco de la transparencia proactiva ¿Qué sería lo deseable que las organizaciones públicas hicieran al brindar información a la ciudadanía? Por principio que la información, como ya se señaló, se proporcione en formatos libres y abiertos que puedan ser manipulables con otras bases de datos (cosa que no se puede hacer con PDF); que haya opciones distintas para acceder a ella, de carácter auditiva, kinestésica. Que esté expuesta en otros idiomas tanto internacionales como locales. Que la información esté acompañada de experiencias comparadas. Que haya un asesor en caso de ser necesario para resolver dudas. Que el acceso a la información sea de fácil acceso y de forma

amigable. Que haya acciones de seguimiento sobre el uso de la información en aras de observar si generó valor o existe la posibilidad de conformar actividades de participación y cocreación. De manera, que el ciudadano tenga diferentes opciones para decidir sobre la información proporcionada, pero además se sienta motivado de buscar mayores acercamientos con las organizaciones del Estado, a través de este medio. El propósito es ir más allá de lo racional, buscando una empatía que permite incidir en el ánimo y en el comportamiento de los ciudadanos. Este asunto no resulta sencillo, porque implica mantener contacto permanente de las autoridades con los ciudadanos para identificar preferencias, cómo quisieran recibir la información, en qué formatos, en que colores. Un aspecto inherente es profesionalizar al personal para la realización de estas tareas.

Es importante mencionar que la creación y reformas de leyes que generan más facultades y atribuciones en materia de Estado abierto no es lo mismo que crear capacidades. Esto es un error común que suele generarse con la puesta en marcha de leyes generales, bajo el supuesto de que contar con marcos legales robustos en automático brinda aptitudes para que las organizaciones puedan desarrollar más actividades, no obstante, no se debe dejar de lado que la parte más visible la transparencia, la participación y la colaboración se da en los niveles locales de gobierno los cuales cuentan con capacidades asimétricas que coexisten con políticas y leyes centralizadoras, por lo que generar esquemas de coordinación entre entidades y organizaciones para alcanzar objetivos comunes en el tema de apertura gubernamental se avista como el reto principal.

Segundo, decir que las capacidades institucionales son esenciales en las organizaciones responsables de emprender esfuerzos con relación al Estado Abierto, ya luego será más que necesario analizar el segmento, enorme, por cierto, de todas aquellas organizaciones «generadoras de información». Y por el otro, centrarnos en los componentes esenciales, la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración.

Por lo tanto, en ese ciclo en el que las organizaciones del Estado brindan información (en una idea de transparencia proactiva) y los ciudadanos la reciben, y esto posteriormente daría lugar a esquemas de participación y cocreación, hace falta mucho trabajo por hacer. El mecanismo antes descrito no funciona de manera automática, ni de manera racional. Si no se exploran formas que además de los aspectos racionales tengan que ver con aspectos conductuales, aspiraciones y emocionales de los ciudadanos que les permitan elegir información con base en sus preferencias o personalidad, difícilmente se conseguirá la cercanía necesaria y que dé lugar a una mayor confianza y cooperación (Güemes, 2017). Esto obviamente reta las organizaciones del

Estado, pero sobre todo a los profesionales gestores de la información, a ser mucho más creativos, imaginativos, no sólo en cuanto al análisis de la información sino en cómo proporcionarla con base en la diversidad de la ciudadanía. En ese sentido, la teoría del Nudge¹¹ nos da muchas pistas al respecto, como mecanismo complementario y de reforzamiento que no de sustitución de toda política. El éxito nos parece que está en explorar esta veta que además de resultar interesante puede ser de gran utilidad para los ciudadanos en el ánimo de cerrar la distancia existente entre gobernantes y gobernados.

CONCLUSIONES

El escenario de lo que hoy conoceremos como Estado abierto, tiene que ser visto desde dos planos. Uno a nivel de organizaciones, y el reto a la vez es doble. Por un lado, hay un reto de carácter organizacional y otro relacionado con el desarrollo de las personas. En cuanto al primero, dos aspectos a tomar en cuenta: redefinición del aprendizaje colaborativo. Todo parece indicar, que con base en un nuevo contexto basado en un Estado Abierto, se requiere que toda la organización reoriente su aprendizaje, desde un manejo adecuado de la información hasta la puesta de la misma en manos del ciudadano. Esto entre algunas cosas, significa revisar la capacitación que se brinda, de modo que esta sea más adecuada, menos dispersa y repetitiva. De llamar la atención lo que nos señala el estudio de Deloitte (2014): «según un gerente de capacitación nos dijo que la compañía tenía 7000 cursos listados en su catálogo de capacitación y cerca del 60 % eran repetidos». De modo que racionalizar y consolidar estos programas es claramente un primer paso crucial si se quiere generar un entorno de aprendizaje para la próxima generación. Y entre otras, está la de combatir esto que se llama «Empleado agobiado» (Deloitte, 2014), palabras más, palabras menos. Mucha información, mucha tecnología y poca precisión y destreza en su manejo. Lo que nos podría llevar también al escenario del «ciudadano agobiado». Equipos de Recursos Humanos (RH) que requerirán de nuevas capacidades. Un contexto de Gobierno abierto también significa un cambio en la fisonomía de las áreas de RH. Por lo visto, el esquema tradicional comienza a ser anacrónico.

El segundo plano, con el que se tiene que observar al Estado abierto es con respecto a la ciudadanía, ya se señalaba que en un escenario digitalizado se requiere también de aportarle a los ciudadanos habilidades digitales mediante la capacitación correspondiente, para que pueda resultar más sencillo el proceso

¹¹ Véase Thaler, Richard y Sunstein, Cass (2008). *Nudge. Improving Decisions about health, Wealth, and Happiness*. Ed. Penguin, USA.

de acceso a la información pública e incluso de manera inmediata. Obviamente esto significa también un esfuerzo mayor para cerrar la brecha digital vía una mayor infraestructura en todo el país. Y superar ese 80/20¹² en el que nos encontramos atrapados desde hace algunos años, en los que todavía un porcentaje, aunque siga siendo menor de la población, no tiene acceso a la tecnología. Todo ello, si partimos además de que el cometido del Estado abierto lo es ante todo el ciudadano como actor principal.

Por lo que el concepto de Estado abierto denota también que no sólo esté presente en los diferentes órdenes de gobierno *ergo* el Poder Ejecutivo sino también se ha extendido tanto en el Poder Legislativo vía lo que se conoce como parlamento abierto, en la que también en estos diez años se han registrado experiencias interesantes y también en el Poder Judicial vía lo que se denomina como justicia abierta¹³, en la que también existen casos ya documentados. De manera, que la idea de Estado abierto sigue en plena ampliación, no obstante todavía algunos pendientes por cumplir.

Por último, como una especie de nota al pie de página de forma ampliada, señalar que en las correcciones solicitadas por lo editores a este capítulo de libro, decir para el caso de México, que el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales como institución pionera, precursora, y gestora de los muchos los temas antes descritos, desde hace algunos años pero con mayor fuerza en este último, no ha pasado, ni está pasando por su mejor momento en su convivencia tanto con el anterior gobierno 2018-2024 como con el actual gobierno 2024-2030. Además de haber existido una serie de ataques permanentes de todo tipo, existe una propuesta de reforma constitucional que apunta hacia su posible extinción. Al respecto, sólo se establece el hecho, no se quiere especular al respecto. Pero si decir que de darse este acontecimiento se estarían dando retrocesos significativos, no sólo a nivel del tema que nos convoca, sino en todo lo relacionado con el sistema de pesos y contrapesos que requiere un sistema democrático.

¹² Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019), *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH)*. Ed. INEGI, México.

¹³ Véase la métrica de «Justicia Abierta» realizada por la *World Justice Project*, [justiciaaabierta.mx](https://www.justiciaaabierta.mx).

REFERENCIAS

- Deloitte (2014). *Tendencias Globales del Capital Humano 2014. Comprometiendo a la fuerza laboral del siglo XXI: la tecnología ha transformado el trabajo*. Ed. Deloitte, USA.
- Hofmann, Andrés (2016). «Gobierno Abierto: el imperativo de lo posible». *XXII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Santiago de Chile, Chile.
- Hofmann, Andrés (2012). «La transparencia gubernamental: del estancamiento en que se encuentra y cómo revitalizarla». *XVII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, 30 octubre al 2 de noviembre, Cartagena de Indias, Colombia.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH)*. Ed. INEGI, México.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2022). *Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (PROTAI) 2022-2026*, México: INAI / UNAM.
- Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2016). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (comentada)*. Ed. INAI, México.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personal (2016). *Métrica de Gobierno Abierto*. Ed. CIDE-INAI, México.
- Güemes, Cecilia (2017). «¿Nugde en América Latina? Incidir en el comportamiento individual, obtener resultados colectivos». *Revista Reforma y Democracia*, n.º 68, ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.
- Lagunes, Alejandra (2016). «Construyendo un México Digital». *Revista Buen Gobierno*, n.º 20, Enero-Junio, México.
- Mariñez Navarro, Freddy y Rafael Valenzuela (2013). *Gobierno Abierto ¿Más Innovaciones? ¿Más Gobierno? ¿Más Sociedad? ¿En qué consiste? Propuestas para los gobiernos locales*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Martínez Puón, Rafael (2017). *De la Transparencia hacia un Gobierno Abierto*. Ed. Tirant lo Blanch, México.
- Oszlak, Oscar (2015). «Gobierno Abierto: el rumbo de los conceptos». En Luna Pla, Issa y José Antonio Bojórquez (coords.). *Gobierno Abierto el valor social de la información pública*. Ed. UNAM/ITAIP, México.
- Ramírez-Alujas, Álvaro (2010). «Innovación en la gestión pública y open government (gobierno abierto)». *Una vieja idea...* *Revista Buen Gobierno*, n.º 9, semestral jul-dic, Ed. Fundamespa, México.

- Ramírez-Alujas, Álvaro (2023). «Las políticas de gobierno abierto en Iberoamérica. Explorando una década de cambios en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto (2011-2021)». *Revista Reforma y Democracia*, n.º 82, Ed. CLAD, México.
- Secretaría de Gobernación (2015). «Decreto por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos». *Diario Oficial de la Federación* 20 de febrero de 2015, México, D.F.
- Secretaría de la Función Pública (2021). «Acuerdo por el que se emite la política de transparencia, gobierno abierto, y datos abiertos de la administración pública federal 2021-2024». *Diario Oficial de la Federación*, 30 de junio, México.
- Thaler, Richard and Sunstein, Cass (2008). «Nudge. Improving Decisions about health», Wealth, and Happiness. Ed. Penguin, USA.

Páginas electrónicas:

- <www.metricadetransparencia.cide.edu>.
- <<http://www.opendata500.com/mx/about/>>.
- <www.agenda2030.datos.gob.mx>.
- <www.datos.gob.mx/cambioclimatico>.
- <www.justiciaabierta.mx>.

BALANCES, LOGROS Y DESAFÍOS DEL GOBIERNO ABIERTO EN LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS CAPACIDADES DE GESTIÓN PÚBLICA

Ricardo Uvalle Berrones

Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
de la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM (México)

Resumen:

Analizar y explicar la trayectoria del Gobierno Abierto (GA) en los procesos de la democracia contemporánea, puntualizando su rol en la construcción de capacidades institucionales orientadas a potenciar el desempeño que logra, a fin de que la vida pública sea fortalecida con la aportación de la inteligencia colectiva, la cual es fuente de ideas, argumentos, propuestas y recomendaciones para que los problemas colectivos sean procesados y solucionados con mejor racionalidad y de ese modo lograr que los ciudadanos y las autoridades logren la coproducción de políticas públicas desde del patrón de la gobernanza colaborativa, dado que es una forma de desempeño institucional que hace factible nuevas interacciones, intercambios y formas de cocreación que dan cuenta de cómo el quehacer de lo público necesita más proactividad ciudadana y mejor trabajo de coordinación por parte de los gobiernos. El GA no es una fórmula instrumental, sino institucional, política y operacional que hace posible que las capacidades de lo gubernamental y de la sociedad se conjunen a partir de estrategias que incentivan la producción de valor público, lo cual favorece que las democracias logren producir capacidades de dirección, coordinación e implementación de las políticas públicas que logren alcanzar eficacia institucional con prosperidad y calidad de vida. Finalmente, el GA tiene que asumir mayor compromiso con los valores de la inclusión y la igualdad, con el fin de que sus ventajas tengan mejor aprovechamiento horizontal, teniendo como referente la importancia de la descentralización política.

Palabras clave:

Ciudadanos, Democracia, Gobernanza, Gestión Pública, gobierno abierto.

INTRODUCCIÓN

La capacidad de gobernar es un recurso escaso en sociedades interactivas, interdependientes y contestarias. Ese perfil responde a sociedades abiertas, liberales y democráticas que, con base en la libertad, tienen la ventaja de generar conocimiento esclarecedor, el cual es útil para comprender el origen de los problemas colectivos y proponer las soluciones que los justifican. Gobernar es una tarea que exige el conocimiento fundado en elementos causales y empíricos, a fin de que la realidad categoriza como dificultades, obstáculos, restricciones y desigualdades sea procesada con recursos institucionales nutridos con datos y evidencias para elaborar argumentos más convincentes en materia de políticas, programas y servicios públicos.

El énfasis en el conocimiento novedoso e innovador es uno de los factores que asume el GA para dar paso a mejores condiciones de vida. El gobernar es ahora una tarea que exige preparación directiva y operativa para hacer frente con inventiva y aptitud heurística a un cúmulo de situaciones críticas que se han de procesar no sólo de modo responsable, sino con apego al conocimiento que se articula mediante conjeturas y refutaciones. El GA se caracteriza por analizar y explicar la realidad con procesos que refieren al modo de gobernar, los procesos de gobernar, los movimientos bidireccionales, la acción y el efecto de gobernar, así como el nexo entre complejidad e interdependencia. Las sociedades del siglo XXI se desarrollan en un mundo abierto e interactivo que amplía las relaciones interdependientes, y en ese sentido, es más complejo, dinámico y desafiantes.

El advenimiento del GA es una estrategia encaminada a revitalizar la tarea del gobernar. Su construcción política, institucional, valorativa y funcional es la suma de aportaciones colectivas que confluyen para que sea una opción efectiva y producir las capacidades de dirección y operación no sólo legítimas, sino eficaces. Es la respuesta a fallas y errores de gobierno que han provocado costos significativos a la vida colectiva. Es una respuesta a la pretensión fallida de que los gobiernos son autosuficientes y omnipotentes. Es producto del nuevo patrón del gobernar que es la gobernanza. Esto significa que no se trata de ajustes en su rendimiento operativo, sino que responde a una nueva concepción del gobernar que ratifica su rol de institución clave en el desarrollo de la sociedad civil, aprovechando la inteligencia colectiva que ésta condensa.

Con la nueva gobernanza, el GA es convocante, coordinador, promotor y regulador en favor de las capacidades colectivas y en esa medida, su punto cardinal más importante es que se desarrolla en la línea que tiene como objetivo mejorar la vida colectiva mediante diseños institucionales que dan cauce

a las interacciones, así como a las distintas formas de colaboración que permiten lograr la cocreación de manera efectiva.

Al cumplir diez años de desempeño institucional, el GA continua como la opción más pragmática para seguir aprovechando la capacidad instalada de la sociedad civil. Su arquitectura institucional es incluyente, colaborativa y corresponsable. Sus ventajas tanto presencial como virtual, dan cuenta de un sistema de gestión pública novedoso, adaptativo, flexible e innovador con múltiples formas de respuesta para el abordaje y la solución de los problemas colectivos.

En diez años de vida institucional, demuestra que su rol en los procesos de cambio, innovación y permanencia acredita que su diseño y operación tiene más ventajas que desventajas. La óptica para valorarlo no debe ceñirse únicamente a la medición final de los productos generados, sino a la contribución que logra en favor de que los gobiernos mejoren la dirección de la sociedad, lo cual implica destacar que no sólo enfrenta los problemas cotidianos, sino que tiene aptitud para construir futuros deseados y esperados, premisa central que implica remover los obstáculos que limitan el desarrollo individual y colectivo, construyendo nuevas oportunidades de desarrollo.

El GA se caracteriza por reorientar los procesos de gobernar y el modo de gobernar, los cuales son el pilar para alentar procesos de descentralización que son necesarios para potenciar los rendimientos de su desempeño. Se asume en este caso, cómo un modo de timonear la conducción de la sociedad, con base en procesos dialógicos, deliberativos y la coproducción de políticas públicas.

El objetivo de este trabajo consiste en analizar y explicar la trayectoria del GA tomando como referente diez años de existencia, a la manera de un balance: inicio, resultados y tareas pendientes. Es una obra institucional que en el horizonte del tiempo permanece y merece ser mejorada de manera colectiva. Por eso el interés por ahondar en sus aportaciones y multiplicar la efectividad de que sea entendido como sistema de interacciones y cocreación, no sólo como un dato a destacar. Su riqueza democrática debe potenciarse y en ese sentido una década es motivo para valorar aciertos y faltantes desde una óptica de innovación.

Para fines de exposición, el trabajo se estructura de la siguiente forma: 1) Introducción; 2) Contexto; 3) Mejorar el gobernar; 4) Contribuciones del gobierno abierto; 5) instrumentos de gobierno y 6) Lo pendiente.

CONTEXTO

Los gobiernos son instituciones creadas para la atención y solución de los problemas y soluciones colectivas. Su eficacia se relaciona con la capacidad que tienen para articular la racionalidad conforme a valores y la racionalidad medios fines. Su operación es fruto de entornos externos e internos, los cuales influyen en su dirección y resultados. La finalidad de los gobiernos responde al manejo de conflictos, demandas y oportunidades que son parte activa en la sociedad civil. Por ese motivo, la plenitud de sus aptitudes no es perenne, sino que deben mejorarse desde el momento en que declinan. Como creación artificial, los gobiernos se diseñan para que respondan a estructuras de poder distribuidas a lo largo y ancho de la sociedad civil, con demandas crecientes por atender y resolver. Esto significa que son creados con autoridad, poderes, capacidades y sistemas de operación para favorecer la conducción de la sociedad.

No obstante, su desarrollo se concreta en ambientes que implican desgaste que originan fallas en sus actividades. Esta situación se reflejó durante la etapa de la Estado de bienestar (Velasco, 2011: 17) formado en 1945 y que tuvo vigencia efectiva hasta 1975, postulando los derechos sociales en el ámbito de comunidad (Bauman, 2011: 24-25) sobre la base de la solidaridad y el trato recíproco entre las autoridades electas, designadas y los gobernados. No obstante, a partir de entonces los rendimientos decrecientes de la gestión gubernamental se concretan en el quebranto fiscal, el endeudamiento, la existencia de finanzas precarias y la imposibilidad de continuar alentando las políticas públicas expansionistas (Velasco, 2011: 17). El agotamiento de los recursos públicos, así como el límite a las políticas intervencionistas, configuran un panorama crítico que desembocan en condiciones de vida en las cuales se frenan el bienestar y calidad de vida. El límite de efectividad de las políticas intervencionistas se traduce en que la dirección de los gobiernos es errática e infecunda. El objetivo de reestructurar la calidad del gobierno inicia con la Nueva Gestión Pública, en particular en el Reino Unido, dirigido por la Primera Ministra Margaret Thatcher y el Presidente Ronald Regan, Presidente de Estado Unidos de Norteamérica. Se unen también Australia, Canadá, Nueva Zelanda entre otros países e inicia a nivel mundial el cambio de paradigma que habrá desembocar en la vigencia del patrón de la nueva gobernanza. La búsqueda de métodos, procesos y estrategias para rehabilitar la capacidad de gobernar es proceso que continúa. No se ha llegado al óptimo de la capacidad de gobernar, dado que la naturaleza multidimensionales, multicausales e intercausales (Aguilar, 2023: 224) de los problemas público es cada vez más intensa. La capacidad de gobernar es un recurso escaso indispensable para intervenir en

el abordaje de la complejidad, que da origen a dinámicas interdependientes que vuelven más difícil generar las soluciones públicas.

La complejidad del siglo XXI se gesta con la aceleración de la globalidad, los intercambios planetarios, la apertura de las fronteras nacionales, la innovación tecnológica y la práctica del comercio, la financiarización y la tendencia hacia la monetarización en lugar de la producción, distribución y consumo de los bienes industriales que caracterizaron a la sociedad moderna, forjada sobre la base de la predicción, el pronóstico, el control y la estandarización de los procesos productivos y tecnológicos, en busca de la certidumbre. Ante este panorama, los gobiernos enfrentan desafíos mayores en un mundo que no tiene punto de reposo y que da cauce a la incertidumbre, los conflictos internacionales, el reacomodo de esferas de decisión y la necesidad de buscar alternativas de conducción que más efectivas. El gobernar se ha convertido en problema central que presiona la vida de los Estados y la sociedad. Es el recurso más importante para tener condiciones cada vez más efectivas de vida. El gobernar, es el activo que las democracias contemporáneas han puesto en el centro de la agenda de institucional, considerando que la dirección de la sociedad y la economía de mercado es una tarea relevante para racionalizar condiciones caóticas (Balandier, 1997: 96) de vida. Esto implica que el orden y el caos son inseparables (Balandier, 1997: 122), lo cual exige del gobernar con eficacia para contrarrestar perturbaciones y quiebras el desempeño de la vida social, económica y política, a fin de racionalizar mejor el desorden organizado —caos—, que se comporta de modo interrelacionado, interdependiente y interactivo, al formar parte dinámica en los flujos de vida que relacionan a la sociedad con el Estado. Es un patrón de vida que diluye la capacidad de anticipación y previsión si faltan la anticipación y prevención como respuestas de gobierno, porque da cuenta de cómo los sistemas políticos y económicos son generadores de fallas y errores que inciden en la dinámica de la economía de mercado y en el desempeño de la vida social, desacomodando actores, fuerzas, procesos y sistemas de operación.

El caos no anticipa desastre alguno, sino que es un desafío para encarar con mejores capacidades de gobernar, es decir, con nuevas habilidades, destrezas y pericias que se apliquen en la vida pública para dar lugar a sistemas de gestión más innovadores y constructivos. Esto significa que la tarea de gobernar es elemento clave a considerar para evitar que las crisis, las mutaciones y los cambios sacudan estructuralmente a la sociedad y la economía, provocando daños en el sistema de instituciones que dan cuenta de los procesos de gobernar y administrar la vida social y productiva. Alude a condiciones que es necesario racionalizar de manera distinta entendiendo los *cambios de época* (Subirats, 2021: 282) es decir, la formación y el desarrollo de nuevos de patrones de vida que, como el internet, que genera el modo de compartir

el conocimiento (Subirats, 2021: 279), utilizando las tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial, la automatización y la robotización (Ramio, 2021), las cuales aceleran el reacomodo, de estructuras, procesos y dinámicas, en particular, con la intensidad de la innovación tecnológica que es una variable que introduce elementos de comunicación, intercambio, participación y colaboración de manera significativa.

Hoy los gobiernos se desenvuelven en ambientes que combinan de manera distinta los problemas y las oportunidades a considerar en la toma de las decisiones públicas para responder la globalidad creciente, que plantea como exigencia que los gobiernos sean más aptos para conducir la vida colectiva. Los problemas públicos, con los factores causales que los caracterizan, trascienden las fronteras y están situados en un plano de interdependencia mundial que demanda la cooperación de los países y las agencias de gobierno para lograr su institucionalización. Las soluciones, por tanto, no sólo son domésticas, dado que se enlazan con puntos de conexión mundial para dar cauce a propuestas que suman aportación colectiva, a partir de que concurren más actores en su elaboración y adopción. Los problemas como la migración, el combate al crimen organizado, la luchas contra el terrorismo, el cambio climático y la creciente desigualdad económica entre sociedades, personas, grupos y organizaciones sociales, tienen que procesarse con instrumentos de gobierno (May, 2018: 154) más efectivos, ya que son el medio (May, 2018: 155) para llevar a cabo su definición y de las soluciones que los justifican como temas de la agenda de gobierno que deben atenderse con posturas activas y serias. Si los problemas determinan el uso de los instrumentos de trabajo en los procesos de fundamento, diseño e implementación de las políticas públicas, no hay duda de que también influyen en los resultados que se espera conseguir. En este caso, no existen soluciones correctas propias del pensamiento lineal, sino eficaces —valoración de oportunidades y restricciones— las cuales son producto del uso de datos, evidencias y argumentos. De este modo, el gobernar no es un referente en sí mismo. Es, ante todo, requisito de vida para que los Estados logren alcanzar las metas colectivas mediante decisiones y acciones que inciden en el comportamiento de la vida individual y colectiva. El gobernar (Aguilar, 2022: 215) es la suma de capacidades, procesos, tiempos, recursos, estrategias, decisiones y acciones que se conjugan para que los organismos públicos respondan a los retos de superar los escollos que se encuentran en la vida en común y que deben removerse para que fluyan con más velocidad las dinámicas que se originan con los procesos de interacción, colaboración y corresponsabilidad. En sociedades descentradas, es decir, carentes de un centro único todopoderoso y omnisciente, el rol de los gobiernos tiene mayor complejidad para procesar y solucionar los problemas comunes, dado que tiene ampliar la convocatoria en favor de fortalecer la agenda de los

problemas compartidos, sumando la capacidad, iniciativa, recursos, tecnologías y sinergias de los grupos que sumen posturas activas en el procesamiento de las carencias comunes. Esto implica que hay más actores y organizaciones de abajo hacia arriba que tienen interés por intervenir en la atención y erradicación de los problemas sociales, sea en el diseño o en la implementación de las políticas públicas. Más actores implica mejor coordinación, comunicación y corresponsabilidad para cumplir los objetivos y metas comprometidos. Implica que hay más actores en el mundo de la diversidad y pluralidad de la esfera pública. Implica que otras entidades se caracterizan por el interés que tienen para ser parte de las decisiones colectivas, agentes pasivos. En este caso el gobernar significa valorar los modos en que se pueden aprovechar las capacidades de la sociedad para que ingresen a los ámbitos de la decisión pública. Implica que el gobierno, sin dejar de reconocer su importancia, no es el único actor a enfocar en los procesos del poder, sino que tiene la responsabilidad de coordinar los esfuerzos colectivos con sapiencia y pragmatismo, desde la óptica de la acción pública. La multiplicación de las relaciones horizontales es el punto de partida para pensar en términos de respuestas transversales que tienen su origen en problemas compartidos. De este modo el gobernar tiene ahora contextos más complicados que exigen capacidad y pericias para remontar las dolencias sociales, económicas y políticas.

MEJORAR EL GOBERNAR

El declive de los gobiernos durante la década de los setenta es el punto de partida que permite ubicar la suma de fallas, insuficiencias, errores y tropiezos que provocaron el desprestigio del Estado de Bienestar que había logrado tener un desempeño favorable en la etapa de capitalismo dorado (1945-1975), caracterizado por la estabilidad política, la gobernabilidad de las democracias, los arreglos institucionales que hacen posible las políticas y programas de seguridad social, así como los que se encaminan a que el bienestar social fuese producto de políticas públicas distributivas. La Nueva Gestión Pública (Cejudo, 2011: 17) pone el énfasis en el mejor desempeño de las políticas para que en su elaboración tome en cuenta la importancia del costo-beneficio y la necesidad de dar juego a la economía de la oferta, menos a la economía de la demanda. Propone que la productividad, el combate a la corrupción el aprovechamiento del tiempo, para bajar los costos de transacción en la gestión gubernamental, son elementos que impulsan para que sean parte de las políticas. De igual modo, vigilar el desempeño de las burocracias se convierte en pilar central para dar cuerpo a la evaluación de los servidores públicos. Del mismo modo, revalorar la importancia del dinero público en la generación de los bienes y servicios públicos da paso a medidas encaminadas a evitar gastos

injustificados. Su aportación más nítida refiere a la importancia de un nuevo patrón de gobernanza (Aguilar, 2022: 220-221), en el cual la sociedad, los *ciudadanos, los mercados y los gobiernos sean valorados por sus diversas capacidades para generar valor público*. No más gobierno estatista ni gobiernos magnificados, sino gobiernos con capacidad para dirigir y mejorar la aplicación de las políticas públicas.

Por consiguiente, la búsqueda de la mejora en el gobernar, emerge el Gobierno Abierto (Mariñez y Valenzuela, 2013: 27) en un ambiente político que favorece su irrupción en el plano mundial y nacional. Su emergencia aplicada, pragmática, funcional y orientada a incidir en los procesos y el modo de gobernar es a partir de 2009, cuando el Presidente Barak Obama firma el *Memorandum for Transparency and Open Government* que enfatiza tres elementos básicos: colaboración. Transparencia y participación (Ruvalcaba, 2019: 499). Conviene aclarar que la base teórica-normativa del GA es de 1957, cuando Wallace Park escribió en la revista *George Washington Law Review* «The Open Government Principle: Applying the Right Know under the Constitution» (Mariñez y Valenzuela).

Lo más importante del GA en este caso, es que tiene cuatro elementos claves para su identificación: 1) Responde a la filosofía (Uvalle, 2022) de cómo gobernar mediante el conocimiento y las aportaciones de ciudadanos proactivos en favor de los problemas colectivos que cada vez tienen mayor grado de complejidad sobre la base de la cogobernanza multiactor (Aguilar, Ruvalcaba y Criado, 2021: 31); 2) Alude a una forma de desempeño innovador, al privilegiar que la solución de los problemas públicos no es asunto exclusivo de las agencias estatales, sino que también deben intervenir actores de la sociedad civil de manera decidida en el trazo e implementación de las políticas públicas y 3) Su arquitectura posburocrática (Aguilera, 2022: 143) se integra por otras instituciones: transparencia, participación, colaboración, rendición de cuentas, lo cual lo convierte en un gobierno de derechos a satisfacer y 4) el aprovechamiento de la innovación tecnológica para desarrollar nuevas interacciones entre gobierno y sociedad (Velasco, 2021: 479), la cual rompe distancias espaciales y temporales para que los ciudadanos a través de redes digitales y sociales participen en diagnósticos, estudios y propuestas de manera presencial o virtual a manera de intercambio (Velasco, 2021: 478).

EL GA se fundamenta en un tipo de diseño adaptativo, flexible, incluyente, participativo y colaborativo, que es diferente a los gobiernos centralizados, piramidales y verticales. En su diseño se incluyen instrumentos medulares de la vida democrática como el diálogo, la comunicación, la deliberación, el debate y la argumentación, elementos clave para llevar a cabo las tareas de

cocreación (Islas, 2022: 261). Estos instrumentos generados en la democracia moderna se encontraban sin conexión causal para abordar los problemas con mayor efectividad. Al conjuntarlos como partes funcionales en el GA, se potencia su capacidad institucional como motor que hace posible que los actores públicos, privados, sociales y comunitarios tengan la oportunidad de colaborar de manera abierta en la discusión de los problemas y las soluciones que son interés común. El GA es respuesta a las conductas basadas en el mando unilateral, burocratizado y avasallador, dado que no escucha ni toma en cuenta las voces, capacidades y aportaciones desde la sociedad civil. El poder centrado en las burocracias (Noveck, 2017: 93) del Estado encuentra en el GA una forma de contención a las prácticas de los profesionales expertos (Noveck, 2017: 92) que de arriba hacia abajo refrendan su poder, dado que deben informar y justificar lo que realizan, incentivando el aprendizaje, la deliberación e intercambiar ideas con actores no gubernamentales en escala progresiva. Las prácticas de opacidad se han diluido con el esquema de la transparencia para evitar que el gobierno no sea interactivo. La visibilidad de los asuntos públicos es más intensa, lo cual frena la cultura de la opacidad y el secretismo. Las autoridades a cargo del gobierno no pueden ni tienen margen para sustraerse a la visibilidad ante los ciudadanos y deben rendir cuentas de modo fehaciente para justificar costos, beneficios, fallas y aciertos en el manejo de las políticas públicas. La apertura de las burocracias se logra con el uso intensivo de las tecnologías digitales y sociales.

De este modo, el lenguaje encriptado se está desactivado para que los ciudadanos conozcan el estado que guardan las políticas públicas, y de esa manera tienen el derecho de conocer desde y en lo público, lo que hace el poder público organizado en el gobierno. El lenguaje ciudadano es un freno al poder burocrático de los gobiernos, desde el momento en que los asuntos públicos no están anclados en los controles exclusivos de las agencias y los organismos gubernamentales, sino que son objeto del interés social, político y económico por parte de grupos de la sociedad civil. El GA es la institución que posibilita que el ejercicio del poder sea abierto e interactivo. Esta cualidad del GA estimula que los procesos de las políticas públicas sean más dinámico, deliberativo y nutrido por aportaciones que brotan desde diversos foros de la vida asociada. La apertura del GA es consecuencia del vigor cívico que se sustenta en la lógica de la gobernanza colaborativa (Maríñez, 2017: 69). En efecto, la gobernanza colaborativa es la piedra de toque que incentiva que los procesos de gobernar relacionados con la toma de las decisiones, las prácticas deliberativas, la elección de políticas y las oportunidades para traducirlas en acciones, así como la incorporación de los grupos ciudadanos al debate y aceptación de las políticas públicas, dan cuenta de que el ejercicio del gobierno es más balanceado, incluyente, participativo y colaborativo. Las ventajas del

GA significan que las democracias amplían su radio de acción para sumar a la toma de las decisiones públicas más actores, lo cual implica la multiplicación de la riqueza intelectual para fortalecer la calidad y el valor de las políticas públicas. En la medida que las democracias amplían las oportunidades de participación colaborativa, el tratamiento, análisis y explicación de los problemas públicos se alimenta de la innovación social para formar valor público (Bourgon, 2010: 16) en los resultados obtenidos que da como resultado formas más vigorosas de intervención de abajo hacia arriba.

El GA es una forma de aludir a la democratización de la democracia, es decir, de crear condiciones que facilitan la participación colaborativa con efecto multiplicador para lograr que la magnitud y complejidad de los problemas comunes sea abordada mediante la inteligencia colectiva. El GA se fortalece con las ventajas de la gobernanza colaborativa. A diferencia de la gobernanza estatista que se apoya más en el poder de la burocracia y la racionalidad instrumental (Peeters, 2020: 60), la gobernanza colaborativa responde a condiciones que exigen que los gobiernos no vuelvan a ser faraónicos ni omnipotentes. Las asimetrías, entre los ciudadanos y el gobierno se acentúan en la medida que las burocracias logran aumentar el control sobre los procesos sociales y productivos. En cambio, la gobernanza colaborativa se enlaza con los reclamos de espacios más amplios en favor de las libertades civiles y políticas, a fin de que la innovación social se intensifique hasta lograr que el gobierno sea más de los ciudadanos y para los ciudadanos. Una faceta de la gobernanza colaborativa la caracteriza por su dinámica interactiva. Esto significa que la relación del gobierno con la sociedad no es asunto exclusivo de los aparatos de poder, sino que han convocatorias hacia la sociedad para que los grupos ciudadanos incursionen por los ámbitos diversos que se encargan del tratamiento directo de los problemas y las soluciones públicas. Lo que otrora estaba restringido a los ciudadanos cómo son los ámbitos de decisión, con la gobernanza colaborativa es factible que se acredite su intervención directa en la discusión, estudio, decisiones, propuestas y acciones que se valoran para que la sociedad no sea pasiva ni distante de los procesos de las políticas públicas.

La apertura del GA es condición imprescindible para que los procesos de las políticas públicas no sean entendidas como las políticas de los poderes públicos (Subirats, 2020: 57), sino como políticas colaborativas que motivan que la acción del gobierno sea caracterizada como un medio que construye valor colectivo (Subirats, 2020: 60). De este modo, el GA entendido como el gobierno con los ciudadanos, es veta institucional que construye democracia junto con los ciudadanos y opción real para que el ejercicio del poder no sea cupular, sino abierto e interactivo. Sin duda, las ventajas del GA se han institucionalizado en los diez años de su existencia sobre la base de aprendizajes

diversos. Una lección se acredita con el diseño de políticas abiertas y colaborativas que son testimonio de cómo el poder gubernamental al convocar a la inteligencia de la sociedad dada por asociaciones civiles, consultorías, cámaras, centros de investigación, confederaciones, colegios, escuelas, observatorios cívicos, laboratorios de organizaciones sociales y universidades se fortalece en la medida que es necesario el diseño de marcos institucionales que estimulan a la inteligencia colectiva, entendida como inteligencia repartida en múltiples espacios de la vida colectiva, para que sea incorporada al proceso de gobierno, con la finalidad que el ejercicio de la autoridad responda más a lo público de la sociedad y no tanto a lo público restringido que se forma cuando el poder estatal no escucha ni toma en cuenta a lo demás.

En este caso, la inteligencia colectiva ha desempeñado un rol determinante para lograr que los Gobiernos sean sistemas de apertura, colaboración, sinergia, corresponsabilidad y valor público en un marco que propicie que el gobierno sea más abierto e inteligente (Valenzuela, 2016: 133). Se ha logrado alcanzar este perfil en medio de contratiempos, incertidumbre y turbulencias, pero que no han desactivado la fortaleza institucional del GA, porque la visión del GA, de un Gobierno de derechos, han logrado que las reglas del juego no dejen a un lado las conquistas que en los últimos 30 años que ha logrado la sociedad civil entre las que destaca una fundamental: controlar (Valadés, 1998: 23) el poder del Estado con la participación colaborativa, la visibilidad, la exigencia de las cuentas públicas, la evaluación, el seguimiento y la corresponsabilidad en materia de políticas públicas.

Como Gobierno de derechos universales e impersonales, el GA fortalece los cuatro pilares que los sostienen: 1) La transparencia, que incentiva el derecho de acceso a la información y el derecho a la verdad para que los ciudadanos conozcan a detalle el estado que guardan los asuntos comunes; 2) La participación colaborativa entendida como un derecho para que las democracias tenga vigor cívico con la intervención de los ciudadanos en los asuntos y las políticas públicas; 3) La colaboración, que implica el objetivo ciudadanos de no estar pasivo ante el flujo de acontecimientos de la vida cotidiana y hacer al mismo tiempo, propuestas en favor de la solución de los problemas públicos y 4) La rendición de cuentas, exigir que las autoridades que gobiernan y administran la vida en colectiva, justifiquen ante terceros ejercicio del gobierno traducido en los objetivos cumplidos o en las tareas pendientes y 5) La oportunidad de aprovechar las ventajas con el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación para ampliar la interacción de los ciudadanos con los organismos gubernamentales.

Por otra parte, los Estados sin controles constitucionales (Valadéz, 1998: 25) ejercen el gobierno con riesgo para las libertades, la representación política

y la negativa a instituir la colaboración como instrumento de gobierno en materia de los asuntos, los problemas y las soluciones públicas. Los Estados sin controles constitucionales originan Gobiernos que tienden a la acumulación de tareas, la centralización injustificada del poder y la imposición de las decisiones, lo cual frena el desarrollo de los ciudadanos al bloquear su capacidad de innovación e inventiva. Las conquistas cívicas refrendan el interés por los valores democráticos que configuran la esencia del GA y en medio de escepticismos, no se han derrumbado, a pesar de la prédica y la práctica de los populismos, los bonapartismos y los cesarismos que se advierten en diferentes partes del mundo. La democracia contemporánea tiene asedios políticos que tratan de desconfigurarla sobre la base del culto al poder y los personalismos caudillistas, que dan pie a conductas que provocan costos y desventajas a la vida pública. No obstante, la democracia tiene la ventaja de que, con base en la pluralidad y la diversidad de carácter social debe aprovechar la inteligencia colectiva para elaborar las propuestas cívicas que se escuchan y que son retomadas para beneficio del espacio de lo público y en ese sentido, no disminuya la lógica institucional del GA con la democratización del poder público (Valenzuela, 2016: 129).

CONTRIBUCIONES DEL GOBIERNO ABIERTO

En lo que concierne al modo de gobernar, el GA en una década ha realizado contribuciones que forman parte de su organización y funcionamiento de manera destacada. Son aportaciones que producen los activos institucionales y organizacionales que son el pilar de un nuevo quehacer relacionado con la dirección de la vida pública, sobre la base de dos elementos: dialogar y deliberar. Esto implica que el nuevo contexto que lo caracteriza se explica por la vigencia de procesos de interacción, cocreación, colaboración, coordinación, participación y coproducción de políticas públicas, lo cual da origen a la transformación (Ruvalcaba, 2019: 38) de los modelos de gestión pública. Los nuevos modelos se inscriben en las dinámicas de la distribución del poder, y en consecuencia, la versión tradicional de que el Estado gobierna sin más a la sociedad se ha modificado, diseñando esquemas que se orientan a entender que el Estado gobierna no de manera unilateral ni piramidal, sino con apego a la participación colaborativa, la cocreación de las políticas públicas, la relación bidireccional y los procesos de corresponsabilidad, para evitar de ese modo déficits (Peeters, 2022: 64) burocráticos fincados en estilos de patronazgo y la toma de decisiones sin consenso ciudadano.

En este caso, el GA es impulsor de cambios institucionales, organizacionales y de gestión que se concretan en que el ejercicio de la autoridad es más

dialogante y deliberativo, lo cual favorece que las organizaciones de la sociedad civil realicen aportaciones para que sean tomadas en cuenta en el seno de la toma de las decisiones públicas. El GA refiere a un antes y un después por el modo en que reorganiza el poder en estructuras más funcionales que balancean las relaciones verticales necesarias — fiscalidad, gobernación, orden, justicia, regulación, relaciones exteriores para la conducción de la vida estatal— y las relaciones horizontales que son producto de la existencia de ciudadanos activos, contestatarios, informados y comprometidos con la dirección de los asuntos públicos con el auxilio de organizaciones y redes sociales entendidas a la manera de capital social. El GA es la expresión más acabada de cómo las sociedades democráticas logran producir ideas, modelos, proyectos y diseños que hacen posible que el poder democrático sea revitalizado con énfasis en el cómo gobernar, cuestión vital para evitar que el poder estatal incurra en fallas y errores que lastiman la vida en común y desprestigian el desempeño de los organismos administrativos y burocráticos.

El GA es un paradigma que en diez años ha logrado sobrevivir porque su justificación política, institucional y operativa se han acomodado como piezas funcionales en la vida democrática. Una década de vida, da cuenta de aportaciones importantes, sobre todo en el ejercicio de la democracia, la cual tiene como objetivo central la solución pacífica de los problemas y en ese sentido, los medios que utiliza como el GA, son necesarios para que se consolide como un sistema vida dotado de eficacia y credibilidad, teniendo como referencia central a una ciudadanía más crítica y exigente (Graells y Ramilo, 2013), con base en una gestión pública moderna, eficiente y acertada (Arenilla, 2013: 8)

Consecuentemente, algunas de las contribuciones más notorias del GA en favor de la vida pública son:

Aprendizaje. Desde la visión del gobierno en la gobernanza y la definición del gobierno desde la gobernanza, el GA es un cúmulo de conocimientos, experiencias, intercambios y valoración que se condensan en la categoría aprendizaje. No asume, por su naturaleza democrática, moldes rígidos ni verdades inmutables. Es un foro para que las ideas se discutan y analicen sin restricciones epistemológicas, metodológicas y mensurables, sobre la base de que las conjeturas y las refutaciones son elementos inseparables en toda discusión democrática, a fin de llegar a la elaboración de conclusiones. En este caso lo realizado ingresa al terreno de la verificación empírica, lo cual permite compararla con los planteamientos los normativos de las políticas y los planes de gobierno, a fin de convalidar si los resultados conseguidos tienen como referente el acercamiento de las propuestas con la veracidad fáctica que se espera lograr. Por eso, el aprendizaje es una aportación medular el GA a la vida democrática, ya que es la suma de éxitos, eficiencia, eficacia, errores,

fallas, omisiones y reformulaciones que reelaboran cada vez que es necesario el vínculo entre la racionalidad valorativa y la racionalidad medios-fines.

**Administración pública colaborativa.* La Administración pública burocrática ha transformado su carácter ontológico. Diseñada sobre la base del formalismo, el cálculo, la disciplina, la rapidez y la eficiencia en la gestión de la oficina, abandona su carácter introspectivo para que interactuar y colaborar en el espacio público. Si dejar a un lado los valores de eficiencia y eficacia asume otros valores como la transparencia, la rendición de cuentas, la participación, la colaboración y la corresponsabilidad. No es más un sistema carente de interacciones e intercambios, sino que sus decisiones y acciones se conocen cada vez más en la vida asociada. No es más una Administración autosuficiente, sino que, con el GA, está dotada de relaciones de coordinación, interinstitucionalidad e interorganización que son prueba de cómo los tiempos de la democracia contemporánea reclaman más acercamiento y cooperación entre los ciudadanos y las instituciones administrativas. El perfil colaborativo (Criado y Villodre, 2016: 99; Uvalle, 2021; Uvalle, 2023) de la Administración pública es consustancial a los objetivos sustantivos del GA y en ese sentido ha multiplicado su savia social y cívica en la medida en que interactúa con las organizaciones de la vida civil.

**Cocreación.* Es una categoría medular en el desarrollo del GA. Indica que las políticas públicas no son producto sólo de las autoridades, sino que se elaboran también con las ideas, sugerencias, propuestas y acciones que los ciudadanos efectúan, lo cual refleja que es un patrón de desempeño que impulsa la innovación y la aportación tanto de la inteligencia gubernamental como de la Inteligencia cívica. Se concreta, en consecuencia, la gestión pública dialogante y deliberativa, dado que los actores que en ella intervienen tienen oportunidad de expresar no sólo juicios de valor, sino también juicios de hecho que aclaran el panorama para que la cocreación contribuya a enriquecer la toma de las decisiones, para que de ésta deriven las acciones que se materializan en una mayor calidad de las políticas pública, así como de la producción de los bienes y servicios públicos.

**Cogobernar.* Esta categoría refiere a que los gobiernos asumen que no tienen todos los recursos ni las capacidades para atender y procesar los problemas públicos. Diseñan, por tanto, esquemas de colaboración que permiten superar restricciones con más efectividad. Implica que la interacción del gobierno con los grupos y organismos de la sociedad civil contribuye para que la vida asociada tenga mejores capacidades de respuesta. Implica interactuar, concertar, coproducir y formalizar decisiones y acciones encaminadas a que la productividad social sea la base que permita potenciar la calidad de la vida en común, al sumar más actores en los procesos que conllevan a la definición

de las metas colectivas. Cogobernar no implica pérdida de capacidad a cargo de la autoridad, sino la decisión de explorar opciones de compromiso activo en favor de la acción del gobierno. Existen en la sociedad civil diversas organizaciones sociales en la modalidad de asociaciones, confederaciones, centros de investigación, colegios, consultorías, empresas e instituciones educativas que pueden aportar riqueza intelectual y sentido práctico para que las políticas sean más consistentes y efectivas. En este caso, la definición y adopción de metas colectivas abre el camino para que sociedad y gobierno juntos, decidan qué hacer y de qué modo cumplir las políticas sobre la base de una acción pública comprometida con el desarrollo de la democracia.

Gestión pública abierta e interactiva. Tanto los valores como los objetivos y metas que cumple el GA dan lugar a un tipo de gestión pública que está situada más allá de la gestión estrictamente gubernamental. La gestión pública que define al GA es abierta e interactiva. Abierta, porque su incidencia es en la vida pública, se rige por la transparencia y la rendición de cuentas. Además, su aplicación en el espacio público, lugar visible para los ciudadanos y sus organizaciones para hacer trabajo de enlace con áreas y sistemas operativos de los gobiernos. Interactiva, porque la naturaleza del GA no es imponer, sino dialogar, incluir y corresponsabilizar. No es un gobierno avasallador, sino que tiene como premisa que, sin la interacción con los ciudadanos y sus organizaciones, no es factible la construcción y consolidación de las políticas públicas. La interacción revela que el gobernar necesita de la concurrencia y coordinación que son requisitos para que la interacción sea eficaz. Interactuar posibilita que las capacidades que existen tanto en la sociedad civil como en la esfera gubernamental se pueden concretar al asumir que la acción recíproca se traduce en ventajas públicas.

**Laboratorios democráticos.* Una característica del GA consiste en que la riqueza de trabajo que produce está respaldada por moldes que no implican rigidez, sino formas trabajo a la manera de laboratorios que estimula la innovación pública (Alhujas, 2016: 174). Aplica en este sentido, sistemas de cocreación fincados no es verdades reveladas ni concluyentes, sino en sistema de hipótesis causales que implican dialogar, revisar persuadir y argumentar. El conocimiento que genera es mediante la exploración, las conjeturas, las refutaciones, la elaboración de argumentos y la estructuración de conclusiones. Se trata de un tipo de conocimiento que permite trabajar con datos, información y evidencias que son la clave para hacer recomendaciones en favor de las estrategias de gobierno que deben seguirse.

**Participación dialógica y deliberativa.* El método que el GA utiliza para fortalecer la comunicación democrática con sentido de efectividad se sustenta en el binomio diálogo-deliberación. Esto significa que las palabras, el lenguaje

y los pensamientos en un marco de libertad, son esenciales para que los ciudadanos y las instituciones gubernamentales analicen y expliquen el sentido de las propuestas que formulan para lograr el entendimiento en momentos en que los compromisos deben formalizarse. El diálogo es necesario como forma de acercamiento, aclaración y superación de criterios diferentes. La deliberación es el camino para exponer argumentos y razones que permitan la defensa de las propuestas y la aceptación de recomendaciones en favor de las políticas públicas con carácter abierto y colaborativas. El GA es, por tanto, un espacio para expresar razones gubernamentales y propuestas cívicas que, al conjuntarse, generan valor público al momento de materializar los resultados deseados y esperados. Por tanto, dialogar y deliberar son atributos fundamentales en la forma en que la gestión pública se elabora e implementa desde la perspectiva del GA.

**Redes digitales y sociales.* Una consecuencia de la distribución del poder en la sociedad y la economía de mercado consiste en que las relaciones horizontales se han extendido de manera significativa con la innovación tecnológica. Constituyen un activo importante, dado que son una forma de capacidad para colaborar, hacer, rehacer e impulsar las políticas públicas bajo esquemas más flexibles. Lo digital da oportunidad de colaborar a distancia, sin barreras de tiempo y de manera virtual. Conecta a los actores, genera diálogos, se elaboran propuestas y se asumen compromisos con las ventajas de las tecnologías sociales, lo cual permite ganar tiempo, bajar costos de transacción y dar lugar a una mayor efectividad para integrar y cumplir la agenda de compromisos. La interconectividad caracteriza la influencia de las redes digitales y sociales, a fin de propiciar la producción de valor público mediante *Crowdsourcing*, cogestión, datos abiertos, visualización de datos (Cruz, 2015: 46) plataformas cívicas y procesos de interoperabilidad.

**Secretariados Técnicos Locales.* Son la instancia en la cual se articulan los actores gubernamentales y no gubernamentales para cocrear los Planes Locales de Gobierno, con apego al debate, la deliberación, la valoración de problemas y el diseño de soluciones. Son un órgano por el cual fluyen los compromisos de gobierno que se organizan para lograr mediante relaciones más horizontales la definición de temas transversales que son respuesta a necesidades específicas. La ventaja de los STL (Uvalle, 2023: 55) consiste en que son foros que reúnen participación de actores gubernamentales con actores cívicos. Originan un ejercicio constructivo que desemboca en compromisos que dan vida a objetivos, metas, tiempos, recursos y capacidades de gestión para transformar carencias y dolencias sociales en respuestas de política pública.

**Soluciones innovadoras.* En la medida que se fortalecen el diálogo, la deliberación y la argumentación brota el conocimiento que es fruto de la inte-

ligencia colectiva. En este caso, las soluciones que emergen en la visión del GA tienen la ventaja de que son grupales, no unilaterales. Se exponen razones y argumentos para aclarar problemas y construir las propias soluciones. La innovación consiste en que los actores se escuchan y persuaden, fortaleciendo el uso de la dialéctica. A diferencia del pensamiento lineal en la modalidad de axiomas y teoremas que dan lugar al conocimiento demostrativo, el conocimiento innovador es puesto a prueba hasta obtener las evidencias que permiten tener mayor veracidad para sustentar el perfil y el contenido de las políticas públicas sobre la base de relaciones causales. De este modo se fortalece el trabajo de análisis e interpretación para discernir con mejores elementos la naturaleza, tendencias y consecuencias de los problemas que justifican la construcción de las políticas públicas, incluso, desde una concepción emergente (Bourgon, 2010: 27).

LO PENDIENTE

El GA a lo largo de 10 años continúa como medio útil y necesario para dirigir las tareas colectivas. No ha sido desplazado por otra opción que sea mejor en cuanto a su justificación y operación. Su aportación a la vida democrática es la suma del conocimiento normativo y empírico que se ha generado en diversas latitudes del mundo actual mediante la aplicación de políticas públicas, abiertas y colaborativas que son generadoras de valor colectivo en términos de participación proactiva y corresponsable. Su riqueza democrática es indiscutible. Su valor social sigue vigente. Su necesidad política no ha sido desplazada. Y su utilidad institucional ha llegado a las normas jurídicas que lo reconocen en la visión de ser una institución, no solamente una caja de herramientas.

No obstante, es necesario puntualizar que hay tareas pendientes que debe cumplir para consolidar su existencia como un auténtico sistema de gobierno, es decir, como un gobierno de instituciones deliberativas, interdependientes e interactivas. Como sistema de gobierno, el GA necesita trascender su ámbito de zonas urbanas en las cuales tiene aceptación significativa. Las instituciones en el Estado de derecho son universales y generales, lo cual le falta al GA consolidar para estar presente también en las zonas rurales y marginadas que aún no tienen condiciones prósperas de vida y en las cuales habitan ciudadanos y organizaciones sociales, que necesitan por ese motivo, que el GA acuda hacia ellos para convocarlos a ejercicios de construcción ciudadana.

Esto significa que su misión en favor del *Demos* tiene que multiplicarse. Que sea difundido mediante cursos, conversatorios, diálogos, seminarios, talleres en lugares visibles para ser consecuentes con su naturaleza. Si la

democracia implica ciudadanos, participación, diálogo, debate y propuestas deben ahondarse esos elementos en el GA, porque son la savia para nutrir lo cívico, lo social y lo público. Debe multiplicarse en el espacio público para que sea más conocido por todos los sectores de la sociedad civil y de ese modo convertirlo en la casa de los ciudadanos, con lo cual la vida asociada sería potenciada de manera significativa. Debe recordarse que la democracia es un *plebiscito cotidiano*, lo cual significa que no hay punto de reposo en la tarea de gobernar con visión de presente y futuro.

Por otra parte, lo relacionado con la importancia de las métricas del desempeño del GA, deben explicarse de manera amplia —social y pública— para corroborar ante la mirada de públicos diversos que los valores que postula —inclusión, comunicación, colaboración, cocreación, corresponsabilidad— es factible cumplirlos construyendo lo público como el hogar compartido por los ciudadanos de manera cotidiana. Gobernar también implica comunicar y en ese sentido, el GA debe ser entendido como un sistema que tiene como axioma que los ciudadanos dialoguen con la autoridad y que amplíen el ámbito de compromisos mediante procesos de inclusión y mayor colaboración. Las instituciones democráticas se fortalecen en la medida que los procesos que se aplican son cada vez más inclusivos, dialogantes y cocreativos. Declinan cuando la operación introspectiva de su *modus operandi* suplanta los valores que las caracterizan por su importancia axiológica, ética, deontológica, política y pública.

El GA se encuentra en un buen momento para intensificar su utilidad como un sistema de soluciones innovadoras. Su necesidad se relaciona con el desiderátum de que las democracias sean fortalecidas ante el asedio de los autoritarismos y los populismos que presionan para desacreditarla como no sólo como una forma de gobierno, sino como un sistema de instituciones que proclaman la relevancia de lo individual y lo colectivo con base en la libertad e igualdad. Su utilidad se fundamenta en que el conocimiento compartido tiene más riqueza intelectual para atender y procesar los problemas y las soluciones públicas de modo abierto y deliberativo. La producción del conocimiento GA la estimula para multiplicar el análisis causal de los problemas y para que el diseño de las soluciones sea objeto de más eficacia y consensos. Si el GA abierto es un Gobierno de derechos, debe exaltarse que tiene compromiso con la vida universal, igualitaria e incluyente de las democracias contemporáneas. La existencia de sectores vulnerables es una veta para que el GA intervenga en su favor con el compromiso de formular e implementar políticas públicas equitativas. Esta categoría debe formar parte cada vez más de los compromisos del GA, tomando en cuenta que la extensión de la desigualdad económica y social es motivo para que la cultura autoritaria y populista germine y atraiga a quienes están decepcionados con la democracia.

Un medio para revertir el desencanto de los ciudadanos con la democracia es el GA. Debe, por tanto, mejorar las capacidades directivas y operativas fortaleciendo el trabajo que desarrolla en mejores datos que produzcan evidencias confiables para tomar las decisiones. La parte directiva del GA tiene que atenderse mejor, dado que es el epicentro del cual brota la forma de conducir la vida pública y social, con el apoyo de la sociedad civil y las organizaciones ciudadana. De nada sirven planes impecables si la capacidad directiva no es la óptima. Las dolencias sociales también son provocadas con errores de gestión, lo cual perjudica la vida de las personas y los ciudadanos.

El GA es generador de estrategias para que el quehacer institucional se más fructífero. Por eso es importante no confinarlo únicamente a los aspectos instrumentales, sino que conviene recordar que su diseño es para gobernar y gobernar implica que la satisfacción de las sociales sea el sustento de la felicidad política de los ciudadanos. Las democracias provocan desilusión en sus instituciones cuando la capacidad de gobernar no alcanza a diluir dolencias, fallas y errores de gestión que dañan la vida privada y la vida pública. El gobernar implica manejo del conflicto con mejores instrumentos de gestión pública. Implica conducir conjuntamente estabilidad, gobernabilidad y gobernanza colaborativa.

De este modo, el GA debe estar dotado de las capacidades de gestión pública que lo proyecten como la institución que, al aprovechar la inteligencia colectiva, logra que la innovación social se instale en su modo de dirigir, tomando en cuenta el carácter bidireccional de los procesos sociales y públicos. Gobernar desde el GA implica otra forma de ejercer el gobierno, la cual da paso a la inclusión y cooperación de grupos y organizaciones. Por tanto, lo directivo en el GA tiene alcanzar mejores calificaciones profesionales para que sea un modelo de gestión pública ágil, versátil y eficaz. Producir datos y evidencias sustentados y confiables, es fundamental para que las decisiones no sean erráticas, imprecisas o inoportunas, sino sustentadas en elementos convincentes que acrediten el conocimiento que, vertidos a las políticas públicas, contribuye a cerrar las desigualdades sociales y económicas.

En este sentido, las ventajas del GA deben ser progresivas. La vida social de las democracias es el punto básico que no debe convertirse en su talón de Aquiles. Por ese motivo, el GA no debe dejar a un lado que, desde el ángulo de la gobernanza colaborativa, da lugar a un conjunto de acciones y efectos del gobernar que se expanden a lo largo y ancho de la sociedad civil, motivo por el cual, su esfera de compromisos tiene que ampliarse después de diez años de vigencia. Por ese motivo, su compromiso con la reducción de la desigualdad social es mayor, dado que su naturaleza se nutre con valores democráticos, para convocar a sectores, grupos y organizaciones a integrar la agenda

de compromisos y no omitir que las políticas públicas abiertas y colaborativas, deben intensificarse para dar lugar a mejores condiciones de vida. El GA tiene los elementos fundamentales para que sus agendas de compromiso centren la atención en la equidad a que tienen derecho las personas. Debe ser, por tanto, un coadyuvante para que las democracias no pierdan credibilidad y en ese sentido, su caudal de riqueza institucional debe aprovecharse para contrarrestar las acciones que hoy prenden desprestigiar a las democracias con la *pos-verdad*.

REFERENCIAS

- Aguilera Hintelholher, Marissa Rina (2022). «Interacción sociedad civil y gobierno abierto», en *Filosofía, sentido y horizonte del gobierno abierto: un enfoque multidisciplinario*, Ricardo Uvalle Berrones y Rina Marissa Aguilera Hintelholher (coords.), México, Editorial Tirant lo Blanch.
- Aguilar Villanueva, F. Luis (2021). *Gobierno abierto en Iberoamérica. Estudios de caso en Gobiernos subnacionales*, Luis F. Aguilar Villanueva, Edgar A. Ruvalcaba Gómez e I. Ignacio Criado (coords.), México, Editorial Tiran lo Blanch.
- Aguilar Villanueva, F. Luis (2022). *Acerca del gobierno. Propuesta de teoría*. El Colegio de Jalisco y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (coedición), México, Editorial Tiran lo Blanch.
- Aguilar Villanueva, F. Luis (2023). «Las implicaciones administrativas de la nueva gobernanza pública», en *Antología sobre teoría de la Administración Pública*, Luis Miguel Martínez Anzures (coord.), México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Arenilla Sáez, Manuel (2013). *Innap Innova en Ciudadanía y administraciones públicas en red. La Administración pública en red*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Balandier, Georges (1988). *El desorden, la teoría del caos y las ciencias sociales. Elogio de la fecundidad del movimiento*, Madrid, España, Editorial Gedisa.
- Bauman, Zygmunt (2011). *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bourgon, Jocelyne (2010). «Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo», en revista *Reforma y democracia*, n.º 46, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Cejudo M. Guillermo (2011). «La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y a la práctica», Guillermo M. Cejudo (comp.), México, Biblioteca Básica de Administración Pública, México, siglo XXI, Editores.

- Costa Graells, Jordi y Mentxu Ramilo Araujo (2013). *Ciudadanía y administraciones en red. La Administración pública ante la nueva sociedad en red*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Criado J. Ignacio y Julián Villodre (2016). «Gestión del conocimiento, administración pública colaborativa e innovación abierta», en *Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*, J. Ignacio Criado, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cruz-Rubio, César Nicandro (2015). *Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas*, Washington Organización de los Estados Americanos.
- Islas Gurrola, Monserrath Alicia (2022). «El rol de los secretariados técnicos en el gobierno abierto. El caso de los registros públicos de personas desaparecidas y de búsqueda y localización de personas detenidas en Veracruz», en *Filosofía, sentido y horizonte del gobierno abierto. Un enfoque multidisciplinario*, Ricardo Uvalle Berrones y Rina Marissa Aguilera Hintelholher (coords.), México, Editorial Tirant lo Blanch.
- May J. Peter (2018). «El diseño y la implementación de políticas públicas», en *Implementación de políticas*, María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo (eds.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Mariñez Navarro, Freddy y Rafael E. Valenzuela Mendoza (2013). *Gobierno abierto. ¿Más innovaciones?, ¿Más gobierno?, ¿Más sociedad? Y ¿En qué consiste? Propuestas para los gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Mariñez Navarro, Freddy (2017). «La innovación pública como base de la gobernanza colaborativa en las políticas públicas», en *Políticas públicas y participación colaborativa*, Freddy Mariñez Navarro (coord.), México, El Colegio de Jalisco.
- Noveck Beth, Simone (2017). *Ciudadanos inteligentes, Estado más inteligente. Las tecnologías del conocimiento y el futuro del gobernar*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Peeters, Rik (2020). «La burocracia y sus defectos», en *La máquina de la desigualdad. Una exploración de los costos y las causas de las burocracias de baja confianza*, Rik, Petters y Fernando Nieto Morales (eds.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Ruvalcaba Gómez, Edgar Alejandro (2019). *Gobierno abierto: un análisis de su adopción en los gobiernos locales desde las políticas públicas*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ramió Matas, Carlos (2022). *Burocracia inteligente. Guía para transformar la Administración pública*.
- Ramírez-Alhujas V. Álvaro (2016). «Laboratorios de gobierno como plataformas para la innovación pública», en *La innovación en el sector público: tendencias inter-*

nacionales y experiencias mexicanas, Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Cynthia L. Michel (coords.), México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Subirats Humet, Joan (2021a). «Políticas pública y política. Reflexiones a partir de Luis Aguilar y sus aportaciones a un binomio inseparable», en *Repensando lo público: estado políticas públicas y trayectoria. Ensayos sobre la obra y trayectoria de Luis F. Aguilar Villanueva*, David Gómez-Álvarez y Claudia Maldonado Trujillo (coords.), México, siglo XXI Editores.

Subirats Humet, Joan (2021b). «Innovación social y cambio tecnológico: el futuro de la coproducción de políticas públicas», en *Gobernando el Futuro. Debates actuales sobre Gobierno, Administración y Políticas Públicas*, Madrid.

Uvalle Berrones, Ricardo y Rina M. Marissa Aguilera Hintelholher (2022). «El gobierno abierto en la transformación compleja del mundo contemporáneo», en *Filosofía, sentido y horizonte del gobierno abierto. Un enfoque multidisciplinario*, México, Editorial Tirant lo Blanch.

Uvalle Berrones, Ricardo (2023). «La organización y los procesos de gestión en la administración pública de época de incertidumbre», en *Los nuevos desafíos de la Administración pública en una esperada época de postpandemia*, Freddy Mariñez Navarro y Juan de Dios Pineda (coords.), México, (coedición) Instituto de Administración Pública del Estado de México, New México Tech y Tirant Humanidades.

Uvalle Berrones, Ricardo (2023). *El desempeño de los Secretariados Técnicos Locales en el marco del Gobierno Abierto: el caso de Jalisco y Zacatecas, 2016-2021*. México, Editorial Gedisa.

Valadés. Diego (1998). *El control del poder*, Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa (coedición).

Velasco Sánchez, Ernesto (2011). «Gestión pública y rendición de cuentas: ¿un enfoque basado en cumplimiento a otro basado en resultados?», México, Secretaría de la Función Pública, *Cuadernos sobre Rendición de Cuentas*, n.º 3.

Velasco Sánchez, Ernesto (2021). «Gobernanza, metagobernanza y gobierno abierto», en *Repensando lo público: estado, políticas públicas y gobernanza. Ensayos sobre la obra y trayectoria de Luis F. Aguilar Villanueva*, David Gómez y Claudia Maldonado Trujillo (coords.), México, siglo XXI Editores.

Valenzuela Mendoza, E. Rafael (2016). «Seguridad inteligente como herramienta para implementar el gobierno abierto en las ciudades», en *Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*, J. Ignacio Criado (ed.), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

EL TRÁNSITO DE GOBIERNO ABIERTO A ESTADO ABIERTO EN CHILE

Valeria Lübbert Álvarez

Secretaria Ejecutiva de la Comisión Asesora Presidencial de Integridad Pública y Transparencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Chile)

Resumen:

Este capítulo describe el tránsito desde el modelo de gobierno abierto hacia un Estado abierto que se ha venido llevando a cabo en Chile, bajo su vinculación con la Alianza para el Gobierno Abierto. Por una parte, se analiza este paso en la institucionalidad, y cómo la actual Mesa Nacional de Estado Abierto es expresión de este paradigma. Por otra, se analizan los planes de acción más recientes en este sentido. Asimismo, se abordan los desafíos que tiene por delante nuestro país en esta materia.

Palabras clave:

Estado abierto, gobierno abierto, participación ciudadana, foro multiactor, plan de acción de estado abierto, Alianza para el Gobierno Abierto.

INTRODUCCIÓN

Este libro nos invita a preguntarnos y reflexionar sobre si se cumplió o no la promesa de Gobierno Abierto, a diez años del surgimiento de la Alianza de Gobierno Abierto (AGA o bien «OGP», por sus siglas del inglés *Open Government Partnership*). Desde esa mirada, este artículo revisa la participación de nuestro país en esta instancia y, en particular, el tránsito del gobierno abierto hacia el Estado abierto.

Chile es parte de la AGA desde su origen en el año 2011. Esta Alianza es una instancia multilateral, creada por el impulso del expresidente de Estados Unidos, Barack Obama. Esta Alianza se conforma por líderes reformadores de

los gobiernos y de sociedad civil, que impulsan los valores de gobierno abierto, entendiendo por estos los principios de transparencia, participación ciudadana, integridad e innovación, contenidos en la declaración de gobierno abierto¹.

Actualmente la AGA se conforma con 75 países miembros, 105 gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil. Parte de lo que significa formar parte de esta Alianza se traduce en el deber de los Gobiernos de desarrollar planes de acción, que consisten en compromisos concretos que son cocreados con la ciudadanía. Además, los países conforman foros multiactor con representantes de gobierno y sociedad civil para llevar a cabo el diseño y monitoreo de dichos planes.

En los primeros diez años de la Alianza para el Gobierno Abierto, la implementación de los planes de acción y el hacer extensivo el modelo de gobierno abierto fue el principal desafío.

A diez años de su creación, la Alianza ha adoptado una estrategia para orientar su labor en los próximos años (2023-2028) luego de un proceso participativo que se extendió por un año. Esta estrategia se enfoca en el cinco objetivos²:

1. Formar una comunidad cada vez mayor, comprometida e interconectada de personas reformadoras, activistas y líderes de gobierno abierto.
2. Lograr que el gobierno abierto sea fundamental en la operación y las prioridades de los gobiernos de todos los niveles y poderes.
3. Proteger y ampliar el espacio cívico.
4. Acelerar el avance colectivo en favor de las reformas de gobierno abierto.
5. Ser un centro de casos innovadores, evidencias e historias de gobierno abierto inspiradoras.

Estos objetivos se expresan como una nueva etapa, donde los planes de acción se ven más bien como el piso de la forma de hacer políticas con mayor transparencia, rendición de cuentas e innovación, con un importante foco en el fortalecimiento del espacio cívico. A su vez, la nueva misión institucional tiene un enfoque que busca incidir en las políticas públicas de formas mucho más flexibles y efectivas.

¹ <<https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>>.

² <https://www.opengovpartnership.org/estrategia-de-ogp-2023-2028/#toc_3>.

En este contexto, el desafío que se plantea la Alianza para el Gobierno Abierto en su estrategia para los próximos años es profundizar los valores que desde un comienzo buscó impulsar con una aproximación más política y utilizando nuevas formas de acción, más allá de los planes, y buscando llegar a nuevos actores y territorios hasta ahora no considerados. En esta aproximación, se relevan nuevas áreas temáticas que revisten especial interés por la vía de incentivar «retos», en materias tales como lucha contra la corrupción, desarrollo y uso de nuevas tecnologías, sobre la acción climática y sobre la promoción del empoderamiento legal y el acceso a la justicia.

Por lo mismo, el balance a diez años y el ajuste de estrategias también nos interpela como país y, en ese contexto, este libro hace un llamado que estimo tremendamente oportuno para la reflexión colectiva.

Esta convocatoria a reflexionar se cruza con un momento muy importante que está viviendo nuestro país, como es el tránsito del modelo de Gobierno Abierto a Estado Abierto. Si bien el concepto de gobierno abierto puede ser entendido en términos amplios³ y más allá de la AGA, en este trabajo analizaré más bien el ámbito de este concepto bajo dicha Alianza.

En primer lugar, cabe precisar que, tal como señaló Oscar Oszlak, por Estado Abierto no se apunta a describir simplemente la suma de iniciativas de planes de acción de pueden tener los diferentes poderes del Estado y no solo el gobierno (atendida la diferencia conceptual del idioma español entre Estado y Gobierno), sino a incorporación de este modelo de gestión pública en todos los niveles de gobierno, en el sentido que lo ha venido impulsando la CEPAL en los países de América Latina y el Caribe, utilizando el término Estado abierto para englobar las iniciativas de apertura, transparencia y aliento a la participación ciudadana en la gestión pública que se vienen registrando en los diferentes niveles e instancias del aparato estatal⁴.

Si bien esta apertura transversalizada se puede observar en las políticas que se impulsan desde los distintos niveles de gobierno y poderes del Estado, frente a la Alianza para el Gobierno Abierto esto se expresa en planes de acción y compromisos de cada uno de estos niveles y también en instancias de coordi-

³ En efecto, el concepto de gobierno abierto, para la OCDE corresponde a una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo (Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto, de 2017).

⁴ Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas y Daniela Rosales (eds.), «Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe», *Libros de la CEPAL*, n.º 144 (LC. PUB.2017/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017, p. 213.

nación que agrupan distintos órganos del Estado para hacer sinergias en esta materia.

En otros países de la región ya se ha venido instalado el concepto de Estado Abierto en los últimos años. En Costa Rica, en 2015, los tres poderes del Estado sacaron una declaración denominada «Declaratoria para la Creación de un Estado Abierto», la que se identifica como el primer caso de un compromiso explícito de los tres poderes del Estado en esta línea⁵.

Colombia, por su parte, constituyó su Comité Estado Abierto, el que estuvo a cargo de la coordinación de su Cuarto Plan de Acción (2020-2022), en el que se incluyeron compromisos de los tres poderes del Estado. Este comité se estructura con una secretaría técnica, miembros permanentes de Gobierno, otras entidades públicas elegidas por 2 años y organizaciones de sociedad civil también elegidas por 2 años⁶. Como se ve, la presencia de los tres poderes del Estado no se expresa de forma fija o permanente, siendo el Gobierno el eje más importante del foro.

En el caso de Chile, el tránsito hacia un Estado Abierto se expresa en que han venido desarrollando compromisos de apertura diversos órganos, más allá del Gobierno central. Además, también se han ido incorporando algunos municipios a OGP Local (Maipú y Peñalolén, y Renca pese a no haberse incorporado formalmente). Pero se aprecia con nitidez el compromiso por un Estado abierto en la reciente creación de la Mesa Nacional de Estado Abierto y en el 6to plan de acción, entregado en 2023. El foro chileno, la Mesa Nacional de Estado Abierto, se caracteriza por la presencia de los tres poderes del Estado como miembros permanentes. El plan de acción, por su parte, incorpora compromisos de todos ellos, y en los que además es posible apreciar gran voluntad de coordinación y colaboración entre los distintos órganos. En este sentido, se trata de una experiencia innovadora que apunta a institucionalizar la apertura.

Así, considerando este tránsito en el que nos encontramos, en este artículo analizaré la vinculación de Chile con la Alianza para el Gobierno Abierto y su trayectoria en los planes de acción, a fin de situar y dar contexto al proceso que actualmente estamos llevando a cabo en nuestro país. Enseguida, me referiré a la Mesa Nacional de Estado Abierto como la instancia institucional que marca el paso más importante en el tránsito hacia un Estado Abierto. Luego, analizaré el más reciente plan de acción de Estado Abierto, como una experiencia innovadora en nuestro país, en la que se plasma asimismo el

⁵ Ob. cit., p. 220.

⁶ <<https://drive.google.com/file/d/11RrvB1pB6JBLRogr1-XitmYCZa989mdR/view>>.

paradigma de Estado Abierto. Por último, expondré algunas conclusiones sobre los hechos más relevantes de este proceso y los desafíos que implica la consolidación del Estado Abierto en Chile.

CHILE Y LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO

Tal como señalé al comienzo, Chile ha sido parte de la Alianza para el Gobierno Abierto desde sus orígenes, sin embargo, aún no es algo tan conocido para la generalidad de las personas.

A nivel nacional, desde su ingreso a la Alianza, la Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia ha sido el organismo a cargo de la implementación de la AGA en Chile.

Por otra parte, desde el año 2022, además, nuestro país, fue electo como miembro del Consejo Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto, participando en tal calidad la Comisión Asesora Presidencial para la integridad pública y transparencia. En este espacio, desde Chile pudimos incidir en la discusión que se dio en el seno del Comité Directivo sobre la Estrategia para la AGA para los próximos 5 años.

Hasta la fecha, nuestro país ha implementado 6 planes nacionales de acción⁷. Entre ellos destacan, por ejemplo, compromisos tales como la creación de una plataforma de gobierno abierto y la difusión de la Ley de Transparencia, que fueron compromisos del primer plan de acción (2012-2013), plan que logró implementar 15 de 19 compromisos.

En el segundo plan de acción de acción (2014-2016) se implementaron exitosamente sus doce compromisos y tres de ellos fueron desatacados por la AGA como «compromisos estrella», entre los que se contó el implementar la ley de *lobby*.

El tercer plan de acción (2016-2018) contó con 19 compromisos, entre los cuales se incluyeron compromisos de desarrollar sistemas de integridad en los organismos de la Administración del Estado y la institucionalización del foro multiactor de gobierno abierto en Chile.

Luego, el cuarto plan de acción (2018-2020), por su parte, contó con 12 compromisos, entre los que nuevamente se incluyeron los sistemas de integri-

⁷ Todos los planes de Gobierno Abierto están disponibles en la página web de la Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia: <<https://www.ogp.gob.cl/quienes-somos/>>.

dad y tuvo la virtud de que se presentó en paralelo el plan de acción de parlamento abierto. El quinto plan de acción (2020-2022), en tanto, contó con 10 compromisos y uno de sus principales desafíos fue el desarrollo en mitad de la pandemia de salud por COVID-19.

De estos planes, dos de ellos se enfrentaron al desafío de un cambio de administración durante su implementación. El primer caso correspondió al segundo plan de acción, que enfrentó el cambio de administración desde el primer Gobierno de Sebastián Piñera a Michelle Bachelet (2014), en su etapa de redacción; y luego en el quinto plan de acción, desde el segundo Gobierno de Sebastián Piñera a Gabriel Boric (2022), en su fase de implementación.

De ambas transiciones, la primera se estimó que no tuvo un impacto significativo pues los compromisos pudieron ser redactados bajo la misma administración a cargo de la implementación⁸. En el segundo caso, en cambio, ese traslape se produjo en la etapa de implementación, lo que hizo más difícil la mencionada etapa.

En un cambio de gobierno se producen cambios en los equipos de trabajo y se deben llevar a cabo además evaluaciones y alineamiento con los objetivos programáticos del nuevo gobierno, sumado a que para el gobierno entrante es difícil atender en menos tiempo compromisos que son entregados sin ningún avance por el gobierno anterior, como fue lo ocurrió con el Quinto Plan de Acción. Con todo, la continuación de los compromisos dio cuenta de una capacidad institucional instalada, así como de la voluntad de dar fuerza al gobierno abierto.

En el Quinto Plan de Acción fue donde por primera vez se incorporaron compromisos de los tres poderes del Estado como tales. Con todo, ya en el Cuarto Plan de Acción se presentó conjuntamente el Plan de Acción de Parlamento Abierto y se identificó un compromiso a cargo de la Alianza Anticorrupción —instancia integrada por múltiples organizaciones públicas, privadas y de sociedad civil—, siendo el responsable de su reporte e implementación una persona dependiente de la Contraloría General de la República.

En el Quinto Plan, por un lado, el Poder Judicial se hizo parte con un compromiso de justicia abierta, que apuntó a hacer más accesible la página de la web del poder judicial y desarrollo de un curso a distancia sobre justicia abierta. Por otro lado, el Congreso Nacional hizo lo suyo con dos compromi-

⁸ OGP (2017), *Diseño y Administración de Foros Multisectoriales*, p. 40. Disponible en: <<https://www.opengovpartnership.org/es/documents/disen%cc%83o-y-administracion-de-foros-multisectoriales/>>.

sos, uno vinculado a transparencia de la función legislativa y otro sobre gestión de la información legislativa.

Así, luego del Quinto Plan se podría decir que ya había experiencia acumulada para que el siguiente plan reforzara la participación del Congreso Nacional y del Poder Judicial.

LA CREACIÓN DE LA MESA NACIONAL DE ESTADO ABIERTO

El primer foro multiactor de gobierno abierto en Chile se formalizó mediante la Resolución Exenta N.º 852, del 31 de julio de 2017, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que respondió a un compromiso del Tercer Plan de Acción.

Esta instancia se conformó con tres partes: un representante de la subsecretaría del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en quien recayó la presidencia de la mesa, un representante de la Red de Sociedad Civil de Gobierno Abierto y uno de la Red Académica de Gobierno Abierto, más dos integrantes en calidad de observadores internacionales: el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Como rasgo distintivo de este foro, destaca el hecho contar con representación de la academia de forma separada de las organizaciones de sociedad civil, lo que es excepcional al comparar a los foros del mundo. Por otra parte, destaca que no fuera el Gobierno quien eligiera a los representantes no gubernamentales, sino que se trataba de personas elegidas por cada una de las redes respectivas.

Desde 2017 a 2022, esta instancia fue el lugar desde donde coordinaron los planes de acción y se monitorearon los mismos, siendo presidida por la Subsecretaria/o del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

En consonancia con el objetivo N.º 2 de la Estrategia 2022-2025 de la Alianza el Gobierno Abierto, consistente en integrar el gobierno abierto como elemento fundamental de las funciones y prioridades de todos los niveles y poderes de gobierno, desde la Mesa de Gobierno Abierto, en el 2022, se tomó la decisión de ampliar nuestro foro multiactor. Se apuntó a incluir a actores de otros poderes del Estado, para formalizar el modelo de Estado Abierto en la gestión de los planes de acción, así como a nuevos actores de sociedad civil, aumentando la representación de sociedad civil y academia.

Esto también se alinea con el objetivo N.º 1 de la mencionada Estrategia, consistente en construir una comunidad cada vez más amplia, comprometida

e interconectada de personas reformadoras, activistas y líderes de gobierno abierto.

Por otra parte, desde la sociedad civil se venía planteando la necesidad de «institucionalizar de manera legítima la instancia de Gobierno Abierto, así como poder entregarles los recursos necesarios para poder generar actividades y gestiones que puedan impulsar una Política Nacional de Gobierno Abierto»⁹.

Desde el inicio del Gobierno del Presidente Gabriel Boric Font, en marzo de 2022, constatamos una enorme desafección de organizaciones de sociedad civil con los procesos de gobierno abierto, tanto respecto de los planes de acción como respecto del funcionamiento de la Mesa de Gobierno Abierto en general. Así, desde la Comisión se buscó incentivar el conocimiento e involucramiento de más organizaciones en esta instancia a través de redes sociales, convocatorias a participación en foros ampliados donde se convocó a toda la comunidad y también buscando involucrar a las organizaciones miembros del Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Desde la Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia, además, vimos este paso como fundamental y condición necesaria para reactivar la participación de la sociedad civil en temas de gobierno abierto, pues al ampliarse la mesa con nuevos actores institucionales, también se ampliaría a nuevos representantes de sociedad civil, revitalizando y fomentando la participación en esta instancia.

Además, este objetivo fue incluido dentro de los hitos de la «Hoja de Ruta» para avanzar en la institucionalización de los pilares de gobierno abierto en nuestro país. La Hoja de Ruta corresponde a un compromiso adquirido por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia en el Quinto Plan de Acción de Gobierno (2000-2022). Se trataba de un compromiso que fue propuesto por miembros de la Mesa de Gobierno Abierto y que buscaba «consolidar, con la adecuada institucionalización, los principios de Gobierno Abierto en Chile».

Este compromiso se encontraba con avance cero al momento de asumir el actual gobierno y en un comienzo, lo que presentó un desafío sin duda para alcanzar el cumplimiento del mismo, pues ni siquiera había pleno consenso al entre los miembros de la Mesa de Gobierno Abierto sobre qué debía interpretarse como «hoja de Ruta».

⁹ Ramírez-Alujas, Álvaro V. (ed.) (2022). *Voces de Gobierno Abierto en Chile (2011-2021)*. Ministerio Secretaría General de la Presidencia – Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, p. 155.

Para sortear tales dificultades, la Comisión Asesora Presidencial contrató —gracias al apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo— una consultora de prestigio internacional que facilitó diversas instancias participativas en las que el compromiso fue tomando forma, y logró culminar con una «hoja de ruta» ambiciosa y que fue fruto de un amplio proceso de cocreación en el que participaron prácticamente todos los actores relevantes del ecosistema de gobierno abierto en Chile.

Por otra parte, cabe tener presente que en el mismo programa de Gobierno del Presidente Gabriel Boric Font se señaló que «El gobierno basará su actuar en la rendición de cuentas y bajo los principios de Gobierno Abierto»¹⁰.

Así, considerando que la reforma al foro multiactor era un paso de la Hoja de Ruta, un compromiso de gobierno abierto del Quinto Plan de Acción, y que fue una materia de consenso planteada en el proceso de cocreación de la hoja de ruta, dar el siguiente paso institucional no resultó el paso siguiente natural. Pero no por ello sencillo.

Para concretar esta institucionalización se realizaron, desde la Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia, reuniones con los actores institucionales clave que se estimó natural que se sumaran a la Mesa, por tratarse de órganos que habían participado en compromisos incluidos en el Quinto Plan de Gobierno Abierto. Además, se incluyó a la Contraloría General de la República en consideración al énfasis dado por el Contralor General de ese entonces a los temas de espacio cívico y a la gestión abierta de la Contraloría, impulsada durante los últimos 5 años.

La Mesa Nacional de Estado Abierto se formalizó mediante resolución de la Subsecretaría General de la Presidencia en mayo del año 2023¹¹ y comenzó a funcionar como tal ese mismo mes.

La Mesa Nacional de Estado Abierto está integrada por la Subsecretaría General de la Presidencia, un o una representante de la Corte Suprema, un o una representante del Grupo Bicameral de Transparencia del Congreso Nacional, un o una representante de la Contraloría General de la República, dos representantes de la Red de Organizaciones de la Sociedad Civil de Gobierno Abierto, y dos representantes de la Red Académica de Gobierno Abierto.

También cuenta con invitados permanentes con derecho a voz, dentro de los cuales se encuentra un o una representante de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, un o una representante de la Subsecretaría

¹⁰ *Programa de Gobierno del Presidente Gabriel Boric* (2022), p. 201.

¹¹ <<https://www.ogp.gob.cl/mesa-de-gobierno-abierto/>>.

General de Gobierno, un o una representante del Consejo para la Transparencia, un o una representante de Laboratorio de Gobierno, dos representantes de la Red de Organizaciones de la Sociedad Civil de Gobierno Abierto y dos representantes de la Red Académica de Gobierno Abierto.

La antigua Mesa tenía por funciones: a) Realizar propuestas para contribuir al diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los compromisos adoptados por órganos de la Administración del Estado dentro de los planes de acción de Chile en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto. b) Servir como canal de diálogo permanente entre actores del servicio público y de la sociedad civil, según los lineamientos de la Alianza para el Gobierno Abierto. c) Colaborar en acciones de información y difusión en materia de gobierno abierto dirigidas al sector público y a la sociedad civil. d) Convocar a actores interesados a conformar grupos o mesas sectoriales para proponer, desarrollar y hacer seguimiento a los avances en materia de gobierno abierto en ámbitos específicos de la actividad central, regional y local. e) Prestar asesoría al Ministerio Secretaría General de la Presidencia, a su requerimiento, en tareas específicas en el contexto del desarrollo de los planes de acción de Chile en la Alianza para el Gobierno Abierto.

Bajo la nueva resolución, las atribuciones de la Mesa Nacional de Estado Abierto son las siguientes: realizar propuestas que contribuyan al diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los compromisos adoptados por los Poderes del Estado, los órganos de la Administración del Estado y cualquier otra institución, dentro de los planes de acción; servir como canal de diálogo entre actores del sector público, sociedad civil y academia, según los lineamientos de la Alianza para el Gobierno Abierto; impulsar los pilares del Estado Abierto y agendas de colaboración en tales materias; colaborar en acciones de información y difusión en materia de Estado Abierto, dirigidas al sector público, sociedad civil y academia; proponer metodologías de seguimiento y acompañamiento a los compromisos de los planes de acción; dar seguimiento y monitorear el cumplimiento de los compromisos que integran los planes de acción; y promover el intercambio de experiencias y buenas prácticas en materia de Estado Abierto, a nivel local, nacional e internacional (art. 3).

Esta nueva mesa, a diferencia de la anterior, cuenta con una regulación que tiene reglas claras para el funcionamiento y la adopción de acuerdos, si no existe unanimidad entre los miembros. Así, se establece, por ejemplo, el voto dirimente de la presidencia de la Mesa, que radica en la Secretaría General de la Presidencia (art. 8).

Para sesionar se exige un quórum de cuatro integrantes de la Mesa, de los cuales dos deberán pertenecer a organismos del Estado, un representante de la Sociedad Civil y otro de la Red Académica. Para esto se establece que cada

representante deberá designar un representante subrogante. En casos extraordinarios y de fuerza mayor en que no sea posible ni la asistencia del titular ni del subrogante, podrá concurrir cualquier persona que haya sido comunicada previamente por el representante, por medio de correo electrónico dirigido a quien presida la mesa (art. 12).

Para los acuerdos, en caso de que se requiera una votación, es necesario que concurra la voluntad de la mayoría simple de los miembros presentes. Para estos efectos, deberá ser considerado el voto de al menos un representante de cada Red; y dos de los organismos del Estado (art. 13).

Por último, se establecen mecanismos de rendición de cuentas para la presidencia de la mesa (art. 8), reglas de transparencia para su funcionamiento (art. 14), y se crea la figura del Foro Nacional Ampliado de Estado Abierto, instancia que convoca de forma abierta a toda la comunidad interesada en los temas de Estado Abierto, y que debe ser convocada dos veces al año «una de ellas para la realización de la cuenta pública de las actividades de la Mesa, por su presidenta o presidente; y otra, para dar cuenta ante él sobre los avances y desafíos en materia de Estado Abierto desde el punto de vista de la Mesa y recibir sugerencias sobre posibles líneas de acción» (art. 10).

Finalmente, se establece que los detalles de funcionamiento de la mesa deberán ser regulados por un protocolo interno aprobado por los propios miembros de la Mesa (art. 15).

Este protocolo establece reglas tales como la forma de las comunicaciones entre los miembros de la mesa y la posibilidad de funcionar en subcomités para asuntos específicos. Este último aspecto fue de enorme ayuda para el buen funcionamiento de la mesa durante el proceso de diseño y cocreación del Sexto Plan de Acción, pues permitió que se trabajara de forma rápida y en profundidad en la definición de criterios para la admisibilidad, así como en la posterior selección y redacción de propuestas.

Entre los desafíos de la Mesa Nacional de Estado Abierto, desde luego debe considerarse el monitoreo de la implementación del Sexto Plan de Acción y su capacidad de convocar e incentivar la participación ciudadana en cada uno de los compromisos a implementar.

Asimismo, un desafío es contar con redes académica y de sociedad civil con fuerza y capacidad de real convocatoria, y que se ajusten también a principios de apertura es una enorme tarea que sociedad civil, en particular, debería asumir. La convocatoria y activación al interior de las redes es fundamental para lograr, un real efecto de apertura y participación. Por ejemplo, desde que se conformó la Mensa Nacional de Estado Abierto solo una de las redes ha efectuado elecciones para nombrar representantes.

Además, se observa escaso avance en acciones de las redes de sociedad civil para cumplir con los desafíos que les competen conforme a la Hoja de Ruta de Gobierno Abierto. En esto el rol del Gobierno es muy limitado pues no se debe interferir en la autonomía e independencia de las organizaciones.

Por otra parte, un desafío adicional dice relación con el carácter permanente de la Mesa y la rotación que puede llegar a darse a nivel de autoridades y de los equipos que técnicos que integran la mesa.

Respecto del poder ejecutivo esta situación se da al momento de los cambios de gobierno, pero también se pueden observar cambios un mismo gobierno. Por ejemplo, en el último Gobierno de Sebastián Piñera en la Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia, organismo que lidera estas materias frente a la AGA, cambió de secretario ejecutivo al menos 4 veces.

Pero esta situación también se puede dar respecto de los demás poderes del Estado. Ahora, de forma más reciente, se pudo apreciar tal cambio en los equipos por parte de la Contraloría General de la República, debido al cese en el cargo del excontralor Jorge Bermúdez y la asunción de la Contralora General de la República subrogante.

Con todo, futuros cambios, a mi juicio, no lograrán desestabilizar el trabajo de la mesa, considerando que se trata de riesgos que ya se han observado en el pasado y que ahora la Mesa cuenta con mejores herramientas institucionales para enfrentarlos.

Desde luego la participación de sociedad civil en la Mesa empuja su funcionamiento, pero ahora también lo harán los demás poderes del Estado en el caso de que alguno de ellos pueda mostrar debilidad en su nivel de compromiso con el trabajo de la Mesa.

EL SEXTO PLAN DE ACCIÓN DE ESTADO ABIERTO

En lo que va de la participación de Chile en la Alianza para el Gobierno Abierto, ya más de una década, Chile ha desarrollado constantemente sus Planes de Acción de Gobierno Abierto como un proceso de involucramiento ciudadano en que se han ido implementando aprendizajes y mejoras paulatinas no siempre lineales. Vemos, por ejemplo, planes más exitosos que otros, lo que se explica en parte por los contextos políticos de cada uno de ellos.

El desarrollo de los planes, en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, se considera como una forma valiosa para impulsar la transparencia,

la participación ciudadana, la rendición de cuentas y fortalecer la confianza de la ciudadanía en la Administración del Estado, con innovación.

El Sexto Plan de Acción se ha denominado de Plan de Acción de Estado Abierto, pues es el primero que ha sido coordinado desde un foro multiactor que incluye a los demás poderes del Estado y a la Contraloría General de la República. Además, porque recoge dicha diversidad institucional entre sus compromisos.

En su proceso de cocreación hubo varias innovaciones y mejoras respecto de planes anteriores. Esto se logró gracias a la colaboración del Laboratorio de Gobierno, del Ministerio de Hacienda, y a que de forma previa a dar inicio a esta etapa la Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública contrató —gracias a la cooperación técnica del Banco Interamericano de Desarrollo— a un experto en gobierno abierto en calidad de consultor para sugerir mejoras metodológicas al proceso de cocreación del 6to plan, basándose en la experiencia de los cinco planes anteriores y recabando las opiniones de diversos actores relevantes a nivel nacional.

Con ello se pudo contar con un mejor diagnóstico y evaluación para diseñar el proceso completo. Desde luego, como ya señalaré, el proceso no fue perfecto, y se identifican numerosos espacios para mejorar a futuro.

En primer lugar, se hizo una consulta pública de forma temprana para recibir temas a ser analizados como propuestas en las etapas posteriores. En paralelo se enviaron oficios a todas las subsecretarías invitándolas a participar de este plan y proponer iniciativas. También se enviaron oficios con dicha solicitud al Congreso Nacional, a la Contraloría General de la República y a la Corte Suprema. Como resultado de esta etapa se recabaron 158 ideas y/o propuestas que potencialmente podrían dar lugar a un compromiso.

Enseguida se llevó a cabo un control de admisibilidad se llevó a cabo por un subcomité de la Mesa Nacional de Estado Abierto que elaboró criterios para y una cartilla para evaluar las propuestas¹².

Como resultado del análisis de admisibilidad se dejaron 76 propuestas para ser analizadas en las mesas de cocreación. Tal número exigió que para el trabajo en mesas las propuestas se agruparan en razón de la materia en común. Finalmente se analizaron 42 propuestas, considerando que algunas fueron fusionadas o simplemente no se identificaron instituciones que manifestaran interés en continuar con los compromisos.

¹² <<https://www.ogp.gob.cl/wp-content/uploads/2023/08/Informe-de-Devolucion-6o-Plan-de-Accion.pdf>>.

Finalmente, se realizaron 16 mesas de cocreación, 11 de las cuales fueron virtuales y 5 fueron presenciales. Luego de ellas, 33 propuestas fueron analizadas una a una por la Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia con las instituciones que podrían estar a cargo de los potenciales compromisos, luego de lo cual 17 iniciativas permanecieron en pie para ser revisadas por el subcomité de redacción de compromisos¹³. De tales iniciativas el 11 quedaron finalmente seleccionadas para formar parte del plan.

Otra innovación metodológica, fue la definición de ciertos ejes temáticos para el análisis y selección de las propuestas, entre los destacó transparencia; integridad y anticorrupción; género; Estado Abierto; medio ambiente y cambio climático; grupos de especial protección; territorios y descentralización; y desarrollo sostenible. Estos énfasis —o más bien la determinación de contar énfasis temáticos definidos de forma previa, cualquiera fuera estos— constituyó una de las recomendaciones recibidas por la Mesa Nacional de Estado Abierto de parte de Mecanismo Revisor Independiente de la Alianza para el Gobierno Abierto (IRM, según sus siglas del inglés) y del consultor contratado para proponer mejoras metodológicas al Sexto Plan.

Otro aspecto relevante en el que se innovó fue la incorporación de enfoque de género la metodología de las mesas de cocreación.

Se estableció como parte de la metodología a utilizar por los facilitadores en las mesas, el contar con una explicación sobre qué se entiende por enfoque de género y ejemplos concretos sobre cómo aplicarlo a casos determinados. Enseguida, al ir avanzando en la facilitación, una parte de la actividad consistía en que el facilitador debía preguntar a los participantes, tanto sociedad civil como los representantes de las instituciones convocadas, sobre el posible enfoque de género en esa iniciativa en concreto. Con ello se daba una discusión en la mayoría de los casos sobre cómo el compromiso en particular podría contribuir a mejorar las condiciones de equidad entre los distintos géneros, o si por el contrario debían hacerse ajustes para que el compromiso pudiera avanzar en esa dirección.

De esta manera, si bien el plan no cuenta con un compromiso en particular sobre equidad de género, si subyace a todos ellos un análisis que abordó el enfoque de género desde su origen, haciéndolo transversal.

Por otra parte, en los once compromisos del plan se puede observar que hay un fuerte sello en la participación ciudadana, en la transparencia y en el medio ambiente. Este último aspecto es innovador en comparación a planes

¹³ Para mayores detalles, el Informe del 6.º plan explica los criterios considerados para la evaluación y priorización de iniciativas.

anteriores. En efecto, si bien transparencia y participación habían sido ya áreas temáticas incluidas en planes previos, la incorporación de la temática medio ambiental surge como un importante foco de este plan, pues cuatro de sus compromisos dicen relación con esta materia.

Este sello temático se encuadra con las áreas de política que desarrolla la Alianza para el Gobierno Abierto¹⁴.

Además, se alinea de forma muy coherente con la Estrategia de la Alianza para el Gobierno Abierto, que también apunta a contar con áreas temáticas priorizadas entre las que se consideró el medio ambiente y la acción climática. En particular, el objetivo cuarto de dicha estrategia (consistente en acelerar avances colectivos en las reformas de gobierno abierto) plantea que sobre la acción climática el enfoque será en fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas de los sistemas nacionales de manejo del financiamiento climático, abrir los datos e información relevante y, sobre todo, promover la adopción de medidas innovadoras para profundizar la participación en las políticas climáticas¹⁵.

En el siguiente cuadro se observan las temáticas o pilares de gobierno abierto que figuran como preponderantes en cada uno de los compromisos:

N.º	Compromiso	Servicio implementador	Eje temático/ pilar de Gobierno Abierto
1	Justicia Abierta para un Estado Abierto	Excma. Corte Suprema de Justicia y Defensoría Penal Pública	Estado Abierto Grupos de Especial Protección Transparencia Participación ciudadana
2	Fortalecimiento de la participación ciudadana en el Congreso Virtual	Grupo Bicameral de Transparencia del Congreso Nacional	Estado Abierto Transparencia Participación ciudadana
3	Lenguaje Claro para reportes de datos abiertos de la CGR	Contraloría General de la República	Estado Abierto Transparencia
4	Datos Abiertos para más transparencia en las compras públicas	Dirección de compra y contratación pública	Transparencia Rendición de cuentas

¹⁴ <<https://www.opengovpartnership.org/es/policy-area/environment-climate/>>.

¹⁵ <<https://www.opengovpartnership.org/estrategia-de-ogp-2023-2028/>>.

¿SE CUMPLIÓ LA PROMESA DEL GOBIERNO ABIERTO?: BALANCE DE UNA DÉCADA,
APRENDIZAJES Y DESAFÍOS DE FUTURO EN IBEROAMÉRICA

N.º	Compromiso	Servicio implementador	Eje temático/ pilar de Gobierno Abierto
5	Plan para el Acceso a Información Científica y Tecnológica sobre Cambio Climático en Chile	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	Medio Ambiente y Cambio Climático Transparencia Rendición de cuentas
6	Plan para la transparencia y la innovación de la experiencia usuaria de instrumentos públicos de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (CTCI)	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	Transparencia Rendición de cuentas Desarrollo Sostenible
7	Formación y acompañamiento de Altas y Altos Directivos Públicos en materias de Gobierno Abierto	Dirección Nacional del Servicio Civil	Estado abierto Formación de capacidades
8	Plataforma «Pobreza Energética»	Ministerio de Energía	Medio Ambiente y Cambio Climático Grupos de Especial Protección Territorios y descentralización Transparencia Desarrollo Sostenible
9	Programa de Mejoramiento de la Atención Municipal Registro Social de Hogares (PMA)	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Grupos de Especial Protección Participación ciudadana Territorios y descentralización
10	Coconstrucción y difusión del Plan de Implementación Participativo de Escazú	Ministerio de Medio Ambiente	Medio Ambiente y Cambio Climático Participación ciudadana
11	Implementación del Estándar FITI para promover una mayor transparencia pesquera	Subsecretaría de Pesca y Acuicultura	Medio Ambiente y Cambio Climático Participación ciudadana Rendición cuentas Transparencia

Fuente: Informe del 6.º Plan de Acción de Estado Abierto¹⁶.

¹⁶ <<https://www.ogp.gob.cl/wp-content/uploads/2024/01/6to-Plan-de-Accion-de-Estado-Abierto-2023-2027-2.pdf>>.

Por otra parte, resulta muy interesante la colaboración lograda entre el Poder Judicial y la Defensoría Penal Pública, quienes trabajarán juntos en un compromiso de forma colaborativa.

Se trata de una aplicación muy valiosa del paradigma de Estado Abierto en que es posible lograr sinergias entre los distintos órganos y trabajo coordinado por un fin común, entre distintos poderes del Estado. En particular, se trata de un compromiso que busca acercar la justicia a las personas por lo que resulta muy necesaria la colaboración entre los diferentes actores del sistema para logro de este objetivo.

Es de esperar que este sea el primer ejemplo de esta naturaleza y marque un hito para planes futuros, fortaleciendo el principio de colaboración al amparo de la Mesa Nacional de Estado Abierto.

CONCLUSIONES

Nuestro país ha formado parte de la Alianza para el Gobierno Abierto desde sus orígenes. Desde tal origen, a la fecha, podemos ver en Chile que la transparencia y la participación se han instalado como pilares de política pública. Desde luego, esto se debe a múltiples factores, entre los que contar con planes de acción no ha sido un determinante, pero si ha servido como un impulso en esta materia.

Hoy, a más de una década de tal origen, es posible apreciar la necesidad de nuevas estrategias para continuar profundizando principios de transparencia, participación, rendición de cuentas e innovación en la gestión pública. Ya asumió tal desafío la misma Alianza para el Gobierno Abierto que aprobó en 2023 una estrategia para los próximos 5 años. En ella se plantean objetivos que apuntan, entre otras cosas, a formar una comunidad cada vez mayor, comprometida e interconectada de personas reformadoras, activistas y líderes de gobierno abierto y acelerar el avance colectivo en favor de las reformas de gobierno abierto. Estos objetivos también han sido orientadores a nivel nacional, en el proceso de apertura que actualmente atraviesa nuestro país.

En lo que a participación y transparencia se refiere, así como en experiencias de cocreación, vemos casos fuera de los planes de acción que resultan muy significativos y dan cuenta de la transversalización de los valores de gobierno abierto.

Ejemplos de esta transversalización van desde los propios procesos constitucionales recientes que fueron experiencias de participación intensiva a lo largo de todo el territorio nacional, hasta los diálogos sociales y consultas que

se impulsan en el origen de reformas significativas recientes, tales como las reformas constitucionales recientes o el desarrollo de la Estrategia Nacional de Integridad Pública.

En lo que a Gobierno Abierto se refiere, nuestro país atraviesa, además, un interesante proceso hacia la consolidación del Estado Abierto. Esto lo vemos en la reciente creación de la Mesa Nacional de Estado Abierto, como en los compromisos del Sexto Plan de Acción.

En la Mesa Nacional de Estado Abierto, creada en mayo de 2023, se materializa la voluntad de profundizar los valores de apertura en los distintos poderes del Estado. Conforman esta Mesa el Poder Judicial, la Contraloría General de la República y el Congreso Nacional, además de la Secretaría General de la Presidencia. Y en representación de sociedad civil y academia, dos miembros electos por cada una de las respectivas redes.

En el casi año que va de su implementación se ha podido apreciar un buen funcionamiento y una gran voluntad por parte de sus miembros. Así, si bien existen importantes desafíos, es posible apostar por la continuidad y fortalecimiento de esta instancia. Continúa siendo, sin embargo, uno de los principales desafíos de este foro multiactor la sólida participación de sociedad civil, con redes activas y vibrantes, con voluntad de aportar a los procesos. Mantener la motivación de las redes en este espacio es un enorme desafío para los organismos del Estado que los impulsan, así como también para las mismas organizaciones de sociedad civil que lideran en esta materia.

En el Sexto Plan de Acción, por su parte, se logró materializar la voluntad de institucionalizar el Estado Abierto, tanto en la dinámica colaborativa entre los poderes del Estado para su realización, como en los compromisos que fueron incluidos en el Plan. En particular, uno de los compromisos en sí mismo constituye un ejemplo de coordinación entre el Poder Judicial y la Defensoría Penal Pública (organismo de la Administración del Estado).

Así, nuestro país ha ido logrando que, poco a poco, se transite a la apertura como criterio transversal más allá de los planes de acción, y más allá del Gobierno.

GOBIERNO ABIERTO EN ESPAÑA: CUATRO PLANES Y UN GRAN FUTURO

Lázaro Tuñón Sastre

Subdirector General de Gobierno Abierto en el Ministerio
para la Transformación Digital y de la Función Pública (España)

Celia Ortega Lechuga

Subdirectora General Adjunta de Gobierno Abierto en el Ministerio
para la Transformación Digital y de la Función Pública (España)

Resumen:

El documento analiza el estado actual del Gobierno Abierto en España y presenta un diagnóstico sobre el importante progreso de la iniciativa. Entre los principales hitos se destaca: a) La Ley de Transparencia de 2013 fue clave en el primer Plan de Gobierno Abierto (2012-2014), siendo la base para los siguientes planes de acción; b) Los logros como el Portal de Transparencia (II Plan 2014-2016) y la creación del Foro de Gobierno Abierto (III Plan 2017-2019), que formalizó la participación de la sociedad civil y la Administración en la toma de decisiones. Además, España tiene un papel destacado en la Alianza para el Gobierno Abierto, siendo elegida en el año 2023 como copresidenta de su Comité Directivo, lo que resalta su compromiso y liderazgo internacional en este ámbito.

Palabras clave:

Gobierno Abierto, España, Ley de Transparencia, Foro de Gobierno Abierto.

A MODO DE INTRODUCCIÓN

«La cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo» que describe la Recomen-

dación de la OCDE de diciembre de 2017¹ avanza con paso firme en nuestro país, gracias a los tremendos avances incorporados en los sucesivos Planes de Gobierno Abierto y una voluntad continuada de reforma.

Los estándares que soñaba la iniciativa de Gobierno Abierto de enero de 2009 la administración Obama, así como su intento de hacerlos extensivos a todo el mundo con el lanzamiento de la Alianza del Gobierno Abierto con motivo de la Asamblea General de UN en septiembre de 2011² establecieron los principios rectores de transparencia, rendición de cuentas, integridad, participación pública e innovación que dan fundamento a cuatro planes nacionales de acción así como al quinto, todavía pendiente de aprobación a fecha de edición de este texto.

A lo largo del presente capítulo, se abordarán los distintos avances logrados hasta el momento y las perspectivas de futuro que actualmente lidera la Secretaría de Estado de Función Pública, a través de la Dirección General de Gobernanza Pública.

EL PASADO DEL GOBIERNO ABIERTO: 2011-2020

Nuestro país no se sumó a la iniciativa internacional de la Alianza del Gobierno Abierto como país fundador³, pero cumplió rápida (y razonablemente, bien) con los deberes de esta nueva iniciativa. Desde un primer momento España mostró interés en la iniciativa y fue uno de los primeros países en adherirse en 2011. El cambio de partido en el Gobierno que determinaron las urnas en noviembre de aquel año no alteró el proceso de adhesión ni la voluntad de reforma de los ejecutivos, demostrando por la vía de hecho que los valores de Gobierno Abierto eran (y son) un compromiso compartido por ambos lados del arco político, una realidad que sin duda, explica en buena medida los éxitos de esta política pública tanto en la Administración General del Estado como en las Administraciones autonómicas que se han sumado con entusiasmo a la iniciativa a través de sus propios Planes y la adhesión a la sección subnacional de la Alianza (OGP Local)⁴.

¹ <<https://www.oecd.org/gov/recomendacion-del-consejo-sobre-gobierno-abierto-141217.pdf>>.

² <<https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>>.

³ La Declaración del Gobierno Abierto fue impulsada por Estados Unidos, Brasil, México, Reino Unido, Filipinas, Indonesia, Noruega.

⁴ España es uno de los países que cuenta con mayor número de miembros en OGP Local. Las CC.AA. de País Vasco, Cataluña, Aragón, Comunidad Valenciana, Principado de Asturias

Con todo, una vez lanzada la expresión de interés en adherirse a la Alianza, quedaba en el camino un escollo de envergadura considerable: la necesaria aprobación de una ley de acceso a la información pública, requisito indispensable para el ingreso en la organización internacional de marras. España contaba con algunos mecanismos de transparencia y consulta pública como los consignados en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de procedimiento administrativo común, así como legislación específica de acceso a información medioambiental, sin embargo, hasta aquel momento carecía de un marco común de derecho de acceso y publicidad activa. De este modo, la Ley de Transparencia o más concretamente, la entonces futura Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la misma cuya reforma se prevé en el actual IV Plan 2020-2024, se convirtió en la medida estrella —que no única— de aquel I Plan de Gobierno Abierto 2012-2014⁵. Así, Gobierno Abierto y Transparencia quedaron indisolublemente unidos, con unas fronteras vidriosas que explican entre otros la inclusión de los contenidos de Gobierno Abierto estén subsumidos en el Portal de Transparencia.

El mencionado Portal de Transparencia fue, por su parte, el buque insignia del II Plan de Gobierno Abierto 2014-2016, un espacio para la publicación de información pública y para ejercer el derecho de acceso que no ha dejado de crecer tanto en visitas, contenidos y consultas desde su lanzamiento en 2015⁶. Con todo, igual que ocurriera con el primer Plan, ésta no fue la única iniciativa y en aquella segunda edición del Plan de acción se encontraban otras que completaban los esfuerzos en Gobierno Abierto⁷, aunque siempre bajo esa

y recientemente, la Comunidad Foral de Navarra se han sumado a OGP Local, junto al Ayuntamiento de Madrid.

⁵ El I Plan de Gobierno Abierto 2012-2014 de España incluyó además de la Ley de Transparencia otras medidas tales que la rendición de cuentas de la Cooperación española para el desarrollo, la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la colaboración y participación ciudadana en la seguridad pública a través de las redes sociales, la transparencia en las estadísticas de criminalidad o la simplificación del acceso a la información sanitaria para los pacientes.

⁶ <https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/Portal-en-cifras.html>.

⁷ Entre esas iniciativas destacamos el avance en interoperabilidad y protección de datos en el Portal de Archivos Españoles (PARES), el acceso a materiales educativos: plataforma Procomún y cursos MOOC, un banco de datos sanitario a nivel nacional, geoportales en todas las comunidades autónomas, el programa de apertura de la información y su reutilización en el sector público, mejoras del Portal de la Administración de Justicia, consolidación del Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones, la creación del Consejo Español de Drogodependencias, con los/las representantes del sector social.

perspectiva de especial atención a la transparencia, que resultó el eje vertebrador de los dos primeros Planes de acción.

Esta tónica sin embargo cambia con ocasión del III Plan de Gobierno Abierto 2017-2019, que, si bien incluyó mejoras en el Portal de Transparencia, apuesta por la institucionalización de la participación mediante la creación del Foro de Gobierno Abierto⁸, como espacio de composición paritaria de la sociedad civil y las Administraciones públicas, en el desarrollo de los planes de acción. La creación del Foro introdujo a las organizaciones de la sociedad civil en la sala de máquinas del Gobierno Abierto en España en pie de igualdad con las Administraciones Públicas (32 miembros en representación de cada uno). Un hito en línea con lo consignado por la Alianza en materia de foro multiactor⁹, que en el caso de nuestro país sirvió además para dar representación a todas las administraciones autonómicas, las ciudades de Ceuta y Melilla, y todas las entidades locales a través de la Federación Española de Municipios y Provincias.

El Foro, creado mediante Orden HFP/134/2018, de 15 de febrero, supuso un importante salto cualitativo en la colaboración y fortalecimiento del diálogo permanente entre las Administraciones Públicas y la sociedad civil en materias relacionadas con el gobierno abierto. Por primera vez, los Planes de acción dejarían de ser una acción más o menos unilateral de parte del Gobierno y Administraciones para convertirse en un esfuerzo compartido. Se empezó hablar de «cocreación», de «talleres deliberativos de composición paritaria», de «grupos de trabajo de seguimiento del Plan» que hasta entonces no formaban parte del Gobierno Abierto y sin las que hoy resultaría imposible abordar esta política pública. Había llegado —y para quedarse— una nueva forma de hacer la «cosa pública» que poco o nada tenía que ver con lo experimentado en los Planes anteriores, que se consolidaría con el IV Plan 2024-2028 y que, a día de hoy, ya se extiende como metodología de trabajo a otras políticas públicas del Gobierno de España.

El III Plan, marcado por la inestabilidad política y numerosas convocatorias electorales que se vivieron en aquel bienio 2017-2019, fue a pesar de todo, la base sobre la cual se han logrado buena parte de los desarrollos e importantes éxitos actuales, siendo gracias a él y en el recién conformado Foro, que se

⁸ El III Plan de Gobierno Abierto incluyó además otras medidas como un espacio participativo web sobre Gobierno Abierto en el Portal de la Transparencia, la promoción de la red de Entidades Locales de transparencia y participación ciudadana, el diagnóstico de la participación ciudadana en la Administración General del Estado, la Educación en Gobierno Abierto, el fomento de una cultura administrativa basada en los valores del Gobierno Abierto y la promoción del derecho de acceso de la ciudadanía a la información pública.

⁹ <<https://www.opengovpartnership.org/multistakeholder-forums/>>.

cocrea el ambicioso IV Plan De Gobierno Abierto, primero en contar con la participación de todas las CC.AA. y EE.LL., y en cuyo estudio se centra el presente capítulo.

EL PRESENTE DEL GOBIERNO ABIERTO: IV PLAN DE ACCIÓN (2020-2024)

Así, en su esfuerzo por avanzar hacia el cumplimiento de la promesa del Gobierno Abierto, España se encuentra actualmente finalizando la fase de implementación del IV Plan de Gobierno Abierto (2020-2024), aprobado el 29 de octubre de 2020 por el Foro de Gobierno Abierto, como exponente de esa nueva forma de hacer la «cosa pública», que supone la cocreación a la que nos referíamos al principio del capítulo.

Este Plan se ha desarrollado en un contexto internacional marcado múltiples desafíos para el fortalecimiento de la democracia, el espacio cívico y la buena gobernanza. Estos desafíos son de diversa índole, desde las duras consecuencias ocasionadas por la pandemia mundial de la COVID-19, hasta conflictos bélicos como la guerra entre Ucrania y Rusia, o el enfrentamiento palestino-israelí con las crisis económicas y energéticas que se han derivado de los mismos.

Esto ha sido posible gracias a la voluntad compartida por la Administración Pública en todos sus niveles territoriales y la sociedad civil de seguir trabajando en nuestro país el desarrollo de los valores democráticos del gobierno abierto: transparencia, participación, colaboración entre el sector público y privado, rendición de cuentas e integridad.

En cuanto a su elaboración, el IV Plan es fruto de un amplio proceso de participación y colaboración entre Administración y sociedad civil, estructurado entorno a la dinámica de cocreación —creación colectiva— que fue posible gracias institucionalización conseguida durante la implementación del III Plan de Acción.

Este proceso de cocreación se inició, por tanto, con la aprobación conjunta de un documento marco por la Comisión Sectorial¹⁰ y la Comisión Permanente del Foro de Gobierno Abierto. En dicho documento se establecieron los objetivos generales que debían orientar el Plan, así como los criterios para el

¹⁰ La Comisión Sectorial se constituyó el 6 de marzo de 2017, en la reunión celebrada entre representantes de la Administración General del Estado, de las Administraciones Autonómicas y de las Entidades Locales, a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), como un órgano de cooperación entre las Administraciones Públicas.

desarrollo del proceso participativo incluyendo orientaciones para la valoración y selección de las propuestas ciudadanas que se recibieran en la consulta pública previa a su elaboración.

Así pues, el proceso de cocreación se realizó siguiendo los siguientes principios:

- Representatividad: teniendo en cuenta la voz de las personas o colectivos afectados por los objetivos y líneas estratégicas del Plan.
- Liderazgo e impacto: involucrando a los responsables de las Administraciones Públicas al más alto nivel.
- Implicación temprana: tomando en consideración a todos los actores tan pronto como fue posible.
- Transparencia y participación: informando acerca de cómo se tomaban las decisiones, mediante su difusión a través de múltiples medios y canales de comunicación.
- Accesibilidad: poniendo disposición de los participantes la documentación y canales adecuados para que pudieran cumplir con su tarea.

Con todo ello, la cocreación propiamente dicha comenzó con la apertura de un proceso de consulta previa para que las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general formularan iniciativas, expresando con total libertad sus prioridades de reforma en materia de Gobierno Abierto.

En este proceso de consulta se recibieron 130 propuestas que fueron analizadas y priorizadas en el seno de cuatro talleres deliberativos (distribuidos según la materia: sensibilización, transparencia, formación e integridad pública) que tuvieron lugar a lo largo del mes de junio de 2020. De nuevo, esto supuso una gran novedad respecto a los anteriores planes, ya que por primera vez los representantes de la sociedad civil y la Administración pudieron decidir con igual número de votos las iniciativas a incluir en un Plan de Acción, y aquí es donde se manifiesta principalmente la cocreación como esa nueva forma de hacer planes y programas públicos de manera participativa.

Además, en septiembre de 2020 se convocaron otros tres talleres deliberativos adicionales en los que las Administraciones Públicas presentaron y sometieron a debate por la sociedad civil la propuesta final de compromisos a incluir en el Plan, elaborada a partir de las conclusiones alcanzadas en los talleres deliberativos iniciales.

Tras la celebración de los talleres, se elaboró el primer borrador de Plan que fue remitido a la Comisión Permanente del Foro de Gobierno Abierto para observaciones y, posteriormente, se sometió de nuevo a consulta pública.

Una vez valoradas las nuevas aportaciones, se introdujeron en el borrador las modificaciones pertinentes, quedando redactado el texto de IV Plan para su debate en el seno de la Comisión Permanente del Foro, que se reunió el 28 de octubre de 2020 y, posteriormente, en el Pleno, cuya reunión se celebró el 29 de octubre de 2020.

Con todo ello, el IV Plan de Gobierno Abierto se ha centrado fundamentalmente en cuatro grandes líneas de acción para el período 2020-2024:

1. Profundizar en la transparencia, en los datos abiertos, y en la rendición de cuentas de las Administraciones Públicas.
2. Impulsar, fortalecer y mejorar la calidad de la participación en la gestión pública.
3. Fortalecer los valores éticos y los mecanismos para afianzar la integridad de las instituciones públicas.
4. Sensibilizar a la sociedad y a las empleadas y los empleados públicos sobre los valores del Gobierno Abierto.

Dichos objetivos se han desarrollado a través de cuatro grandes ejes que recogen los diez compromisos en los que se estructura el Plan:

— *Eje 1: transparencia y rendición de cuentas:*

- Compromiso 1: reforma del marco regulatorio.
- Compromiso 2: plan de mejora y refuerzo de la transparencia y rendición de cuentas.

— *Eje 2: participación:*

- Compromiso 3: plan de mejora de la participación.
- Compromiso 4: huella normativa.

— *Eje 3: integridad:*

- Compromiso 5: sistemas Preventivos de Integridad.
- Compromiso 6: protección de Denunciantes.

— *Eje 4: sensibilización y formación:*

- Compromiso 7: educación y formación en Gobierno Abierto.
- Compromiso 8: comunicación sobre Gobierno Abierto.
- Compromiso 9: observatorio sobre Gobierno Abierto.

— *Eje 5: compromisos en los ámbitos autonómico y local:*

- Compromiso 10: iniciativas de Gobierno Abierto de las Comunidades y Ciudades Autónomas y de la FEMP.

También debe apuntarse que, de manera transversal a estos objetivos, el IV Plan cuenta con dos ejes adicionales que han contribuido a enfocar su diseño e implementación: el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 consistente en promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas que rindan cuentas, así como el impulso de valores como la inclusión social, la igualdad, y la accesibilidad universal dirigidas a colectivos en riesgo de pobreza, exclusión social o vulnerabilidad.

Presentada la estructura del Plan, procede ahora presentar los grandes hitos correspondientes a cada eje y compromiso, que por su reconocido impacto en el arraigo de los valores que esta política pública defiende, permiten afirmar que España está cada vez más cerca de cumplir la promesa del Gobierno Abierto.

Comenzando por el primero de los ejes, dedicado a la transparencia y rendición de cuentas, el logro más destacable fue la importante firma del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a Documentos Públicos —Convenio de Tromsø— el día 23 de noviembre de 2021¹¹.

Dicho convenio, siguiendo la estela de —entre otros instrumentos— la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, tiene por objeto garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, el derecho de acceso a los documentos públicos en poder de las autoridades públicas, sin que tenga que revelar las razones por las cuales lo solicita. Por tanto, nos encontramos ante un elemento esencial de cualquier sociedad democrática pluralista, que permite no sólo ofrecer una fuente de información a la ciudadanía que ayude al público a forjarse una opinión sobre el funcionamiento de la Administración, sino que también favorece la integridad, eficacia y responsabilidad de ésta.

Otro de los principales propósitos de este compromiso, es la ansiada reforma de la *Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, que se encuentra todavía en estado de ejecución parcial puesto que actualmente se sigue trabajando en la revisión de las aportaciones realizadas

¹¹ El Instrumento de ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009, se publicó en el BOE el 23 de octubre de 2023.

durante la consulta pública y en la redacción del texto de la futura reforma de la citada ley así como en la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo que la acompaña en su tramitación.

Por su parte, el compromiso de mejora y refuerzo de la transparencia y la rendición de cuentas —también dentro del eje 1—, responde a una estrategia que pretende reunir los esfuerzos de distintos actores para la mejora de estos valores de Gobierno Abierto a medio y largo plazo en nuestro país, intentando superar la atomización de iniciativas que a veces no han sido lo suficientemente eficaces debido a su dispersión.

En este sentido, se han llevado a cabo numerosas iniciativas, algunas ya finalizadas y otras todavía en ejecución parcial entre las que podemos destacar: el establecimiento de un sistema de acreditación de la transparencia de las entidades públicas y privadas, la mejora del Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado, la incorporación de la Directiva 2019/1024 en materia de apertura de datos del sector público y su reutilización, y la implementación de una serie de buenas prácticas en materia económico-presupuestaria y mercantil¹².

Continuando con el análisis de los distintos ejes del Plan, el segundo de ellos se denomina participación pública, y su principal misión es contribuir a garantizar el ejercicio del derecho constitucionalmente reconocido de participar en los asuntos públicos¹³. La participación se basa, por tanto, en incorporar tempranamente la opinión ciudadana en el diseño de las políticas públicas, con el objetivo de buscar el mejor encaje posible entre las expectativas de los ciudadanos y los resultados de la acción pública.

Teniendo esto en cuenta, el fin último del segundo eje no es otro que aprovechar al máximo el potencial de las aportaciones de la ciudadanía para la mejor utilización de los recursos de que dispone la Administración Pública en

¹² Estas buenas prácticas se refieren a las siguientes iniciativas: identificación en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas de los grandes beneficiarios de subvenciones, la mejora en la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado con una herramienta informativa adicional, mejoras en el acceso a la información sobre gestión financiera y rendición de cuentas en la Administración Local, la contribución a una mayor difusión de los principales indicadores de la evolución en la Contratación Pública mediante el tratamiento de la información contenida en la Plataforma de Contratación del Sector Público de forma comprensible, útil y sencilla, el Refuerzo de la transparencia en el ámbito de la contratación pública (Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado), y la mejora en el acceso a los datos recogidos en el registro mercantil.

¹³ Art. 23.1. Constitución Española: «Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal».

su tarea de satisfacer las necesidades de los destinatarios de las distintas políticas públicas que diseñe e implemente en el ejercicio de sus competencias.

Para lograr estos objetivos genéricos, el eje de participación cuenta con un primer compromiso consistente en un Plan de mejora de la participación, que trata de hacer frente a las limitaciones que se han identificado hasta ahora, principalmente las siguientes:

- Heterogénea presentación de la diversidad de medios y canales de participación.
- Dispersión de las herramientas que la facilitan.
- Falta de información acerca de las diferentes vías y procedimientos para hacerla posible.

Por tanto, este compromiso pretende impulsar, fortalecer y mejorar las condiciones para el ejercicio del derecho a participar en las distintas fases (diseño, ejecución y evaluación) de planes y programas públicos.

Debemos hacer en este punto una especial mención a la Comunidad de Prácticas de Participación, que se constituyó en Zaragoza el 29 de noviembre de 2021 con el fin de avanzar en el diseño de este Plan de Mejora de la participación, formada por 70 miembros expertos de las Administraciones públicas y de la sociedad civil, incluyendo la participación de la OCDE. Este peculiar foro, se organizó en tres áreas para el intercambio de experiencias y buenas prácticas acerca de las siguientes temáticas concretas: participación ciudadana, plataformas de participación, y procesos participativos y laboratorios de innovación.

Resulta especialmente destacable también dentro de la implementación de este compromiso 3 del Plan, la creación, desarrollo e implementación de *HazLab*, un laboratorio digital de innovación para la participación dependiente de la Administración General del Estado.

Tras una intensa y prolongada labor de estudio y definición del Lab, se configuró su cartera de servicios de la siguiente forma:

- Proyectos participativos, enfocados a la aplicación de los requisitos mínimos establecidos por la OCDE para considerar que se ha llevado a cabo un proceso participativo:
 1. Información sobre la temática en cuestión a los ciudadanos que participen.
 2. Deliberación entendida como discusión, intercambio de pareceres, negociación...

3. Formulación de una conclusión consistente en una opinión o recomendación por parte de la ciudadanía¹⁴.
 4. Además, también se apoya a otras instituciones en la implementación de los modelos deliberativos desarrollados por esta organización internacional, por su reconocida labor de recopilación y estudio de buenas prácticas en Gobierno Abierto en toda la Comunidad Internacional.
- Espacios colaborativos, configurados como lugares virtuales informales de encuentro para la colaboración y búsqueda de consenso entre la Administración, la ciudadanía, los expertos y colectivos sociales.
 - Biblioteca de recursos, como un banco de información sobre Gobierno Abierto en el que se pueden encontrar videoponencias, conferencias, documentos, noticias, etc.

No obstante, ha habido más iniciativas que han desarrollado este compromiso la incorporación de dos nuevos observadores al Foro de Gobierno Abierto de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.7 de la orden por la que se crea el órgano: los Consejos Autonómicos de la Transparencia y el Consejo Estatal de Participación de la Infancia y la Adolescencia.

Cabe mencionar, asimismo, la elaboración de guías sobre participación, dirigidas a responsables públicos y al personal implicado en el diseño de procesos participativos, como la *Guía de Participación en planes y programas*¹⁵ o la *Guía para fomentar la participación ciudadana a través de medios digitales y redes sociales*¹⁶.

La primera de estas guías tiene por objetivo ayudar a los y las responsables de la administración pública a saber qué se pretende con los procesos participativos, de qué estamos hablando exactamente al referirnos a ellos, cómo deberían ponerse en marcha y cómo podemos valorar los resultados alcanzados.

En cambio, la segunda guía está más enfocada a impulsar la participación haciendo uso de los distintos medios digitales que se encuentran a disposición de las Administraciones públicas.

Dentro del eje de participación, también se encuentra el compromiso 4 denominado huella normativa —todavía en fase de ejecución parcial—, que

¹⁴ Estudio de la OCDE: *Innovative citizen participation and new democratic institutions*.

¹⁵ Elaborada por el catedrático de Ciencia Política y de la Administración, Quim Brugué.

¹⁶ Elaborada por Rafael Rubio (catedrático en derecho constitucional), Raquel Valle (doctora en derecho constitucional) y Ana Ibarz (Directora de Comunicación y Publicidad Activa del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid).

pretende dar respuesta a la necesidad manifestada por la ciudadanía de mejorar su conocimiento en el proceso de elaboración de las normas de forma que se pueda establecer un sistema que mejore la trazabilidad de las distintas fases que atraviesa la elaboración normativa: desde los trámites de consulta previa e información pública, hasta la aprobación definitiva.

Con todo lo recién expuesto, puede observarse cómo los compromisos 3 y 4 —que conforman el eje de participación— son complementarios puesto que la huella normativa pretende en última instancia incentivar la participación en el proceso de elaboración normativa, para generar esa inteligencia colectiva que contribuya a mejorar la calidad de las normas y redundando en una mejora democrática.

En tercer lugar, encontramos el eje de integridad¹⁷, orientado a construir un sistema de Integridad pública que fortalezca los valores éticos y los mecanismos para su afianzamiento en las instituciones públicas y reviva la confianza de la ciudadanía, a través de la definición de nuevos principios y pautas que guíen el ejercicio de las responsabilidades públicas, con normas más acordes a la sociedad actual, códigos de conductas, líneas de actuación concretas, programas de formación y mecanismos de rendición de cuentas.

El primero de los compromisos que componen este eje se denomina sistemas preventivos de integridad pública, pues consiste en lograr un conjunto de medidas que puedan permitir detectar con anticipación acciones irregulares, dando lugar a la aprobación del documento SIAGE por la Comisión Coordinadora de las Inspecciones Generales de Servicios de los departamentos ministeriales.

Este documento no tiene carácter normativo, pues su propósito es proporcionar directrices a los órganos de la Administración General del Estado, a fin de promover y consolidar de manera global una cultura de integridad y valores éticos en la actuación de todo el personal de la organización. Por tanto, su aspiración no es otra que incorporar elementos tan esenciales como un código de buena administración para los empleados públicos, un código de buen gobierno para los altos cargos, una estructura organizativa del propio Sistema de Integridad, canales internos de información y buzones de ética institucional, sin perjuicio de otros elementos como: un sistema de gestión de riesgos de integridad, actividades y medios de formación y difusión y los mecanismos de planificación, seguimiento, evaluación y revisión del propio Sistema.

¹⁷ En palabras de la OCDE, la integridad pública se refiere al constante alineamiento y apropiación de valores éticos, principios y normas compartidas, para proteger y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público.

Por otro lado, se están ejecutando algunas iniciativas de carácter normativo como la regulación de un registro de grupos de interés obligatorio o la modificación de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas.

Y el segundo de los compromisos de este eje está enfocado a la protección de denunciantes, asegurando unas normas mínimas de salvaguarda de aquellas personas que, en el contexto de sus actividades laborales tanto en el sector público como en el privado tienen conocimiento de infracciones, violaciones o fraude de ley y quieren informar sobre ellas.

Este compromiso dio lugar a la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, que transpone la conocida *Whistleblowing Directive*¹⁸. Las finalidades principales de la referida ley son:

- Otorgar una protección adecuada frente a las represalias que puedan sufrir las personas físicas que informen sobre infracciones.
- Fortalecer la cultura de la información, de las infraestructuras de integridad de las organizaciones y la comunicación como mecanismo para prevenir y detectar amenazas al interés público.

Llegamos así al cuarto eje del Plan, el último dedicado a la asunción de compromisos por parte de la Administración General del Estado, que está plenamente dedicado a la sensibilización y formación en Gobierno Abierto.

De este modo, el compromiso séptimo se refiere a la educación y formación en Gobierno Abierto, contribuyendo a instruir y/o actualizar la información de que dispone la ciudadanía y actores involucrados acerca de esta materia. Todo ello, con miras a impulsar y mejorar la calidad de la participación en la gestión pública, avanzando hacia una sociedad inclusiva, justa y pacífica. En definitiva, reforzando la calidad democrática.

Para lograr este propósito, se han llevado a cabo numerosas iniciativas entre las cuales podemos destacar:

- la elaboración de Guías de Gobierno Abierto para la difusión de sus principios básicos, destinadas a profesionales del sector público o privado y también a la ciudadanía,

¹⁸ Directiva 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

- la apertura de Aulas Mentor para incrementar las oportunidades de formación de las mujeres en el contexto rural,
- la implementación de un Plan Plurianual de formación en Gobierno Abierto dirigido a empleados públicos¹⁹.

El compromiso 8, en cambio, se centra en la comunicación del Gobierno Abierto como parte de la estrategia de comunicación pública, que trata en este caso de sensibilizar a la ciudadanía acerca de su derecho a participar en los asuntos públicos.

Una de las actuaciones más destacables que se ha impulsado para ello ha sido el diseño de un Plan de Comunicación Inclusiva sobre Gobierno Abierto, por lo que resulta imprescindible aludir a la colaboración realizada con el Tercer Sector²⁰, instrumentada a través de un convenio cuya vigencia se ha extendido durante un plazo de tres años y ha tenido por objeto el desarrollo de numerosas acciones y actividades para informar, sensibilizar y concienciar a los colectivos más vulnerables de sus derechos de acceso a la información pública y a la participación en los asuntos públicos, así como sobre los medios que pone a su servicio la Administración para el ejercicio pleno de sus derechos, todo ello bajo la premisa de dar voz a las personas en riesgo de exclusión social.

Así pues, se han organizado por parte de la Plataforma del Tercer Sector, con el asesoramiento y material divulgativo proporcionado por la Dirección General de Gobernanza Pública, numerosas jornadas, talleres y paneles enfocados a la sensibilización de las personas más vulnerables y/o afectadas por la brecha digital, aunque también se han realizado actividades de difusión tanto en la web de la propia Plataforma como en las propias de las entidades que la componen²¹.

Además, dentro de este compromiso también debe destacarse la intensa labor de promoción del Gobierno Abierto en el ámbito internacional, en colaboración con organizaciones internacionales como la Alianza para el Gobierno

¹⁹ El 19 de julio de 2021 se publica el II Plan de Formación del INAP en Gobierno Abierto, habiendo actividades formativas que concluirán en 2025. Ver plan en <<https://www.inap.es/documents/10136/1818260/II+Plan+de+Formaci%C3%B3n+en+Gobierno+Abierto.pdf>>.

²⁰ Aprobado por Resolución de 10 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se publica el Convenio de colaboración entre la Administración General del Estado y la Plataforma del Tercer Sector, para la comunicación inclusiva del gobierno abierto.

²¹ La Plataforma del Tercer Sector (PTS) representa a 28.000 entidades sociales, y su misión es defender, a través de una voz unitaria, los derechos e intereses sociales de la ciudadanía, principalmente de las personas en situación de pobreza o riesgo de exclusión.

Abierto o la OCDE, y con la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID).

En este punto debemos hacer una especial mención al papel central que ha ocupado España en los últimos años de implementación del IV Plan de Gobierno Abierto en la OGP, predicando con el ejemplo de su liderazgo en la materia. Por ello fue elegida el 24 de marzo de 2023, junto a Estados Unidos y Kenia, miembro del Comité Directivo de la organización, hito que animó a nuestro país a presentar su candidatura para copresidir el citado Comité Directivo, y resultó designada por unanimidad España para el desempeño de esta importante responsabilidad el pasado 5 de septiembre de 2023 en Tallin.

Esto quiere decir que España ya está ejerciendo la copresidencia entrante desde octubre de 2023; y a partir del 1 de octubre de 2024 lo hará en calidad de copresidente principal junto a la Dra. Cielo Magno, en representación de la sociedad civil.

Por lo que respecta a la colaboración con la AECID, se han implementado desde la Dirección General de Gobernanza Pública en los últimos cuatro años dos programaciones centradas en la innovación pública y la participación, en el marco del Plan Intercoonecta que busca la Transferencia, Intercambio y Gestión de Conocimiento en América Latina y el Caribe.

Sumado a lo anterior, la comunicación en Gobierno Abierto también se ha reflejado en iniciativas dirigidas a promover y difundir la producción científica, acentuando de esta forma la cooperación entre los expertos que trabajan en esta materia para promover la transferencia de resultados con el sector público y otros sujetos implicados. En este marco, se realizaron encuentros y debates relacionados con el Gobierno Abierto y se organizaron cuatro reuniones de expertos en colaboración con el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales²².

Para cerrar este cuarto eje, el IV Plan incluye un noveno compromiso, que, consiste en un Observatorio de Gobierno Abierto para facilitar la difusión de la producción científica sobre la materia y promover la transferencia de resultados con el sector público y otros actores implicados.

Dicho observatorio se creó como un espacio virtual accesible a través del Portal de Transparencia de la AGE, donde se incluyen y publican iniciativas relevantes que se están desarrollando en nuestro país a nivel sectorial en las

²² Reunión 1: «El Estado de la Legislación. El Marco Regulatorio en la Ley de Transparencia y Gobierno Abierto»; Reunión 2: «Resoluciones de órganos administrativos y judiciales»; Reunión 3: «Nuevas tecnologías y Administración Pública»; Reunión 4: «Resoluciones de órganos administrativos y judiciales».

Administraciones Públicas y a nivel de la sociedad civil, con el fin de darles visibilidad, reconocimiento y sirvan para la mejora continua del Gobierno Abierto en España.

En este sentido, se ha propiciado una actividad de seguimiento de buenas prácticas de Gobierno Abierto aplicadas por otros Ministerios en sus respectivas competencias.

Para terminar, debemos mencionar necesariamente el quinto y último eje del Plan —cuya extensión hace imposible su abordaje en el presente capítulo—, puesto que constituye uno de los grandes logros de la integración nacional-local Gobierno Abierto en nuestro país, al contener compromisos de todas las Comunidades Autónomas y Entidades Locales (a través de la FEMP), lo cual nos permite afirmar que el IV Plan de Gobierno Abierto es un auténtico Plan Estatal.

El décimo compromiso —y único del quinto eje— incluye, por tanto, la implementación de aproximadamente medio centenar iniciativas asumidas por todas las Comunidades y Ciudades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias, que se han ido desarrollando con éxito durante estos últimos cuatro años.

Finaliza así el viaje por los principales progresos alcanzados gracias a la implementación del IV Plan, en el camino del conjunto de nuestro país hacia el cumplimiento de la promesa del Gobierno Abierto.

EL FUTURO DEL GOBIERNO ABIERTO: V PLAN (2024-2028)

Es difícil suceder al IV Plan de Gobierno Abierto, más cuando éste todavía no ha finalizado y sus compromisos aún tienen opción de ser cumplidos. Sin embargo, los plazos mandan y a un año vista de la finalización del IV Plan ya empezó a pergeñarse el V Plan para asegurar su entrada en vigor a comienzos del año 2025.

En esta ocasión, el Manual de cocreación de la Alianza del Gobierno Abierto no era suficiente y en la ambición de la Secretaría de Estado de Función Pública por un Plan que consolidara y ampliara las mejoras puestas en marcha por el IV Plan, se convocaron una serie de encuentros informales de escucha activa que se vinieron a denominar informalmente «Diálogos de la Residencia», en referencia a la Residencia de Estudiantes de la Calle Pinar, 21, de Madrid, un espacio intelectual consagrado en el imaginario popular como el origen de lo más granado de la producción cultural y científica española del primer tercio del siglo XX.

En aquellos diálogos, estructurados en torno a un almuerzo informal entre miembros de la Dirección General de Gobernanza Pública y miembros del Foro en representación de la sociedad civil (académicos, asociaciones y grandes plataformas y consejos) se debatió sobre las lecciones aprendidas del IV Plan y la «lista de deseos» que conformaría el V, todo ello bajo las estrictas reglas Chatham House —se recoge el contenido, pero no quién lo expresó textualmente—. Se trató así de generar un espacio desenfadado del que aprendimos enormemente y del que extrajimos importantes lecciones que luego se plasmaron en el documento marco y la hoja de ruta que aprobó el Foro el 9 de febrero de 2024²³.

Esos dos documentos fueron el pistoletazo de salida de un nuevo proceso de cocreación que tendría nuevamente como base no lo que la Administración discrecionalmente determinara, sino lo que la sociedad civil demande a través de procesos extendidos de consulta pública que permitan a todos realizar su aportación sobre la base de una sencilla encuesta *online*.

En esta ocasión, se quiere redoblar la ambición ya de por sí alta, depositada en el V Plan y aprovechar la (muy) favorable coyuntura internacional que hemos tenido ocasión de apuntar anteriormente, con la elección de España como copresidenta del Comité Directivo de la Alianza.

El foco de atención sobre nuestro país, que albergará la IX Cumbre Mundial de Gobierno Abierto en otoño de 2025, ha animado a moldear un nuevo Plan sobre la base del «Desafío OGP» (*OGP Challenge*) asumiendo todas sus dimensiones, ya sea como un compromiso propio o como un enfoque transversal. De este modo, el documento anuncia diez líneas de acción en las que se inscribirán los distintos compromisos sobre la base de las propuestas ciudadanas, siendo estas:

- «Participación ciudadana» que pasa a ser el primero de los compromisos, en sustitución de transparencia que hasta ahora ocupaba el primer lugar entre las prioridades de Gobierno Abierto.
- «Transparencia y acceso a la información», eje central de los Planes anteriores buscará en el V Plan centrarse en mejorar la eficacia de los marcos legales de acceso a la información pública.
- «Integridad y rendición de cuentas», con el objetivo de dar continuidad a los marcos preventivos desarrollados durante la anterior planificación y el reforzamiento de los marcos legislativos.

²³ <https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/Participa/Consulta-publica-V-plan-de-Gobierno-Abierto.html>.

- «Espacio cívico», una nueva dimensión que no había sido incorporada en los anteriores Planes y que busca reforzar los marcos de asociacionismo, reunión y libertad de expresión como condición habilitante para una mejor y más fecunda participación ciudadana.
- «Administración Abierta», porque no es posible hablar de Gobierno Abierto cuando la Administración está cerrada y resulta imprescindible retomar una atención de calidad al ciudadano, tras el deterioro que supuso la irrupción de la pandemia del coronavirus.
- «Gobernanza digital», pues si bien desde el primer Plan se incluyeron objetivos en materia de nuevas tecnologías, resulta en la actualidad imprescindible dotarnos de nuevos marcos para fortalecer la transparencia y la supervisión pública de la nueva Inteligencia Artificial generativa así como los marcos de protección de datos.
- «Apertura fiscal y presupuestaria», que se incluye por razón del importante énfasis que debe hacerse en cuestiones de ingresos, subsidios, retribuciones y contrataciones, que conforman las categorías de información más demandadas por la ciudadanía tanto en su acceso al Portal de Transparencia.
- «Derecho a la información veraz», una nueva dimensión en los Planes de Gobierno Abierto que incorpora la lucha contra la desinformación y las noticias falsas, desde la perspectiva de los derechos de la ciudadanía, en línea con la iniciativa de «Mejora de la confianza y refuerzo de la democracia» lanzada por la OCDE en su reunión ministerial de Luxemburgo de noviembre de 2022²⁴.
- «Promoción del Gobierno Abierto», con el objetivo de reforzar los valores del Gobierno Abierto en los ámbitos nacional e internacional. En este sentido, dar continuidad a los esfuerzos de comunicación y educación en Gobierno Abierto, en conjunto con la acción internacional que tantos réditos ha dado en los últimos años en esta política pública.
- «Estado Abierto», una nueva dimensión que aspira no solo a mantener lo logrado por el IV Plan con la incorporación de todas las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, sino sumar igualmente al esfuerzo de apertura a otros órganos constitucionales y de relevancia constitucional, siempre en pleno respeto de su independencia y autonomía.

²⁴ <<https://www.oecd.org/governance/reinforcing-democracy/>>.

Todas estas líneas de acción lanzadas a la ciudadanía configurarán un Plan sobre la base de las aportaciones de la sociedad civil que deberá estar para empezar su vigencia en 2025.

Este es el futuro inminente del Gobierno Abierto, el de continuar en el esfuerzo por la mejora continua de nuestro sistema democrático para que algún día, cada vez más cercano gracias a los importantes trabajos llevados a cabo, esa promesa del Gobierno Abierto se haga plenamente realidad en nuestro país y en ello, sin duda, trabajan denodadamente la Secretaría de Estado de Función Pública y la Dirección General de Gobernanza Pública que, lideran con entusiasmo esta relevante y profundamente ilusionante tarea del Gobierno Abierto en España.

RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS RETORCIDOS MEDIANTE APROXIMACIONES DE GOBIERNO ABIERTO: EL CASO DE LAS ELECCIONES AL PARLAMENT DE CATALUNYA DURANTE LA PANDEMIA COVID-19

*Ismael Peña-López*¹

Ex director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña (España)

Resumen:

Los problemas complejos (*wicked problems*) son uno de los mayores desafíos de la política pública dado que, por su propia definición, no existe un heurístico genérico para abordarlos. Durante los primeros meses de la pandemia de COVID-19, y hasta implementarse masivamente las campañas de vacunación, la celebración de elecciones en todo el mundo supuso un desafío en términos de salud pública, derechos fundamentales y legalidad y legitimidad de los procesos. Estudiamos el caso de las elecciones al Parlament de Catalunya, celebradas en el pico de la 3.^a ola de la pandemia en España, con diferencia la más contagiosa hasta la fecha y con la campaña de vacunación todavía muy incipiente. Analizamos cómo la aplicación sistemática de un paradigma de Gobierno Abierto posibilitó un abordaje exitoso del problema complejo. Mostramos, además, cómo se aplicó de forma estructural y sistemática, embebida en las tareas cotidianas de

¹ Durante todo el período de tiempo que comprende este caso, el autor ocupaba el cargo de Director General de Participación Ciudadana y Procesos Electorales de la Generalitat de Catalunya, por lo que fue el máximo responsable de toda la estrategia y organización del dispositivo electoral que aquí analizamos. Además de la bibliografía citada, el autor ha podido acceder a muchas otras fuentes de información directas para la realización del caso. Este capítulo está dedicado, en agradecimiento, al equipo de la subdirección general de procesos electorales y la oficina electoral, así como a las decenas de miles de personas que concurrieron en la preparación de los comicios, entre ellos y muy especialmente a Núria Arbussà, Óscar Cristóbal, Aman Blasco, Jordi Miró, Rosa M. Vilar, Glòria Moreno, Mari Carmen Ruiz, Míriam Carrera, Maria Javierre, Carla Santos, Lluís Anaya, Oscar Soriano, Xavier Llebaria, David Mestres, Carmen Cabezas, Sergio Delgado, Josep Maria Reniu y Simón Pérez.

la Administración, suponiendo un cambio de cultura radical en uno de los ámbitos más protocolizados e inflexibles como el dispositivo electoral.

Palabras clave:

Elecciones, COVID-19, problemas complejos, problemas retorcidos, *wicked problems*.

EL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO

La noche del sábado al domingo del 14 de marzo de 2020 entró en vigor el total confinamiento de la población española por la pandemia de COVID-19. Tres días después, las elecciones al parlamento vasco y gallego **convocadas** para el siguiente 4 de abril se aplazaron *sine die*. En un hiato quedaban también las elecciones al parlamento catalán que, aunque sin fecha, el President de la Generalitat de Catalunya había anunciado que se convocarían esa misma primavera.

Pasada la primera ola de la pandemia en España —no la más contagiosa, pero sí, con diferencia, la más mortífera— se aprovechó, no sin mucha incertidumbre y las correspondientes dudas, convocar de nuevo las elecciones vascas y gallegas, que acabarían celebrándose a mediados de julio, justo cuando la tendencia a los contagios volvía a crecer.

El gobierno catalán no aprovechó la ocasión para anticiparse —sin duda una oportunidad perdida—, pero una causa pendiente del President de la Generalitat con la Justicia terminó con su inhabilitación el 28 de septiembre de 2020. Ante la imposibilidad de los grupos parlamentarios —en plena segunda ola de la pandemia, peor que la primera— de nombrar nuevo presidente, el 21 de diciembre de 2020 se convocaban elecciones al Parlament de Catalunya para el próximo 14 de febrero de 2021.

Esta convocatoria llegaba en un delicado momento político: Cataluña había celebrado un referéndum no autorizado por el Estado Español el 1 de octubre de 2017. El referéndum había sido violentamente reprimido por las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado, el Parlamento disuelto, los principales dirigentes del gobierno catalán encarcelados o en el exilio, y la institución del ejecutivo regional intervenida por el ejecutivo estatal durante 7 meses. Las nuevas elecciones se convocaban tras la intervención del estado en el gobierno catalán, una legislatura breve y convulsa, una inhabilitación del presidente y, en consecuencia, un contexto sociopolítico muy polarizado e inestable.

Para complicar más la situación, dos semanas después de la convocatoria electoral la pandemia estaba desbocada y se encaminaba a su tercera ola, con

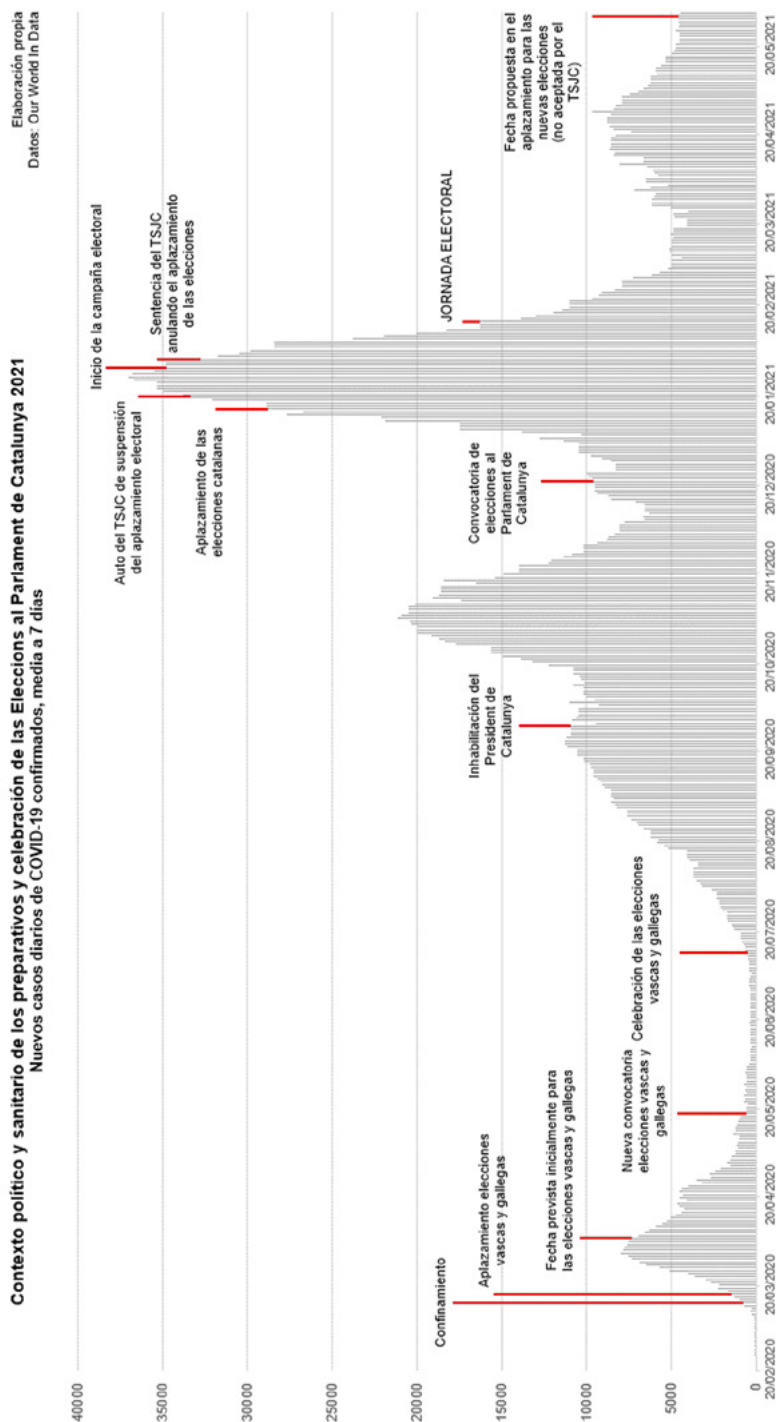
diferencia la más contagiosa hasta el momento, la campaña de vacunación en un estado muy poco avanzado y los conocimientos sobre la pandemia y su profilaxis todavía embrionarios. El 15 de enero de 2021 el Govern de la Generalitat decidió aplazar las elecciones hasta el 30 de mayo, momento en que se prevería que la tercera ola habría finalizado (como así fue).

Ante diversos recursos, el Tribunal Superior de Justicia de Catalunya (TSJC) anuló cautelarmente (19 de enero) para luego sentenciar que dejaba sin validez (1 de febrero) el aplazamiento electoral.

A pesar de celebrarse casi un año después del primer toque de queda, las instituciones españolas —sobre todo los legislativos estatal y regionales, pero también algunos tribunales como el propio TSJC o la Junta Electoral Central— se habían mostrado totalmente incapaces de aprobar o interpretar normas que pudiesen facilitar el dispositivo electoral o resolver los múltiples retos sociales, jurídicos y económicos que la COVID-19 planteaba (Cebrián Zazurca, 2021 y 2023; Fernández Esquer, 2021).

Las elecciones al Parlament de Catalunya se prepararon, pues, durante la subida a la tercera ola. La campaña electoral empezó en el punto álgido de la misma y las elecciones terminaron celebrándose, como estaba previsto, el 14 de febrero de 2021, todavía con un alto ritmo de contagios, miles de personas en cuarentena en sus hogares, un clima de miedo y dudas sobre el proceso en general y la Administración atada de pies y manos y sin más herramientas que las habituales en unas elecciones ordinarias.

Gráfico 1. Contexto político y sanitario de los preparativos y celebración de las Elecciones al Parlament de Catalunya 2021



Más que complejo: un problema retorcido

La organización de unas elecciones es un desafío logístico laborioso, pero totalmente pautado y sin puntos ciegos. Las correspondientes normas marcan en todo momento las tareas y sus plazos y un equipo bien dimensionado y experto —más allá de la intensidad del momento y el margen de error cero— sabe que si aplica el protocolo lo más razonable es que todo salga bien.

La pandemia de la COVID-19 convertía en inservible todo lo aprendido hasta el momento. Las restricciones sanitarias, diversos frentes de incertidumbre, los diversos cambios de hábitos y actitud en los últimos meses convertían en imprevisible hasta el más rutinario punto de un protocolo.

El reto de organizar el dispositivo electoral iba mucho más allá del problema complejo, donde las variables, a pesar de numerosas, conforman un terreno de juego delimitado y un conjunto de soluciones finitas y evaluables.

Subconjunto de la gestión de la propia pandemia, la Administración electoral se enfrentaba a un problema complejo (Rittel J. Webber, 1973) cuya solución definitiva probablemente no existe, no hay tiempo para ensayos y el error puede ser concluyente; la trayectoria histórica y el contexto determinan tanto la definición del problema que la comparativa con otros casos puede ser inspiradora pero no determinante, haciendo único el problema además de irresoluble por la imposibilidad de cambiar decisiones pasadas; dada este abanico de posibilidades, las vías de actuación son también múltiples y con múltiples explicaciones, con lo que se abre, a su vez, un abanico de arbitrariedades.

En el caso de las elecciones catalanas, estos factores retorcidos o *wicked* se pueden agrupar de la siguiente forma:

- La **disyuntiva entre salud o democracia**, aquí el sufragio activo y pasivo.
- La **limitación del control** sobre los actores que toman parte de las elecciones, dado que la Administración electoral solamente tiene poder jerárquico sobre muy pocos de los actores que concurren en su organización, empezando por los propios votantes y candidatos; diversos actores de la administración local y estatal; tribunales y juntas electorales; miembros de las mesas, acreditados y apoderados; etc.
- La **imposibilidad de actuar sobre el contexto normativo**, fuera de su alcance, ya sea por falta de tiempo o de competencias sobre la materia.

- Información y comunicación en **contexto adverso**, con gran incertidumbre sobre la crisis de la COVID-19 aunado a un desconocimiento generalizado por parte de la ciudadanía sobre la organización electoral, dando lugar a una gran variedad de **narrativas** que pueden determinar el desarrollo electoral: la calidad técnica, la organización, la campaña, la legitimidad y, por último, el impacto en la salud, tanto a nivel individual como colectivo.

La dificultad de trasladar otras opciones

Durante el año 2020, en el mundo se habían celebrado más de 150 elecciones y se habían aplazado cerca de otras 100 (International IDEA, 2020b).

Sin embargo, las conclusiones arrojadas por los muy diversos informes y análisis publicados (Barrat i Esteve, 2019; California Secretary of State, 2020; Debré, 2020; Gobierno Vasco, 2020; Government of the Republic of Korea, 2020; International Foundation for Electoral Systems, 2020; International IDEA, 2020a, 2020b, 2020c; IRIAD-The Electoral Hub, 2021; Jayasinghe y Samarajiva, 2020; Krimmer, Dueñas-Cid y Krivososova, 2020; Krivososova, 2020; Radjenovic, Maňko Eckert, 2020; Scottish Government, 2020; Vashchanka, 2020)² retrotraía a la Administración electoral a las conclusiones anteriormente mencionadas sobre los problemas retorcidos: no hay solución directamente trasladable al propio problema, a lo sumo inspiraciones o ideas vagas.

Además, y como también se ha comentado más arriba (Cebrián Zazurca, 2021 y 2023; Fernández Esquer, 2021), las posibilidades de cambios legislativos (tanto a nivel estatal como a nivel catalán) así como de interpretaciones generosas de las normas de procedimiento electoral fueron descartadas una y otra vez. Salvo muy marginales (en importancia e impacto) excepciones, la Administración electoral catalana no tendrían ningún instrumento específico para abordar la complejidad del problema retorcido: la ley electoral ni la Junta Electoral Central no permitieron cambiar ni quién emitía el voto (debe ser el mismo elector, sin dejar opción a subrogarlo), ni cuándo (el mismo día de la votación —con la excepción del voto por correo— sin posibilidad de anticipar o repartir el voto en diversas jornadas), ni dónde (solamente en sede electoral

² Además del trabajo documental, la Dirección General de Participación Ciudadana y Procesos Electorales, con la ayuda de las delegaciones en el exterior de la Generalitat de Catalunya, analizó directamente 25 casos estatales e internacionales, la mayoría de ellos mediante entrevistas personales con los responsables gubernamentales de las respectivas Administraciones electorales.

—también con la excepción del voto por correo—, eliminando la posibilidad de urnas móviles), ni cómo (papeleta oficial en urna —u dispositivo de Correos—, vetando el voto electrónico).

La aproximación al problema complejo

Algunas instituciones catalanas intentaron contribuir al debate desde varios ámbitos (Comissió Jurídica Assessora, 2020; Síndic de Greuges de Catalunya, 2020a, 2020b, 2021a, 2021b; Requejo Coll, 2020) pero o bien pudieron solamente realizar un detallado inventario de las múltiples limitaciones ya comentadas o, incluso, en algunos casos, demostraron desconocer el detalle de la operativa electoral, llegando a entorpecerla reabriendo debates ya superados.

Dada la dificultad de encontrar una nueva solución válida, la Administración electoral catalana optó por descomponer el problema complejo en sus componentes básicos o elementales a partir de la identificación de los bienes personales y jurídicos a proteger (Council of Europe, 2020; OHCHR, 2020a, 2020b; OSCE, 2020; Santana, Rama y Casal Bértoa, 2020; UNDP, 2020; Venice Commission, 2020a, 2020b) y, así, no solamente poder abordarlo por partes sino, también, poder establecer dispositivos ad-hoc de desarrollo y control sobre dichos bienes para garantizar su protección efectiva.

El problema complejo quedó así reducido a tres objetivos fundamentales (Generalitat de Catalunya, 2020a³):

- Minimizar los riesgos sobre la **salud**, en sus dos vertientes: minimizar el impacto sobre la evolución general de la pandemia (salud pública) y minimizar el riesgo de contagio por formar parte de la organización o de ejercicio del derecho a voto (salud personal).
- Garantizar el **derecho a voto**: todo ciudadano tiene derecho a votar, sin excepción. Por una parte, trabajando para minimizar los votantes afectados por incidencias o excepciones; por otra, previniendo la abstención por motivos ajenos a los políticos.
- Proteger la **legitimidad** del proceso: maximizar la transparencia y nivel de consenso sobre el proceso, y minimizar comportamientos de boicot.

³ Si bien la versión finalmente publicada, la v7.5, es de finales de octubre, el primer documento empezó a esbozarse ya en mayo de 2020 y para julio ya existía una versión de trabajo completamente funcional.

EL ESTADO COMO PLATAFORMA

Dada la imposibilidad de cambiar el marco normativo, así como de validar ex-ante el rango de soluciones, se optó por apostar por un cambio organizativo radical: en lugar de tomar directamente muchas de las decisiones, que la Administración operase como una suerte de plataforma y así:

- Permitir la concurrencia de nuevos actores.
- Potenciar la economía del procomún en la toma y despliegue de decisiones públicas y colectivas.
- Transitar de un modelo de toma de decisiones públicas basado en el monopolio de la información y de los instrumentos de decisión a otro modelo basado en la facilitación y la cooperación (Peña-López, 2019b).

De esta forma, se perseguía abandonar un sistema jerárquico (*de facto* inexistente) a favor facilitar, dinamizar y vertebrar un ecosistema de gobernanza pública que «articula[se] actores, espacios e instrumentos alrededor de un conjunto de infraestructuras abiertas y distribuidas ricas en conocimiento para la toma de decisiones colectivas» (Peña-López, 2020). Ello debía permitir decisiones rápidas, localizadas, de forma distribuida, eficaces y eficientes, a la vez que dirigidas a conseguir un objetivo común —o, en la práctica, los tres objetivos fundamentales de salud, derecho a voto y legitimidad—.

Se trataba de armar un sistema de gobernanza apoyado por una infraestructura pública, común, que permitiese que los distintos dispositivos —institucionales o no, de la Administración o privados— pudiesen actuar de forma concurrente según el perfil del actor, objetivo perseguido y escenario de intervención. Que para cada combinación de estos factores fuese posible identificar cuál era la pregunta central, cuáles los componentes del sistema (nombrado, enmarcado, relación sistémica o relacional), con qué equipos se trabajaba y con qué tipo de organización. Se perseguía un mapeado del sistema y de sus activos (Omidyar Group, 2017), para que incluso de forma no coordinada el conjunto fuese capaz de conseguir los objetivos colectivos.

A partir de los documentos técnicos que se habían generado a nivel internacional (Organización de Estados Iberoamericanos, 2020), estatal (Boletín Oficial del Estado, 2020; Gobierno de España, 2020; Ministerio de Sanidad, 2020) o regional (Generalitat de Catalunya, 2020b, 2020d) se elaboró un primer documento de trabajo, *Consideraciones para la organización de una convocatoria electoral con seguridad para la salud, garantías de voto y legitimidad democrática* (Generalitat de Catalunya, 2020a) que, a pesar de ser un

borrador en constante actualización, se compartió en abierto para su escrutinio público y mejora colectiva.

Fruto de este documento y el debate que generó se acabaron produciendo cinco protocolos de actuación (Generalitat de Catalunya, 2020e, 2020f, 2020g, 2020h, 2020i) que orientaban y daban instrumentos para operar en el ámbito de la política institucional, la comunicación, el diseño de dispositivos electorales institucionales, la logística y la campaña electoral. Una última guía práctica (Generalitat de Catalunya, 2020c) proporcionó información de carácter técnico sobre la organización y monitoreo de los aspectos sanitarios en las sedes electorales y durante la jornada electoral.

Lo más destacable de estos informes, guías y protocolos —además de proporcionar instrucciones detalladas sobre determinados procedimientos y su rango de aplicación e interpretación— es que incorporaban los heurísticos para la toma de decisiones, incluyendo las variables y fuentes de datos para ello, así como los umbrales que disparaban las decisiones y su sentido. Se permitía, con ello, informar a todos los actores sobre los porqués, aportarles instrumentos de prospectiva en materia de decisiones públicas y, en última instancia, poder acomodar sus propias decisiones y protocolos particulares a un marco común sin necesidad de requerir autorización o comunicación previa.

TRANSPARENCIA Y DATOS ABIERTOS

Los datos y la información —la transparencia en general— fueron tomados como una infraestructura fundamental desde el primer momento. La Administración ya disponía de una plataforma de datos abiertos de larga tradición⁴ desde la que se publicaban los datos relativos a la pandemia de COVID-19. Cabía añadir a estos datos abiertos toda la información que permitiese abrir la caja negra de la toma de decisiones, a tres niveles:

- Información: que la ciudadanía tuviese el contexto y uso sobre los datos de forma abierta y accesible, en cantidad, de calidad, a tiempo.
- Deliberación: que todos los actores pudiesen (re)utilizar esos datos e información para sus propias deliberaciones y, eventualmente, decisiones, por lo que la información debía comprender todos los aspectos técnicos posibles —logística, legal y normativa, politológica y filosó-

⁴ <https://governobert.gencat.cat/ca/dades_obertes/inici/>.

fica, etc.— y, ante todo, estar orientada a resultados, evitando las especulaciones y siendo constructiva para avanzar sin reabrir debates.

- Legitimación: la información perseguía una cuestión nada menor: contribuir al objetivo fundamental de proporcionar legitimidad a todo el proceso electoral, con lo que el tono empático y asertivo era clave para ello —evitando, a toda costa, la confrontación y la polarización, o la entrada en debates estériles, de boicot o de desinformación—.

Sobre esta cuestión, es pertinente detenerse en el documento *Consideraciones para la organización de una convocatoria electoral con seguridad para la salud, garantías de voto y legitimidad democrática* (Generalitat de Catalunya, 2020a) comentado más arriba. El primer borrador de este documento se creó a finales de junio de 2020 para uso interno. A pesar de no haber sido aprobado oficialmente, se difundió en abierto la v7.5 a finales de octubre (1) para rendir cuentas de los trabajos realizados hasta el momento y (2) abrir a terceros la información y los análisis para que éstos pudiesen trabajar a partir de ellos. Este trabajar en abierto, sin esperar el documento oficial, fue, sin duda un acierto: una parte del documento se aprobó quince días después, pero el resto de los documentos generados a partir de *Consideraciones...* no se aprobaron por motivos estrictamente políticos hasta casi diez semanas después, una semana después de convocadas las elecciones.

En este contexto, la transparencia y el trabajo en abierto fueron esenciales para ganar un tiempo del que no se disponía, ganar legitimidad y confianza para operativo electoral, así como obtener una ventaja informativa y comunicativa sobre el resto del ecosistema mediático, como veremos más adelante. Además de sortear estrategias de política partidista que amenazaban con boicotear todo el dispositivo electoral.

El cuadro de mando

Identificados los objetivos fundamentales, el ecosistema de gobernanza pública a articular, así como las variables e indicadores a utilizar, se procedió a realizar un cuadro de mando que permitiese contrastar el avance del operativo electoral, así como los umbrales a partir de los cuales un determinado aspecto podía poner en riesgo un objetivo o un ámbito y, con ellos, el proceso electoral en conjunto.

El cuadro de mando se realizó cruzando en una matriz de doble entrada los objetivos fundamentales, por una parte, con cinco ámbitos de actuación clave en el desarrollo de un proceso electoral (James y Alihodzic, 2020)⁵. En el cuadro de mando se incorporaron diversos tipos de indicadores, evaluando para cada uno de ellos un umbral de riesgo en 5 niveles, tal y como muestra la Tabla 1.

La Tabla 2 y la Tabla 3 muestran, esquemáticamente y en detalle, respectivamente, el cuadro de mando en el momento de tomar la decisión de aplazar las elecciones Generalitat de Catalunya, 2021). Nótese que es un cuadro de mando algo heterodoxo: incorpora indistintamente indicadores de estado, de percepción y de resultado. El cuadro debe situarse en el contexto de la cambiante situación, así como herramienta de apoyo al seguimiento de los dispositivos puestos en marcha mediante los protocolos aprobados por la Administración electoral.

Tabla 1. **Matriz de objetivos fundamentales y ámbitos de actuación con clave de la escala de umbrales de riesgo**

Ámbito / Objetivo	Salud	Derechos	Legitimidad	Umbrales de riesgo
Deliberación				Sin afectaciones
Sufragio pasivo				Afectaciones sin impacto
Sufragio activo				Afectaciones menores
Organización				Afectaciones críticas
Implantación				Afectaciones muy críticas

Fuente: Generalitat de Catalunya, 2021.

⁵ La publicación del trabajo de Toby S. James y Sead Alihodzic llegó en un momento providencial y fue de una utilidad crucial para la estructuración del cuadro de mando. Nuestro más sincero agradecimiento.

Tabla 2. Cuadro de mando esquemático de impacto de la COVID-19 sobre ámbitos de legitimidad y objetivos, y cuadro de decisión sobre el aplazamiento electoral

Objetivo Ámbito	Salud	Derechos	Legitimidad	Salud	Derechos	Legitimidad
Deliberación						
Sufragio pasivo						
Sufragio activo						
Organización						
Implantación						

Fuente: Generalitat de Catalunya, 2021.

Un último aspecto relacionado con la transparencia rendición de cuentas fue la creación de la Mesa de Partidos. Disuelto el Parlament por la convocatoria de elecciones, era necesario establecer un órgano de coordinación al más alto nivel político, con dos objetivos: (1) consensuar líneas de acción y (2) aportar legitimidad a estas acciones mediante el respaldo explícito de todos los grupos políticos con representación (y a la sazón candidatos a las elecciones).

La publicación íntegra y en abierto de las actas de las reuniones mantenidas en dicha Mesa, tanto a nivel técnico como plenario, tuvo dos resultados buscados. Por una parte, información a la opinión pública de la complejidad de la situación y, por tanto, de las deliberaciones suscitadas alrededor de su abordaje. Por otra, y más importante, desincentivar comportamientos tácticos o partidistas que pudiesen socavar la legitimidad del proceso electoral.

Tabla 3. Cuadro de mando del impacto de la COVID-19 en las elecciones en el momento de su aplazamiento

Objetivo Ámbito	Salud	Derechos	Legitimidad
Deliberación	Riesgo sobre la salud de deliberaciones formales e informales	Derecho de reunión restringido a pesar de que garantizado	Atención de la ciudadanía fuera de la campaña
		El confinamiento limita el debate en general	
Sufragio pasivo	Riesgo salud actos de campaña	Protocolo actos de campaña	Hegemonía mediática de la epidemia.
		Limitaciones a los actos de campaña.	
Sufragio activo	Protocolo de locales electorales	Las personas contagiadas podrán votar	Miedo al contagio en la hora de ir a votar
	Riesgo por la salud votantes	Protocolo voto por correo Ampliación de plazo	Riesgo de no constituir todas las mesas y menor legitimidad en voto a 48h
	Riesgo por la salud de los miembros mesa	Solicitud telemática del voto por correo y refuerzo expedición idCAT Certif.	Impacto diferencial de la crisis COVID-19 puede imprimir sesgos
	Reducción de votantes por mesa. Cambio de locales	Entrega del voto por correo al cartero	Dudas del Síndico sobre la factibilidad de votar de personas en cuarentena
	Voto por franjas. No obligatorias	Voto accesible.	
	Voto preparado de casa (remisión o descarga)	Graves deficiencias al voto exterior. Ampliación parcial de plazo	
	Reducción de apoderados en mesa		
	Denegación del voto por correo a residencias		
	Denegación de ampliar la excepción a miembros mesa mayores 60 años		

RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS RETORCIDOS MEDIANTE APROXIMACIONES DE GOBIERNO
ABIERTO: EL CASO DE LAS ELECCIONES AL PARLAMENT DE CATALUNYA...

Objetivo Ámbito	Salud	Derechos	Legitimidad
Organización	Protocolo Dispositivo COVID-19	Decretos aprobados con normalidad	Protocolo comunicación institucional
	Riesgos para los equipos de la organización	Materiales elaborados con normalidad	Trabajo colaborativo entre instituciones
	Contexto sanitario tendente a empeorar	Tensión organizativa en ámbitos del voto por correo.	Dificultad de reclutar miembros mesa por miedo al contagio
		Tensión organizativa en algunos ámbitos de envío de material electoral.	
		Sobrecoste dispositivo COVID	
Implantación	La implantación del resultado electoral no tendrá efectos en Salud	La epidemia no impedirá implantar el resultado de las elecciones	Protocolo Mesa de Partidos
	Dudas sobre el impacto sanitario en general de celebrar las elecciones		Indicadores de indecisos y de abstención
	Dudas sobre la conveniencia en general de celebrar las elecciones en términos sanitarios		Conveniencia en general de celebrar las elecciones en términos políticos y sociales.
			Marco internacional comparado con celebración electoral fuera de oleadas.

Fuente: Generalitat de Catalunya, 2021.

PARTICIPACIÓN

La estrategia de participación, como a estas alturas puede suponerse, distó mucho del tradicional proceso de participación proyectado desde las instituciones, programado al detalle en todos sus aspectos, y con fases distintas entre sí con partes donde se hace un llamado a la participación y partes donde las instituciones funcionan de forma más o menos ajena a la ciudadanía.

Al contrario, bajo ese paradigma de Administración como plataforma, la participación se concibió más como un diálogo constante entre la Administración, otras administraciones y la ciudadanía en general.

Sí coincidió la participación ciudadana en el proceso electoral en los fundamentos de un proceso de participación tradicional: la existencia de un grupo motor, de un mapeado de actores y de la incorporación de los comentarios de terceros al diseño y ejecución de la policía pública.

Grupos motor y dispositivos distribuidos

Si bien hemos hablado de grupo motor, en propiedad se crearon diversos grupos motor de forma distribuida y solamente coordinados por la oficina electoral central.

Hay que tener en cuenta que un proceso electoral moviliza diversas coronas de colaboradores con distintas implicaciones. En el caso catalán, el núcleo central de la oficina electoral se inició con 7 personas para pasar a ser poco más de una docena en unas semanas. Este pequeño grupo tenía responsabilidad última sobre todos los procesos, a pesar de, como se ha comentado, en muchos casos no tener poder jerárquico ni tan sólo control sobre una parte importante de los mismos. A este grupo se le añadía una primera corona de cerca de 200 colaboradores pertenecientes, en su mayoría, a la Administración responsable de las elecciones, así como otros colaboradores clave. La segunda corona pertenecía, sobre todo, a la administración local y alguna otra administración, lo que añadía cerca de 2.000 personas al equipo. En una tercera corona se situaban los miembros que gestionan las mesas electorales durante la jornada de votación, cerca de 30.000, que acaban sumando más de 100.000 al incluir interventores, apoderados de las candidaturas o cuerpos de seguridad. Por supuesto, estos grupos o coronas de colaboradores no son homogéneos entre sí: sólo en la administración local coinciden al menos tres perfiles de colaboradores.

Para organizar la gran cantidad y variabilidad de actores, el grupo motor —la oficina electoral— creó grupos motores distribuidos, es decir, con gran autonomía de funcionamiento y decisión, trabajando a menudo de forma horizontal y compartiendo, más que un orden jerárquico, una infraestructura de toma de decisiones común. Así, se creó un dispositivo de contratación, compras y servicios; de datos, información y tecnología; de comunicación; para el voto exterior; sobre protección civil (existente ya en la Administración como responsable de los temas relacionados con la pandemia); sobre cuestiones COVID-19 estrictamente relacionadas con el ámbito electoral; con los locales electo-

rales (en general administración local); el dispositivo de seguridad (con la policía regional y local); y la Mesa de Partidos —entre los más importantes, a los que habría que añadir otros dispositivos estatales como las juntas electorales, oficinas de correos y delegación del gobierno—.

La creación de esta constelación de dispositivos, así como su diseño enormemente autónomo y básicamente coordinado a nivel de plataforma de decisión compartida respondía a una segmentación fruto de mapa de actores. Se distinguió entre actores institucionales y ciudadanía en general. Entre los primeros, se detalló entre las distintas administraciones (Administración electoral convocante, estatal, municipal, juntas electorales a tres niveles, judiciales), las instituciones políticas (grupos parlamentarios y candidaturas, con distintas necesidades, incentivos e interlocutores) y la sociedad civil organizada (también con una gran pluralidad interna de necesidades, incentivos e interlocutores).

Dentro de la ciudadanía, se distinguió muy claramente entre aquella directa o indirectamente implicada en la gestión electoral (miembros mesa, interventores y apoderados), los medios de comunicación (tradicionales, redes, sociales) y los votantes sin otro tipo de vinculación más que su ejercicio del voto durante la jornada electoral (aunque se les agrupó en votantes sanos, de riesgo, y contagiados y contactos de contagiados).

En todos los casos se dibujaron escenarios tanto del ámbito formal como del informal o extrainstitucional, así como términos intermedios de tipo oficioso dentro de entornos institucionales.

Para cada grupo de actores del mapa, y para cada escenario, se dibujaron estrategias que permitiesen un intercambio de información, de deliberación y de incorporación de opiniones. En todos los casos el objetivo era converger sobre el interés compartido de que el proceso saliese bien y, bajo una relación de confianza, resultar útiles los unos para los otros: la Administración como proveedora de información de calidad y capaz de articular soluciones surgidas de abajo-arriba; los actores como proveedores de diagnóstico y percepción de la situación y capaces de prescribir en el terreno el diseño oficial del dispositivo electoral. Los vínculos de confianza clave fueron, respectivamente, el consenso y la autoridad (*auctoritas*) para con las instituciones; la utilidad, la veracidad y la agilidad para con los medios de comunicación; y la claridad, desintermediación y referencia rápida para la ciudadanía en general.

Las claves del trabajo —y del éxito— con los grupos motor y dispositivos distribuidos fueron:

- El uso de una fuente común de datos, información y, eventualmente, análisis y contraste.

- El uso de infraestructura compartida —protocolos, metodologías, estrategias, marca y mensaje, (a menudo) tecnología— sobre la cual construir las propias derivadas o declinaciones del marco común.
- Dinamización y facilitación de espacios y canales propios, de confianza, donde la comunicación bidireccional y multidireccional era la norma, de forma que se posibilitase la deliberación y la propuesta de iniciativas y de mejoras.
- Diseño, elaboración y producción de forma colaborativa dentro de los grupos motor y dispositivos distribuidos de comunicaciones segmentadas y personalizados, instrucciones para colectivos específicos, materiales especializados.

Sin ser una lista exhaustiva, hubo grupos motor y dispositivos distribuidos en muy diversos ámbitos:

- Organización central de las elecciones.
- Tres dispositivos COVID-19, uno de ellos específico para las elecciones.
- Dispositivo tecnológico y de datos.
- Dispositivo económico, de compras y servicios.
- Dispositivo de seguridad.
- Varios dispositivos de comunicación, uno de ellos con los medios.
- Mesa de partidos, dispositivo de atención a las candidaturas.
- Varios dispositivos de coordinación, a distintos niveles y con distintas agrupaciones territoriales, con las administraciones locales.
- Grupo motor para las Juntas Electorales.
- Dispositivo de coordinación con el Estado, la Oficina del Censo Electoral.
- Grupo motor para el voto exterior.
- Diversos grupos motor con organizaciones de personas con movilidad, visión o cognición reducida, así como ancianos.
- Además de equipos *ad hoc* para distintas circunstancias.

Estos grupos trabajaron siempre con toda la información compartida en abierto, evaluando, deliberando y haciendo propuestas sobre el funcionamiento de distintos ámbitos de la organización electoral, contribuyendo a comunicados, documentos y procedimientos de todo tipo.

Fomento de la comunicación transmedia

La disparidad de actores y grupos motor o dispositivos no permitía una comunicación lineal, unidireccional, unimodal si lo que se perseguía era el diálogo y la construcción participativa de procedimientos y, en definitiva, de la organización electoral.

Se necesitaba propiciar un entorno transmedia, «un universo comunicativo, muchas historias, muchas formas, muchos canales» (Moloney, 2014). Evidentemente esto es algo que puede propiciarse, pero que en absoluto puede diseñarse e implementarse de forma centralizada ni dirigida.

De nuevo, la lógica no era controlar todos los mensajes, sino proporcionar la infraestructura —datos, información, protocolos, conocimiento, actualización, contraste, análisis; en diferentes formatos, registros y canales— para que los múltiples actores del ecosistema comunicativo pudiesen actuar sin necesidad de coordinación y, ni mucho menos, dirección.

La Administración tenía a su favor poder ir por delante en todos los frentes abiertos —no es un mérito: es su trabajo—, anticipar los debates que tendrían lugar, y poder aportar reflexiones fundamentadas que, de entrada, centrasen y mejorasen la deliberación. Elevar las barreras de entrada a la especulación y la opinión infundada, conduciendo el debate a un terreno muy exigente en términos técnicos, provocó que éste fuese mucho más productivo, se combatiese la desinformación, se aprovechó el poder prescriptor de terceros, y la Administración pudo situarse en un plano de autoridad al combinar la rendición de cuentas con la escucha activa que terminaba en cambios reales.

Esta misma estrategia se utilizó con los partidos políticos en la Mesa de Partidos. Dicha mesa tenía sesiones técnicas y plenarias. En las primeras se mantenía ese mismo alto nivel técnico de forma que el diagnóstico, así como las distintas líneas de acción fuesen de total unanimidad. Las mesas plenarias —a diferencia de lo que ocurre en otros momentos y espacios parlamentarios— abandonaron toda deriva partidista y se convirtieron en instrumentos de confirmación y adscripción de decisiones que, la mayoría de las veces, se tomaron por unanimidad y solamente en dos casos por consenso.

Además de todo ello, la personalización y la desintermediación eran condición necesaria (aunque no suficiente) para establecer relaciones de confianza entre todos los actores —no solamente con la Administración—. Ello se conseguía, de nuevo, permitiendo que cada actor de ese ecosistema comunicativo pudiese utilizar la infraestructura, plataforma común que ponía a su disposición la Administración para emitir su propio mensaje, con su propio código, registro y público específico.

A nivel institucional, la Administración electoral puso a disposición del público dos canales principales —página web oficial, cuentas en redes sociales— pero trabajó estrechamente con otras administraciones para que fuesen ellas mismas quienes comunicasen a su forma, no como un eco de la Administración electoral, sino como parte consustancial de esos grupos motor o dispositivos organizativos. Así, en la web oficial se puso a disposición información segmentada por usos y colectivos con espacios propios en dicha web y herramientas por perfiles para fomentar la autonomía y el empoderamiento: votantes en general, votantes contagiados, votantes con diversos tipos de discapacidad, votantes senior; sedes electorales, administración local, representantes de la Administración, responsables de seguridad sanitaria; candidatos; medios de comunicación, etc.

Por último, cabe hacer un último hincapié en la cuestión de la personalización, la desintermediación, la flexibilidad y la responsabilidad de la Administración. El momento del aplazamiento electoral —posteriormente anulado por el Tribunal Superior de Justicia de Catalunya— fue uno de los más delicados tanto a nivel organizativo como, sobre todo, político y social. Ante el riesgo de instrumentalizar la decisión en términos partidistas, el director general de participación ciudadana y procesos electorales, responsable último de todo el proceso, optó por establecer una comunicación directa y constante con la ciudadanía sin apenas intermediarios ni institucionales ni instrumentales. En los cerca de tres meses centrales de organización de las elecciones utilizó la red social Twitter como eje vertebrador de toda comunicación. A través de su usuario personal publicó cerca de 3.200 tuits —más de la mitad con contenido original con datos, información, instrucciones, etc.— e interactuó más de 4.000 veces con otros usuarios respondiendo dudas o recibiendo aportaciones (Mitjans Casanellas, 2021).

Esta presencia en redes también fue advertida por los medios tradicionales. Solamente en las cuatro últimas semanas del proceso concedió 82 entrevistas en prensa, radio y televisión, además de intercambiar cientos de llamadas, correos electrónicos e intercambios de mensajería instantánea.

Abrir los datos, la información, los protocolos, las actas de reuniones, por una parte; y, por otra parte, ser receptivo a las preguntas y a las propuestas, convirtió a la Administración electoral en un órgano confiable, útil y receptivo, un aliado ante el caos informativo y, en general, social, en que se hallaba la sociedad desde el estallido de la pandemia. No se consiguió a base de controlar el mensaje, sino todo lo contrario: generar infraestructura comunicativa de calidad que cualquiera pudiese utilizar para conformar ese mensaje transmedia que acabó siendo.

En resumen, la estrategia de fomento de la comunicación transmedia consistió en:

- Promover una única fuente de datos y de información, como referencia oficial y contrastada.
- Fomentar una difusión de datos, información y análisis (conocimiento) de alto poder prescriptor a través de la máxima personalización posible, incluyendo interacciones directas con la ciudadanía.
- Utilizar distintos medios —ya fuese directa o indirectamente— para la masiva circulación de datos e información, de forma que se facilitase que el análisis llegase allí donde hacía falta.
- Producir múltiples mensajes —tanto desde la fuente oficial como de muchas otras—, no necesariamente sindicados, pero sí pertenecientes a un mismo universo comunicativo, de forma que el análisis no solamente llegue localizado, sino también con el registro adecuado.

COLABORACIÓN

Comentábamos al principio que uno de los mayores retos de este problema complejo, de este problema retorcido (o *wicked*) era el limitado control sobre los actores que toman parte de la organización electoral.

Huelga decir que lo aportado más arriba en relación a las infraestructuras de toma de decisiones colectivas, de articulación de un ecosistema de gobernanza pública, de un ecosistema comunicativo, permitieron una fuerte base de colaboración entre distintos actores: entre administraciones de distintos niveles, entre administraciones y ciudadanía (organizada y sin organizar), entre administraciones y medios de comunicación, entre administraciones y la academia, entre ciudadanía y medios de comunicación, y entre ciudadanía y academia —obviamente no todo fue mérito de la Administración, pero sí contribuyó ésta a menudo a crear el fundamento al abrir datos, información, protocolos y otro tipo de infraestructura—.

A nivel de colaboración en sentido estricto —y en el sentido que se le otorga desde el Gobierno abierto— merecen especial atención la colaboración en el diseño e implementación de espacios y la colaboración en el diseño y mejora de protocolos.

Colaboración en el diseño e implementación de espacios

Para la colaboración entre la Administración electoral y las administraciones locales, el dispositivo de elecciones COVID-19 elaboró una serie de guías (para los propios ayuntamientos, los responsables de seguridad sanitaria, etc.). Sin embargo, ello no sería suficiente para considerarlo colaboración. Yendo un paso más allá, se elaboró un cuadro de mando para todos y cada uno de los municipios a partir del cual poder organizarse autónomamente a la vez que verificar el cumplimiento de los protocolos. Más allá de reuniones de coordinación con todos los ayuntamientos, el cuadro de mando de indicadores del dispositivo COVID-19 permitió un elevado grado de autogestión y autocontrol, o de control distribuido, por parte de los propios ayuntamientos.

Este cuadro de mando, además, era (parcialmente) público para la ciudadanía en general. Ésta —y en particular los votantes— podían consultar desde la aplicación oficial de la Administración electoral el grado de cumplimiento de su ayuntamiento en relación con la seguridad sanitaria. Con ello, se triangulaba la colaboración: la Administración electoral suministraba la infraestructura; la administración local se encargaba de diseñar sus propios dispositivos para cumplir con los requisitos de seguridad, fielmente reflejados en la información pública; y la ciudadanía colaboraba con el monitoreo y evaluación del resultado final de estos dispositivos.

Esta colaboración, pues, se sustentaba en una red de confianza mutua con el objetivo compartido de conseguir un local electoral que minimizase el riesgo de contagio a la vez que posibilitaba el ejercicio del derecho a voto. Por otra parte, ante la ausencia de capacidad de control efectivo entre unos y otros actores, se optó por un sistema de incentivos que fomentaban la colaboración de forma constructiva, de nuevo por el hecho de compartir un objetivo y una infraestructura informativa y de toma de decisiones común.

Para fomentar además de reforzar la red de confianza, desde la oficina electoral se invitaba a los municipios a dar a conocer entre sus vecinos sus labores en los preparativos, al mismo tiempo que se comentaba esa misma cuestión a los medios locales. De este tipo de incentivos surgieron algunos simulacros de la jornada electoral para poner a prueba la logística en los locales electorales; información, comunicación y más transparencia por parte de los alcaldes; e incluso visitas de los medios de comunicación a preparativos y dispositivos. Desde la oficina electoral central se daba publicidad y felicitaba a dichas iniciativas, creándose una suerte de círculo virtuoso de confianzas entre los distintos organizadores, los medios de comunicación y la ciudadanía.

Colaboración en el diseño y mejora de protocolos

Si bien el mayor grado de colaboración, tanto en volumen como en importancia, se dio entre la Administración electoral y los cerca de mil municipios responsables en última instancia de los locales electorales, también hubo colaboraciones puntuales en el diseño y mejora de varios protocolos de funcionamiento.

Así, hubo diseños *ex novo*, diseños colaborativos y mejoras en diseños existentes a través de la colaboración entre la Administración y la sociedad civil organizada, la Administración y la academia y la Administración y ciudadanos a título individual. Estos diseños de protocolos fueron diversos, aunque los podríamos agrupar en la accesibilidad de la información y los locales electorales (personas con visión reducida, discapacidad cognitiva, problemas de movilidad) y la disminución del riesgo de contagio (en los locales electorales, en la comunicación de los medios, en el ejercicio del sufragio pasivo en actos de campaña, etc.).

En muchos casos la Administración trabajó en una total relación de horizontalidad con organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación o partidos políticos para diseñar conjuntamente los protocolos.

En otros, optó, de nuevo, por tomar un papel de plataforma, proporcionar la infraestructura y ceder espacio decisorio y ejecutivo a terceros. Así, algunos protocolos de accesibilidad y de disminución del riesgo de contagio fueron directamente diseñados por los expertos en la materia (p. ej., sociedad civil organizada alrededor de dichas cuestiones, académicos, actores directamente afectados por el diseño del protocolo, etc.), limitándose la Administración electoral a realizar aportaciones de forma y o bien homologarlos oficialmente o bien elevarlos a las autoridades competentes (por norma general el propio gobierno o la Junta Electoral Central).

CONCLUSIONES

Las elecciones al Parlament de Catalunya finalmente se celebraron el 14 de febrero de 2021 no con normalidad, pero sí con resultados totalmente homologables a la normalidad. Si recuperamos los tres objetivos fundamentales en que se había dividido el problema retorcido:

- No hubo ningún impacto en términos de **salud**: los datos mostraron que la evolución general de la pandemia (salud pública) siguió su curso inalterado y el riesgo de contagio por formar parte de la organización o de ejercicio del derecho a voto (salud personal) se controló perfec-

tamente, tal y como se constató mediante análisis estadístico realizado a 18.000 miembros mesa y 18.000 ciudadanos de un grupo control (Medina-Peralta *et al.*, 2021).

- El **derecho a voto** se garantizó a todo ciudadano que quiso ejercerlo, si bien es cierto que una parte importante decidió no hacerlo, tal y como se constató en el descenso de la participación —aunque los motivos para no hacerlo fueron probablemente diversos, muchos de ellos políticos fruto del contexto sociopolítico en el momento—.
- La **legitimidad** del proceso quedó protegida: los resultados fueron aceptados universalmente, el Parlament se constituyó con normalidad y la legislatura pudo desarrollarse como de costumbre.

La cuestión de la legitimidad

De los tres objetivos fundamentales que perseguía la Administración electoral el más complejo era, sin duda, el de la legitimidad. Si bien la salud y el derecho a voto eran igualmente importantes, su definición era más objetivable y las posibles vías de solución también más fáciles de identificar. Por otra parte, el resultado, tanto intermedio como final, era definitivamente más medible.

No sucedía así con la legitimidad, concepto en sí mismo difuso y contestado. Por otra parte, el contexto sociopolítico catalán a finales de 2020 era, cuando menos, convulso. Las anteriores elecciones (2017) habían sido forzadas por el ejecutivo estatal y las actuales lo habían sido por el poder judicial. Por otra parte, la contienda estaba ajustada entre partidos políticos, así como entre grandes bloques de partidos o macro visiones políticas. Cualquier duda sobre la legitimidad podía tener un desenlace literalmente fatídico.

La opción por una aproximación que se basase en el paradigma del Gobierno Abierto —transparencia, rendición de cuentas y datos abiertos; participación; colaboración— era tanto un medio como un fin en sí mismo.

Era un medio por los motivos que hemos ido desgranando a lo largo de estas líneas: aportó los instrumentos necesarios para abordar la complejidad de un problema retorcido, facilitando la concurrencia de actores, de visiones y de activos; posibilitando ampliar el rango de acción, llegar a todas partes (sin tener que estar en ellas), actuar con rapidez y flexibilidad; conseguir complicidades, consensos, objetivos compartidos; ser eficaz, eficiente, sostenible.

Pero era también un fin en sí mismo por esa necesidad añadida de legitimidad. La propia filosofía del Gobierno Abierto persigue, precisamente, esa legitimidad, ese volver a poner en valor el interés general, lo común y lo público, las decisiones colectivas, las instituciones democráticas.

Hubo tres fases esenciales en la puesta en funcionamiento de la aproximación de Gobierno Abierto al operativo electoral:

- Diseñar: ser abierto y colaborativo, nombrar y enmarcar bien.
- Implementar: trabajar el consenso, empoderar a los actores.
- Explicar: hacer pedagogía, proteger a los dispositivos y al proyecto común.

En términos de legitimidad, fueron clave:

- Planificar con (mucho) antelación, anticiparse a los temas, a las necesidades; conseguir una posición de dominio sobre el tema en relación con el resto de actores, para generar confianza; identificar a los actores y los activos que habrá que movilizar de forma colaborativa para conseguir los objetivos.
- Establecer el ritmo, el tono y el nivel de comunicación; hacerlo de forma abierta, informativa, constructiva, receptiva, en diálogo y deliberación constantes, sin dejar espacio para dudas, desinformación o boicot.
- Ejercer una transparencia radical, convertirse en *la* autoridad sobre la cuestión, en un actor útil para la comprensión y, sobre todo, la resolución del problema; convencer del propósito común y compartido y la necesidad del trabajo colaborativo.

El cambio de cultura del Gobierno Abierto

El reto de organizar y celebrar unas elecciones legislativas en plena pandemia de COVID-19 parecía un desafío insalvable. En el caso catalán, además del factor salud y el factor del derecho a voto se añadía el factor de la legitimidad, después de años de inestabilidad política y riesgo de ruptura social. El problema, complejo, retorcido, *wicked* parecía tan irresoluble como necesario de resolver.

La organización de unas elecciones legislativas son el último lugar donde uno esperaría encontrar la aplicación de herramientas de Gobierno Abierto. Probablemente sí la transparencia, pero en un proceso tan altamente protocolizado, ni la participación ni mucho menos la colaboración sería en general de

esperar, al menos no en los términos establecidos en el paradigma del Gobierno Abierto.

Si la aplicación del Gobierno Abierto en forma de proyectos es a menudo disruptiva, no hay lugar a dudas que embeber su filosofía en procesos de gran ortodoxia burocrática como un proceso electoral supone un cambio de cultura radical, aunque su impacto sea asimilable al de otros contextos (Peña-López, 2019a):

- Cambios de fondo, provocados por la descentralización de las decisiones públicas en una red distribuida de actores, que pueden actuar individualmente y cuyas aportaciones son de una granularidad variable sin por ello ser más o menos importantes.
- Cambios de forma, donde procesos, protocolos y herramientas pasan un primer plano en materia de importancia, constituyendo esa infraestructura de la toma de decisiones que posibilita la colaboración, el codiseño, la codecisión, hasta llegar a puntos de subsidiariedad radical.
- A nivel de resultados, la deliberación se convierte en el nuevo estándar democrático que depende de que haya transparencia absoluta y total rendición de cuentas. Una deliberación participativa que aporta pluralismo, capital social, legitimidad y, en definitiva, una «circularización» de la política: del diagnóstico a la acción, de la acción a la evaluación, y de la evaluación al diagnóstico.
- A nivel de impactos es evidente el cambio de papel de las instituciones democráticas, que pasan a ser más facilitadoras que ejecutoras, a ser las articuladoras de la plataforma, de la red, más que las controladoras de la jerarquía. Así, se establece un nuevo equilibrio entre actores —instituciones, expertos/líderes y ciudadanos individuales— en un nuevo ecosistema de actores, roles y relaciones: redes y comunidades con filiación líquida y reconfigurable.

En el paso de ese estado sistema, burocrático y jerarquizado hacia un estado como plataforma (Peña-López, 2019b) que facilita un ecosistema de gobernanza pública (Peña-López, 2020) aparecen nuevas funciones que ya llevaba en su seno el paradigma del Gobierno Abierto.

- Se pasa de diseñar sistemas a proveer plataformas, a promover tecnologías de colaboración. Una colaboración en red que, lejos de ser una abdicación del poder, lo reconduce: quien facilita la red, quien diseña o incide en su arquitectura determina los códigos, los canales, los protocolos.

- Se pasa a implicar y comprometer a la comunidad, a la ciudadanía, en el diseño. Para ello, se torna crucial aportar contexto y crear infraestructuras basadas en la confianza: infraestructuras abiertas como los datos, la información o la propia tecnología; conocimiento abierto, como metodologías, procesos, protocolos.
- Se pasa a pensar en términos de ecosistema —compuesto por varios sistemas— con múltiples actores, diversamente relacionados entre ellos y con potenciales y activos que pueden movilizarse para el objetivo común, así aprovechando todos los recursos disponibles en el ecosistema —pero a menudo fuera del alcance del sistema de la Administración—.
- Se pasa, por último, a monitorear y promover los diversos ciclos de realimentación en los ciclos de colaboración, a apoyar identidades participativas (colectivas o individuales, institucionalizadas o informales); a facilitar la interacción y nutrir la comunidad, aportando legitimidad a todos los espacios y ordenando la conversación; en definitiva, a hacer que las cosas pasen a través de facilitar, empoderar, acompañar.

El resultado es un éxito contrastado. Es un cambio de cultura costoso pero factible. Sostenible social y políticamente. Deseable. Eficiente y eficaz. Probablemente el nuevo modelo de función pública que estamos necesitando y andábamos esperando.

REFERENCIAS

- Barrat i Esteve, J. (2019). *Spanish Regional Elections During the Covid-19 Pandemic*. Stockholm: International IDEA.
- Boletín Oficial del Estado (2020). *COVID-19: Colectivos Vulnerables*. Códigos electrónicos. Edición actualizada a 9 de octubre de 2020. Madrid: BOE.
- California Secretary of State (2020). *COVID-19 Poll Worker Safety*. Sacramento: California Secretary of State.
- Cebrián Zazurca, E. (2021). «El derecho de sufragio en España bajo las circunstancias excepcionales ocasionadas por la covid-19». En Garrido López, C. (coord.), *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España, Capítulo 10*. Colección Obras colectivas 19. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Cebrián Zazurca, E. (2023). *Virus y votos: procesos electorales autonómicos bajo la pandemia de la covid-19*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Comissió Jurídica Assessora (2020). Dictamen 214/2020, de 17 de setembre. Consulta sobre el dret de vot dels catalans i les catalanes en situació de pandèmia. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Council of Europe (2020). *Elections, Digital technologies, Human rights*. Strasbourg: Council of Europe.
- Debré, J. (2020). *Quelle date et quelle organisation pour les élections régionales et départementales?* Rapport de Monsieur Jean-Louis Debré à Monsieur le Premier ministre. Paris: Gouvernement de la France.
- Fernández Esquer, C. (coord.) (2021). «El impacto de la pandemia del COVID-19 en las elecciones: especial referencia al caso autonómico español». En Palacios Romeo, F. y Cebrián Zazurca, E. (coords.), *Elección y representación: una conjunción compleja. Perspectivas y problemas de los regímenes electorales en España*. Colección Obras colectivas 21. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Generalitat de Catalunya (2020a). *Eleccions i COVID-19. Consideracions per a l'organització d'una convocatòria electoral amb seguretat per la salut, garanties pel vot i legitimitat democràtica*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Generalitat de Catalunya (2020b). *Guia d'actuació i col·laboració dels serveis de prevenció de riscos laborals per fer front a la pandèmia de COVID-19*. Actualitzat: 29-05-2020. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Generalitat de Catalunya (2020c). *Guia d'orientacions sobre l'impacte de la COVID-19 en l'organització de les eleccions al Parlament 2021*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Generalitat de Catalunya (2020d). *Pla d'obertura progressiva d'activitats*. Full de ruta per la revisió de la intensitat de les mesures adoptades en motiu de la segona onada epidèmica de SARS-CoV-2 a Catalunya. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Generalitat de Catalunya (2020e). *Protocol de funcionament de la Taula de Partits i definició d'escenaris de celebració de les eleccions*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Generalitat de Catalunya (2020f). *Protocol específic per a la comunicació institucional i sobre les diferents modalitats de vot*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Generalitat de Catalunya (2020g). *Protocol específic per a la creació del Dispositiu eleccions COVID: oficina, responsables i materials de seguretat sanitària*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Generalitat de Catalunya (2020h). *Protocol específic per a l'adequació dels col·legis electorals i per al procediment de vot en mesa electoral i escrutini per a les properes eleccions al Parlament de Catalunya de 14 de febrer de 2021*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Generalitat de Catalunya (2020i). *Protocol específic per als actes de campanya a les properes eleccions al Parlament de Catalunya de 14 de febrer de 2021*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

- Generalitat de Catalunya (2021). *Eleccions i COVID-19. Informe de l'impacte esperat de la situació de l'epidèmia de COVID-19 sobre les properes eleccions al Parlament de Catalunya 2021*. v4.2, 15 de enero de 2021. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Gobierno de España (2020). *Plan para la transición hacia una nueva normalidad*. Madrid: Gobierno de España.
- Gobierno Vasco (2020). *Resolución de 1 de Junio de 2020, del viceconsejero de Salud sobre directrices sanitarias para la celebración de las elecciones al Parlamento Vasco convocadas para el día 12 de julio de 2020*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- Government of the Republic of Korea (2020). *COVID-19, testing time for resilience. In recovering from COVID-19: Korean experience*. Seoul: Government of the Republic of Korea.
- International Foundation for Electoral Systems (2020). *Elections Held and Mitigating Measures Taken During COVID-19*. A partir del 29 de mayo de 2020. Arlington: IFES.
- International IDEA (2020a). *Elections and COVID-19*. Technical Paper 1/2020. Stockholm: International IDEA.
- International IDEA (2020b). *Global overview of COVID-19: Impact on elections*. Stockholm: International IDEA.
- International IDEA (2020c). *Managing Elections during the COVID-19 Pandemic: Considerations for Decision-makers*. Stockholm: International IDEA.
- IRIAD-The Electoral Hub (2021). *Elections and COVID-19: lessons from Ghana's 2020 General Elections*. Abuja: IRIAD-The Electoral Hub.
- James, T. S. y Alihodzic, S. (2020). «When Is It Democratic to Postpone an Election? Elections During Natural Disasters, COVID-19, and Emergency Situations». En *Election Law Journal*, 19 (3), 344-362. New Rochelle: Mary Ann Liebert, Inc., publishers.
- Jayasinghe, G. y Samarajiva, R. (2020). *Remote voting in a pandemic: Options for consideration*. New Dehli: LIRNEAsia.
- Krimmer, R., Dueñas-Cid, D. y Krivososova, I. (2020). «Debate: safeguarding democracy during pandemics. Social distancing, postal, or internet voting – the good, the bad or the ugly?». En *Public Money & Management*, disponible online: 22 de mayo de 2020. Abingdon: Taylor & Francis.
- Krivososova, I. (2020). *Electoral events in Russia during the COVID-19 pandemic: remote electronic voting, outdoor voting and other innovations*. Stockholm: International IDEA.
- Medina-Peralta, M., García-Eroles, L., Hermosilla, E., Fuentes, A., Méndez-Boo, L., Fina, F., Fàbregas, M., Coma, E., Lejardi, Y., Ramentol, M. y Peña-López, I. (2021).

Non-differential risk of SARS-CoV-2 infection for members of polling stations on Catalan parliament voting day. New Haven: MEDrXIV.

Ministerio de Sanidad (2020). *Procedimiento de actuación para los servicios de prevención de riesgos laborales frente a la exposición al SARS-CoV-2. 21 de diciembre de 2020.* Madrid: Ministerio de Sanidad.

Mitjans Casanellas, P. J. (2021). «Ismael Peña-López, exemple d'interacció social». En *Transformació Digital i Comunicació*, 7 de abril de 2021. Barcelona: Pere Joan Mitjans.

Moloney, K. (2014). «Multimedia, Crossmedia, Transmedia... What's in a name?». En *Transmedia Journalism*, 21 de abril, 2014. [online]: Kevin Moloney.

OHCHR (2020a). *Freedom of Assembly and Association during public health emergencies.* Geneva: OHCHR.

OHCHR (2020b). *States responses to Covid 19 threat should not halt freedoms of assembly and association.* Geneva: OHCHR.

Organización de Estados Iberoamericanos (2020). *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia.* Washington D.C.: OEA.

OSCE (2020). *Alternative voting methods and arrangements.* Warsaw: OSCE/ODIHR.

Peña-López, I. (2019a). *Convirtiendo participación en soberanía: el caso de decidim.barcelona.* Barcelona: Huygens Editorial.

Peña-López, I. (2019b). «L'Estat com a plataforma: la participació ciutadana per la preservació de l'Estat com a bé comú». En *Nota d'Economia*, 105, 193-208. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Peña-López, I. (2020). «El ecosistema de gobernanza pública: las instituciones como infraestructuras abiertas para la toma de decisiones colectivas». En Reniu i Vilamala, J. M. y Meseguer, J. V. (eds.), *¿Política confinada? Nuevas tecnologías y toma de decisiones en un contexto de pandemia*, Capítulo 2, 53-71. Cizur Menor: Thompson-Reuters/Aranzadi.

Omidyar Group (2017). *Systems Practice.* Redwood City: The Omidyar Group.

Radjenovic, A., Maňko, R. y Eckert, G. (2020). *Coronavirus and elections in selected Member States.* Luxembourg: European Parliamentary Research Service.

Requejo Coll, F. (2020). *Breu informe sobre les eleccions al Parlament de Catalunya i la pandèmia COVID-19.* Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern.

Rittel, H. W. J. y Webber, M. M. (1973). «Dilemmas in a general theory of planning». En *Policy Sciences*, 4 (2), 155-169. Boston: Springer International Publishing.

Santana, A., Rama, J. y Casal Bértoa, F. (2020). *The Coronavirus Pandemic and Voter Turnout. Addressing the Impact of Covid-19 on Electoral Participation.* Ithaca: Cornell University.

- Scottish Government (2020). *Coronavirus (COVID-19): framework for decision making*. Edimburgh: Scottish Government.
- Síndic de Greuges de Catalunya (2020a). *Avenç de les recomanacions del Síndic respecte de la propera convocatòria electoral a Catalunya*. Barcelona: Síndic de Greuges.
- Síndic de Greuges de Catalunya (2020b). *La garantia del dret de sufragi actiu en les eleccions al Parlament de febrer de 2021 en el marc de l'actual pandèmia*. Barcelona: Síndic de Greuges.
- Síndic de Greuges de Catalunya (2021a). *Addenda a l'informe del Síndic de Greuges La garantia del dret de sufragi actiu en les eleccions al Parlament de febrer de 2021 en el marc de l'actual pandèmia*. Barcelona: Síndic de Greuges.
- Síndic de Greuges de Catalunya (2021b). *La garantia del dret de sufragi actiu en les eleccions al Parlament de febrer de 2021 en el marc de l'actual pandèmia*. Actualització de 16/04/2021 amb Addenda de Tancament. Barcelona: Síndic de Greuges.
- UNDP (2020). *Electoral operations during the COVID-19 pandemic*. A practical guide for UN electoral advisers. New York: UNDP.
- Vashchanka, V. (2020). *Political manoeuvres and legal conundrums amid the COVID-19 pandemic. The 2020 presidential election in Poland*. Stockholm: International IDEA.
- Venice Commission (2020a). *Interim report on the measures taken in the EU member states as a result of the COVID-19 crisis and the impact on democracy, the rule of law and fundamental rights*. Opinion No. 995/2020. Strasbourg: Concil of Europe.
- Venice Commission (2020b). *Respect for Democracy Human Rights and Rule of Law during States of Emergency – Reflections*. Strasbourg: Concil of Europe.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO CONSTITUCIONAL CHILENO DE 2023: REFLEXIONES DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

Paulina Ibarra

Directora ejecutiva de Fundación Multitudes (Chile)

Resumen:

El capítulo analiza la participación ciudadana en el proceso constitucional chileno de 2023, destacando los desafíos y las propuestas para fortalecerla. En este contexto, se revisan los antecedentes de los procesos previos, como el iniciado por Michelle Bachelet y el posterior acuerdo tras el estallido social de 2019. El proceso actual, definido por el «Acuerdo por Chile», se caracterizó por tiempos acotados y mecanismos participativos limitados, a pesar de la creación de la Secretaría de Participación Ciudadana. Desde la Fundación Multitudes se propusieron ocho puntos clave para mejorar la participación, agrupados en tres áreas: transparencia, mecanismos de participación en la Comisión Experta y el Consejo Constitucional, y la inclusión de un Consejo de la Sociedad Civil. Aunque se realizaron esfuerzos significativos, como la consulta ciudadana y las Iniciativas Populares de Norma (IPN), la participación fue percibida como acotada y no completamente integrada en la toma de decisiones.

El capítulo también critica la falta de una consulta indígena, a pesar de los estándares internacionales que Chile ha suscrito, y la limitada retroalimentación por parte de los órganos responsables sobre las propuestas ciudadanas.

Palabras clave:

Participación ciudadana, proceso constituyente, Chile, gobierno abierto.

INTRODUCCIÓN

En la última década, el tema constitucional en Chile ha estado presente en el debate público de una manera persistente. Esta demanda, surgida a partir

de movimientos ciudadanos y que busca el reemplazo de la Constitución de 1980 —escrita y refrendada en plena dictadura, ha tenido a su vez tres procesos que han intentado llegar a puerto—.

El primero de éstos se desplegó durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018). Este proceso comenzó con un fuerte componente de presencia ciudadana, a partir de diferentes instancias de participación: los Encuentros Locales Autoconvocados (ELA) y los cabildos constitucionales organizados a nivel local, provincial y regional. Luego de ello, y teniendo en consideración estos insumos, la administración Bachelet generó un proyecto de nueva Constitución que dejó presentado al Congreso en los últimos días de su gobierno, pero que no fue impulsado ni discutido por su sucesor, Sebastián Piñera.

El segundo de ellos, originado a partir de un acuerdo de los principales partidos del país en pleno estallido social en noviembre de 2019, consideró un esquema de votaciones de entrada y de salida para los ciudadanos. En principio, los votantes debían decidir si querían o no iniciar un proceso de cambio a la Constitución, y luego si es que preferían que este proceso fuera liderado por una Convención Constitucional completamente electa o una instancia mixta, con la mitad de los representantes elegidos por la ciudadanía y la mitad seleccionada a partir de los integrantes del Congreso.

Con la victoria de la combinación Apruebo-Convención Constitucional en octubre de 2020, y luego de la elección de sus integrantes en mayo de 2021, se inició un proceso donde dicho organismo tuvo un año desde el 4 de julio de 2021 para redactar el proyecto, y donde el principal hito de participación ciudadana se dio con la presentación de las denominadas Iniciativas Populares de Norma (IPN). Dichas iniciativas se estructuraban en un formato en que, al conseguir una cantidad determinada de firmas, las comisiones de la Convención Constitucional debían considerar la propuesta en su mérito; es decir, sin ser vinculante. En este proceso, en que los ciudadanos podían respaldar iniciativas utilizando un mecanismo de identificación digital del Estado denominado Clave Única, intervinieron 980.332 personas, y 78 iniciativas superaron las 15.000 firmas exigidas para su discusión. Además de ello, se realizó un proceso de consulta indígena, en que las personas pertenecientes a dichos pueblos pudieron expresar su posición sobre el contenido del texto en línea con lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Tras el rechazo de la propuesta constitucional en el plebiscito de salida de septiembre de 2022, en diciembre de ese año se acordó un nuevo proceso mediante el denominado «Acuerdo por Chile», con plazos aún más acotados y que innovaba en términos de establecer una serie de principios de base (los

denominados doce bordes constitucionales), fijar una comisión de 24 personas designadas por el Congreso que escribiría un anteproyecto constitucional (la denominada «Comisión Experta»), y luego un cuerpo de representantes electos que le daría forma al proyecto final: el Consejo Constitucional. En paralelo, se estableció una instancia colegiada para posibles reclamaciones en el proceso: el denominado Comité Técnico de Admisibilidad.

Para este proceso se fijó un plazo de 9 meses (marzo a noviembre), más breve que en el antecedente inmediato, e inmediatamente surgió la pregunta de cómo se debía realizar el proceso participativo en esta ocasión. En este marco, en enero de 2023 la Fundación Multitudes presentó un documento con ocho propuestas para la participación ciudadana, partiendo de la base de no retroceder en la fuerte impronta ciudadana de las iniciativas anteriores.

El texto destacaba como principio que «en distintas instancias de participación y diálogo, la sociedad chilena ha venido discutiendo la forma y contenido que debería tener un nuevo texto constitucional. Cada una de dichas instancias han generado conocimiento, siendo éste estudiado, sistematizado e impulsado por distintas organizaciones de la sociedad civil».

Así, se planteaba la pregunta de si en este nuevo proceso habría un rol definido para la sociedad civil organizada. La respuesta, en este caso, era afirmativa, «mediante la instauración de mecanismos efectivos de recepción de propuestas e incidencia, pero también mediante la colaboración institucionalizada con la Comisión Experta y el Consejo Constitucional». Más aún, el documento agregaba que «no sería admisible retroceder en mecanismos de participación cuando el nuevo texto constitucional requiere de los más altos niveles de legitimidad».

Los ocho puntos planteados por la fundación se pueden sintetizar en tres grandes grupos. En relación con la información y transparencia del proceso, se solicitó un trabajo transparente e informado al público de la Comisión Experta y el Consejo Constitucional, siguiendo el estándar del Congreso Nacional en la materia; un rol transparente y acotado de la Comisión Técnica de Admisibilidad; y la capacitación y entrega de recursos financieros para la generación del sistema de entrega de información y transparencia.

En tanto, en lo vinculado a la participación en la comisión experta, se planteaba la inexistencia de mecanismos de este tipo en la regulación aprobada, por lo que se sugería establecer una secretaría técnica que ejecutara «la función de recepción y sistematización de recursos obtenidos desde la sociedad civil organizada», y establecer un calendario de audiencias; y, además, se sugería generar una primera fase de la iniciativa popular de norma, sin esperar al anteproyecto de los expertos.

Y en relación con cómo estaba definida la participación en el Consejo Constitucional, Multitudes propuso que, más allá de las universidades definidas como coordinadoras en el acuerdo —Universidad de Chile y Universidad Católica—, se creara un Consejo de la Sociedad Civil que pudiera proponer contenidos y fórmulas de participación ciudadana, lo que permitiría «entregar una mayor legitimidad a los procesos de escucha activa y sistematización de resultados». Al mismo tiempo, se sugería establecer un mecanismo de recepción de insumos y escucha, con un calendario de audiencias donde se pudieran hacer breves presentaciones de contenido; y además, se sugería fijar, en la implementación de la Iniciativa Popular de Norma que quedó establecida como mecanismo, un formato en papel y digital para la presentación de las propuestas y la obtención de los patrocinios, y un «protocolo vinculante, que defina las materias sobre las que pueden versar las iniciativas populares y el número de ciudadanos que deben respaldarla».

Entre las consideraciones finales, el documento de Multitudes agregaba que «es importante para el nuevo camino que Chile iniciará, la valoración y respeto al derecho a la participación indígena durante el proceso constituyente, no sólo considerando los procesos de consulta anteriormente realizados, sino también, en atención a los estándares internacionales suscritos por el país. De la misma forma, se debe considerar una perspectiva de género y de respeto a la diversidad sexual y cultural, consagrándolos como imperativos éticos directamente vinculados con la dignidad humana».

Los ocho puntos planteados por la fundación sirven como una buena base para valorar el tercer proceso desde la mirada de la participación. Entre los elementos a destacar están la presencia de la Iniciativa Popular de Norma como elemento que permite activar a la ciudadanía y darle voz en estos procesos, así como los dispositivos adicionales que logró implementar la Secretaría de Participación Ciudadana en el breve tiempo del que dispuso para trabajar.

Sin embargo, la distancia general del proceso con las organizaciones ciudadanas, la falta de vinculación y de espacios participativos más robustos al inicio del proceso, la ausencia de instancias ciudadanas que permitieran levantar puntos relevantes luego de que el Consejo Constitucional aprobara fuertes modificaciones al anteproyecto de la Comisión Experta, y en particular la ausencia de una consulta indígena, pese a la observación del único representante electo en un cupo para dichos pueblos, hacen que la deuda en este caso sea bastante elevada con respecto a lo que Chile está en condiciones de realizar como un elevado estándar de participación.

UNA PARTICIPACIÓN ACOTADA

Un elemento simbólico que refleja la manera en que se condujo el proceso en cuanto a este tema es que las principales instancias fueron acotadas a un período de tiempo al que se le dio el nombre de «Mes de la Participación Ciudadana», entre el 7 de junio y el 7 de julio de 2023. La Secretaría de Participación Ciudadana, con la coordinación ejecutiva de las universidades Católica y de Chile, realizó además otros productos, como la sistematización de la información existente en cuanto a la participación ciudadana en procesos previos, y además elaboró un reporte sintetizando lo realizado en el tercer proceso constitucional en relación con esta materia, pero el protagonismo fue escaso y en un espacio muy breve de tiempo.

Aunque tanto la Comisión Experta como el Consejo Constitucional establecieron instancias de audiencias y de recepción de documentos en las secretarías de las subcomisiones respectivas en que se organizaron, estos mecanismos no fueron promovidos de manera abierta, y los expositores recibidos fueron acotados y en muchas ocasiones motivados por invitaciones de los propios comisionados y consejeros. Si bien la brevedad del tiempo destinado al proceso completo puede ser un factor para explicar este hecho, eso no borra que esto conspiró contra la existencia de una mayor diversidad de voces y opiniones que pudieran exponer ante ambos grupos.

Los procesos específicos de participación ciudadana encabezados por la Secretaría de Participación comenzaron luego de la entrega del anteproyecto por parte de la Comisión Experta. Estos mecanismos fueron cuatro: una consulta ciudadana, donde se podía opinar respecto de las normas planteadas a través de una encuesta en internet; una audiencia pública, en que personas o representantes de instituciones podían exponer hasta por 10 minutos en relación a los temas que le interesaran de cara a la propuesta constitucional; un grupo de diálogos ciudadanos, tanto organizados como autoconvocados, y las iniciativas populares de norma (IPN), que al igual que el proceso anterior se establecieron mediante un sitio web en que cada persona podía votar por hasta 10 IPNs tras validarse con su Clave Única.

De acuerdo con la síntesis hecha por la propia Secretaría de Participación Ciudadana, estos esfuerzos congregaron a 269.864 ciudadanos y ciudadanas chilenos: 1.800 personas en las audiencias públicas, cerca de 12.000 en los diálogos ciudadanos, más de 28.000 en la consulta ciudadana y 236.476 votaron por alguna de las iniciativas populares de norma.

Junto con ello, en los 15 días establecidos como plazo para la recolección de apoyos, 31 iniciativas lograron superar las 10.000 firmas con las que pasaban a ser parte de la consideración del Consejo Constitucional.

La labor sistematizadora de la Secretaría de Participación Ciudadana, además, permitió recoger dichas audiencias en vídeo, implementando un buscador con todas las transcripciones que permite buscar temas de interés. Además de ello, puso a disposición de la opinión pública la base de datos anonimizada con los apoyos a las Iniciativas Populares de Norma, y realizó seminarios y encuentros para exponer los principales hallazgos en estos temas, culminando en un informe de participación ciudadana. Además, el trabajo de sistematización de los esfuerzos previos constitucionales fue entregado como insumo para consejeros y expertos.

Estos antecedentes son destacables porque reflejan el interés ciudadano por ser parte de los procesos. Como lo recoge el propio informe de la Secretaría de Participación Ciudadana, «a pesar de las dificultades proyectadas al inicio de este proceso, como los acotados tiempos y cierto desgano por parte de la ciudadanía, la masiva participación de las y los ciudadanos no hizo más que dar cuenta de su férreo compromiso para seguir construyendo una mejor nación. Los mecanismos dispuestos no sólo motivaron la participación, sino que lo hicieron con una amplia convocatoria».

Sin embargo, al evaluar de forma integral el proceso, son estos mismos elementos los que dan cuenta de las falencias en un punto en particular: la cuenta que los representantes deben dar con respecto a la manera en que integraron —o no— los planteamientos que los ciudadanos hicieron en los mecanismos de participación.

Para tomar el ejemplo más visible, en el caso de las Iniciativas Populares de Norma, éstas fueron discutidas en las subcomisiones del Consejo Constitucional, con los impulsores de cada norma invitados como expositores. Sin embargo, posteriormente, el mecanismo de que no se votara una IPN como un todo, sino separando artículos e incluso oraciones para ser votadas por separado, hizo que sea muy difícil seguir la trazabilidad del impacto que cada iniciativa tuvo en el texto final. En este caso, hubiera sido deseable que, entre sus labores, el Consejo incluyera una retroalimentación al cierre que explicitara qué fue considerado y qué no de cada propuesta, además de las modificaciones hechas a los textos originales.

En tanto, en el caso de las audiencias públicas y los diálogos ciudadanos, tampoco existió ninguna clase de retroalimentación de parte del Consejo Constitucional; lo mismo que con la consulta realizada por el articulado del anteproyecto. Más aún, las fuertes variaciones entre esta propuesta y el planteamiento del pleno del Consejo hacen que, mirando en retrospectiva, aparezca como interesante la idea de haber realizado dos instancias de consulta, una posterior al cierre de cada etapa, dado que en la segunda parte aparecieron

incluidos temas que no estaban abordados en el proyecto de los expertos o que incluso estaban incluidos de una manera totalmente distinta.

A MANERA DE CIERRE

Como último punto de este análisis, quizás la mayor deuda del proceso es la marginación de los pueblos indígenas de un elemento que había estado presente en el anterior proceso: la consulta, con base en los tratados internacionales. Si la Convención Constitucional había mostrado especial deferencia hacia ellos, dándoles el 12 % de la composición —equivalente al padrón declarado de pueblos originarios en la población chilena— y asegurando un escaño por pueblo, además de manteniendo la consulta, en este caso el Consejo Constitucional fue mucho más conservador. Apenas un representante fue electo en los escaños indígenas: el mapuche Alihuén Antileo. Fue él, justamente, quien levantó la inquietud sobre lo que advirtió como el imperativo legal de realizar una consulta.

Ante dicho planteamiento, fue el propio Consejo el que con votos de las colectividades de derecha, que sumaban dos tercios de la instancia, rechazó la solicitud, esgrimiendo falta de atribuciones legales y escasez de tiempo. «La decisión representa un retroceso», señaló el consejero Antileo.

Es, sin duda, una de las deudas de un proceso que, por su naturaleza extraordinaria —el cambio de una constitución—, precisa de la mayor participación posible. Aun cuando existen elementos a destacar, los puntos a mejorar y los temas pendientes hacen que sea razonable cuestionarse si el camino tomado llegó a lograr lo que la propia Secretaría de Participación anticipaba como su lema cuando lanzó la campaña a la ciudadanía: «Si estamos todos, será de todos».

DECÁLOGO PARA GOBERNAR (DE VERDAD) DE MODO MÁS ABIERTO: 10 PROPUESTAS DE ACTUACIÓN DESDE ATENCIÓN CIUDADANA DEL GOBIERNO DE CATALUÑA

Jordi Graells

Experto en participación ciudadana y gobierno abierto (Cataluña, España)

Resumen:

La gobernanza abierta en las instituciones catalanas ha evolucionado en los últimos años, impulsada por la digitalización de procesos y servicios, conocida como Administración digital. A pesar de los esfuerzos significativos en inversión y recursos, los resultados aún no son completamente satisfactorios. El avance de la tecnología y su integración en la vida cotidiana han generado una nueva cultura de colaboración y conversación entre la ciudadanía, lo que exige un cambio en la comunicación de las administraciones. En este trabajo se presentan propuestas concretas para mejorar la relación con la ciudadanía, destacando la importancia de la apertura de datos y la utilización de licencias como Creative Commons para facilitar el acceso y la reutilización de contenidos. Estas iniciativas buscan inspirar a otras administraciones a adoptar prácticas que fomenten la participación activa de la ciudadanía en la gobernanza.

Palabras clave:

Participación ciudadana, gobierno abierto, gobernanza, Cataluña.

GOBERNANZA ABIERTA EN LAS INSTITUCIONES

Desde hace unos años las administraciones catalanas, como las demás administraciones, procuran transformarse internamente digitalizando procesos y servicios. Es lo que se conoce por Administración digital (eAdm o eGov). Pese al esfuerzo inversor (en dinero y recursos) y que los resultados no son

todavía del todo satisfactorios, este tipo de políticas siguen siendo imprescindibles para facilitar al ciudadano un acceso integral a trámites y servicios.

Valiéndose precisamente de estos servicios digitalizados, las instituciones públicas promueven, por un lado, políticas de transparencia, apertura de datos y rendición de cuentas y, por otro, ciertas formas de participación —principalmente a través de las redes sociales— y algunas experiencias de colaboración público-privada.

El hecho de transparentar la actividad pública y relacionarse en un plano reticular con el resto de los actores públicos de igual a igual aporta mayor legitimidad y, al mismo tiempo, incrementa la confianza de la ciudadanía hacia los poderes públicos. Estas medidas que impulsan gobiernos y administraciones de todos los niveles constituyen el actual paradigma de gestión pública para implantar políticas llamadas de gobernanza abierta (conocido por el acrónimo oGov).

Estas políticas de gobernanza abierta partían del referente conceptual del Open Government Initiative que lanzó Barack Obama en el 2013 y se fueron distribuyendo por todo el mundo. Surgió una organización para coordinarlas a nivel internacional, la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership).

En ese mismo año, buena parte de los autores que ahora escribimos esta obra redactamos el volumen *La promesa del gobierno abierto* (Hofmann, Ramírez-Alujas y Bojórquez, 2013). Ahora se trata de reflexionar en clave colectiva y crítica sobre los avances, metas y desafíos de futuro de las políticas de gobierno abierto que habíamos apuntado entonces en el ámbito iberoamericano.

Uso no exitoso del concepto gobierno abierto

En paralelo a este proceso de internacionalización se ha ido legislando en el ámbito de la gobernanza abierta. En esta normativa, aparecen los conceptos de transparencia, rendición de cuentas, participación y, en ocasiones también, colaboración.

Las leyes de transparencia aprobadas (como, por ejemplo, la Ley española 19/2013, de 9 de diciembre, y la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, ambas de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno) regulan dos aspectos principales:

La publicidad activa (transparencia activa)

Se pone a disposición de la ciudadanía una gran cantidad de documentos y datos públicos a través de los portales de transparencia y de datos abiertos. Con respecto a la apertura de datos, estas leyes podían haber avanzado más y hablar de formatos, licencias, inventarios de datos... Al mismo tiempo, debería promoverse la reutilización de todo tipo de contenidos y activos digitales, e intentar ir más allá de la actual legislación de propiedad intelectual, por un lado, y de derechos de imagen y protección de datos, por otro, porque estas normas están más pensadas básicamente para el mundo analógico.

Derecho de acceso a la información pública (transparencia pasiva)

Por este derecho, el ciudadano puede pedir a la Administración los datos o documentos que, en ejercicio legal de sus competencias, estén en su poder porque o son suyos o de terceros o bien los puede obtener de terceros, aunque no sea parte actora del procedimiento.

El reconocimiento de estos derechos conlleva obligaciones de puesta en marcha de canales (información actualizada, portales de transparencia...) y gestión de documentos para la interoperabilidad entre administraciones y vinculación de los documentos respecto a ese derecho de acceso.

Con estas leyes aparecen los conceptos de buen gobierno y gobierno abierto, pero de momento provocan pocos cambios en la cultura de todos los actores públicos (ciudadanía, empresas, entidades, gobiernos, administraciones) en una cuestión tan relevante como es la implicación y participación de todos los actores en los sistemas de gobernanza.

La evolución de la tecnología hacia formas más sociales, como las redes, y su extensión en todas las capas de la sociedad han dado lugar a una nueva cultura de la conversación y colaboración entre la ciudadanía, que obliga a un cambio en la comunicación de las administraciones. La utilización masiva de las TIC por parte de la ciudadanía significa un gran reto para los usos y medios de participación ciudadana actuales. Las administraciones deben estar en las redes sociales, en los blogs y sitios de compartición de la ciudadanía para hacer que sus aportaciones acaben siendo patrimonio colectivo e influyan en la definición de políticas y en la provisión de servicios.

Un nuevo modelo fruto del cambio cultural

La publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública que regulan las leyes de transparencia tienen, pues, un efecto más bien limitado. Van modificando la opacidad de gobiernos y administraciones, pero no acaban de producir cambios en el nivel de implicación de la ciudadanía que se requeriría y otros actores para hablar de una participación más activa.

Como se ha dicho, en la evolución del actual sistema democrático hacia otro en el que la sociedad participe más de la acción de gobierno, la ciudadanía debe implicarse en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas. El actual nivel de desconexión y desconfianza de la sociedad en el mundo de la política sitúan a las administraciones locales y autonómicas como las más aptas para impulsar nuevas formas de gobernar. La sociedad debe tener al alcance mecanismos de fácil y sistemático acceso a los asuntos públicos que la convenzan de que su participación sirve porque impacta en las decisiones que se adoptan.

La Administración del Gobierno de Cataluña —la Generalitat— y las administraciones locales son seguramente los ámbitos más proclives para incorporar la gobernanza abierta (sobre todo transparencia y participación) en su agenda, probablemente por este mayor nivel de proximidad con la ciudadanía, por el desarrollo de normativa expresa y por la existencia de redes de colaboración horizontal que las conectan. Las administraciones locales han incorporado principios de gobierno abierto mediante la regulación normativa (ordenanza de transparencia, código de buen gobierno...). Además, utilizan la innovación como fuente de conocimiento colectivo para mejorar la calidad del gobierno y los servicios públicos.

Un uso inteligente e intensivo de la tecnología puede ayudar a alcanzar las diferentes fases del proceso hacia una gobernanza abierta y en red. Junto, además, con medidas como:

1. Favorecer el intraemprendizaje en la Administración para tender a innovar en todas las actuaciones.
2. Los trabajos para alcanzar la tan invocada transformación digital, por la que las organizaciones puedan ofrecer servicios digitales proactivos, personalizados y en tiempo real a partir de la captura de datos también en el momento y en línea, comporta emprender acciones pesadas de ordenación de bases de datos y sistemas informáticos de las organizaciones. A partir de esta primera etapa, se podrán construir las correspondientes capas de comunicación con usuarios y demás actores.

3. Abrir todos los contenidos y datos, en sentido extenso, para su reutilización.
4. Comunicar la apertura de datos y la información de tal modo que la ciudadanía pueda entenderla para tomar parte adecuadamente en todo tipo de decisiones colectivas y pueda ejercer el control social sobre las políticas públicas.
5. Cocrear y coproducir las políticas y los servicios públicos; esto es, en las fases de diseño, elaboración, implementación y evaluación. Es el momento de la corresponsabilización, una suerte de gobernanza en red con una ciudadanía plenamente involucrada en la gestión pública.
6. Para avanzar hacia la gobernanza digital y que los datos impulsen el progreso humano, es necesario compartirlos y marcar los propósitos (qué hacer con ellos). Gobiernos y administraciones deben favorecer el rol comunitario en los datos ciudadanos para contrarrestar el enorme poder que tienen las corporaciones privadas en esta gobernanza.

Para conseguirlo, serán requisitos básicos:

- El diálogo permanente de los gobiernos y administraciones con la ciudadanía y los demás actores públicos, a través de redes sociales y otras herramientas adecuadas.
- Todas las actuaciones de gobiernos y administraciones deben focalizarse en conseguir una óptima experiencia del ciudadano (*user experience*).
- La promoción de espacios de innovación y actuaciones realmente transformadoras del conjunto de todas las administraciones de Cataluña.

Gobierno abierto digital y en red

Este último punto, el impulso de actuaciones de índole realmente transformadora, que hayan provocado un impacto medible a lo largo de estos diez años, para saber si se está produciendo el cambio o no, es la razón que ha inspirado este libro.

Partimos de la idea de que se ha hecho un gran esfuerzo teorizador en el ámbito de la ciencia de la gestión pública. Y que ahora toca identificar buenas prácticas de cambio real de gobiernos y administraciones. Por lo tanto, en este capítulo el autor ha querido recoger sólo actuaciones, a veces parciales pero

que son transformadoras de verdad, para ayudar a otras administraciones a definir las y ponerlas en práctica.

Se trata de avanzar hacia unas administraciones y unos gobiernos auténticamente abiertos, digitales y en red. Necesitamos sin más demora recoger y documentar casos prácticos de experiencias, trabajo en red y desarrollo de proyectos comunes (de digitalización de servicios, de apertura de datos, de impulso de canales de redes sociales y servicios móviles...), que estén listos para ser puestos en práctica. Este enfoque será decisivo a la hora de transformar efectivamente a nuestros gobiernos y administraciones.

Qué aporta este capítulo

A partir de esta introducción, se exponen en forma de decálogo una serie de actuaciones distintivas y con un grado de disrupción importante (algunas ya presentes en una infografía de 2020)¹. La lectura de estas actuaciones ya sean coordinadas o lideradas por el autor —emprendidas durante su etapa como director general y también antes de serlo— inspirará a los lectores para que las impulsen también en sus respectivos ámbitos). Cada uno de los diez ejemplos de propuesta-buenas prácticas termina con una propuesta de actuación para animar a los lectores a ponerlas inmediatamente en marcha.

RELACIÓN CON LA CIUDADANÍA: DIEZ PROPUESTAS

1. Vía web: uso y aplicación de la Creative Commons 0 y apertura de datos en el Gobierno de Cataluña

Hace 20 años aparecieron en internet unas licencias de gestión de los derechos de propiedad intelectual, las Creative Commons, que se inspiraban en el modelo del software libre y que querían ser un instrumento para que los autores pudieran compartir los contenidos animando a incrementar los bienes comunes. Se extendieron desde Estados Unidos por todo el mundo y se tradujeron para adaptarlas a cualquier jurisdicción.

En Cataluña la Universidad de Barcelona lideró el proyecto de traducción y adaptación. El Gobierno de Cataluña se interesó con alguna acción sobre CDs de música libre. Pero dio el gran salto en junio de 2007 con la publicación

¹ Ver <https://i0.wp.com/generalitat.blog.gencat.cat/wp-content/uploads/2021/02/photo_2021-02-24_12-26-19.jpg?ssl=1>.

del opúsculo de la prisión Brians 2 del Departamento de Justicia que aplicaba las licencias CC en un documento que autorizaba su reproducción y difusión libre sin tener que pedir permiso.

Estos mismos impulsores de 2007 fueron destinados al Departamento de la Presidencia y desde allí pudieron incidir sobre el conjunto de la institución. Se fue extendiendo un cambio cultural imprescindible. Ya no era suficiente con una imagen que alguien había encontrado por la red, sino que era necesario asegurar si se podía utilizar y si se podía incluir en un soporte comunicativo que pretendía llegar a todo el mundo sin ninguna barrera.

Desde allí fueron decisivos para que el Gobierno de Cataluña optara de forma pionera y valiente por la herramienta más abierta, la Creative Commons Cero (CC0). El Gobierno catalán, que quería dar un servicio a la ciudadanía a través de una política de creación y gestión de contenidos abierta, fue el ejemplo que seguirían más tarde otras administraciones y gobiernos de su entorno geopolítico.

«¿Por qué reservarse todos los derechos de los contenidos que se producen? ¿Por qué pedir permiso para utilizarlos?». La implantación de una nueva política editorial era la respuesta en la mayoría de casos, no es necesario que se reserve ningún derecho sino todo lo contrario. Gobiernos y administraciones deben facilitar los contenidos de la forma más abierta posible, que la condición de abierto sea por defecto y que la de cerrado solo cuando sea necesario.

Hay otras instituciones que también han elegido este instrumento, como, por ejemplo, el Gobierno holandés (New Dutch government portal uses CC0 public domain waiver as default copyright status – Creative Commons)², otro pionero en el uso de CC en el sector público, o la Comisión Europea, que hace un par de años adoptaba este modelo después de un análisis legal: European Commission adopts CC BY and CC0 for sharing information – Creative Commons³.

² <<https://creativecommons.org/2010/03/31/new-dutch-government-portal-uses-cc0-public-domain-waiver-as-default-copyright-status/>>.

³ <<https://creativecommons.org/2019/04/02/european-commission-adopts-cc-by-and-cc0-for-sharing-information/>>.



Aviso legal

La Generalitat de Catalunya permite la reutilización de los contenidos y de los datos para todo el mundo y sin limitaciones temporales ni restricciones, en los términos establecidos por la **Licencia abierta de uso de información - Catalunya** o por el equivalente instrumento legal CC0 de Creative Commons, de acuerdo con las condiciones y régimen establecido en el artículo 17.1 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y más allá de las condiciones básicas establecidas en el artículo 8 de la Ley 37/2007 sobre la reutilización de la información del sector público (citar la fuente, no alteración ni desnaturalización de la información y especificación de la fecha de la última actualización), y siempre que no es contradictoria con la licencia o aviso que pueda tener una obra y que es la que prevalece.

La Generalitat de Catalunya también se compromete a construir webs con diseño responsivo, usables y accesibles para garantizar el acceso a todas las personas que los consultan independientemente de sus capacidades, físicas, sensoriales o intelectuales y también del dispositivo que utilicen para conectarse.

De forma similar, ya en 2010 desde Atención Ciudadana se lideraron los inicios de la política de apertura de datos y reutilización en el Gobierno de Cataluña. El impulso de las políticas de *open data* y de conocimiento abierto fueron referentes para otros gobiernos y administraciones y un motor para la implantación de estas prácticas entre las administraciones locales catalanas.

Recuadro 1. Propuesta de actuación 1

Proponer la adopción del instrumento legal Creative Commons 0 para los contenidos del conjunto de canales del gobierno o administración o para conjuntos de datos (datasets) que se liberen para su reutilización. Si no se desea hacer una apuesta tan avanzada, se puede adoptar alguna de las seis licencias tipo de Creative Commons *creativecommons.org*: BY (reconocimiento), BY-SA (reconocimiento y compartir igual), BY-NC (reconocimiento y no comercial), BY-NC-SA (reconocimiento, no comercial y compartir igual), BY-ND (reconocimiento y sin obra derivada) o BY-NC-ND (reconocimiento, no comercial y sin obra derivada).

2. Vía web: cambio en el diseño gráfico del logotipo y en los contenidos de las webs

La comunicación a través de la web corporativa ha sido siempre un caballo de batalla de gobiernos y administraciones. A diferencia de las grandes corporaciones privadas, en el ámbito público no siempre se han tenido presentes los objetivos de comunicación que son su razón de existir.

En cuanto a la marca —llamada simplíficadamente a menudo logotipo— la forma redondeada del escudo de la web corporativa y todas las demás que

cuelgan impedía *de facto* la escalabilidad y otros tratamientos en el plano digital. Por esta razón, diseñamos directamente en 2019 la nueva marca constituida por:

- Un imagotipo (o señal) con seis puntos en forma triangular, que representa simplícidamente las hojas de la esquina superior izquierda del escudo clásico y al mismo tiempo también la silueta del mapa de Cataluña. Funciona muy bien, además, como imagen marcador tipo *bullet* o enumeración.
- Un logotipo (o texto de la denominación) que aprovecha la tipografía oficial para escribir el acrónimo gencat (Generalitat de Catalunya).



Fuente: <<https://identitatcorporativa.gencat.cat/ca/descarregues/departaments-i-imatges-propies/departament-de-la-presidencia/identificacions-propies/gencat.cat>>.

Y, en relación con los contenidos, prácticamente todos parecen más propios de un gestor documental que de una interfaz que debe empatizar y buscar una relación de confianza con la ciudadanía, las empresas y las entidades en general.

Por eso, desde Atención Ciudadana procuramos resolver estas dos desviaciones comunicativas de la web corporativa:

- a) La primera estaba relacionada con el diseño. Con demasiada frecuencia la identidad gráfica y la arquitectura de las webs públicas están erróneamente relacionadas con los gustos estéticos de algún cargo directivo o de alguna tendencia sugerida por la consultoría de turno. Y el resultado es una interfaz de muy difícil navegación y, lo que es peor, con muy poco respeto por la comodidad e intereses del usuario, y al mismo tiempo afecta a la comunicación efectiva y al valor añadido del carácter oficial de la información del gobierno. Por eso, en 2014 el Gobierno catalán decide implantar un diseño minimalista, accesible y sobre todo responsivo (*responsive design*) para que sea accesible a través de todo tipo de dispositivos. Bajo un sistema ordenado de dominios y subdominios, la constelación de webs gencat inicia un proceso de transformación enfocado a la visualización móvil de todos los contenidos. El diseño se inspira en webs del ámbito anglosajón

(como el Reino Unido) y permite jugar con colores vivos porque la base es sobre blanco y márgenes en negro. Asimismo, comporta muchos cambios en la operativa de puesta en marcha de una web.

- b) La segunda está en línea también con el diseño responsivo, ya que se inicia un proceso de cambio cultural para hacer entender a todo el mundo que una web no es un repositorio de contenidos sino una herramienta para comunicar propositivamente, es decir, para que el ciudadano-empresa-entidad acabe encontrando contenidos que le motiven a cambiar las condiciones de su entorno más inmediato, ya sea siguiendo servicios informativos, tramitando o participando en cualquier acción. La intención era de cambio total. Partíamos de la idea «paretiana» de que cerca de un 80 % del contenido de las webs es prescindible. Se suelen incluir en las webs corporativas informaciones de todo tipo sobre los ámbitos competenciales del Gobierno (p. ej., clasificaciones de pájaros, informaciones turísticas, categorizaciones de actividades empresariales, ofertas de empleo del ámbito privado, etc.) más propias de otras entidades de la sociedad civil. Es más, con este procedimiento algo «paternalista» en la provisión de contenidos más sociales que gubernamentales, estamos limitando enormemente la acción cívica y social de los demás actores (ciudadanía, empresa, entidades). En otras ocasiones, que no se ofenda nadie, las webs contienen informaciones de carácter burocrático que no interesan a nadie y que sólo ha leído el editor web.

Y aquí debemos confesar que no hemos conseguido nuestro objetivo. A pesar de haber suscrito un convenio marco entre el Departamento de la Presidencia (Atención Ciudadana) y la Associació Amical Viquipèdia (que agrupa a los voluntarios editores de Wikipedia en lengua catalana) para fomentar, por un lado, el voluntariado entre los servidores públicos y, por otro, el trasvase de estos contenidos más sociales desde la web del Gobierno catalán hacia Wikipedia. Los departamentos (ministerios) tienen una tendencia innata a producir contenidos para acabar volcándolos a la web oficial a través de la cual parece que se quiera acreditar el trabajo realizado. Y esto conduce, en buena parte, a las web-letanías actuales todavía de gobiernos y administraciones⁴.

⁴ Web de la Generalitat de Catalunya <<https://gencat.cat/>>.

Recuadro 2. Propuesta de actuación 2

Según la explicación de la experiencia de las webs del Gobierno catalán, ¿crees que podrías proponer una reducción de los contenidos de la web de tu organismo? ¿En qué proporción consideras que debería reducirse?

3. Vía web CRM en el 012 para hacerlo extensible a todo el Gobierno

En 2020 el Gobierno de Cataluña, a través de la Dirección General de Atención Ciudadana, licitó el contrato de servicios de atención por vía digital y telefónica 012, que entró en vigor en 2021. El pliego incluía de forma pionera en el ámbito público la implantación del piloto para desplegar un CRM (plataforma de gestión de la relación con los clientes o *customer relationship management*).

El CRM aporta una visión 360.º de la ciudadanía y permite informar, atender y prestar un servicio de modo personalizado. La plataforma facilita la grabación, seguimiento, gestión, análisis, compartición y comunicación de información con la ciudadanía de forma ágil y dinámica. Por dicha razón el pliego de prescripciones técnicas de la licitación dejaba claras las características generales, los requerimientos funcionales y técnicos y también las capacidades de integración con otros sistemas y aplicaciones.

El CRM de Atención Ciudadana es una plataforma robusta que se ajusta al modelo de negocio del 012 (un servicio crítico por el fuerte impacto de los canales de atención en el conjunto de la ciudadanía). Con estas condiciones generales:

- La plataforma se ubica en la nube (*cloud*) en todos sus entornos y es productiva por la capacidad de respuesta ágil y la resolución de conflictos.
- Los datos son propiedad del Gobierno catalán. Los datos deben poderse recoger, gestionar, analizar y explotar.
- Acceso ubicuo a la plataforma desde cualquier punto y condición (presencial/remoto).
- Entorno multilingüe con al menos catalán, castellano e inglés.

- Acceso desde cualquier navegador estándar del mercado y dispositivo multiplataforma.
- Soporte por parte del fabricante 24x7x365.
- Disponibilidad y rendimiento que se puedan monitorizar.
- Funcionalidades ejecutables desde la propia plataforma porque existe, por ejemplo, integración nativa con elementos terceros.
- Capacidad de habilitar otras funcionalidades que en un futuro pueden ser de interés.
- Con canal de gestión específico de las incidencias y plena disponibilidad del servicio.
- La plataforma es escalable, segura y debe permitir realizar informes, pruebas e integraciones.

Además, llevan definidos los requerimientos funcionales (perímetro de actuación, identificadores, relaciones parametrizadas, comunicaciones, tipificación de casos, fichas de los ciudadanos, *widgets*, automatizaciones, mantenimientos, gestiones, incorporaciones...).

A grandes rasgos, el CRM de Atención Ciudadana consta de tres ámbitos: el operativo (conectores en la plataforma del 012 y en los canales de atención como redes, web, mensajería...), fichas unívocas de los contactos ciudadanos y base de datos de conocimiento. La herramienta aporta efectividad en la relación de la Administración con la ciudadanía y además un conocimiento profundo de las necesidades del ciudadano a partir precisamente de la gestión de esa relación ciudadano-Administración. Y, cómo no, potencia una experiencia satisfactoria de ciudadanos, empresas y entidades cuando contactan con la Administración y se relacionan con ella.

Recuadro 3. Propuesta de actuación 3

Proponer, en su caso, diseñar e implementar un CRM (plataforma de gestión de la relación con los clientes) para el ámbito de atención ciudadana de tu institución.

4. Vía redes sociales. Elaboración de guías procedimentales y manuales estratégicos sobre la presencia profesional en las redes i en la mensajería instantánea

No tenemos la intención de aburrir a nadie explicando cosas sobre las redes sociales y mensajería instantánea que ya se han dicho y repetido en todas partes. Que si ayudan a las personas a contactar y relacionarse entre sí, que si afectan y transforman a todos los ámbitos de la sociedad. ¡Nada de todo esto!

Las redes están siendo exitosas como canal de comunicación con la ciudadanía, tanto si son de un solo sentido como bidireccionales. Sin embargo, existen casos todavía de perfiles corporativos que confunden un canal unidireccional con un mero escaparate de publicidad política e institucional. Y esto va a dar mucho trabajo... Hay que hacer más visible la diferencia entre los perfiles de cargo institucional —que deben existir, obviamente— y los corporativos, que deben explicar y compartir políticas y servicios para ser útiles al público destinatario, al que se deben.

Asimismo, cuidado, porque todo lo que se dice, más allá de la esfera pública, es aplicable a los demás ámbitos. Todas las organizaciones quieren ofrecer siempre un servicio que interese tanto a su público destinatario que puedan fidelizarlo por la buena atención recibida por los canales digitales. Además, en el mundo de las redes sociales y mensajería instantánea, todas tienen el hándicap común: que el conjunto de la institución se transforme y asuma el cambio que conlleva relacionarse por estos canales con sus públicos. Y eso, ¡ayayay!, da mucha pereza.

Pero no puede ser que el profesional más convencido de la utilidad del servicio que se publica por estos canales sea el editor de redes y mensajería. Lo que se ofrece, además de ser útil, debe cumplir y materializar la expectativa anunciada. Si el servicio real que se recibe después no se corresponde con el que se está comprometiendo o si no se supera definitivamente el complejo del «no es necesario explicar esto porque después habrá más carga de trabajo», entonces mejor no empezar la singladura en redes y en mensajería.

Al contrario. La presencia de gobiernos y administraciones en estos canales exige redoblar esfuerzos precisamente también para evitar caer en dinámicas de desinformación, polarización y otras posibles actividades nocivas que puedan encontrar terreno abonado en este medio.

A pesar de este detectable desajuste en el uso de las redes y mensajería (común, como se ha reiterado, en todas las instituciones), la gestión y gobernanza de estas herramientas en las instituciones va consolidándose y no se ha contagiado del retraso que puede afectar a otros procesos de transformación digital. Al menos en esta etapa actual de comunicación con la ciudadanía.

Y, más aún, las redes sociales y la mensajería instantánea pueden ayudar a democratizar la comunicación pública. Gobiernos y administraciones tienen la oportunidad de comprometerse con la ciudadanía, entidades y empresas concibiéndolos como sujetos activos con los que interaccionan y que comprenden todo lo que comunican.

El Gobierno de Cataluña trabaja para exprimir al máximo las potencialidades de cada canal. Ya a principios de 2009 encabezó la presencia de gobiernos y administraciones en las redes sociales. En junio de 2010 publicó la primera edición de la *Guía de redes sociales* del Gobierno de Cataluña (ahora ya se han publicado ocho)⁵. La Guía es el referente para todo tipo de instituciones públicas y privadas, que se reflejan en ella para gobernar de forma profesional estas herramientas relacionales. Contiene todo tipo de contenidos relacionados más con el procedimiento: apertura y gestión de las cuentas (privacidad, seguridad, edición compartida, derechos de imagen y autoría, métricas...).

De forma similar la *Guía de mensajería instantánea*⁶, que establece los criterios básicos de funcionamiento de cada servicio del Gobierno catalán en las plataformas de mensajería instantánea (Telegram, WhatsApp...).

Más adelante, con el ánimo de completar el modelo, en marzo de 2017 publicó el *Manual de los gobiernos en Twitter*⁷ para ofrecer al personal directivo estrategias y recursos específicos para la red social Twitter.

Con el *Manual de los gobiernos en Instagram*⁸, el Gobierno catalán explica cómo ampliar la audiencia y llegar a diversas franjas de edad y otros sectores de la población que la acción pública no ha tenido suficientemente presentes. Y esto es necesario hacerlo relacionándose con un registro lingüístico estirado hasta cuotas impensables en el ámbito público y haciéndoles participar en todo momento. Instagram ayuda: es la red social idónea para ganar en proximidad y trabajar la dimensión personal de la gente.

⁵ <<https://gen.cat/xarxesguia>>.

⁶ <<https://gen.cat/misatgeriaguia>>.

⁷ <<https://gen.cat/manualgovernstwitter>>.

⁸ <<https://gen.cat/manualgovernsinstagram>>.

Por ello, es necesario insistir en abandonar el rol tutelar que han tenido gobiernos y administraciones hasta ahora y avanzar en una relación más cercana con los ciudadanos para que sean ellos quienes inspiren, creen y viralicen contenidos con valor público. Y no olvidarse de los valores propios del siglo XXI sobre los que existe un gran consenso: gobernanza abierta, sostenibilidad y cambio climático, crecimiento exponencial de la información, seguridad/ciberseguridad, nuevas desigualdades sociales, discriminación por razón de género...⁹.



⁹ Todas estas guías se publican también en la plataforma Github <<https://github.com/genocat>>:

- Guía de redes sociales <<https://gen.cat/xarxesguia>>.
- Guía de mensajería instantánea <<https://gen.cat/missatgeriaguia>>.
- Manual de los gobiernos en Twitter <<https://gen.cat/manualgovernstwitter>>.
- Manual de los gobiernos en Instagram <<https://gen.cat/manualgovernsinstagram>>.

Recuadro 4. Propuesta de actuación 4

Aplicar procedimientos y estrategias de estas guías y manuales del Gobierno de Cataluña para ayudar a aumentar la reputación digital en las redes sociales y en la mensajería instantánea. Desde el dominio de las funcionalidades hasta la elaboración de contenidos claros, correctos y empáticos que tengan en cuenta al mismo tiempo franjas poblacionales tradicionalmente desatendidas en el ámbito público.

5. Vía redes sociales. Comunicación pública; el flash infográfico, pieza básica en la comunicación multicanal

A mediados de 2011 Twitter incorpora la posibilidad de añadir imágenes a sus micromensajes (*microblogging*), que irá mejorando con nuevas funcionalidades (etiquetados de usuarios, textos audiodescriptivos accesibles...) a lo largo de los años siguientes.

En 2017 desde Atención Ciudadana del Gobierno de Cataluña se toma una decisión innovadora: simplificar los mensajes hacia la ciudadanía en unos mensajes textuales en forma de infografía que llamará flashes infográficos. Se inspiran y se basan en las imágenes tipo meme que extendió Twitter. En cierto modo, Atención Ciudadana se adelantaba a la hibridación que irán sufriendo los diversos canales y soportes comunicativos, que van tomando funcionalidades —también la de estos mensajes en forma de imagen— unos de otros.

Los flashes infográficos (*canvas*) se convierten, pues, en mensajes con los que el Gobierno catalán comunica gráficamente y de forma breve una información en los canales digitales (web, redes sociales, mensajería instantánea, monitores TV de salas, etc.).

El contenido del flash infográfico (*canvas*) es propositivo. Se dirige directamente a los ciudadanos (y a cualquiera de los otros públicos: empresas, entidades...) para que se empoderen, puedan tomar decisiones, actúen de forma más libre y puedan acabar transformando las condiciones de su realidad más inmediata.

Para conseguirlo, es necesario que el mensaje sea breve y muy bien estructurado. Y el impacto, el resultado, de esa acción informativa propositiva debe poderse medir.

En cuanto a los mensajes:

- Los títulos deben escribirse a modo de titular. Cuando sea necesario, se pueden utilizar listas con picos (*bullets*).
- Se debe tener especial cuidado con la redacción y la ortografía.
- Se deben seguir criterios tipográficos establecidos (evitar siglas y mayúsculas innecesarias, destacar textos en negrita...), redactar en segunda persona del singular y, en cuanto a la redacción, hay que tener en cuenta los criterios para una comunicación clara (orden lógico de la oración; frases activas, simples y positivas; evitar subordinaciones; usar conectores correctos...).
- Finalmente, los pictogramas deben seguir la línea gráfica del Gobierno catalán y el flash infográfico debe identificarse con la URL-marca del titular del servicio y la marca de la institución.

Títol en Open Sans Bold, cos entre 24 i 34 px
Subtítol (opcional) amb Open Sans Regular, cos entre 22 i 32 px

Text amb Open Sans Regular, cos entre 20 i 30 px, amb frases curtes i directes:

- Text
- Text
- Text

Adreça url 



Ahorro en la factura eléctrica

Bajando:

1. La **potencia contratada** y haciendo un uso responsable de los aparatos eléctricos. Para una vivienda media (60-90m²), la potencia puede ser del tramo 3,45kW (ahorro = 50€/año por cada tramo reducido). Desde el 6 de octubre de 2018 se puede contratar la potencia en múltiplos de 0,1 kW.
2. La **potencia instalada**. Adaptando la iluminación a menos consumo (LED) y apagando los dispositivos que estén en modo espera (con regletas con interruptor, enchufes inteligentes).

gen.cat/estavillum 



Recuadro 5. Propuesta de actuación 5

¿Cómo comunica nuestro gobierno o nuestra administración? Lanzamos la propuesta de elaborar flashes infográficos. Esta actuación está relacionada con la 6 porque previamente es necesario dominar un registro comunicativo simple, claro y empático.

6. Vía redes sociales No puede haber comunicación clara sin un dominio cualitativo de la lengua propia: registro comunicativo digital

Como el resto de las organizaciones, gobierno y administraciones tienen unas funciones y una manera de operar que emanan de su misión y filosofía, basadas en unos valores y compromisos éticos que deben tenerse muy en cuenta. Y precisamente por eso también deben tener su estilo comunicativo propio, que los diferencie de las demás organizaciones. En un mundo de profusión hasta la saturación de información, en todos los soportes comunicativos, deben marcarse el objetivo de empatizar con la ciudadanía, de acompañarla, de seducirla e, incluso cuando sea necesario, crear expectación cuando se relacionen y comuniquen con ella.

¿Cómo poder hacerlo? En el avance hacia la sociedad red, todos los actores intervinientes se reubican en un mismo plano horizontal, en forma reticular, donde se igualan enormemente el prestigio y la capacidad que tienen de incidir sobre los demás. Ahora más que nunca, en esta relación en red, deben escudriñar todos sus bienes intangibles para encontrar lo que los prestigie y reposicione como marca: cultura organizacional, capital intelectual, legitimidad, reputación, responsabilidad social, transparencia, confianza, experiencia positiva.

Entre todos estos valores, existe un bien intangible que puede ayudar a diferenciar gobiernos y administraciones: la comunicación pública clara de calidad. Es decir, el uso de un registro comunicativo sencillo que facilite la comprensión de los mensajes y que evite los posibles errores de interpretación y la frustración frente a los mensajes que cuestan más de entender. Y que, a su vez, tenga la capacidad de emocionar.

Y es que en pleno siglo XXI todas las organizaciones quieren situar a su público objetivo en el centro de la acción pública. Gobiernos y administraciones, también. Y por eso deben comprometerse a garantizar que la ciudadanía y otros actores (empresas, entidades) puedan entender todo lo que les comunican, porque los conciben como sujetos activos con los que dialogan e interaccionan.

Aparte de democratizar el acceso a la comunicación pública, comunicar en un lenguaje claro y empático hace ahorrar tiempo, recursos humanos y dinero, además de favorecer el disfrute de una buena experiencia a la persona usuaria. La calidad de esta relación es el valor añadido diferencial de la información o servicio ofrecido.

Por el contrario, si la ciudadanía no comprende la comunicación gubernamental, ni encuentra ninguna carga emotiva, el coste humano y económico será elevado. Es entonces cuando será necesario que todos los canales de relación con la ciudadanía vuelvan a explicar lo que no se ha entendido, tanto los más estáticos (web y publicaciones) como también los más proactivos y dinámicos (redes y mensajería).

Este registro lingüístico llano debe abarcar el ámbito transaccional (formularios, trámites) y también los textos en los que se explican el gran número de servicios que ofrece la Administración y otras informaciones análogas. Además, utilizando este lenguaje simple, los servicios y contenidos van a cumplir mejor los requisitos de accesibilidad exigidos actualmente.

En el ámbito específico de las plataformas de redes sociales i mensajería instantánea, es determinante mantener un estilo propio con un registro lingüístico y una estética característicos. En el caso del Gobierno de Cataluña, hay que tener en cuenta también las guías y manuales que son de aplicación, como, por ejemplo, el *Programa de identificación visual*¹⁰ o la *Guía de visualización de datos*¹¹.

La lengua es un sistema amplio que debe dominarse en los diferentes usos. Este vídeo resume una lista con criterios lingüísticos para comunicar de forma concisa, económica y empática, además de adecuada, en los canales digitales. Se hacen constar los criterios que pueden presentar mayor dificultad y, en cambio, no se recogen aquellos otros que seguramente son más fáciles de recordar o dominar. Se clasifican de forma muy visual en criterios generales de estilo, léxico, ortografía y sintaxis¹².

Recuadro 6. Propuesta de actuación 6

Como se ha dicho en la propuesta de actuación 5, para saber comunicar vía flashes infográficos con contenidos que impacten (empoderen y empaticen) con el público destinatario, es necesario conocer bien el registro comunicativo. Es decir, conviene dominar la lengua propia en la que se comunique. Una buena propuesta en este sentido es disponer de un libro de estilo lingüístico elaborado en dicha perspectiva.

¹⁰ <<https://gen.cat/PIV>>.

¹¹ <<https://gen.cat/guiadades>>.

¹² Ver vídeo <<https://www.youtube.com/watch?v=W8wY68Q6Y0Y>>.

7. Diseño e implementación del gencatGRAM (cuadro de mando ciudadano), inicio del bug bounty en la Generalitat y ÍTACA (medición de la madurez digital de un cargo directivo)

a) *Diseño e implementación del gencatGRAM (cuadro de mando ciudadano)*

En 2017 el Gobierno de la Generalidad de Cataluña dio un paso crucial para la gobernanza abierta para que fuera la sociedad quien monitoreara sus políticas de atención ciudadana: diseñó, desarrolló y puso en funcionamiento el gencatGRAM. El gencatGRAM duró cinco años: los actuales responsables de Atención Ciudadana han decidido su discontinuación.

Se trataba, de hecho, del primer cuadro de mando que registraba en un mismo entorno todos los datos y la actividad de los diferentes canales digitales de todo el Gobierno y toda la Administración, en sentido amplio. Así, ciudadanía, empresas y todo tipo de entidades podían monitorizar la acción del Gobierno en las webs, redes sociales, aplicaciones móviles, trámites y otros canales relacionales con la ciudadanía.

La intención era transparentar todos los datos para que fueran directamente todos los actores quienes evaluaran críticamente si aquellos canales respondían eficazmente a los objetivos comunicacionales y relacionales para los que habían sido creados y definidos previamente.

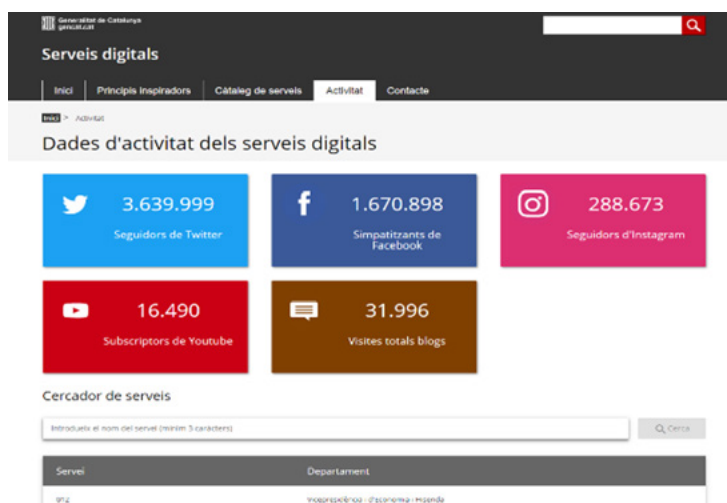
Además de cuadro de mando social, con el gencatGRAM se promovía un modelo de atención en los entornos del propio ciudadano. Había nacido un servicio muy disruptivo, fruto de un nuevo modelo de relación con el ciudadano más descentralizado y distribuido que el clásico modelo de atención y experiencia ciudadana más vertical y que es el que suele imperar.

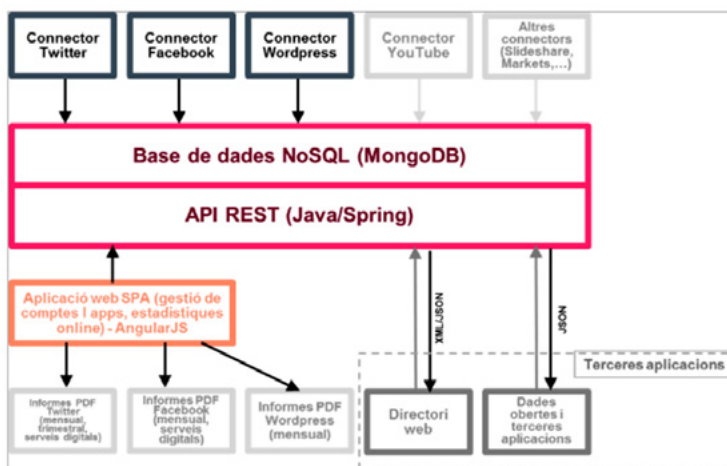
Características del gencatGRAM:

- El primer módulo de esta infraestructura fue la web de actividad de servicios digitales, que era accesible desde la web¹³, y que hacía visibles los datos de actividad de los canales oficiales de la Generalidad en Twitter, Facebook y los blogs corporativos. Con esta web se podía hacer seguimiento de la actividad de todos los perfiles oficiales del Gobierno, ver la evolución de la audiencia, los contenidos más relevantes, el grado de interés del perfil...

¹³ <<https://activitat.atenciociudadana.gencat.cat>>.

- Además de actuar como archivo y directorio, estaba conceptualizado desde el inicio como núcleo y origen de datos para otros productos, como, por ejemplo, paneles de control, directorios, fuente de datos para investigación, componentes de la web...
- Tenía habilitado un acceso abierto vía API (siglas en inglés de *application programming interfaces* o interfaz de programación de aplicaciones, módulo que permite que un programa informático se comuniquen con otro) a los datos para poder construir componentes, aplicaciones y otros servicios a partir de los datos que tenía almacenados.
- Asimismo, evidenciaba que el principal consumidor de los datos abiertos de un gobierno es el propio gobierno; así, otras cuentas podían utilizar esta información para mejorar su presencia y aprender de otros perfiles más exitosos, y también encontrar contenidos interesantes para compartir con su audiencia.
- Para cada canal recogía seguidores, simpatizantes, interacciones, interés, compromiso, usuarios participativos, impresiones... El sistema disponía de una API REST con puntos finales (*endpoints*) públicos y otros privados.





b) Inicio del bug bounty en la Generalitat¹⁴

En diciembre de 2020 la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña y la Dirección General de Atención Ciudadana llevaron a cabo un pionero programa de recompensa por errores (o *bug bounty*, en inglés) para detectar vulnerabilidades en las webs y las aplicaciones móviles de la Administración pública.

La prueba piloto se realizó durante dos semanas con la participación exclusiva de un conjunto de expertos en ciberseguridad, llamados también *hackers éticos*. La prueba identificó cinco errores. Además, sirvió para explorar cómo llevar más allá la colaboración ciudadana para mejorar los servicios que ofrece el Gobierno de Cataluña.

¿Qué es un programa bug bounty?

Los programas *bug bounty* se utilizan para identificar las vulnerabilidades de una web, aplicación móvil o sistema informático. En estos programas, una organización, compañía o desarrollador establece unas normas en las que se ofrecen recompensas a los individuos que participan para reportar errores, vulnerabilidades o fallos de seguridad.

¹⁴ <<https://gen.cat/bugbountygen.cat>>.

A diferencia de los test convencionales, se pueden alargar en el tiempo, involucran a un elevado número de investigadores y los objetivos a analizar pueden ser indeterminados.

Programa pionero en la Administración pública

Mientras que los programas *bug bounty* son habituales en entornos corporativos o privados, todavía no son una práctica habitual dentro de la Administración pública. En 2016 tuvo lugar el primer programa de recompensa del gobierno de EE.UU., *Hack the Pentagon*.

En este contexto, en diciembre de 2020 y durante dos semanas, la Agencia de Ciberseguridad de Catalunya llevó a cabo, en el ámbito de Atención Ciudadana, una prueba piloto sobre una parte de la web. Por primera vez en Cataluña se evaluaban las aplicaciones móviles de gencat y las webs de atención ciudadana e Internet segura.

Consistió en un programa *bug bounty* limitado en el tiempo que contó con la participación desinteresada de un número restringido de investigadores. En el grupo figuraban reputados profesionales de la ciberseguridad del panorama catalán y estatal.

Conclusiones de la prueba piloto

Se hallaron dos vulnerabilidades en las webs y tres en las aplicaciones móviles, lo que permitió proceder a su resolución y evitar que pudieran ser explotadas en un futuro por un actor malicioso.

Tras esta experiencia positiva, el Gobierno de Cataluña obtuvo el aprendizaje para poner en práctica programas de *bug bounty* que serán útiles para conseguir sistemas de información más seguros y para aproximar a la Administración pública a la ciudadanía.

Mediante el *hacking ético*, se aumenta la capacidad para prevenir ataques informáticos y se innova en la participación ciudadana en la seguridad de los sistemas digitales del Gobierno catalán.

c) *ÍTACA. Índice de transformación [digital] de altos cargos por autodiagnos*¹⁵

El objetivo de ÍTACA es evaluar la evolución del nivel de transformación [digital] de un alto cargo por autodiagnos virtual. Partimos de la idea básica que, para transformar una organización, deben cambiar las personas.

Para dirigir una organización, además de actualizarse tecnológicamente en cada momento, deben integrarse valores propios del siglo XXI, como los basados en la diversidad (de género, de capacidades, de orientación sexual...). Pero, de todas estas capacidades, la transformación digital es la que puede dar más pereza de afrontar, porque conlleva la asunción y la práctica de nuevos conocimientos y habilidades.

Los altos cargos deberán acreditar el dominio de habilidades digitales de desarrollo profesional. Este requisito abre la posibilidad de poner en marcha sistemas de capacitación y desarrollo para los mandos que tengan que ejercer en instituciones públicas y también privadas.

Las personas que ocupan en la actualidad cargos de alta dirección deben actuar como nodos de unas organizaciones que están mutando de meras instituciones verticalizadas y poco conectadas a otras de base reticular. Estas organizaciones red deben basarse, además de la lógica competición, en la cooperación con los demás actores sobre todo de su ámbito o sistema.

Cuando las habilidades digitales se integran de modo adecuado al entorno profesional de las personas que ocupan puestos de altos cargos, su actividad profesional se transforma en más efectiva y eficiente.

En este trayecto hacia la sociedad red, ÍTACA quiere ser un instrumento simple y eficaz para medir las competencias digitales en las que debe estar formado un alto cargo en el siglo XXI. La encuesta se basa en un sencillo formulario de Google que puede autoadministrarse sin ninguna dificultad.

Las preguntas se refieren a las distintas identidades digitales del alto cargo y de sus hábitos digitales personales y los que tiene en el ejercicio de su cargo.

La aplicación del diagnóstico no es fija ni rígida. Se puede ir haciendo progresivamente y puede permitir percibir la evolución del alto cargo que se la autoadministra.

¹⁵ <<https://bit.ly/ITACAESP>>.

El objetivo es, pues, a través de esta sencilla aplicación, la autodiagnosís del alto cargo y la observación de cómo evoluciona el proceso de digitalización que vive su empresa u organización.

Se trata de datos de carácter general. Puntúan a razón de 2 puntos por respuesta = 10 puntos.

El primer paso es aceptar el Aviso legal (si no se acepta, mejor no seguir con el test):

- Este cuestionario ÍTACA lo promueve el autor¹⁶.
- La finalidad de ÍTACA es que uno pueda autoevaluar su nivel de transformación digital. Con la autodiagnosís se entiende que se da el consentimiento al tratamiento de estos datos.
- Los datos registrados en el formulario no se ceden a terceros y se borran a los 90 días posteriores a la respuesta.
- Si se desea ejercer los derechos relacionados con el uso de estos datos, es preciso contactar con el autor¹⁷.

Recuadro 7. Propuesta de actuación 7

¿Podemos proponer a nuestra institución el lanzamiento de una iniciativa de programa de recompensa por errores (*bug bounty*)? Asimismo, a nivel individual o más colectivo, podemos proponer que los cargos se autoadministren el ÍTACA para conocer su nivel de digitalización. Y, para los más lanzados, se trataría de diseñar y desarrollar alguna herramienta tipo gencatGRAM.

8. Automatización de algunos servicios de atención. Puesta en marcha del gencatBOT en WhatsApp

El Gobierno de Cataluña lanzó la primera semana de abril de 2020 el gencatBOT, un bot en WhatsApp para ofrecer información oficial y veraz sobre el coronavirus (COVID-19).

¹⁶ <graells.cat>.

¹⁷ <<https://bit.ly/contactegraells>>.

El objetivo del nuevo servicio de atención ciudadana era facilitar que esta información oficial llegara a mucha más gente y que pudiera compartirse rápidamente. También quería ayudar a combatir la desinformación y viralización de noticias falsas en las plataformas de mensajería instantánea.

Este servicio automatizado y gratuito proporciona contenidos principalmente de salud y protección civil como datos de afectados, consejos, medidas para el confinamiento..., pero también otras informaciones prácticas relacionadas con la evolución de la pandemia.

El gencatBOT de WhatsApp se desarrolló con la colaboración de la empresa Hubtype. Es un proyecto del Gobierno catalán para explorar e implantar servicios innovadores y disruptivos al alcance de todo tipo de audiencias, principalmente aquellas a las que tradicionalmente no llega la comunicación pública. Se complementa con otros canales de comunicación integral de atención ciudadana para conseguir mejorar la comunicación y la relación.

Con esta iniciativa, el Gobierno de Cataluña se sumaba a la lista de organizaciones gubernamentales de todo el mundo que, en su lucha contra el coronavirus, también habían apostado por estar presentes en una de las plataformas más populares de mensajería instantánea. Como, por ejemplo:

- Gobierno de España <<https://wa.me/34600802802/?text=Hola>>.
- Sudáfrica <<https://wa.me/27600123456?text=hi>>.
- India: <<https://api.whatsapp.com/send?phone=919013151515&text=-Namaste&source=&data=>>.
- OMS <<https://api.whatsapp.com/send?phone=41798931892&text=-join&source=&data=>>.
- Australia: <<https://api.whatsapp.com/send?phone=61400253787&text=>>.
- UK 07860 064422.

Cómo utilizar el servicio

Para activar el bot del Gobierno de Cataluña en WhatsApp era necesario hacer clic en el enlace <<https://wa.me/34681012012/?text=Hola>> o añadir el número +34681012012 a los contactos, e iniciar un chat con la palabra «Hola».

También se podía hacer clic en el botón «Pregunta a gencatBOT» que había en la parte inferior derecha de cada página web. El buscador, basado en lenguaje natural, consultaba una base de datos de unas 500 preguntas más frecuentes (PMF/FAQ). Era preciso escribir y enviar el número de la lista de temas que nos interesaba leer.

Funcionamiento técnico

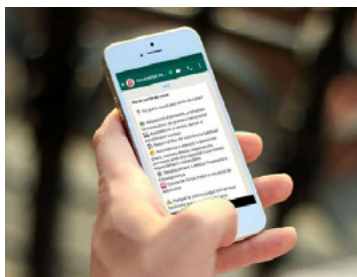
Inicialmente gencatBOT se conectó a la API de Facebook/WhatsApp Business a través del software de Hubtype. Este software a la vez se integraba con otro, Contenful, desde donde los editores gestionaban los contenidos unidireccionales del bot, como son el apartado de datos, novedades, o recomendaciones de «qué hacer cuándo». La navegación entre estos contenidos se realizaba mediante códigos y enlaces.

Luego el bot se integró también con el software de Inbenta. Este programa permitía una interacción entre la máquina y el repositorio de preguntas más frecuentes de conocimiento de Atención Ciudadana, publicado en la web <<https://coronavirus.gencat.cat>>. El usuario, a través de preguntas abiertas, interactuaba con el robot que interpretaba el significado de la consulta y buscaba la respuesta en el repositorio. La interacción, pues, se realizaba a través de pregunta y respuesta abierta. La edición de los contenidos se hacía en dos partes, la primera en los editores de Atención Ciudadana que editan el contenido de las preguntas y lo publican en la web, y en la segunda el robot de Inbenta, que interpretaba las preguntas y construía la respuesta más adecuada.

El gencatBOT en su momento más álgido daba de alta a unos 300 usuarios nuevos por semana y atendía una media de 1.000 interacciones diarias. Las interacciones quedaban repartidas entre las dos formas que ofrecía el bot (por menú de acceso a las novedades y últimas cifras o bien por pregunta directa, que interrogaba la base de datos de las FAQ). Con una sola herramienta se estaba dando servicio a dos tipos de usuarios diferentes: los que se interesaban por la actualidad y los que necesitaban resolver dudas.

Algunos datos del año 2020

gencatBOT a WhatsApp	Del 10 d'abril al 30 de juny			
	Abril	Maig	Juny	TOTAL
Active users	63.157	17.444	15.143	95.744
New users	63.169	6.028	6.050	
Interactions (preguntes d'usuari)	335.672	193.589	121.336	650.597
Messages (preguntes d'usuari + respostes bot)	671.309	387.166	250.700	1.309.175



Recuadro 8. Propuesta de actuación 8

Ensayar y poner en funcionamiento algún bot que automatice un trabajo reiterativo y sin valor: consulta repetitiva, cálculo automático, simulación... Para empezar, si no se dispone de suficientes conocimientos, son una buena alternativa los bots de Telegram.

9. Organización de los recursos humanos. Estructurar el aprendizaje de los servidores públicos en formas de organización alternativa como son las comunidades de práctica (CoP)

Además de iniciativas de relación y compartición del conocimiento externamente vía redes sociales <<https://gen.cat/xarxesgencat>>, el Gobierno de Cataluña impulsa estrategias de trabajo conjunto internas que ha vehiculado históricamente a través fundamentalmente de plataformas, como la propia ya discontinuada e-Catalunya u otras de comerciales como, por ejemplo, Teams de Microsoft.

El fomento del trabajo colaborativo entre los profesionales debe ser también un requisito esencial en las políticas de gobierno abierto. Los ejemplos más destacados son los programas de gestión del conocimiento por comunidades de práctica —en el ámbito del Gobierno catalán— de la Agencia de Salud

Pública (Departamento de Salud) y el programa Compartim (Departamento de Justicia).

He aquí sus principales virtudes (extraídas literalmente de la definición del programa Compartim)¹⁸:

Las personas y el conocimiento son la clave para innovar en las organizaciones

En la sociedad de la información y el conocimiento, las organizaciones más punteras dan cada vez más protagonismo a la mejora continua, la eficiencia en el uso de los recursos y el aprendizaje individual y organizacional. Saben que las personas son el principal activo y que el conocimiento que aportan a la inteligencia colectiva es el elemento distintivo que dará valor a los servicios que innovan.

Aprendemos cuando compartimos

En este nuevo entorno aprendemos también mediante la práctica, es decir, disponiendo del conocimiento que necesitamos en nuestro puesto de trabajo gracias a la experiencia de los compañeros en situaciones similares. Por esta interacción, personas y organizaciones convertimos el conocimiento individual en corporativo y construimos así colaborativamente el conocimiento de la organización. El modelo, pues, desarrolla los hábitos de aprender y cooperar, que resultarán cruciales para el cambio en la organización.

El programa Compartim

El programa Compartim es una iniciativa del Departamento de Justicia, a través del Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada (CEJFE), para crear entornos de trabajo colaborativo que acerquen las personas alrededor de oportunidades de mejora o de resolución de problemas de su trabajo cotidiano. La mejora se convierte por la aportación de nuevas ideas, las buenas prácticas y la reflexión conjunta del grupo sobre los aspectos tratados.

¹⁸ <<https://bit.ly/compartimprograma>>.

¿A quién se dirige y cómo se puede participar en él?

El programa Compartim se dirige a todo el Departamento de Justicia. Se articula a través de los diferentes colectivos profesionales que quieran trabajar sobre aspectos de mejora en su práctica laboral. Las propuestas de participación pueden venir desde cualquier ámbito de la organización: sólo se requiere trabajar los temas a resolver o mejorar por la vía que aporta el conocimiento compartido.

¿Cómo funcionan en la práctica?

Cada colectivo profesional (también llamado comunidad de práctica) debe seleccionar un aspecto profesional a mejorar. El trabajo colaborativo tiene lugar mediante sesiones de encuentros presenciales en los que un grupo reducido de personas motivadas y comprometidas tratan de ofrecer nuevas perspectivas y soluciones. Esta tarea presencial se complementa casi siempre con el trabajo en línea, virtual, que facilita la comunicación y la automatización de tareas. Cuentan también con la ayuda de un coordinador de grupo (e-moderador) y, si los necesitan, con expertos externos que los acompañarán a lo largo de todo el proceso.

Al final del proceso de trabajo compartido se lleva a cabo una sesión de buenas prácticas dirigida a todo el colectivo profesional, donde se expone el trabajo elaborado. En esta sesión también se suelen invitar a expertos de otros ámbitos para que presenten experiencias de éxito relacionadas con la propuesta de mejora tratada.

La plataforma virtual de trabajo colaborativo e-Catalunya (ya discontinuada)

Las comunidades y grupos de trabajo que querían trabajar en línea lo que habían tratado presencialmente disponían de la plataforma e-Catalunya. La plataforma les proporcionaba herramientas de trabajo colaborativo para conversar sobre las experiencias laborales (blogs corporativos), debatir en torno a una cuestión (foros), crear documentos compartidamente (wiki), publicar fotos de la actividad o calendarizarla... Además, disponía de un depósito digital donde todos podían publicar contenidos y documentos que generaba cada comunidad.

Los beneficios personales para participar

Las personas que forman parte de un grupo de trabajo colaborativo tienen derecho a certificación de las horas que hayan invertido, con justificación documental, como horas de formación. Estas horas no restan del número total de horas de formación de las que puede disfrutar un empleado público y son compatibles con la formación que ofrece el CEJFE. Además, la producción de conocimiento aportada por el grupo puede convertirse en ponencias y publicaciones que promueve el CEJFE.



Recuadro 9. Propuesta de actuación 9

Poner en marcha comunidades de práctica (CoP). Estas CoP deberían evolucionar hacia equipos transversales que trabajen por un proyecto común, con visión interdepartamental, sin barreras jerárquicas y guiados por liderazgos naturales.

10. Poner en relación todos los servicios de atención ciudadana del país, independientemente de la Administración donde estén adscritos, para compartir conocimiento y buenas prácticas

A menudo tenemos la sensación de que algunos de los servicios que prestan los distintos niveles de la Administración son idénticos, muy parecidos o de la misma naturaleza. ¿Por qué no compartir entre ellos todo lo que hacemos y sabemos para evitar hacer el mismo recorrido por el que otros ya han pasado? Esta idea —tan básica y al mismo tiempo tan difícil de llevar a la práctica— es lo que animó a la Dirección General de Atención Ciudadana del Gobierno de Cataluña a organizar el I Encuentro de Administraciones en Red.

El punto inicial era presentar la Guía de atención ciudadana, con recursos y herramientas, que sirviera de debate sobre cómo podrían coordinarse en adelante todos los servicios de atención ciudadana de las diferentes administraciones del país (autonómica, local, estatal, universitaria, sanitaria...). Y hacerlo con un formato ágil, corto y acogedor en tierras gerundenses como fue el castillo de Calonge i Sant Antoni (Baix Empordà).

Al acto, organizado también por el Ayuntamiento de Calonge, asistieron más de 200 personas de administraciones muy diversas: profesionales de Oficinas de Atención Ciudadana, responsables de comunicación de ayuntamientos, universidades u hospitales, expertos en innovación...

Ante la creciente complejidad del mundo actual, la solución óptima es organizarse en red: «no podemos pretender saberlo todo sino saber quién lo sabe». ¿Quién sabe hacer escucha activa en las redes sociales? ¿Quién domina funcionalidades web que garanticen la accesibilidad para todo tipo de usuarios y contextos de uso? ¿Personas expertas en videoatención, ya sea en tramitación asistida y/o tramitación atendida? ¿Cuáles son las estrategias multicanal más aptas para atender con solvencia al ciudadano?

La atención debe basarse en los hechos y datos vitales que afectan a la ciudadanía. Una ciudadanía que reclama que la Administración vaya al mismo ritmo de los cambios sociales que le ha tocado vivir y que cumpla con los principios de colaboración, apertura y transparencia, corresponsabilidad, conocimiento abierto, accesibilidad y servicio público.

Aprender unos de otros. Por ejemplo, ayuntamientos y gobiernos de todo el mundo que reaprovechan la Guía de redes sociales del Gobierno de Cataluña y la adaptan a casuísticas propias. O los encuentros entre editores de perfiles corporativos de redes del Gobierno catalán siguiendo la metodología de las comunidades de práctica (CoP) en la que debe desaparecer la intervención por razón de rango jerárquico y dirigen las reuniones los que exponen los casos de buenas prácticas planteados.

En el Encuentro se decidió mantener la coordinación entre todos los servicios de atención ciudadana presentes. Desde el Gobierno se creó un grupo en la aplicación Telegram, con el nombre «Administraciones en Red» (en catalán «Administracions en Xarxa») <<https://t.me/administracionsenxarxa>>. Gracias a esta iniciativa se pudo afrontar con éxito la gestión de las diferentes fases por las que tuvieron que pasar las oficinas y demás servicios de Atención Ciudadana, especialmente durante la pandemia del COVID. La coordinación resultó crucial para socializar conocimiento y prácticas. Y todavía hoy sigue siendo un grupo muy activo dentro de Telegram con más de doscientas personas participando de él.

Este ejemplo sigue claramente el modelo *bottom-up* (de abajo a arriba). El régimen, procedimiento, estructura y normativa de las administraciones hace extraordinariamente complejo el trabajo conjunto entre administraciones más allá de algún proyecto y objetivo concretos. En cambio, empiezan a aparecer dinámicas de colaboración entre distintas instituciones públicas que actúan en lógica abierta, móvil y en red. Estas iniciativas surgen transversalmente y pueden influir en las estructuras directivas respectivas.



Imagen «Cómo te puedo ayudar?» del I Encuentro de Calonge y del grupo de Telegram «Administraciones en Red».

Recuadro 10. Propuesta de actuación 10

Entonces aquí las actuaciones que deben liderarse para hacer realidad el trabajo en red de las administraciones radicadas en un mismo territorio son encuentros (jornadas, seminarios...) para poner en común la experiencia, el conocimiento y los recursos en temas como: atención ciudadana, comunicación pública, transformación digital, datos (gobierno, gestión y apertura), capacitación, etc.

A MODO DE BREVES CONCLUSIONES

Como se ha ido repitiendo, el artículo está redactado en clave positiva y con la voluntad, sobre todo, de proponer medidas que, aunque son concretas y en algún caso algo particulares, puedan servir al público lector para entender acciones reales para cambiar gobiernos y administraciones.

Por lo tanto, no se mencionan ni analizan los factores más o menos sobrevenidos inesperadamente por el paso de los años y que pueden hacer variar las promesas de la gobernanza abierta: cambios de gobierno, crisis sociales, impacto de la inteligencia artificial, volatilidad de aplicaciones y plataformas tecnológicas, opción social hacia sistemas y aplicaciones más lúdicas, inmediatez...

Y todo ello sin tener en cuenta lo que decíamos hace diez años sobre la tendencia de cada generación a vivir más identificados con el momento cuando surgen los nuevos paradigmas y pensamientos que cuando ocurren en tiempos futuros. Esto puede acabar modulando de forma diferente la reflexión en torno al cumplimiento actual de las expectativas que habíamos depositado en el grado de apertura que previsiblemente podían asumir gobiernos y administraciones.

Dicha esta advertencia, se enumeran estas cinco breves conclusiones:

1. El capítulo contiene actuaciones ejecutables en cualquier administración pública. La principal virtud es que se puede graduar su momento de implantación según el coste económico y la disponibilidad de recursos (logísticos y humanos). Sin embargo, los obstáculos con los que se encuentran este tipo de actuaciones se relacionan a menudo con los cambios en la composición de los gobiernos que suelen comportar también que se discontinúen políticas y servicios públicos que habían evidenciado su validez.
2. Las políticas transversales, y sobre todo las más relacionadas con la gobernanza abierta, deberían tener una duración superior a los plazos de las legislaturas. No puede ser que, sin razones muy justificadas, se modifiquen las líneas de actuación —y, siguiendo un procedimiento a la inversa, también los objetivos— en ámbitos como la atención ciudadana, la transparencia, la gobernanza y apertura de datos... Estas políticas forman parte de lo que debería ser una estrategia de país.
3. Hacer lo contrario tiene un coste elevadísimo que la ciudadanía debería conocer. Y aquí entramos de lleno en la otra gran carencia. Las actuaciones deben ser medibles y medidas, es decir, en el período determinado se debe poder medir el impacto que han tenido y se debe hacer transparencia activa, como piden ya algunas normativas. Éste suele ser uno de los puntos débiles de las administraciones actuales.
4. Si no se transparentan, por publicidad activa, el resultado de los indicadores que deben medir el impacto de este cambio en las actuaciones entonces todavía queda el recurso que los ciudadanos u organizaciones cívicas lo peticionen a gobiernos y administraciones, presentando las

correspondientes solicitudes de acceso a la información pública (reguladas por las leyes de transparencia en vigor).

5. El cambio en las administraciones es posible si todos los actores (ciudadanía, empresas, entidades, administraciones y gobiernos) organizan su actividad para lograr la implantación de auténticas políticas de gobernanza abierta.

ÉTICA Y GOBIERNO ABIERTO: ¿UNA SOLUCIÓN O NUEVOS DESAFÍOS?

Cristian Pliscoff

Profesor asociado y director de la carrera de Administración Pública
de la Pontificia Universidad Católica de Chile (Chile)

Resumen:

El gobierno abierto se ha erigido como un modelo de gestión del Estado basado en la transparencia y la rendición de cuentas, así como la participación y la colaboración entre distintos actores para la resolución de problemas públicos. ¿Qué rol tiene la ética en este modo de actuar gubernamental? En el presente artículo entregamos elementos conceptuales respecto de la relación entre ética y gobierno abierto, para luego situar la discusión en el gobierno abierto como fuente de nuevos dilemas éticos a los que se debe enfrentar una o un funcionario público. En el capítulo se argumenta que la ética es un objetivo implícito en el desarrollo y consolidación de un gobierno abierto, ya que, por otro lado, un gobierno cerrado ha sido fuente de corrupción y malas prácticas. Junto con resaltar las dimensiones éticas del gobierno abierto se propone complementar el enfoque con la llamada gestión ética de las instituciones públicas, para generar las condiciones adecuadas para un gobierno basado en la integridad.

Palabras clave:

Ética pública, dilemas éticos, gobierno abierto, integridad, función pública.

INTRODUCCIÓN

La discusión sobre gobierno abierto (GA) ha evolucionado significativamente. Inicialmente ésta estuvo centrada en qué se entiende por este movimiento, luego como se implementan acciones de GA, para luego empezar a analizar los impactos de estas intervenciones. Se ha pasado de conversaciones centradas en el poder ejecutivo a hablar de estado abierto (Naser *et al.*, 2018; Oszlak, 2013), así como hemos pasado del nivel central al gobierno local

(Grandinetti *et al.*, 2020). Sin embargo, ha habido una discusión que no siempre capta la atención que debiese, la dimensión ética del gobierno abierto. En gran medida esto se da, debido a que naturalmente el sentido del enfoque de GA es mejorar la gestión del estado, evitando malas prácticas y la ocurrencia de corrupción. Pero ¿es hacer un gobierno más ético uno de los objetivos del GA? En gran medida, este nuevo movimiento viene a entregar y proponer nuevas soluciones para los antiguos y nuevos problemas de la gestión del estado. El gobierno abierto se plantea como una forma más pertinente para hacer más eficiente la gestión del estado, un modo más adecuado de interacción entre gobierno y sus ciudadanos, y una interrelación dentro del aparato estatal más fluida, pero ¿cómo se relaciona esta propuesta de un gobierno, o estado abierto, con el tema de la ética en las instituciones públicas?

Cuando uno hace un ejercicio de revisión de definiciones de GA, llama la atención que el tema de la ética pública o la integridad no sea parte constitutiva de este modo de pensar el actuar gubernamental. Por ejemplo, para la OECD (2016) GA es «una cultura de gobernanza basada en políticas públicas innovadores y sustentables, y en prácticas inspiradas en los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación que mejora la democracia y el crecimiento inclusivo» (20). Por otro lado, el CLAD (2016) define GA 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» (5). Como se puede apreciar del análisis de estas definiciones, es razonable pensar que los elementos esenciales del GA apuntan, no solo a un mejor gobierno, sino también uno más íntegro, más allá que no se hable expresamente de ello.

El gobierno abierto se sustenta en los tres conceptos: transparencia, colaboración y participación. Esto mediado y facilitado por un uso intensivo de la tecnología de forma de facilitar nuevas prácticas y modos de interacción y relación con la ciudadanía. La transparencia la podemos entender como la acción gubernamental de facilitar el acceso a información, de distinto tipo, sobre el quehacer gubernamental. La participación se refiere a la posibilidad de sumar a quienes reciben el actuar de las instituciones públicas en el proceso de toma de decisiones sobre prestaciones y servicios públicos. Finalmente, la colaboración propone una articulación del estado con otros ámbitos de la realidad social en la entregar de soluciones a los problemas públicos. El situar conceptualmente al GA en torno a estas nociones, no ha eliminado el típico problema de las modas o fenómenos que empiezan a dominar un ámbito de reflexión, donde muchas cosas, incluso contradictorias empiezan a caer bajo

paragua del concepto dominante (Ingrams *et al.*, 2020). Por cierto, no todo es GA cuando hablamos de reforma de la gestión del estado.

Expuesto de esta manera, el gobierno abierto se presenta como una aproximación a la acción de instituciones y personas en el sector público, marcada por un cambio con los modelos administrativos públicos como el modelo burocrático y el de la nueva gestión pública. La lectura de la literatura sobre gobierno abierto nos lleva a una discusión de datos, algoritmos, acceso, rendición de cuentas, y participación (Tai, 2021). De alguna manera la discusión ética que supone el actuar gubernamental que produce el GA donde se asume que este nuevo modo de hacer las cosas permitiría una forma más ética de actuar público. En este sentido, se hace más difícil incurrir en actos de mal uso de recursos, si una estrategia de GA mejora la gestión de las instituciones públicas.

Se hace evidente la posibilidad de relacionar el tema del gobierno abierto con la discusión sobre ética pública, particularmente respecto de cómo se refuerzan los marcos éticos de quienes forman parte del aparato público, pero también de cómo se puede velar por su actuar íntegro. En el presente capítulo se abordarán estos dos aspectos. Primero, de qué forma se da la relación entre ética pública y gobierno abierto, y en segundo lugar, se reflexionará sobre el gobierno abierto como fuente de dilemas éticos. Esto último, siguiendo a la tradición mertoniana de «efectos no deseados» de las instituciones sociales, toda vez que las propuestas del GA pueden buscar ciertos objetivos, pero en su búsqueda, pueden crear nuevas condiciones muy distintas de las esperadas. La presente es una reflexión más bien conceptual o teórica para aportar en la discusión más amplia del GA como modelo de administración pública.

SITUANDO LA RELACIÓN

La propuesta del GA busca un modo de trabajo y funcionamiento gubernamental más bien como una negación de un modo dominante de funcionamiento del Estado. El GA busca terminar con un gobierno «cerrado» que impide el acceso a la información, que excluye a las personas del andamiaje institucional, y que hace opaco el proceso de toma de decisiones. Desde un punto de vista teórico, el gobierno cerrado sería el modo tradicional de funcionamiento burocrático, también llamado modelo burocrático weberiano, que privilegia el conocimiento experto como la fuente de legitimidad de la toma de decisiones. En este marco, la legitimidad burocrática estaba puesta en el saber técnico que validaba el actuar de quienes forman parte del gobierno. Este modo, principalmente a partir de las críticas de la segunda mitad del siglo XX, es visto como una arquitectura que privilegia los intereses de algu-

nos, por sobre los de la gran mayoría de la ciudadanía. Un burócrata weberiano fundamenta su proceso de toma de decisiones en el conocimiento y experiencia que posee y que la o lo habilitó para acceder al cargo, ¿por qué abrir el proceso de toma de decisiones en este contexto?

Este panorama, devino en espacio afín a conductas reñidas con la ética, toda vez que se podían tomar decisiones, so pretexto de una justificación técnica, que beneficiasen a algunos en desmedro de una gran mayoría. Al no poder acceder a ellas, se produce un espacio de «protección» a quienes defraudaban la buena fe de la ciudadanía. El negar el acceso a la información y no permitir la participación en la toma de decisiones, tan propio de un gobierno «cerrado» podía generar decisiones virtuosas, pero carecía de la interacción y apertura necesarias para que la ciudadanía se sintiese parte de la acción gubernamental. El concepto de «estado administrativo» de Wado (1948) donde un grupo de funcionarios públicos adoptan decisiones, independiente de las intenciones de la clase política, no solo puso en jaque la dicotomía política-administración (Wilson, 1887), sino que abrió un espacio de tensión entre quienes forman parte del aparato público y la ciudadanía. Por un lado, estos funcionarios o funcionarias con capacidad de decisión podían orientar su actuar en función del bien común, o podían privilegiar sus propios intereses en desmedro de los intereses de la mayoría.

Esta tendencia del «gobierno cerrado» a actuar separado de la ciudadanía y de la propia política, en gran parte explica la necesidad de cambio que permitió el surgimiento de la Nueva Gestión Pública (Hood, 1991). Pero más que abrir el gobierno, la NGP trajo la repolitización de la gestión del Estado, y el cambio en el rol de la o del directivo público. Es el tiempo de gestionar y «crear valor público» (Moore, 1997), empezando a abrir el gobierno, pero limitando ese acceso en el marco de un modo de interacción político-administrativa. En su triángulo estratégico, Moore incorpora la dimensión ciudadana, pero en función de un proceso de toma de decisiones definido por el directivo. De esta manera, el gobierno se empieza a abrir, pero bajo los términos definidos por el directivo, y en función de los objetivos definidos por este o esta.

La NGP, al igual que el modelo weberiano burocrático, también cae en desgracia, en gran medida porque muchos de los cambios no se dieron, particularmente en Latinoamérica, en contextos de sistemas administrativos burocráticos consolidados (Sanabria-Pulido y Leyva, 2023) generando más bien pérdidas de capacidades o nuevos problemas de gestión (Plissock, 2017). La excesiva discrecionalidad que se le entregó a los directivos y el traspaso de capacidades operativas a entidades con y sin fines de lucro, provocó no solo casos de corrupción en lugares donde el problema no existía, como Suecia, generando una sensación de pérdida de capacidad gubernamental (G. Peters y

Pierre, 1998). En este contexto de críticas a la NGP, la promesa del GA, particularmente en lo referido al componente de participación ciudadana y accountability, empezó a hacerse más relevante.

Es en este contexto de «modelos alternativos» es que surge la gobernanza como nuevo modelo de gestión del estado. La «gobernanza multi-nivel» (Guy Peters y Pierre, 2001) o la New Public Governance (Osborne, 2010) instalan una forma de ver la gestión estatal, como parte de una interacción de actores o entidades, más que la sola responsabilidad de la agencia o la o el directivo público. Peters (Peters, 2007) centra la necesidad de cambio en el enfoque en el problema de la legitimidad de la acción estatal, debido a la complejidad de un mundo más cambiante y globalizado. El incorporar a más actores y/o más entidades permite que la legitimidad de actuar estatal sea más sólida y con ello posea un mayor respaldo social. Como lo señala Osborne (2010), más que un paradigma normativo claro, este enfoque en desarrollo plantea la necesidad de dar cuenta de la complejidad de la gestión estatal, y con ello, la necesidad de repensar un modo de acción más centrado en lo colectivo que en lo institucional o personal. Este ambiente complejo en el que se desenvuelve la gestión pública requiere de nuevas fórmulas basadas en una lógica de redes, trabajo colaborativo, participación, etc.

Pero los nuevos conceptos e ideas en torno a la gestión del Estado también surgían desde la propia gestión pública. El gobierno electrónico vino a plantear una forma de actuar gubernamental, centrado en el uso de las tecnologías y en especial de Internet, cambiando el modo en que las agencias públicas y sus propios funcionarios actuaban, o al menos empezaban a actuar (Rivera Urrutia *et al.*, 2006). En ese tiempo, la tecnología empezó a proponer cosas que parecían desafíos infranqueables, como lo servicios integrados del estado (Wimmer, 2002), que venían a quebrar con la idea de especializar la gestión estatal, para dar paso a la integración. A partir de los rápidos cambios que permitía, se pasó de la idea de un gobierno electrónico a la noción de un gobierno virtual (Fountain, 2001). La propia discusión técnica del gobierno electrónico, que devino en gobierno digital, se centró mucho más en aspectos de usos de plataformas web para interactuar entre agencias y ciudadanos (la llamada web 2.0) o de interoperabilidad, que reflexiones más sustantivas sobre modelos de relaciones sociopolíticas o lisa y llanamente sobre teorías burocráticas.

Es en este momento, donde por un lado teníamos la discusión sustantiva de modelos de gobernanza y de teorías burocráticas, por un lado, y de cambio organizacional público gatillado por el uso intensivo de la tecnología, por otro, que surge la idea de gobierno abierto. De alguna manera el uso de las TIC, permitió, en términos prácticos, facilitar ese modo de articulación que los

defensores de la gobernanza avizoraban. Como ya vimos en los párrafos anteriores, el uso de la tecnología es un elemento constitutivo del gobierno abierto, con la intención de reestructurar la forma en que se da la relación entre ciudadanos y estado, pero también entre entidades públicas, y/o privadas. Siguiendo a Peters y Pierre (2001), la gobernanza multi-nivel es más viable, en la medida que la tecnología permite que existan dispositivos tecnológicos que facilitan esta relación. Por ejemplo, desarrollar plataformas de manejo de información articuladas entre muchos actores, puede permitir que la coordinación entre entidades nacionales, subnacionales y locales sea más rápida, que sin la existencia de ello.

El gobierno abierto aparece como un enfoque de acción pública, basado en la reflexión teórica que entrega la gobernanza y la experiencia aprendida con el gobierno electrónico. Busca repensar la forma en que se articula el actuar estatal, utilizando la transparencia, participación, colaboración y rendición de cuentas como medios para dotar al actuar gubernamental de mayor legitimidad. Utilizando el concepto de Pollit y Bouckaert (Pollitt y Bouckaert, 2004), el gobierno abierto se ha articulado como una nueva política de reforma de la gestión pública, cuyo sustrato teórico descansa en la gobernanza.

Entonces, ¿cómo podemos relacionar la discusión del GA con la ética pública? Tanto la discusión teórica, que proviene de los modelos de administración pública ya presentados, como la discusión más práctica de la forma en que se ha implementado en GA, lleva a encontrar una relación muy directa entre el fenómeno del GA con el de la ética pública. La primera y más evidente, se refiere a que el implementar prácticas de transparencia y rendición de cuentas apunta a que existen más formas de control externo para evitar prácticas de corrupción. Segundo, el uso intensivo de tecnología que promueve el GA permite que sea más difícil usar las posiciones de poder para beneficiarse personalmente, evitando de esta forma que se produzcan actos de corrupción al momento de entregar un servicio o producto. Tercero, incluir prácticas de participación en la gestión pública, permite que se diseñen políticas públicas que benefician a algunos en desmedro de las mayorías que no tienen acceso al poder.

Claramente, todas estas formas de relación se refieren más bien a lo que se ha dado en llamar, el enfoque del control o la obediencia, más que de la integridad como estrategia de control de la corrupción y reforzamiento de la ética y la probidad (Lagos y Pliscoff, 2020; Pliscoff-Varas y Lagos-Machuca, 2021). De alguna forma, la promesa que trae el GA es de mayores controles para la o el funcionario, por sobre el reforzamiento ético que los debería llevar a actuar de una manera por sobre otra, al momento de enfrentar un dilema ético. Es razonable entonces que el discurso del GA está más bien centrado

en lo tecnológico o la apertura de gestión pública, ya que es esto lo que promete. El problema es que, como lo señala la literatura académica sobre el particular, las estrategias que centran su preocupación, solamente en el control, resultan incompletas como estrategias para controlar la corrupción y reforzar la gestión ética del funcionariado público. En la siguiente sección del presente capítulo, analizaremos tres situaciones donde se hace evidente que el enfoque de GA no es suficiente, y por ello se requiere, junto con implementar estrategias de este estilo, mejorar los marcos normativos, pero junto con ello, gestionar la ética de las instituciones públicas.

TRES DESAFÍOS ÉTICOS QUE SURGEN CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO

La implementación del GA genera nuevos dilemas éticos que no necesariamente son abordados en la discusión práctica ligada a la implementación del GA. Sin duda, uno que ha cobrado gran relevancia se refiere a la discusión ética respecto del uso y manejo de datos que el estado genera en su interacción con la ciudadanía, lo cual se relaciona con el componente transparencia del GA. La entrega y manejo de datos que dispone el estado, generan una serie de dilemas éticos, que van desde el mal uso de estos con fines distintos a los que se generan, o para obtener un beneficio por parte de un tercero, sin el consentimiento del ciudadano. «Lo que aquí está en juego no es otra cosa que sentar las bases para un nuevo contrato social que permita una utilización masiva y responsable de los datos por parte de las entidades gubernamentales para proporcionar mejores servicios sociales, al tiempo que se mantiene la confianza de los ciudadanos en que los gobiernos gestionen sus datos de manera responsable» (Buenadicha *et al.*, 2019: 9). Si bien es cierto el riesgo ético en el uso de los datos no es algo nuevo (Robles Carrillo, 2021) las particularidades en su uso e implicancias, acarrea una urgencia por definir estándares y modos de acción de forma activa y proactiva. Dejando esa discusión aparte, creo que el GA se plantea como fuente de nuevos dilemas éticos en los siguientes puntos:

La participación en la gestión pública, ¿quiénes participan?

El GA estimula la participación de la ciudadanía en la gestión y políticas públicas. Esto se fundamenta en dos elementos clave. Primero, las sociedades son tan dinámicas, que las instituciones públicas requieren de las y los ciudadanos para recuperar información que refleje las necesidades sociales. Segundo, el abrir el proceso de toma de decisiones para incorporar el parecer de dife-

rentes actores, permite dotar de mayor legitimidad a la gestión estatal. Las sociedades modernas han superado con creces la noción que el único modo de participar en los temas públicos es el voto en una elección (Fung, 2006). Esto hace que se implementen mecanismos de participación ciudadana en distintos momentos del proceso de políticas públicas, particularmente en el diseño y la implementación de estas.

Pero la participación no es un ejercicio simple, ni exento de problemas. Ello puede traducirse que se genere el dilema ético de generar una instancia de participación, pero que esta no sea lo suficientemente adecuada para involucrar a las personas o que no se traduzca en una acción concreta. En el primer caso, como la teoría ya ha señalado, la participación es costosa (Cooper, 1979), tanto en su diseño como en el involucramiento de las personas en las actividades. A veces cuando no se toma en consideración esos costos, que pueden ser de transporte, tiempo, etc., se generan dinámicas de exclusión más que de inclusión. Pero también es un error generar acciones de participación que sean meros formalismos, o usando las categorías de la escala de participación de Arnstein, experiencias de manipulación o de terapia (Arnstein, 1969). Pero incluso si se toman en consideración estos elementos, y se generan buenas instancias de participación, se puede producir el gran problema de tener baja participación, y con ello, surge el dilema ético de seguir o no con la instancia de participación. Las autoridades que se embarcan en estos esfuerzos participativos deben hacer todo lo posible para que todos quienes estén involucrados en una materia, puedan involucrarse, ya sea de forma personal o a través de sus representantes. La legitimidad de la acción pública, siguiendo la lógica del GA, está en juego.

El uso intensivo de tecnología como potencial fuente de exclusión

La Carta Iberoamericana del Gobierno Abierto (2016) plantea que la colaboración e innovación que debe orientar las políticas y el actuar gubernamental bajo este prisma deben traducirse en nuevas formas de interacción estado-ciudadanía, que se expresen en nuevos servicios o prestaciones, pero también nuevas formas de entregar esos servicios. Es en esta dimensión donde la discusión se ha centrado en el uso intensivo de tecnología para mejorar la oferta pública. Hablamos de los llamados e-servicios, los cuales varían en naturaleza y tipo (Jansen y Ølnes, 2016), pero que en general se refieren a plataformas digitales de entrega de servicios. Especial relevancia cobran las experiencias de interoperabilidad para facilitar estos e-servicios, que en gran medida están relacionados con la discusión ya iniciada en los 2000 de los llamados *online one-stop government* (Wimmer, 2002) que buscan ordenar la

oferta pública en un lugar de forma de facilitar el acceso gubernamental a beneficios y servicios.

Evidentemente este ámbito de acción del GA acarrea dos grandes dilemas éticos. Primero, la implementación de innovaciones, particularmente referidas al uso de tecnología, puede generar dinámicas de exclusión de aquellos tipos de usuarios y usuarias que no poseen los elementos necesarios para sumarse a este nuevo modo de actuar. En el ámbito de las prestaciones se ha reflexionado sobre los factores que explicarían que una persona pudiendo acceder a un beneficio social no lo haga, en lo que se ha dado en llamar el *non-take-up* (Janssens y Van Mechelen, 2022). Ligado a esto, se ha desarrollado el concepto de las llamadas «cargas administrativas» (Moynihan *et al.*, 2015) que abordan los costos que el estado le genera o entrega a los ciudadanos para acceder a un beneficio. Surge entonces el dilema ético que hacer una innovación o un cambio en la forma que se entrega un beneficio, que pudiese excluir a ciertos grupos de la ciudadanía. Hay un desafío ético más que técnico que abordar cuando una innovación genera exclusión. Y siguiendo con esta línea argumentativa, se pudiese producir otro dilema ético cuando se enfrenta el problema. Esto, porque una respuesta para no generar exclusión es entregar un servicio en múltiples canales, impidiendo que la organización genere ahorros. En sociedades tan diversas, con dinámicas de exclusión tan fuertes como las latinoamericanas, parece que se debe incurrir en este «gasto», ya que el llamado es a incluir más que excluir.

¿Todo es transparentable?

Una tercera y última fuente de dilemas éticos se refiere al tema de la transparencia en la gestión pública. ¿Se puede incurrir en una falta a la ética si no se transparenta alguna acción acometida en virtud de un cargo o posición que se detenta? Cada vez existe mayor consenso en que la norma es que la información pública y los datos que se generan en un contexto de acción pública, deben ser difundido, y por ello transparentes a la ciudadanía. Se ha avanzado en transparentar uso de recursos públicos, contratos, reuniones, e incluso objetivos estratégicos institucionales. Las entidades de promoción y control de los estándares de transparencia y acceso a la información pública han aportado con estándares y clarificaciones respecto de cómo se debe entregar la información a la ciudadanía.

Pero más allá de estos relevantes avances, siempre existe la duda sobre si todo es transparentable o no. La contingencia nacional chilena, y sin entrar en mayores detalles, ha reflatado el debate sobre cuanta transparencia debe existir en el ejercicio deliberativo de las autoridades superiores al momento del

diseño de políticas públicas. ¿Existe un espacio necesario de «no transparencia» tanto al momento de preparar una toma de decisiones como cuando se va a implementar una política o programa? Transparentar todo puede generar reacciones antes que las decisiones se tomen o afectar los intereses que pudiesen estar en juego al momento de una acción pública. Esto quizás sea un ámbito de dilemas éticos difícil de resolver y por lo tanto debe ser entendido como un tema de constante preocupación, de forma de no afectar el normal funcionamiento de las instituciones y las autoridades, pero siempre poniendo el valor de la transparencia como un valor a defender y tomar en consideración.

CONCLUSIONES

En el presente capítulo hemos analizado el tema de la relación entre el GA y la ética pública. Al efectuar un análisis de la literatura sobre el tema, se puede señalar que, si bien la búsqueda de un aparato estatal más ético o íntegro es una de las preocupaciones del GA, este interés pudiese ser el resultado esperable de un gobierno más transparente y que rinda cuentas, participativo y que fomente la colaboración. Un gobierno que orienta su actuar de esta forma tendrá estándares éticos mayores que un «gobierno cerrado», toda vez que la posibilidad de la sanción o presión desde afuera, podría gatillar consecuencias de distinto tipo entre quienes no actúan observando el principio de integridad.

En gran medida, esto se debe a una orientación hacia el control que pudiese ejercer el ciudadano sobre el quehacer público. El rol fiscalizador de la ciudadanía es fundamental para que los preceptos defendidos por el GA se respeten. Sin embargo, el dejar solo en el control o en el llamado «enfoque de la obediencia» el cumplimiento de estándares éticos del funcionariado público no evitaría la ocurrencia de dilemas éticos a propósito de las nuevas condiciones de funcionamiento que propone el GA. Como pudimos ver en los dilemas éticos que se pudiesen producir con la implementación del GA, es necesario que las instituciones gestionen la ética, de forma de preparar o equipar a sus funcionarios hacia un marco de integridad (Maesschalck, 2014; Menzel, 2007). Un gobierno abierto no asegura la no ocurrencia de actos de corrupción en el sector público, pero crea un ambiente mucho más propicio que uno con un «gobierno cerrado».

REFERENCIAS

Arnstein, S. R. (1969). «A Ladder Of Citizen Participation». *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <<https://doi.org/10.1080/01944366908977225>>.

- Buenadicha, C., Galdon, G., Hermosilla, M., Loewe, D. y Pombo, C. (2019). *La gestión ética de los datos: por qué importa y cómo hacer un uso justo de los datos en un mundo digital*. <<https://www.researchgate.net/publication/332079098>>.
- CLAD (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*.
- Cooper, T. (1979). «The hidden price tag: participation costs and health planning». *Am J Public Health*, 69(4), 368-374. <<http://www.ajph.org/cgi/content/abstract/69/4/368>>.
- Fountain, J. E. (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. The Brookings Institution.
- Fung, A. (2006). «Varieties of participation in complex governance». *Public Administration Review*, 66, 66-75.
- Grandinetti, R. y Miller, E. (2020). «Tendencias y prácticas: políticas de Gobierno Abierto a nivel municipal en Argentina». *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 21, 89-112. <<https://doi.org/10.4067/S0719-17902020000100089>>.
- Guy Peters, B. y Pierre, J. (2001). «Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance». *Policy & Politics*, 29(2), 131-135. <<https://doi.org/10.1332/0305573012501251>>.
- Hood, C. (1991). «A public management for all seasons?». *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Ingrams, A., Piotrowski, S. y Berliner, D. (2020). «Learning from Our Mistakes: Public Management Reform and the Hope of Open Government». *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(4), 257-272. <<https://doi.org/10.1093/PPMGOV/GVAA001>>.
- Jansen, A. y Ølnes, S. (2016). «The nature of public e-services and their quality dimensions». *Government Information Quarterly*, 33(4), 647-657. <<https://doi.org/10.1016/J.GIQ.2016.08.005>>.
- Janssens, J. y Van Mechelen, N. (2022). «To take or not to take? An overview of the factors contributing to the non-take-up of public provisions». *European Journal of Social Security*, 24(2), 95-116. <https://doi.org/10.1177/13882627221106800/ASSET/IMAGES/LARGE/10.1177_13882627221106800-FIG4.JPEG>.
- Lagos, N. y Pliscoff, C. (2020). «Implementando los sistemas de integridad en el sector público chileno: reflexiones a partir del Manual de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico sobre Integridad Pública». *Revista Chilena de la Administración del Estado*, 3, 35-48.
- Maesschalck, J. (2014). «Approaches to Ethics Management in the Public Sector: A Proposed Extension of the Compliance-Integrity Continuum». *SSRN Electronic Journal*, 9922, 20-41. <<https://doi.org/10.2139/ssrn.2497549>>.
- Menzel, D. C. (2007). *Ethics management for public administrators: Building organizations of integrity*. M. E. Sharpe.

- Moore, M. (1997). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Moynihan, D., Herd, P. y Harvey, H. (2015). «Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 43-69. <<https://doi.org/10.1093/JOPART/MUU009>>.
- Naser, A., Ramírez-Alujas, Á. y Rosales, D. (2018). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Cepal.
- OECD (2016). *Open Government: The Global Context and the Way Forward*. OECD Publishing. <<https://doi.org/10.1787/9789264268104-en>>.
- Osborne, S. P. (2010). *The (New) Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governanc*. S. P. Osborne, (ed.). Routledge.
- Oszlak, O. (2013). *Estado Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. XVIII Congreso Internacional del CLAD.
- Peters, B. G. (2007). «Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, 33-50.
- Peters, G. y Pierre, J. (1998). «Governance without Government? Rethinking Public Administration». *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 8(2), 223-243. <<http://www.jstor.org/stable/1181557>>.
- Pliscoff, C. (2017). «Implementando la nueva gestión pública: problemas y desafíos a la ética pública. El caso chileno». *Convergencia*, 24(73), 141-164.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press, USA.
- Rivera Urrutia, E., Mariscal, J., Arellano, D. y Piedras Javier, E. (2006). «Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico. Una revisión de la literatura». *Gestión y Política Pública*, 15(2), 259-305.
- Robles Carrillo, M. (2021). «Why Ethics for Artificial Intelligence? The old, the new and the spurious». *Sociología y Tecnociencia*, 11(Extra 2), 1-16. <<https://doi.org/10.1016/J.TELPOL.2020.101937>>.
- Sanabria-Pulido, P. y Leyva, S. (2023). «A patchwork quilt of public administration models without early weberianism? Public management reforms in Colombia since the 1980s». *Public Management Review*. <<https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2054227>>.
- Tai, K. T. (2021). «Open government research over a decade: A systematic review». *Government Information Quarterly*, 38(2), 101566. <<https://doi.org/10.1016/J.GIQ.2021.101566>>.
- Pliscoff-Varas, C. y Lagos-Machuca, N. (2021). «Implementación de sistemas de integridad como estrategia de control de la corrupción en el Gobierno Central de

Chile». *Gestión y Política Pública*, 30(3), 81-114. <<https://doi.org/10.29265/GYPP.V30I3.961>>.

Waldo, D. (1948). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. Ronald Press Company.

Wilson, W. (1887). «The Study of Administration». *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

Wimmer, M. A. (2002). «Integrated Service Modelling for Online One-stop Government». *Electronic Markets*, 12(3), 149-156. <<https://doi.org/10.1080/101967802320245910>>.

GOBIERNO ABIERTO Y COOPERACIÓN ESTADOUNIDENSE AL DESARROLLO EN COLOMBIA: LECCIONES PARA ENTENDER LA LOCALIZACIÓN

Jonathan Fox

Profesor de estudios de desarrollo
de la Escuela de Servicio Internacional (SIS)
y director del Accountability Research Center (ARC)
en American University, Estados Unidos

Jeffrey Hallock

Investigador del Accountability Research Center (ARC)
en American University, Estados Unidos

Resumen:

La «localización» —el apoyo directo de los donantes a las organizaciones nacionales de los países receptores— se ha convertido en una prioridad en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo. Las herramientas de gobierno abierto centradas en el usuario pueden contribuir a este objetivo. Este estudio analiza las tendencias tanto del gobierno abierto como de la localización en el caso de la cooperación al desarrollo del gobierno estadounidense en Colombia, el mayor receptor de América Latina. Aunque los datos públicos están fragmentados y no centrados en el usuario, la ayuda directa de EE.UU. a Colombia ha aumentado. Sin embargo, el porcentaje de ayuda estadounidense destinada a Colombia alcanzó su punto máximo en 2017 y ha disminuido constantemente desde entonces.

Palabras clave:

Localización, liderazgo local, USAID, Colombia, gobierno abierto.

INTRODUCCIÓN

En el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo, el objetivo de la «localización» se reconoce cada vez más como una prioridad fundamental. Por «localización» se entiende el apoyo a las organizaciones nacionales de los países receptores que refuerzan los sistemas locales, normalmente mediante financiación directa. El desarrollo «dirigido localmente» es un objetivo aún más ambicioso, que implica compartir el poder de establecer agendas, junto con el apoyo financiero.

El punto de partida de este estudio es que una perspectiva de gobierno abierto puede arrojar luz sobre si las agencias de desarrollo están avanzando hacia la localización y cómo lo están haciendo. Nuestro análisis utiliza una combinación de métodos de gobierno abierto para reunir distintas fuentes de datos de acceso público. Los objetivos de este enfoque independiente son hacer que las tendencias en el rendimiento institucional sean más visibles para los no especialistas, revelando tanto el bosque como los árboles, y que el todo sea mayor que la suma de las partes. La combinación de diversos indicadores es especialmente importante cuando los datos oficiales pertinentes están fragmentados en múltiples sitios web no vinculados. La recodificación independiente de los datos oficiales también puede abordar los límites y ambigüedades de las categorías de datos oficiales. Una perspectiva de gobierno abierto puede permitir una participación más informada de las partes interesadas en el proceso político. El análisis independiente de los datos públicos oficiales también puede orientar sobre dónde está justificada una investigación adicional para «seguir la pista del dinero». La legibilidad pública de las tendencias institucionales es especialmente relevante en el caso de la cooperación internacional del gobierno estadounidense en América Latina, donde los controvertidos legados históricos plantean dudas sobre la alineación entre los objetivos oficiales y las prácticas reales. Existe un gran potencial para que el gobierno abierto contribuya a comprender el proceso de localización. Hasta ahora, estas dos agendas aún no han coincidido. Una característica que ambas comparten es el progreso desigual, tanto entre las agencias de desarrollo como dentro de ellas. El *Open Government Partnership* (OGP) (o Alianza para el Gobierno Abierto, AGA en español) defiende que el gobierno abierto es esencial para potenciar la agencia local, permitir que las organizaciones locales de la sociedad civil participen con conocimiento de causa y mejorar la capacidad de las organizaciones locales para gestionar mayores cantidades de financiación¹.

¹ Powell y Onigbinde, «Open Government Is Essential to Make Localisation a Reality»; Hasan, «Advancing Localisation in OGP».

La información sobre el flujo de la ayuda al desarrollo más centrado en el usuario y de mayor acceso público, permite a las partes interesadas seguir la pista del dinero, destacar a los líderes e identificar los cuellos de botella y los rezagados. Además, para que el desarrollo dirigido localmente tenga sentido, las partes interesadas de los países receptores de ayuda necesitan más información centrada en el usuario sobre el destino de la financiación de la ayuda y cómo se toman las decisiones sobre los proyectos. De lo contrario, se corre el riesgo de que las consultas oficiales se conviertan en ejercicios de «marcar casillas», carentes de la información pertinente para que puedan ser utilizadas por la sociedad civil y otras partes interesadas.

En el caso de la cooperación al desarrollo estadounidense, en 2021 la nueva dirección de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) impresionó a la comunidad internacional del desarrollo con un par de objetivos de localización muy ambiciosos: alcanzar el 25 % de financiación directa para organizaciones «locales» en 2025, y el 50 % de programación «dirigida localmente» en 2030. En la práctica, estos objetivos parecen muy difíciles de alcanzar.

La perspectiva de gobierno abierto de este estudio arroja luz sobre la irregularidad del proceso de localización, comenzando con una visión internacional del gobierno abierto y la ayuda al desarrollo, seguida del enfoque de USAID y las tendencias de financiación en Colombia. Este país es especialmente relevante no sólo porque es el mayor receptor de ayuda estadounidense en América Latina, sino también porque la tendencia de ayuda estadounidense ha cambiado drásticamente en las últimas dos décadas, pasando de un enfoque principalmente militar y policial a un mayor énfasis en el desarrollo y la implementación del Acuerdo de Paz de Colombia de 2016². El análisis que sigue identifica tanto las áreas notables de progreso del gobierno abierto, así como la forma en que los datos fragmentados y opacos limitan el acceso centrado en el usuario a la información sobre las prioridades de financiación del gobierno de Estados Unidos y el progreso en la agenda de localización.

INICIATIVAS DE GOBIERNO ABIERTO Y TRANSPARENCIA

Las iniciativas de gobierno abierto se basan en la premisa de que la mejora del acceso a la información, la participación ciudadana y la supervisión pública pueden mejorar los resultados de la gobernanza³. Sin embargo, los eslabones

² Cendales, Hernández Pérez, and Guerrero Sierra, *El prisma de la cooperación internacional hacia Colombia*.

³ Ornelas *et al.*, «The Skeptic's Guide to Open Government».

de la cadena causal entre la transparencia y los cambios en el rendimiento institucional a menudo se asumen en lugar de explicarse⁴. Esto es válido tanto para la aplicación del gobierno abierto a la ayuda internacional al desarrollo como en otros ámbitos de la gobernanza⁵. Una de las muchas razones de la ambigua relación entre la transparencia y el cambio institucional —incluida la rendición de cuentas— es que el gobierno abierto puede adoptar muchas formas, algunas más centradas en el usuario que otras⁶. En el caso de las iniciativas de transparencia de la ayuda, existe una gran diferencia entre la divulgación pública diseñada para la «rendición de cuentas hacia arriba» (ante los gobiernos donantes, sus legislaturas y los contribuyentes) y la «rendición de cuentas hacia abajo» (ante los gobiernos receptores, los ciudadanos afectados y los beneficiarios ostensibles, los grupos de interés clave implicados en el desarrollo «dirigido localmente»)⁷.

En el ámbito de la cooperación internacional, el Banco Mundial fue pionero en las reformas sistémicas de divulgación de información pública, en respuesta directa a la presión de las campañas transnacionales de defensa de la sociedad civil que cuestionaban los elevados costos sociales y medioambientales de muchos de sus proyectos⁸. Con el tiempo, las agencias bilaterales de desarrollo siguieron el ejemplo, en distintos grados. En 2008 se puso en marcha la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI, por sus siglas en inglés), de carácter multilateral, con el fin de cotejar y normalizar los datos sobre ayuda humanitaria y al desarrollo⁹. La «Norma IATI» para la comunicación de datos, acordada por primera vez en 2011, exige que las organizaciones proporcionen información coherente sobre la ayuda que pueda «intercambiarse, compararse y combinarse fácilmente» con otras fuentes¹⁰. Más de 1,500 organizaciones han publicado datos en la IATI, entre ellas las mayores agencias gubernamentales de ayuda y organizaciones donantes internacionales del mundo. La IATI y los observadores externos consideran que el libre acceso a los datos sobre la ayuda es esencial para que los gobiernos de los países en desarrollo puedan planificar y coordinar eficazmente sus presupuestos.

⁴ Fox, «The Uncertain Relationship Between Transparency and Accountability».

⁵ McGee, «Aid Transparency and Accountability».

⁶ P. ej., Fung, Graham, y Weil, *Full Disclosure*. Sobre la distinción entre transparencia y derecho a saber, véase Fox «Accountability Keywords».

⁷ Para más información sobre las distintas interpretaciones de conceptos afines, véase Fox, «Accountability Keywords».

⁸ Fox y Brown, *The Struggle for Accountability*.

⁹ En este período se produjo una oleada de iniciativas internacionales de múltiples partes interesadas centradas en la gobernanza. Véase, Brockmyer y Fox, «Assessing the Evidence: The Effectiveness and Impact of Public Governance-Oriented Multi-Stakeholder Initiatives».

¹⁰ IATI, «How IATI Works».

El impulso mundial del gobierno abierto ha producido avances mensurables hacia una divulgación más proactiva de la información sobre las prioridades presupuestarias de las organizaciones internacionales y las agencias gubernamentales. Una teoría clave del cambio —como en el caso de la Alianza para el Gobierno Abierto— es la idea de una «carrera hacia la cima». Desde este punto de vista, si las organizaciones se comparan y clasifican públicamente con sus homólogas en cuanto a su progreso hacia objetivos ampliamente considerados loables, las rezagadas se esforzarán por ponerse al día, mientras que las líderes mirarán por encima del hombro para mantener su liderazgo. Este es el planteamiento en el que se basa el Índice de Transparencia de la Ayuda (ATI, por sus siglas en inglés), un sistema de clasificación que se puso en marcha durante la misma oleada de reforma del gobierno abierto que la IATI.

El ATI lo elabora el grupo de vigilancia *Publish What You Fund* (PWYF), una ONG fundada en 2008 con el objetivo de garantizar «que todos los datos sobre ayuda y desarrollo sean transparentes y estén disponibles, puedan utilizarse y se usen»¹¹. El ATI mide el compromiso con los objetivos de transparencia establecidos en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Busan de 2011¹². Los siete informes del ATI publicados entre 2013 y 2022 permiten realizar evaluaciones comparativas entre las prácticas de presentación de informes tanto dentro de un mismo país como entre países y organizaciones. Aquí observamos variaciones entre las agencias de desarrollo de un mismo gobierno. En el caso de EE.UU., la Corporación del Desafío del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés) se clasifica sistemáticamente como «muy buena»¹³, mientras que USAID ha fluctuado entre «regular» y «buena» en la escala del ATI¹⁴. Otro ejemplo: en 2022, el Banco Mundial cumplía las normas de transparencia «muy bien», mientras que la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) se consideraba «regular»¹⁵ (véase el Gráfico 1)¹⁶.

¹¹ Publish What You Fund, «About Us».

¹² Tilley, «Aid Transparency Index 2022», 7.

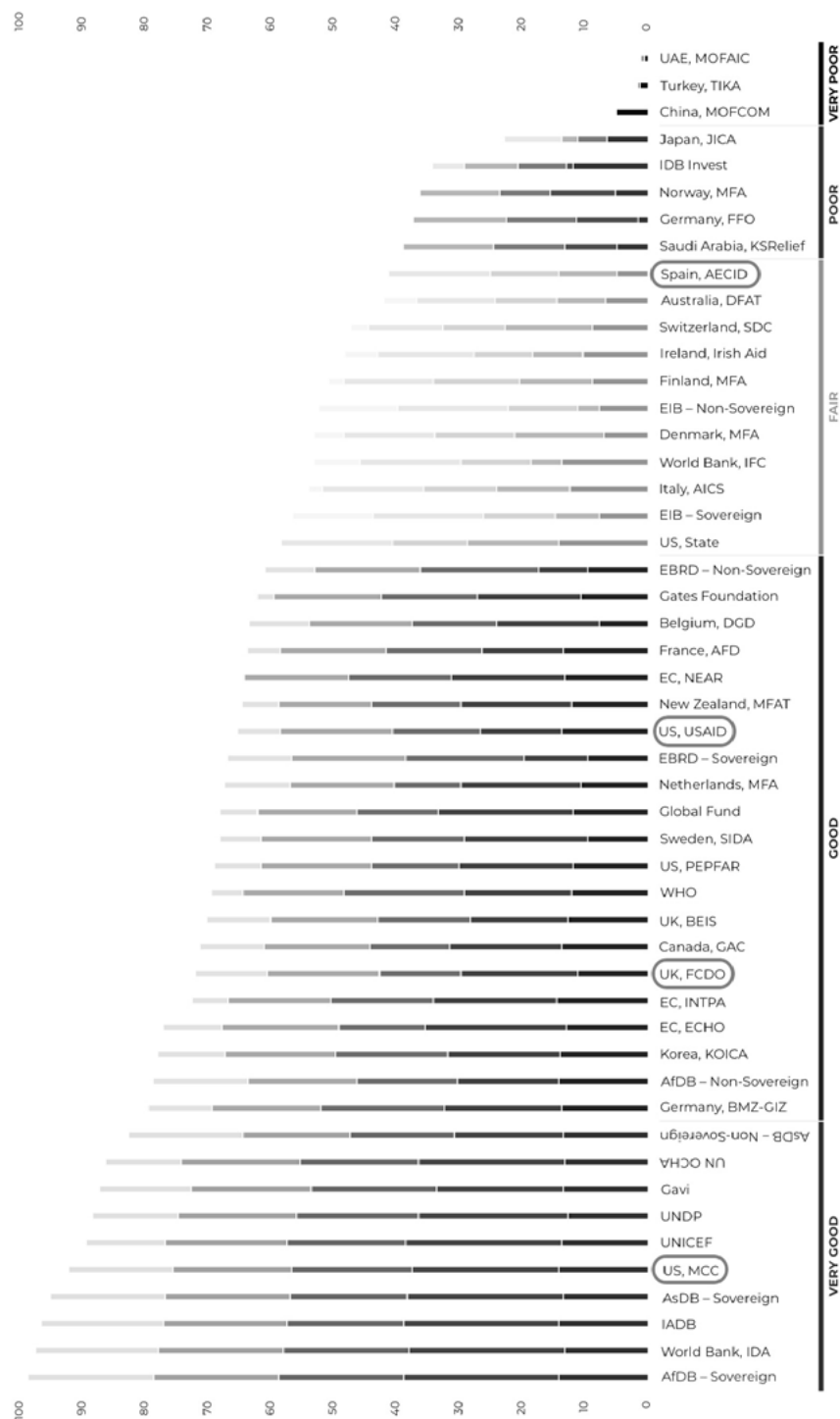
¹³ Publish What You Fund, «United States, Millennium Challenge Corporation (US, MCC)».

¹⁴ Publish What You Fund, «United States Agency for International Development (USAID)».

¹⁵ Tilley, «Aid Transparency Index 2022».

¹⁶ Para otras iniciativas internacionales de transparencia de la ayuda, véase, entre otros, «Development Initiatives Poverty Research», <<https://devinit.org/>> y «AidData», <<https://www.aiddata.org/>>. Entre gobiernos, para el Reino Unido, véase «Development Tracker», <<https://devtracker.fcdo.gov.uk/>>, y para Suecia, véase: OpenAid, <<https://openaid.se/en>>.

Gráfico 1. Índice de Transparencia de la Ayuda 2022: puntuaciones globales y clasificación



Leyenda: «Very Good» es «Muy Bueno»; «Good» es «Bueno»; «Fair» es «Regular»; «Poor» es «Mal», y «Very Poor» es «Muy Mal».

Fuente: Alex Tilley, «Aid Transparency Index 2022» (London, UK: Publish What You Fund, 2022), 6. <https://www.publishwhatyoufund.org/app/uploads/dlm_uploads/2022/06/Aid-Transparency-Index-2022.pdf>.

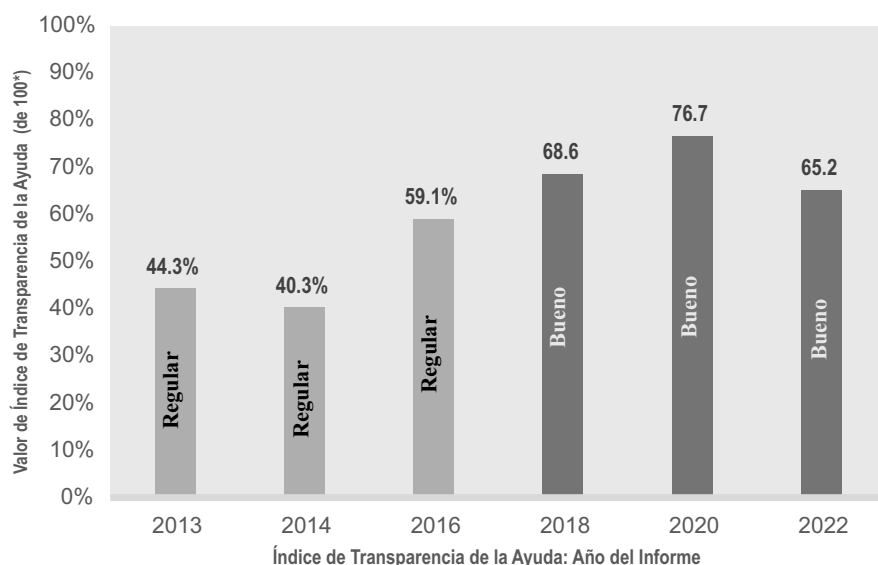
La mejora del desempeño en USAID parece haber sido impulsada por una carrera hacia la cima. Honig y Weaver (2019) entrevistaron a informantes que atribuyeron a los altos niveles de divulgación pública de la MCC el impulso de la mejora de los esfuerzos de USAID para cumplir las normas de la IATI a partir de 2013¹⁷. Como parte del impulso del gobierno abierto¹⁸, USAID comenzó a mejorar su cumplimiento de la IATI, publicando datos de forma independiente en la IATI desde abril de 2017¹⁹. USAID sigue ocupando una posición intermedia entre las organizaciones evaluadas por la IATI. A pesar de las mejoras medibles, pasando de «regular» en 2013 a «buena» en 2022, el progreso de USAID en materia de transparencia no ha sido ni completo ni lineal. Entre 2020 y 2022, las calificaciones de transparencia de USAID *cayeron* en términos absolutos y relativos en el índice (de 76,7 a 65,2 puntos de 100 posibles, y del puesto 15 al 25 en general entre las organizaciones evaluadas). Según PWYF, la calificación de USAID retrocedió en 2022 como resultado de un menor desempeño en los cinco componentes de su Índice de Transparencia de la Ayuda (Publish What You Fund, 2020, 2022).

¹⁷ Honig y Weaver, «A Race to the Top?», 604.

¹⁸ USAID, «USAID Open Government Plan v4.0».

¹⁹ International Aid Transparency Initiative, «USAID Becomes Separate IATI Publisher». En comparación, el MCC comenzó a publicar de forma independiente en la IATI en febrero de 2018, el Ministerio de Asuntos Exteriores, de la Commonwealth y de Desarrollo del Reino Unido en agosto de 2020 y el Departamento de Estado de Estados Unidos, en enero de 2023.

Gráfico 2. **Valor de USAID en el Índice de Transparencia de la Ayuda:
2013-2022**



Nota (*): PWYF actualizó la metodología del Índice de Transparencia de la Ayuda entre 2018 y 2020, teniendo en cuenta los dos tipos de números en el eje-y.

Fuente: Publish What You Fund (n.d.-b).

El ATI, como cualquier índice, se compone de múltiples indicadores, algunos más relevantes que otros para el desarrollo local. USAID recibe puntuaciones altas en la categoría del ATI de «Unificación de datos de desarrollo», un indicador técnico que interesa principalmente a los analistas de datos globales. Por el contrario, los indicadores del ATI muestran que USAID se queda corta en la publicación de las categorías de información que más interesan a los analistas políticos y socios del país, como los presupuestos de los proyectos nacionales y los documentos clave relacionados con el rendimiento de los proyectos (informes y evaluaciones de referencia, intermedios y finales). Cuando USAID publica documentos sobre resultados, incluye detalles y resultados de los proyectos, aunque rara vez revela información sobre las cuantías presupuestales y patrones de gasto. Los informes y evaluaciones de proyectos de USAID, cuando están disponibles, también se publican en sitios web independientes de las descripciones de proyectos de USAID. Los datos publicados sobre los proyectos de USAID también incluyen poca información subnacio-

nal, lo que también contribuyó a la caída en 2022 de las calificaciones del ATI²⁰.

La divulgación pública de los datos de los proyectos por parte de USAID no está diseñada para permitir a los ciudadanos (o a los funcionarios del gobierno) de los países receptores seguir la pista del dinero. Seguir el dinero a menudo requiere cruzar diferentes fuentes de datos, pero, incluso entonces, la entrega completa de la financiación es difícil de reconstruir. En 2018, un informe de Oxfam sobre «seguir el dinero» solo pudo rastrear el 7 % de la financiación de USAID que llegaba a Ghana utilizando datos de IATI²¹. En la siguiente sección se ofrece una visión general de las tendencias de localización, seguida de una aplicación de herramientas de gobierno abierto para poner de relieve el proceso en Colombia.

LOCALIZACIÓN DE LA AYUDA: INICIATIVAS DE USAID

Durante la misma ola de iniciativas internacionales de transparencia que incluyeron IATI y la Alianza para el Gobierno Abierto, USAID inició una agenda de reforma llamada «USAID Forward» en 2010, con un enfoque en el fortalecimiento de los socios locales a través del desarrollo de capacidades, el monitoreo conjunto de programas y capacitaciones sobre cómo trabajar mejor con USAID²². Tras un modesto progreso, la política se invirtió a partir de 2016. La localización pasó aparentemente a un segundo plano en USAID hasta noviembre de 2021, cuando la administradora de USAID Samantha Power estableció los ambiciosos objetivos de localización mencionados anteriormente²³. En marzo de 2023, USAID también anunció una nueva Estrategia de Adquisición y Asistencia para abordar algunas de las limitaciones institucionales internas que dificultan el cumplimiento de estos objetivos²⁴.

²⁰ Publish What You Fund, «United States Agency for International Development (USAID)».

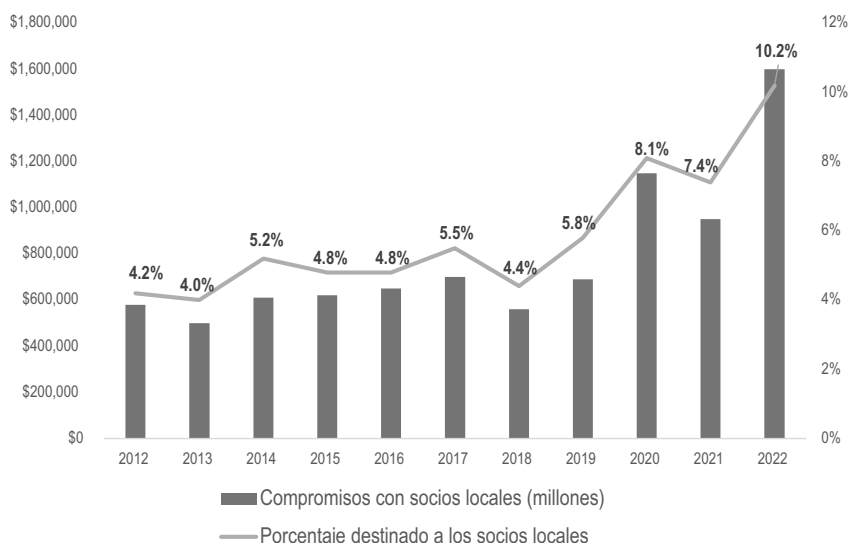
²¹ Parrish, Cohen, y Mekuria, «Tracing US Development Flows»; Parrish, Cohen, and Mekuria, «Follow the Money: Using International Aid Transparency Initiative Data to Trace Development Aid Flows to Their End Use».

²² Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID), «USAID Forward | Archive».

²³ Power, «A New Vision for Global Development».

²⁴ Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID), «USAID Acquisition & Assistance Strategy»; United States Agency for International Development, «Key Performance Indicators: Direct Acquisition & Assistance Funding for Localization».

Gráfico 3. Financiación local directa de USAID a lo largo del tiempo, compromisos de financiación y porcentaje



Leyenda: «Obligations to local partners (millions)» significa «Compromisos con socios locales (millones)» y «Percentage to local partners» significa «Porcentaje destinado a los socios locales».

Fuente: Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional, «Hacia un Modelo de Desarrollo Dirigido Localmente» (Washington D.C.: Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional, julio 2023), 6.

USAID ha reconocido que avanza lentamente hacia sus propios objetivos de localización, ya que sólo el 10,2 % de su compromiso total de financiación se destinará directamente a organizaciones nacionales en 2022 (véase el Gráfico 3)²⁵. El informe de progreso de USAID también reveló marcadas diferencias en los países y sectores que reciben las mayores cantidades de financiación local directa. Los países africanos recibieron una media del 23,8 % de financiación local directa en 2022, mientras que América Latina y el Caribe se situó muy por debajo, con un 13,2 % (frente al 14 % del año anterior). En algunos países, la proporción de financiación local disminuyó en lugar de aumentar entre 2021 y 2022 (p. ej., México, Filipinas y Colombia), lo que sugiere un alto grado de autonomía en las oficinas de USAID a nivel nacional. Los avances hacia la localización también variaron significativamente entre sectores. La financiación de USAID para la salud, su mayor sector, tuvo una cuota del

²⁵ Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID), «Moving Toward a Model of Locally Led Development».

20 % del total de compromisos de financiación destinados a organizaciones locales, mientras que las organizaciones locales recibieron alrededor del 6 % de la ayuda en cada uno de los sectores denominados «Paz y Seguridad» y «Democracia, Derechos Humanos y Gobernanza»²⁶.

Las cuestiones técnicas influyen en la forma de evaluar las tendencias de localización. Lo que se considera «local» dicta cómo se calculan las cifras de localización. La convención para calcular las cuotas de localización consiste en dividir el valor total de la financiación directa a los socios nacionales (numerador) por un conjunto específico de fondos totales para proyectos en un año determinado (denominador). Una complicación para esta métrica es que diferentes organizaciones oficiales y no gubernamentales utilizan distintas definiciones de «local»²⁷. Estas diferencias no son meramente académicas, ya que cambiar la metodología puede suponer millones de dólares y múltiples puntos porcentuales de diferencia en las cifras finales de financiación.

Desde un punto de vista técnico, PWYF utiliza criterios más estrictos que USAID. Tilley y Jenkins (2023) estiman cómo USAID calcula los porcentajes de financiación nacional directa y ofrecen un método alternativo que establece un criterio más detallado sobre qué tipos de organizaciones cuentan como «locales», en concreto, no incluye las sucursales de entidades internacionales en el numerador. Junto con este criterio, PWYF también incluye en el denominador la financiación a proyectos multilaterales, de programas globales, de agencias de la ONU, redactados o desconocidos²⁸. USAID no incluye fondos de estas cinco cuentas, y ninguno de los dos métodos tiene en cuenta la financiación entre gobiernos²⁹.

Las diferencias entre estos métodos suelen dar lugar a que las cifras de USAID para la localización sean varios puntos porcentuales más elevadas (a menudo representan millones de dólares) que las cifras correspondientes de PWYF. El estudio de PWYF sobre las tendencias de localización en diez países entre 2019 y 2021 informa de una media de solo el 5,7 % (véase la Figura 3), inferior a la media general comunicada por USAID³⁰. Los analistas

²⁶ Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID), 7.

²⁷ Saldinger, «As USAID Looks to Define “Local”, Here’s Where It Can Start».

²⁸ Tilley y Jenkins, «Metrics Matter: How USAID Counts “Local” Will Have a Big Impact on Funding for Local Partners».

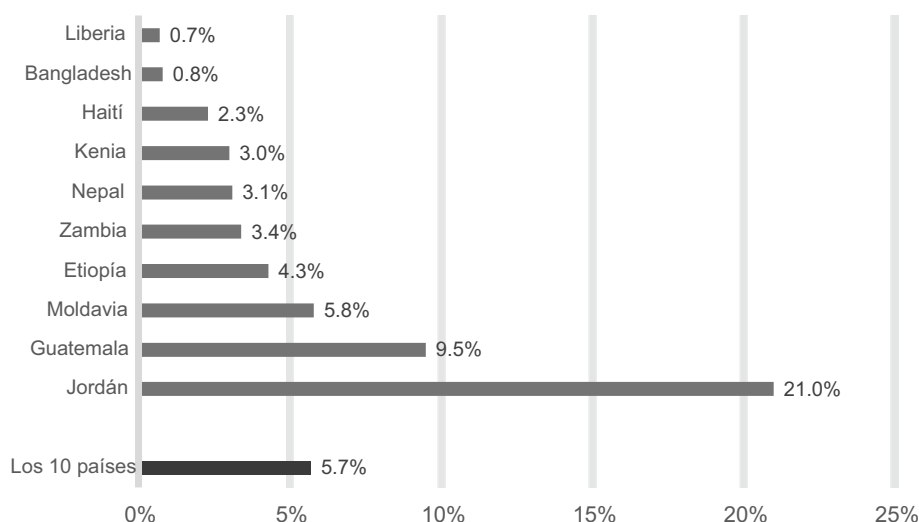
²⁹ Gobierno a Gobierno (G2G) se refiere a la financiación de gobierno a gobierno. A efectos de este estudio, se refiere a la ayuda exterior directa del gobierno estadounidense a organismos oficiales del gobierno colombiano.

³⁰ Tilley y Jenkins, «Metrics Matter: How USAID Counts “Local” Will Have a Big Impact on Funding for Local Partners».

se preguntan si algunas organizaciones consideradas «locales» por USAID son en realidad filiales en el país o derivaciones de contratistas del Norte.

Gráfico 4. Medición por Publish What You Fund de las tendencias de localización de USAID

Proporción de financiación a socios locales en 10 países financiados por USAID
Desembolsos en los ejercicios fiscales estadounidenses de 2019 a 2021 – Enfoque de medición de Publish What You Fund



Nota metodológica: las principales diferencias entre las métricas de PWYF y USAID tienen que ver con el denominador y la definición de lo que se considera «local».

Fuente: Alex Tilley y Elma Jenkins, «Las Métricas Importan: la forma en que USAID cuente lo “local” tendrá un gran impacto en la financiación de los socios locales» (Londres, Reino Unido: Publish What You Fund, marzo de 2023), 15. <https://www.publishwhatyoufund.org/app/uploads/dlm_uploads/2023/02/Metrics-Matter-Full-Research-Paper.pdf>.

El término «local» también es objeto de debate conceptual, lo que refleja la posición de quienes lo utilizan. En el discurso cotidiano, la idea de «local» es ambigua, donde «lo sabes cuando lo ves». El término suele referirse a una zona pequeña, ya sea para una consulta comunitaria o para administrar una inyección anestésica. Pensemos en el término «localidad». Pero el significado de «pequeño» varía mucho, ya que la postura que defiendas depende de la posición en que te encuentres. En el ámbito de la gobernanza, «gobierno local» suele referirse a los niveles subnacionales de gobierno, aunque éstos pueden no ser tan pequeños. En México, por ejemplo, «local» se refiere tanto a los

gobiernos municipales como a los estatales, a pesar de que varios estados tienen poblaciones comparables a países centroamericanos enteros. El uso del término «local» en México tiende a reflejar un punto de vista centrado en la capital para referirse a todos los demás niveles de gobierno; sin embargo, incluso en una gran metrópolis como Ciudad de México, la gente se refiere a su gobierno como «local». Mientras tanto, la idea de «local» tiene múltiples capas. Desde la perspectiva de la capital de un estado, «local» puede referirse a otros municipios más pequeños. Desde la perspectiva de un distrito o centro municipal, las comunidades periféricas más pequeñas se consideran a su vez locales (y se denominan «localidades»). En cambio, si se pasa al ámbito internacional, los responsables políticos de Washington D.C., o Londres suelen utilizar el término «local» para referirse a países enteros. Dentro de USAID, uno de los términos burocráticos más utilizados para referirse a sus contratistas es el de «socio ejecutor», que implica que su papel consiste simplemente en llevar a cabo la agenda de USAID y, por tanto, entra en tensión con la implicación de que «dirigido localmente» implicará un reparto significativo del poder sobre las agendas. En resumen, la idea de lo local es inherentemente relativa e implícitamente jerárquica³¹.

TENDENCIAS DE LA AYUDA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE A COLOMBIA

La aplicación de una perspectiva de gobierno abierto a la ayuda exterior estadounidense es especialmente significativa debido al legado histórico del papel del gobierno estadounidense en América Latina. El análisis de la política actual de USAID, centrada en la localización y el desarrollo local, debe tener en cuenta el largo legado de geopolítica y secretismo que ha rodeado el papel de Estados Unidos. Durante la Guerra Fría, las bien documentadas intervenciones del gobierno estadounidense para derrocar gobiernos elegidos democráticamente, como en Guatemala (1954) y Chile (1970 y 1973), combinaron acciones tanto manifiestas como encubiertas, que arrojaron una larga sombra sobre los esfuerzos humanitarios y de desarrollo. En la década de 1960, la Alianza para el Progreso del gobierno estadounidense combinó el apoyo político y económico a las reformas sociales y políticas moderadas con esfuerzos específicos para debilitar los desafíos más radicales a las élites dominantes. Durante la década de 1980, los críticos de la intervención militar y política del gobierno estadounidense en América Central expusieron múltiples dimen-

³¹ Este párrafo se inspira en Fox, «Accountability Keywords», 78.

siones de la «guerra blanda» que la acompañaba³². Analistas independientes han documentado los ganadores y perdedores de la ayuda estadounidense categorizada como humanitaria³³. Por ejemplo, la «ayuda alimentaria» del gobierno estadounidense se denomina oficialmente «humanitaria», pero esta política se ha visto influenciada durante mucho tiempo por intereses económicos nacionales (como los de los agricultores comerciales y la industria naviera), al tiempo que ha socavado la producción nacional de alimentos en los países receptores. En este contexto geopolítico, las descripciones oficiales de los objetivos e impactos de la ayuda al desarrollo del gobierno estadounidense no pueden tomarse al pie de la letra.

A pesar del final de la Guerra Fría, en 2000 el Plan Colombia continuó con la pauta de combinar la ayuda militar, policial, de desarrollo económico y humanitaria, bajo el doble paraguas de la guerra contra las drogas y la guerra contra el terrorismo (especialmente tras los atentados del 11 de septiembre del 2001). El ejército y la policía colombianos colaboraron con las fuerzas paramilitares en una represión intensiva, bien documentada y a gran escala, y en el desplazamiento forzado de civiles. El Plan Colombia incluso presupuestó ayuda humanitaria para los civiles que se esperaba fueran desplazados por esa política³⁴. En nombre del desarrollo económico local, los fondos de USAID llegaron a grupos paramilitares de fachada, como empresas de aceite de palma asociadas al desplazamiento forzado de pequeños propietarios³⁵. Este legado subraya la importancia de elevar los estándares de gobierno abierto para permitir un control independiente de los flujos de ayuda internacional, idealmente en tiempo real, no sólo retrospectivamente.

Durante las dos últimas décadas, el volumen de la ayuda estadounidense a Colombia fue, con diferencia, el mayor de América Latina, debido a la financiación del ejército y la policía. Entre las élites políticas estadounidenses, existía un consenso bipartidista para respaldar las campañas contra la insurgencia y contra el narcotráfico del gobierno colombiano. Dentro de Estados Unidos, los periodistas de investigación utilizaron herramientas de transparencia para revelar donaciones de campaña de empresas fabricantes de helicópteros a legisladores nacionales que abogaban por la «ayuda» y la venta de armas al ejército colombiano (tanto del partido republicano como el demócrata)³⁶.

³² Barry y Preusch, *The Soft War*, 1988.

³³ Garst y Barry, *Feeding the Crisis*.

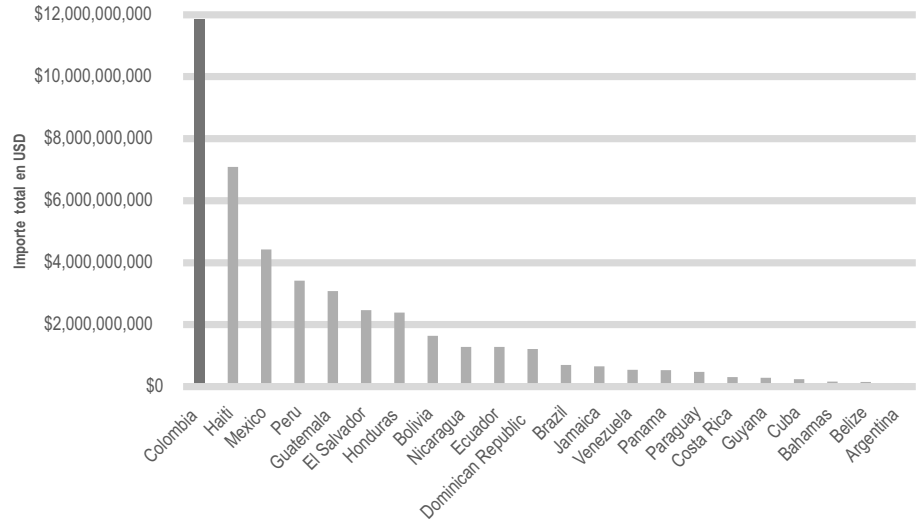
³⁴ Lindsay-Poland, *Plan Colombia*.

³⁵ Ballvé, «The Dark Side of Plan Colombia»; Ballvé, *The Frontier Effect*.

³⁶ Un general colombiano se quejó más tarde de que el 90 % de la ayuda militar de estadounidense se gastaba en EE.UU. Lindsay-Poland, *Plan Colombia*; Véase también, Bartilow, *Drug War Pathologies*; Angelo, *From Peril to Partnership*.

Los flujos de ayuda civil al desarrollo de Estados Unidos a Colombia fueron también los mayores de la región. La media anual de 538 millones de dólares de ayuda a Colombia representó el 26,6 % de toda la financiación específica a un país en América Latina y el Caribe entre 2001 y 2022 (véase el Gráfico 5). Sin embargo, el objetivo principal de la ayuda estadounidense cambió durante este período. La administración Obama proporcionó apoyo tanto diplomático como económico al proceso de paz. Hasta 2023, se calcula que Estados Unidos ha aportado 1.500 millones de dólares para financiar la implementación de los Acuerdos de Paz³⁷.

Gráfico 5. Desembolsos de USAID para América Latina y el Caribe: 2001-2022³⁸



Nota: Las cifras del gráfico representan la financiación total de USAID para cada país entre 2001 y 2023, los únicos años para los que ForeignAssistance.gov publica actualmente datos de desembolsos.

Fuente: ForeignAssistance.gov («Datos – Consulta» Colombia, consultado el 19 de septiembre de 2023).

³⁷ Departamento de Estado de Estados Unidos, «U.S. Relations With Colombia».

³⁸ A efectos visuales, sólo se presentan en el gráfico los países que reciben más de 100 millones de dólares en el período de tiempo indicado. «Datos – Consulta».

El gobierno estadounidense sigue considerando a Colombia un socio estratégico fundamental para la seguridad y el comercio en el hemisferio occidental³⁹. Durante dos décadas, los flujos de ayuda de EE.UU. han priorizado el apoyo militar y policial sobre la financiación más amplia del desarrollo en una proporción de casi de 2 a 1 (véase el Gráfico 6). Isacson (2023), analista de la organización independiente de derechos humanos del Washington Office on Latin America (WOLA), ha elaborado minuciosamente estimaciones de la financiación militar y policial de EE.UU. a Colombia a partir de múltiples fuentes debido a la falta de transparencia en la financiación (las revelaciones de financiación del Departamento de Defensa a menudo «no se comunican» o son «parciales o incompletas» a lo largo de los años)⁴⁰.

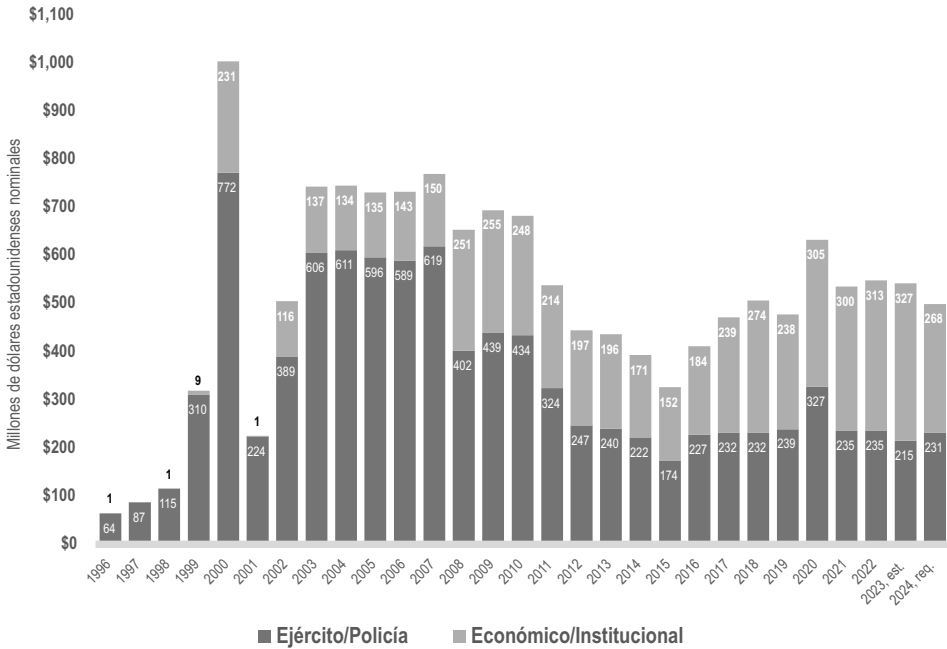
Desde el inicio del Plan Colombia en 2000 hasta el inicio del Acuerdo de Paz en 2016, la financiación militar y policial por parte de EE.UU. fue mayor que la financiación económica e institucional de todos los años —en varios años, cuatro veces más—⁴¹. La financiación militar y policial alcanzó su nivel más bajo en dieciséis años, con 174 millones de dólares, en 2015, pero aumentó ligeramente en los años siguientes. De hecho, el 66 % de la solicitud de presupuesto presidencial para Colombia en 2021 se destinó a ayuda relacionada con la seguridad (elaborada durante la administración Trump). Durante la administración Biden, la propuesta de presupuesto presidencial anual para la financiación de la seguridad de Colombia se redujo al 52 % en 2022, al 49 % en 2023 y al 47 % en 2024. Entre 2016 y 2023, las estimaciones de Isacson corresponden aproximadamente con estas cifras al mostrar casi una paridad entre la ayuda económica/institucional y la financiación para las fuerzas armadas y la policía, con una cantidad ligeramente superior destinada a los sectores civiles. Sin embargo, sin una divulgación proactiva más completa y actualizada de las tendencias de financiación militar, cualquier estimación externa debe considerarse provisional.

³⁹ Arjona, Hernández, y Trujillo, «El potencial sin explotar de la asociación entre EE.UU. y Colombia: creación de un plan modernizado para la relación bilateral»; Biden y Petro, «Declaraciones del Presidente Biden y del Presidente Gustavo Petro de Colombia antes de la reunión bilateral».

⁴⁰ Isacson, «U.S. Aid to Colombia»; «Acerca de – Estatus». Exacto a fecha 18 de octubre de 2023. Para más información, véase la liga «solidez de los informes por año». El CIP Security Monitor es otra organización que publica de forma independiente estimaciones de la financiación militar estadounidense. Al igual que Isacson, el CIP utiliza múltiples fuentes para elaborar sus cifras debido a la falta de cifras oficiales coherentes sobre financiación militar y policial.

⁴¹ Isacson, «U.S. Aid to Colombia».

Gráfico 6. Ayuda estadounidense a Colombia



Leyenda: «Millions of Nominal U.S. Dollars» significa «Millones de dólares estadounidenses nominales», «Military/Police» significa «Ejército/Policia» y «Economic/Institutional» significa «Económico/Institucional».

Fuente: Adam Isacson, «Ayuda estadounidense a Colombia», Washington Office on Latin America – Paz en Colombia, 4 de abril, 2023, <<https://colombiapeace.org/u-s-aid-to-colombia/>>.

LA PERSPECTIVA DE GOBIERNO ABIERTO SOBRE LA AYUDA ESTADOUNIDENSE A COLOMBIA: DISPONIBILIDAD, ACCESIBILIDAD Y LEGIBILIDAD

Este proyecto comenzó centrándose en la ayuda exterior general de EE.UU. a Colombia para evaluar las tendencias históricas de financiación y el progreso actual de la localización. Pronto nos dimos cuenta de que el proceso de obtención de datos relevantes para analizar la financiación distaba mucho de ser intuitivo, como se señaló anteriormente en la reconstrucción de Isacson de las tendencias de financiación militar y policial. En consecuencia, descubrimos que una perspectiva de gobierno abierto podría aportar información a la agenda de localización identificando tanto los puntos fuertes como las limitaciones que conlleva el acceso a los datos oficiales. Durante nuestra investigación,

surgieron tres cuestiones técnicas que son relevantes para informar un enfoque centrado en el usuario.

En primer lugar, ¿qué datos están **disponibles**? Esta pregunta puede ser abierta, dado que las partes interesadas pueden desconocer el alcance de lo que se publica o pueden buscar datos no disponibles públicamente. Nuestro principal interés se centraba en la financiación de la ayuda exterior estadounidense para evaluar las tendencias cronológicas por organismo estadounidense, las prioridades de financiación relativas y la financiación de proyectos específicos por socio ejecutor (contratista). Descubrimos que los datos básicos sobre la financiación de la ayuda estadounidense a Colombia están ampliamente disponibles, aunque se requiere un conocimiento técnico para construir una imagen más completa de las cifras reales de los proyectos y para interpretar las prioridades (e incluso entonces, siguen existiendo algunos problemas).

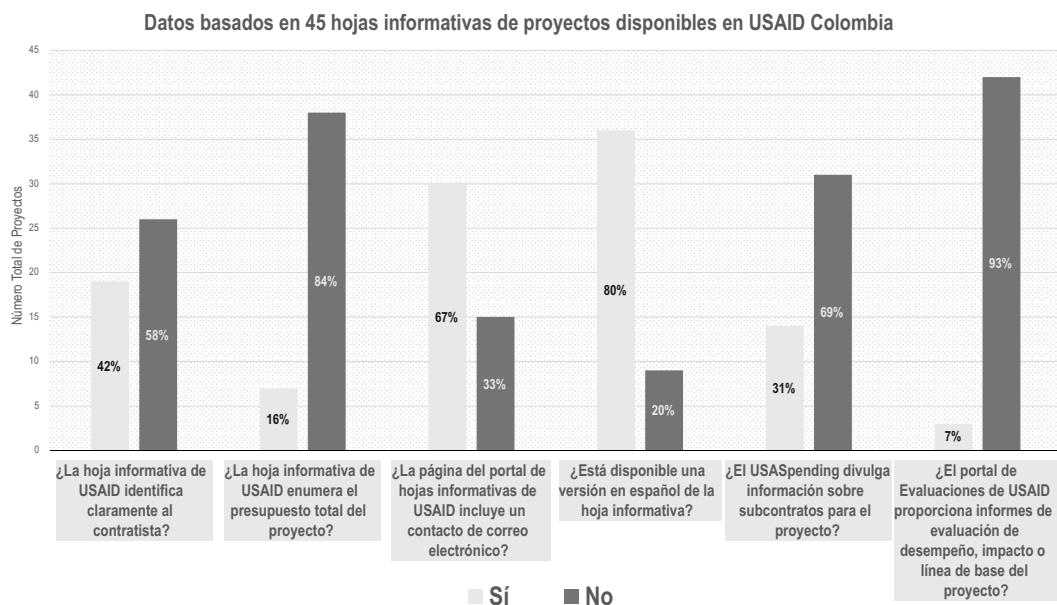
En segundo lugar, ¿hasta qué punto son **accesibles** los datos públicos sobre ayuda exterior? Esta pregunta se refiere al grado de dificultad que tienen las partes interesadas para obtener los datos pertinentes. Se podría pensar en un continuo en el que los datos muy accesibles estarían ubicados en un sitio de fácil navegación y centralizados, los datos algo accesibles estarían repartidos en varios sitios que requieren cierta competencia técnica, y los datos menos accesibles se proporcionarían únicamente a través de sitios obsoletos y bizantinos, solicitudes directas al gobierno o revisión en persona. En el caso de la ayuda exterior de EE.UU. a Colombia, descubrimos que había una gran cantidad de datos disponibles, pero que para acceder a ellos era necesario tener conocimientos técnicos y, a veces, saber dónde buscar.

Debido a esta fragmentación de las fuentes de datos oficiales, para obtener una imagen más completa de un solo proyecto de USAID fue necesario acceder al menos a cinco sitios diferentes. El sitio web de la misión de USAID en Colombia ofrece fichas descriptivas de proyectos individuales, pero a menudo falta información sobre sus presupuestos totales. Al analizar las 45 fichas únicas de proyectos de USAID Colombia⁴², descubrimos que sólo el 16 % incluía el presupuesto total del proyecto (véase el Gráfico 7). Los totales anuales de financiación están disponibles en [ForeignAssistance.gov](https://www.foreignassistance.gov), pero los datos de subvención se encuentran en un sitio separado llamado [USASpending.gov](https://www.usaspending.gov). Las descripciones de los proyectos ofrecen un texto sencillo con detalles básicos, aunque más del 80 % están disponibles en español además de en inglés. La mayoría de las fichas de los proyectos ni siquiera nombran al con-

⁴² Actualizado en agosto de 2023. El número total de hojas informativas de proyectos que aparecen en cualquier sitio de misión de USAID está sujeto a cambios.

tratista, lo que sugiere que la idea de «dirigido localmente» es sólo por invitación. En algunos casos, los contratistas crean sitios dedicados a su proyecto, pero los enlaces a estas páginas no siempre son fáciles de encontrar. La participación pública informada con USAID y sus contratistas también se ve limitada por la pequeña fracción de proyectos que se evalúan de forma independiente, agravada por el difícil acceso a las evaluaciones disponibles. Algunas evaluaciones de proyectos se encuentran en el escueto USAID Evaluations Dashboard (Panel de Evaluaciones de USAID) o en el más antiguo USAID Development Clearing House (Centro de Intercambio de Información sobre Desarrollo de USAID), pero en ambos sitios existen lagunas en la cobertura.

Gráfico 7. **Indicadores de gobierno abierto: fichas técnicas de Proyectos de USAID en Colombia**



Fuente: «USAID Colombia», «USASpending.Gov» y «Evaluations at USAID Dashboard».

En **tercer** lugar, ¿hasta qué punto son claros los datos? El mundo de la ayuda exterior y la financiación del desarrollo está repleto de acrónimos, jerga y terminología que a veces pueden resultar impenetrables para los observadores externos. Cuando las partes interesadas han obtenido los datos pertinentes, ¿pueden interpretarlos razonablemente? La mayoría de los datos sobre finan-

ciación de la ayuda exterior estadounidense sólo están disponibles en inglés, mientras que muchos sitios web de las misiones de USAID ofrecen información en los idiomas locales. Varios sitios de financiación ofrecen glosarios para ayudar a interpretar términos técnicos⁴³, pero estos glosarios no siempre son fáciles de navegar y tienen información de seguimiento limitada. Además de la fragmentación de los datos parciales o incompletos en varios sitios, a veces las tendencias básicas de financiación no se explicaban por sí mismas y, por lo tanto, eran difíciles de interpretar. En consecuencia, aplicamos varios métodos de gobierno abierto a los datos de ayuda exterior de EE.UU. para conectar mejor cómo las tendencias actuales de financiación están apoyando la agenda de localización en Colombia. En resumen, se requiere una amplia perspectiva de gobierno abierto que combine múltiples fuentes de datos para obtener una visión integral de los proyectos de USAID.

PRIORIDADES DE FINANCIACIÓN DE EE.UU. EN COLOMBIA: GOBIERNO ABIERTO Y LOCALIZACIÓN

Debido al controvertido legado histórico de la ayuda del gobierno estadounidense a América Latina, los observadores independientes pueden preguntarse cómo *interpretar* los datos reportados, especialmente las categorías para describir los objetivos y sectores. Como se ha señalado anteriormente, el gobierno estadounidense ha utilizado la ayuda humanitaria y al desarrollo civil para complementar la intervención político-militar⁴⁴. En este contexto, cuando una de las principales categorías de la ayuda oficial estadounidense se denomina «Paz y Seguridad», los observadores pueden preguntarse qué parte de esa financiación se destinó a la paz, qué parte a la seguridad y de qué tipo de seguridad se trataba en realidad. Estas preguntas subrayan la importancia de seguir la pista del dinero y desentrañar las categorías oficiales para ver cómo se definen y aplican en la práctica. Por esta razón, volvimos a codificar los datos abiertos del gobierno utilizando criterios independientes para determinar los cambios en la distribución sectorial de la ayuda, en lugar de aceptar las categorías oficiales al pie de la letra.

Analizar y recodificar los datos públicos revela tendencias importantes en la ayuda exterior estadounidense que no estarían disponibles examinando los datos tal y como se presentan oficialmente. En Colombia, la amplia categoría de «Paz y seguridad» contiene proyectos que no siempre persiguen el mismo

⁴³ «Acerca de – Glosario». USASpending.gov también ofrece un glosario accesible en una barra lateral de la página principal del sitio.

⁴⁴ Barry y Preusch, *The Soft War*, 1988.

objetivo⁴⁵, en el contexto de los abusos a civiles por parte del ejército y la policía. Al mismo tiempo, algunos proyectos podrían describirse acertadamente como *tanto de paz* como de seguridad: el desminado humanitario, por ejemplo, que recibió aproximadamente 68 millones de dólares desde el inicio del Acuerdo de Paz⁴⁶. Pero los proyectos centrados en el apoyo a las comunidades afrocolombianas e indígenas vulnerables o en la reintegración de los niños soldados son muy diferentes de las transferencias de material militar y el entrenamiento armamentístico. Cuando se evalúan los datos de desembolsos de Estados Unidos, estos proyectos se suelen incluir en la misma categoría.

Una mirada a toda la ayuda estadounidense a Colombia en 2021 subraya el valor que aportan las agrupaciones ligeramente recodificadas. Al volver a codificar «Paz y Seguridad» en las dos categorías diferentes de «Paz» y «Seguridad»⁴⁷, la financiación de la seguridad sigue siendo mayor que la financiación de la paz, con 142,4 millones de dólares y 126,9 millones de dólares, respectivamente (véase el Gráfico 8). La constatación de que el gasto en seguridad sigue siendo mayor que la financiación de la paz en 2021 es notable, dado el énfasis público del gobierno estadounidense en apoyar el proceso de paz⁴⁸. Además, conviene repetir que estas cifras de seguridad no incluyen la financiación del Departamento de Defensa (DoD). Los datos de la vigencia fiscal (FY) 2021 proporcionan dos partidas etiquetadas como gasto militar relacionadas con el DoD, pero ambas son gestionadas y financiadas por el Departamento de Estado. La ausencia de financiación del DoD publicada en el FY2021 indica que la financiación militar es posiblemente mayor que la analizada aquí.

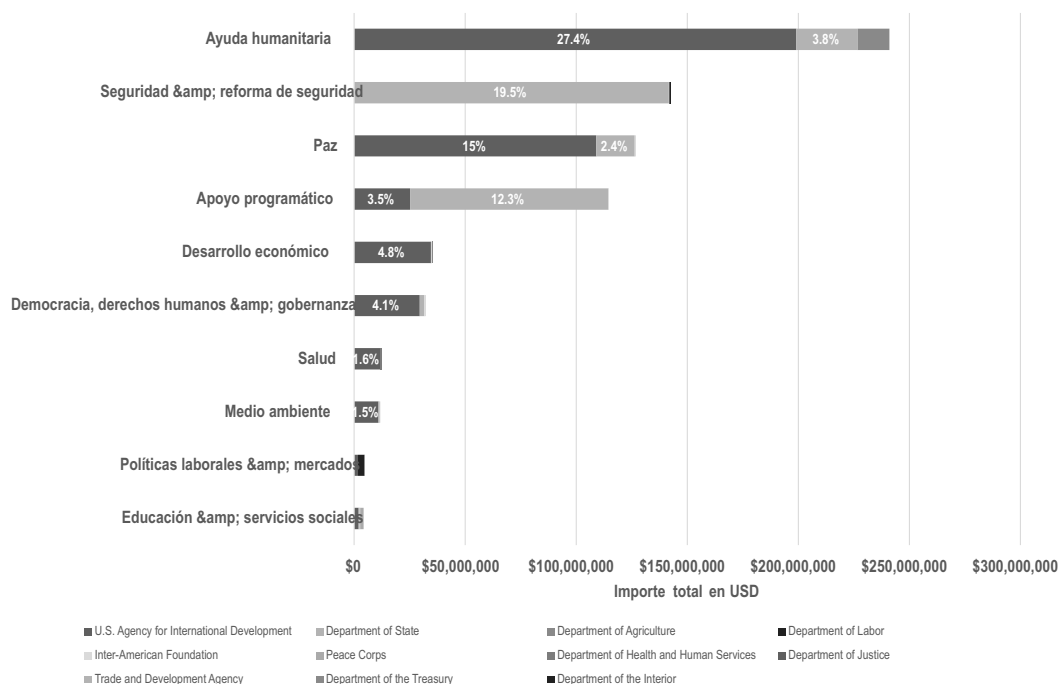
⁴⁵ Isacson, «How Colombia's Lopsided Approach to Security Makes Colombians Less Safe».

⁴⁶ La eficacia de la ayuda al desminado se vio limitada por la prohibición del gobierno estadounidense de financiar a los guerrilleros desmovilizados, cuyos recuerdos sobre el lugar donde se plantaron harían mucho más eficaces los esfuerzos de desminado.

⁴⁷ Los nombres de los sectores estadounidenses diferencian aún más las prioridades con mayor especificidad que los nombres de las categorías estadounidenses. Una complicación para evaluar «Paz y Seguridad» primero a nivel de Categoría y luego a nivel de Sector es que hay un Sector llamado «Paz y Seguridad – General» con totales de financiación sustanciales. Además, la vinculación de los flujos de financiación sectoriales con cada categoría requiere conocimientos técnicos. En la actualidad no existe un método oficial para evaluar claramente la financiación relativa a los proyectos relacionados con la paz y los relacionados con la seguridad. Véase el apéndice de este capítulo para el esquema de codificación y las justificaciones aquí, <<https://docs.google.com/presentation/d/1yzwGQVNrVvn-HQ9iLiZ7bNqDiq0CzSN3/edit?usp=sharing&ouid=105102930032627727351&rtopof=true&sd=true>>.

⁴⁸ Para una perspectiva oficial del gobierno, véase Departamento de Estado de EE.UU., «Relación entre EEUU y Colombia».

**Gráfico 8. Asistencia de Estados Unidos a Colombia – Tendencias sectoriales:
año fiscal 2021⁴⁹**



Fuente: ForeignAssistance.gov («Desembolsos» – Colombia; consultado el 15 de octubre de 2023).

Un proceso de recodificación más preciso puede ayudar a examinar las prioridades de financiación de organismos específicos, aunque algunos organismos pueden proporcionar datos más susceptibles de recodificación que otros. Por ejemplo, al examinar los datos del Departamento de Estado, la escasez de información transparente sobre la financiación de grandes proyectos dificulta

⁴⁹ Este análisis utiliza criterios independientes, basados en la categoría y el sector oficiales de Estados Unidos, para diferenciar el gasto sectorial y hacer que los pesos relativos sean más visibles para los no especialistas. Por ejemplo, «Paz y Seguridad» se desglosó en paz y seguridad. «Paz» incluye explícitamente proyectos de educación relacionados con la paz, proyectos de tierra y medio ambiente en zonas afectadas por conflictos destinados a fomentar la paz, y proyectos de desminado, entre otros. El Año Fiscal 2021 es el año más reciente en el que ForeignAssistance.gov proporciona información completa sobre las agencias no militares en Colombia. «Datos – Consulta».

la codificación interanual⁵⁰. Sin embargo, algunos datos del Departamento de Estado son extremadamente detallados y ofrecen detalles como nueve partidas separadas para el mismo plan de telefonía móvil⁵¹. La codificación de miles de líneas de datos que cubren pequeños importes de reembolso para agentes que completan tareas específicas de un proyecto presenta claros retos para la coherencia de la codificación. En consecuencia, la recodificación exhaustiva suele requerir cierto nivel de detalle en los datos descriptivos para permitir un esquema de codificación que capte los objetivos de un proyecto determinado y totales de financiación más amplios que indiquen la coherencia y el compromiso del proyecto año tras año. En resumen, este proceso de divulgación de datos revela «árboles» específicos sin ofrecer una imagen clara del «bosque».

A diferencia del Departamento de Estado, USAID es uno de los organismos estadounidenses que ofrece descripciones de proyectos coherentes y detalladas, que pueden cotejarse con informes y fichas informativas que figuran en otros sitios para obtener una visión preliminar de los objetivos de los proyectos. Tal detalle permite recodificar los datos disponibles públicamente basándose en los objetivos de financiación declarados y en el conocimiento contextual del país para analizar las tendencias de financiación. En el caso de un país como Colombia, resulta útil identificar no sólo una categoría general de «Paz» para contabilizar la financiación de la implementación del Acuerdo de Paz, sino también examinar los *pesos relativos* asignados a la financiación en subcategorías. Estas categorías incluyen, entre otras, la intersección de la paz con la conservación del medio ambiente, el apoyo humanitario y los derechos sobre la tierra.

Otra prioridad importante en Colombia es la inclusión étnica, debido al innovador Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz de 2016⁵². Este capítulo del acuerdo hizo hincapié en la naturaleza transversal del apoyo a los derechos étnicos, para contribuir a abordar las causas subyacentes del conflicto. El gobierno de Estados Unidos reiteró recientemente su compromiso de apoyar

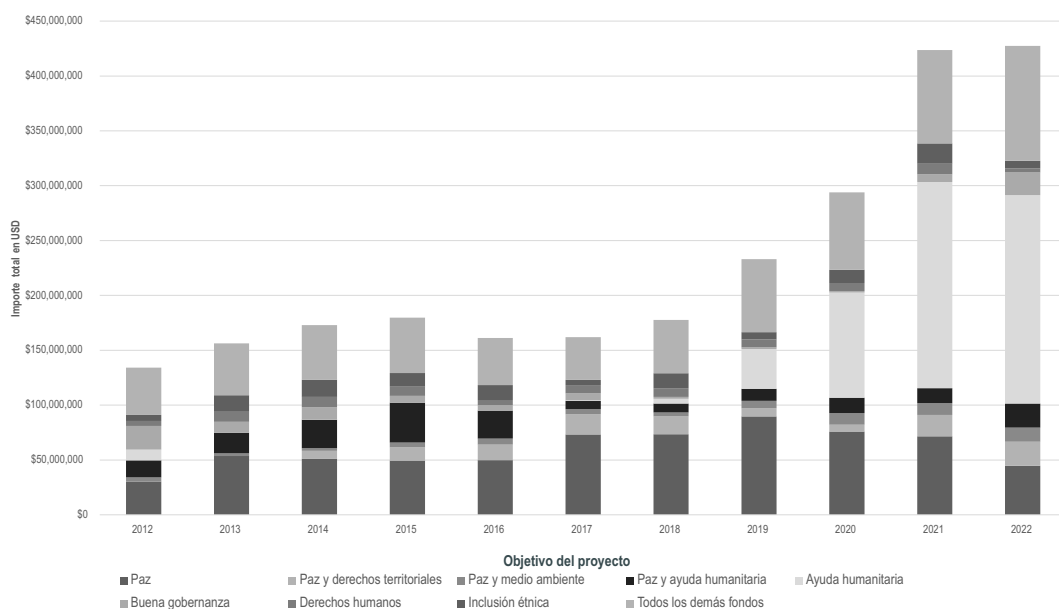
⁵⁰ Por ejemplo, en 2020 la mayor cantidad de fondos del Departamento de Estado se destinó a «Fiscalización internacional de estupefacientes y aplicación de la ley: actividades no especificadas de aplicación de la ley» y en 2021 y 2022 el mayor importe de financiación correspondió a «Bienes, servicios y mantenimiento de operaciones varios del DOS». La naturaleza amplia y ambigua de estas actividades —como ponen de manifiesto los títulos de los proyectos— limita la coherencia de la recodificación.

⁵¹ Las nueve facturas de teléfono móvil figuran como «Número de proyecto de actividad: 1105M065», pero están en líneas contables separadas y contienen valores diferentes. «Datos – Consulta».

⁵² Quiñones Mendoza, «A Cinco Años de la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz en Colombia: un Balance Independiente».

la aplicación del Capítulo Étnico⁵³. Sin embargo, los datos disponibles no permiten identificar de forma coherente los proyectos que contribuyen a la inclusión étnica. USAID codifica este tipo de proyectos bajo diversas categorías oficiales estadounidenses, como «Democracia, Derechos Humanos y Gobernanza», «Paz y Seguridad», «Servicios Humanitarios», «Desarrollo Económico» y «Educación y Servicios Sociales», a veces con diferentes líneas del mismo proyecto. Por lo tanto, para ver el grado en que la ayuda estadounidense apoya en la práctica los proyectos de derechos étnicos es necesario volver a codificar los datos, así como realizar un análisis independiente sobre el terreno de las organizaciones y actividades concretas que se financian en la práctica.

Gráfico 9. Objetivos principales de los proyectos de USAID en Colombia: vigencia fiscal 2012-2022



Fuente: ForeignAssistance.gov («Desembolsos» – Colombia; consultado el 31 de mayo de 2023. Los datos públicos no están completos para el ejercicio 2022.

⁵³ US Embassy Bogotá [@USEmbassyBogota], «#UnidosconColombia co❤us El apoyo de Estados Unidos al Acuerdo de Paz es inquebrantable. Desde 2016, hemos destinado más de 1,5 billones de dólares para su implementación y el año pasado nos convertimos en el primer acompañante internacional del Capítulo Étnico». <<https://t.co/iXDNVqkEKs>>.

Nuestra novedosa recodificación de los desembolsos públicos de USAID a Colombia entre 2012 y 2022 revela varias tendencias importantes⁵⁴. En primer lugar, la proporción de ayuda a la buena gobernanza y los derechos humanos destaca por su pequeño tamaño en comparación con otras categorías. La lucha contra la corrupción y la reforma de la buena gobernanza representan el 5 % del presupuesto total de USAID Colombia entre 2012 y 2022. Los proyectos de derechos humanos recibieron incluso menos financiación en promedio que la buena gobernanza entre 2012 y 2022, con 7,3 millones de dólares al año. Estas dos categorías son las que más preocupan a los defensores de los derechos humanos, que piden más financiación si Estados Unidos quiere comprometerse de verdad a fomentar la paz⁵⁵.

La evaluación independiente de las diferentes categorías de ayuda también muestra un progreso desigual en la financiación de la inclusión étnica. La ayuda relacionada con la inclusión étnica descendió anualmente de 11,8 millones de dólares entre 2012 y 2015 a 11,5 millones de dólares entre 2016 y 2021, aunque la financiación total aumentó a 18 millones de dólares en 2021. Si bien el aumento de 2021 indica que la inclusión étnica se está convirtiendo en una mayor prioridad de financiación, en consonancia con la retórica pública de USAID y con los llamamientos de los grupos de derechos humanos, un total parcialmente notificado de 7 millones de dólares para proyectos de inclusión étnica en 2022 merece atención y seguimiento para garantizar que la financiación en efecto se esté destinando a la población objetivo. Sin una nueva codificación de las categorías de datos oficiales, los cambios —y el relativo estancamiento— en este ámbito prioritario serían invisibles.

Por último, la ayuda humanitaria del gobierno estadounidense a Colombia creció rápidamente en respuesta a la migración venezolana, representando el 44 % de todos los desembolsos de USAID en 2021 y 2022. El contratista de la ayuda humanitaria fue el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas, que recibió más de 180 millones de dólares en los dos años. Aunque gran parte de la ayuda se destinó a apoyar a colombianos y venezolanos en Colombia, se ha informado de que algunos de los fondos se han enviado para apoyar a venezolanos en Venezuela. Aunque el PMA facilita datos públicos sobre sus proyectos, no es claro si la ayuda de este proyecto está cruzando la frontera, ni en qué medida.

⁵⁴ Véase el apéndice de este capítulo para el esquema de codificación y las justificaciones aquí, Hallock, «Open Government and US Development Cooperation in Colombia».

⁵⁵ WOLA, «Carta de adhesión de la organización a los miembros de las Subcomisiones de Estado y de Operaciones Exteriores de la Cámara de Representantes y del Senado», 15 de agosto, 2023.

La recodificación independiente de los datos oficiales también puede proporcionar más información sobre qué organizaciones nacionales reciben financiación para áreas de proyectos específicas. En Colombia, USAID financia organizaciones nacionales de muy diversa índole, desde organizaciones comunitarias de la sociedad civil y organizaciones de apoyo a desplazados hasta empresas de desarrollo económico orientadas al sector privado. Por ejemplo, parte del apoyo de USAID a la inclusión étnica incluye la financiación directa de la organización nacional de la sociedad civil como la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES)⁵⁶. A nivel regional, el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (COCOMACIA) es una organización de amplia base compuesta por 124 Consejos Comunitarios locales que defienden los derechos territoriales y las prácticas de desarrollo local en Chocó y Antioquia⁵⁷.

Al mismo tiempo que USAID diversifica las organizaciones que apoya directamente, la agencia aun sostiene su énfasis tradicional en el financiamiento de fundaciones y consultoras asociadas con el sector privado, bajo la rúbrica del desarrollo económico. Su agenda de localización pretende reforzar a los actores locales y mejorar la capacidad local, pero esta diversidad de organizaciones financiadas subraya la variación entre las estrategias de desarrollo que caben bajo el rubro de la localización. Para determinar las aportaciones de estas organizaciones financiadas al desarrollo, hace falta mucho más que un análisis de los datos abiertos. Sólo la investigación de campo independiente podrá identificar el impacto de la cooperación internacional en el terreno.

PROYECTOS EMBLEMÁTICOS DE USAID COLOMBIA

Para aquellos usuarios interesados en conocer los datos públicos más importantes sobre proyectos individuales financiados con recursos de USAID, es necesario que consulten distintos portales oficiales del gobierno estadounidense ya que no toda la información se encuentra centralizada en un mismo sitio, y en ocasiones, consultar las páginas de Internet de los contratistas. Para tener una visión del conjunto de cada proyecto, los usuarios necesitan conocimiento previo de la fragmentación de las fuentes de información, así como dónde buscar los datos. Además, la triangulación entre sitios no puede colmar las lagunas que dejan los datos no publicados⁵⁸. Los datos sobre presupuestos

⁵⁶ AFRODES, «Nuestra Misión».

⁵⁷ COCOMACIA, «Quiénes somos».

⁵⁸ Unlock Aid, «Follow the Money: U.S. Global Development Spending».

y gastos permanecen en gran medida ocultos al público e informes sobre la implementación de los proyectos son muy escasos y de difícil acceso.

Este ejercicio pretende juntar los puntos para elaborar perfiles de proyectos y así mostrar los puntos fuertes y débiles de los datos disponibles al público sobre diferentes aspectos de la financiación del Acuerdo de Paz de USAID a Colombia. Los tres proyectos que se examinan a continuación abordan diferentes componentes del proceso de paz que se entrecruzan, como la restitución de tierras, la inclusión étnica, y las instituciones judiciales. La transversalidad de los objetivos de estos proyectos subraya la necesidad de disponer de datos oportunos y transparentes para la participación informada de las organizaciones civiles y sociales relevantes. Los perfiles de los proyectos que se presentan a continuación, reúnen fuentes dispares de información pública para poner de relieve que la información crítica no es fácilmente accesible y no está completa.

Tabla 1. Indicadores de Gobierno Abierto para Proyectos Emblemáticos de USAID Colombia

	¿La hoja informativa de USAID identifica claramente al contratista?	¿La hoja informativa de USAID enumera el presupuesto total del proyecto?	¿La página del portal de hojas informativas de USAID incluye un contacto de correo electrónico?	¿Está disponible una versión en español de la hoja informativa?	¿El USASpending divulga información sobre subcontratos para el proyecto?	¿El portal de Evaluaciones de USAID proporciona informes del proyecto?
Nuestra Tierra Próspera	No	No	Sí	Sí	Sí	No
Juntanza Étnica	No	No	Sí	Sí	Sí	No
Justicia Inclusiva	No	No	Sí	Sí	No	No

NUESTRA TIERRA PRÓSPERA

El proyecto Nuestra Tierra Próspera está diseñado para «mejorar las condiciones de los hogares rurales y responder a los compromisos de los acuerdos de paz, relacionados con la capacidad institucional y la gobernanza de la tierra»⁵⁹. Éste se financia en el marco de un contrato multinacional de USAID denominado Fortalecimiento de los Derechos de Tenencia y de los Recursos II (STARR II)⁶⁰. Nuestra Tierra Próspera, el proyecto STARR II específico de Colombia, no está etiquetado de forma coherente en los sitios oficiales del gobierno, lo que significa que el total de financiación puede ser difícil de encontrar en diferentes bases de datos y requieren pasos adicionales para su validación⁶¹. En las bases de datos de financiación figura ARD, Inc., con sede en Estados Unidos, como contratista, mientras que en el sitio web de USAID Colombia figura Tetra Tech, la empresa matriz de ARD, como contratista. Sin el conocimiento de las convenciones de nomenclatura divergentes en los distintos sitios, los usuarios podrían pasar por alto la información disponible públicamente sobre este proyecto. La forma más eficaz de encontrar y validar la financiación de un proyecto en distintos sitios es utilizar el ID (número de identificación) del proyecto, aunque este método no se indica explícitamente en ninguno de los sitios oficiales.

Nuestra Tierra Próspera es uno de los proyectos de mayor envergadura de USAID Colombia, con US\$100,1 millones comprometidos a lo largo de seis años. Según USASpending.gov, US\$8,8 millones se han destinado a subcontratos (8,8 %)⁶². El total de los subcontratos se reparte casi a partes iguales entre subcontratistas estadounidenses (US\$4 millones) y colombianos (US\$4,8 millones). Entre los subcontratistas colombianos se encuentran la empresa de titulación de tierras Suyo Colombia (US\$2 millones), la Pontificia Universidad Javeriana (US\$640.000) y la Fundación Ideas para la Paz (US\$628.000). De

⁵⁹ USAID, «Nuestra Tierra Próspera |Fact Sheet».

⁶⁰ USAID, «Strengthening Tenure and Resource Rights (STARR) II IDIQ |Fact Sheet».

⁶¹ Para confirmar que se estaba analizando el proyecto correcto fue necesario consultar los informes trimestrales de situación y cotejar el número de «identificación de la actividad» que figuraba en la página de derechos de autor del informe con los datos de las dos bases de datos. Véase, Tetra Tech, «USAID/Colombia Land for Prosperity Activity: Quarterly Performance Progress Report (January 1, 2021-March 31, 2021)»; USASpending.gov, «Delivery Order (DO): 72051419F00015».

⁶² El informe trimestral de abril-junio de 2022 de Nuestra Tierra Próspera subcontratos con totales diferentes. El informe menciona un total de US\$15,3 millones en subcontratos, mientras que USASpending.gov solo menciona US\$8,8 millones, lo que indica que faltan datos sobre subcontrataciones. Dado que USASpending.gov es el repositorio oficial de datos sobre subcontratos, esas cifras figuran más arriba. Véase, Tetra Tech, «USAID/Colombia Land for Prosperity Activity: Quarterly Performance Progress Report (April 1-June 30, 2022)», 23-24.

acuerdo con el indicador de USAID de que más del 50 % de las subcontrataciones para organizaciones nacionales constituyen una «buena práctica» dirigida localmente, este proyecto cumpliría uno de los dos criterios del umbral de programación «dirigida localmente» de USAID.

Las evaluaciones de línea de base, los informes de progreso y otra documentación relevante para Nuestra Tierra Próspera están disponibles públicamente en el Development Experience Clearinghouse (DEC) de USAID, pero no en el portal de Evaluaciones de USAID. Estos documentos sólo están disponibles bajo el nombre del proyecto en inglés⁶³. Los informes anuales y trimestrales del proyecto proporcionan información financiera relevante, como los fondos movilizados por región⁶⁴ y los subcontratos⁶⁵. También proporcionan resultados programáticos por región, identificando beneficiarios específicos. En el sitio web LandLinks, afiliado a USAID, también están disponibles dos informes de referencia en inglés⁶⁶. Ninguno de los informes de DEC o LandLinks está disponible en la página Web de USAID en Colombia, o en el sitio dedicado al proyecto⁶⁷.

Juntanza Étnica

Juntanza Étnica está diseñada para «fortalece(r) la gobernanza, autonomía, identidad y el desarrollo de los pueblos indígenas y el pueblo afrocolombiano»⁶⁸. Juntanza Étnica se titulaba originalmente «Indigenous Peoples and Afro-Colombian Empowerment Activity (IPACE)», pero el nombre cambió a «Juntanza Étnica». Aunque tanto ForeignAssistance.gov como USASpending.

⁶³ Si se utiliza el ID del proyecto —72051418D00003— en la barra de búsqueda «Texto del documento» se obtienen 15 informes, mientras que si se utiliza «Tierra para la Prosperidad» en la barra de búsqueda «Título del documento» se obtienen 23 resultados relevantes.

⁶⁴ Los fondos movilizados son, «todos los recursos habilitados debido a las intervenciones directas de USAID que están comprometidos u obligados por entidades públicas o privadas de terceros para lograr el objetivo u objetivos de desarrollo, pero que no se invierten directamente en la ejecución de las intervenciones de USAID». Tetra Tech, «USAID/Colombia Land for Prosperity Activity: Quarterly Performance Progress Report (January 1, 2021-March 31, 2021)», 46.

⁶⁵ La página 23 muestra una discrepancia con las cifras de subcontratos de USASpending.gov. Por ejemplo, SUYO aparece como receptor de US\$3,3 millones (frente a US\$2 millones) y la Fundación Ideas para la Paz aparece como receptora de US\$1,4 millones (frente a US\$628.000). Tetra Tech, «USAID/Colombia Land for Prosperity Activity: Quarterly Performance Progress Report (April 1-June 30, 2022)», 23.

⁶⁶ Marple-Cantrell *et al.*, «Colombia Land for Prosperity – Southern Meta and the Vicinity of Chiribiquete National Park».

⁶⁷ ARD Inc., «Programa Nuestra Tierra Próspera».

⁶⁸ ACDI/VOCA, «Juntanza Étnica».

gov utilizan el nombre original, las fuentes en inglés y español también suelen referirse al proyecto como «Juntanza Étnica». El proyecto lo ejecuta ACDI/VOCA (Agricultural Cooperative Development International/Volunteers in Overseas Cooperative Assistance), con sede en Washington D.C.

La convocatoria original de subvenciones⁶⁹ y la página dedicada al proyecto de Juntanza Étnica⁷⁰ indican que la financiación total del proyecto asciende a US\$60 millones. Sin embargo, en la página USASpending.gov del proyecto sólo figuran US\$30,4 millones de financiación obligatoria total, hasta abril de 2024⁷¹. Los informes trimestrales y anuales, todos en inglés, están disponibles en el DEC utilizando el término de búsqueda «Indigenous Peoples and Afro-Colombian Empowerment Activity»⁷², aunque los informes no están disponibles en los sitios del proyecto. El segundo informe anual de Juntanza Étnica identificó 45 proyectos cocreados aprobados para su financiación (US\$2,3 millones en total)⁷³.

Juntanza Étnica presenta datos incoherentes sobre sus subcontratos. En primer lugar, hay varios errores en las cifras de subcontratos del proyecto publicadas en USASpending.gov, incluidos duplicados y entradas que utilizan el código para un proyecto diferente de ACDI/VOCA Colombia. Mientras que el otro proyecto —Youth Resilience Activity (YRA)— y Juntanza Étnica han tenido programación compartida⁷⁴, cinco subcontratos están listados doblemente, con IDs específicos de subcontratos apareciendo tanto en las páginas de YRA como en las de Juntanza Étnica en USASpending.gov. En segundo lugar, las organizaciones colombianas han recibido la mayoría de los subcontratos de Juntanza Étnica, pero el 70 % de ellos fueron a una empresa de relaciones públicas con ánimo de lucro con sede en Bogotá (US\$1,9 millones). La hoja informativa de USAID sobre el proyecto indica que se prevé subcontratar US\$20 millones a organizaciones «locales»⁷⁵.

⁶⁹ Grants.gov, «72051421RFA00003: USAID/Colombia Indigenous Peoples and Afro-Colombian Activity».

⁷⁰ ACDI/VOCA, «Juntanza Étnica».

⁷¹ La financiación restante podrá publicarse posteriormente.

⁷² El término «Juntanza Étnica» y el ID del proyecto producen cero resultados.

⁷³ ACDI/VOCA, «Indigenous Peoples and Afro-Colombian Empowerment Activity (IPACE): Annual Report (Year Two)», 39-41.

⁷⁴ Los posibles subcontratos erróneos corresponden a mayo de 2022, mientras que el informe se publicó en octubre de 2022, lo que indica que los autores del informe no consideraron que los subcontratos del YRA estuvieran vinculados a Juntanza Étnica. ACDI/VOCA, «Indigenous Peoples and Afro-Colombian Empowerment Activity (IPACE): Annual Report (Year One)», 2.

⁷⁵ USAID, «Juntanza Étnica |Fact Sheet».

La gran inversión, destinada a una empresa de relaciones públicas, ha producido una página dedicada al proyecto en español⁷⁶, comunicados de prensa, vídeos de eventos, y presencia en redes sociales⁷⁷. El sitio web del proyecto informa de la existencia de un comité consultivo que incluye a nueve organizaciones de derechos étnicos. Sin embargo, a abril de 2024, ninguno de los contratos del proyecto mencionaba que se estuviera financiando a organizaciones de protección y promoción de los derechos étnicos.

Justicia Inclusiva

Justicia Inclusiva «facilita el acceso a los servicios de justicia para ciudadanos que viven en zonas rurales afectadas por la violencia»⁷⁸. El proyecto se puede buscar sistemáticamente como «Justicia Inclusiva» (en inglés) en ForeignAssistance.gov y USASpending.gov, y tanto Justicia Inclusiva como «Inclusive Justice» se utilizan habitualmente en diferentes fuentes, dependiendo del idioma. El proyecto lo ejecuta Chemonics International, con sede en Washington D.C., Alejandro Ruiz-Acevedo, jefe de partido de Justicia Inclusiva, declaró que las comunidades están abiertas a que USAID apoye reformas holísticas del sector de la justicia⁷⁹, lo que indica que una organización externa como Chemonics puede estar bien situada para mediar en un tema tan delicado como la reforma del sector justicia.

Justicia Inclusiva se financia a través de un tipo de contrato variable con una concesión de adjudicación potencial de US\$74,5 millones (incluidos US\$31,7 millones comprometidos en abril de 2024)⁸⁰. Este proyecto no divulga información sobre la financiación de subcontratos (faltan datos en USASpending.gov) y está redactado en el primer Informe de Desempeño Anual del proyecto, accesible a través de DEC. El Informe de Desempeño del Año 1 de Justicia Inclusiva sí incluye los nombres y las actividades de sus subvenciones y subcontratistas a 37 organizaciones colombianas, aunque este informe está en inglés y no está incluido en el sitio web del proyecto⁸¹.

⁷⁶ ACIDI/VOCA, «Juntanza Étnica».

⁷⁷ ACIDI/VOCA, «@AcidiVocaCol»; ACIDI/VOCA, «@acdivoca_colombia».

⁷⁸ Chemonics International, «Justicia Inclusiva |Fact Sheet».

⁷⁹ *Panel de Gobernanza Medioambiental de Chemonics International*.

⁸⁰ USASpending.gov, «Ndefinite Delivery/Indefinite Quantity (IDIQ) Contract: 72051422D00001».

⁸¹ Chemonics International, «USAID/Colombia Inclusive Justice: Year 1 Annual Performance Report: January 3, 2022, to September 30, 2022 (FY 2022)», sin números de página; hojas de referencia 79-85.

Justicia Inclusiva mantiene una presencia activa en los medios de comunicación. Chemonics ayuda al periódico colombiano *El Espectador* a alojar una página de destino y un feed de Twitter de Justicia Inclusiva en español, lo que indica el apoyo de USAID⁸². Chemonics también proporciona actualizaciones frecuentes del proyecto a través de páginas activas en las redes sociales en español⁸³.

TENDENCIAS DE LOCALIZACIÓN EN COLOMBIA

El objetivo de USAID de un 25 % de financiación local directa para 2025 es un promedio de toda la agencia, no una norma única para todos, lo que indica que algunos países superarán el objetivo cuando haya suficiente capacidad de los socios implementadores para gestionar mayores recursos de financiación. Como se ha señalado anteriormente, las cifras de localización de USAID muestran una amplia variación entre países, regiones, categorías de financiación e, incluso, cambios dentro de un mismo país de un año a otro.

Dadas las sólidas redes de la sociedad civil de Colombia, el país parece un candidato ideal para un objetivo más alto. Sin embargo, las cifras de localización de USAID en Colombia representan una mirada aleccionadora sobre la distancia que debe recorrer la agencia para cumplir sus objetivos. Siguiendo el método de medición de USAID, los porcentajes de financiación local directa alcanzaron un máximo del 10,9 % en 2017 y han descendido constantemente desde entonces hasta el 3,8 % en 2022. El método de PWYF —que utiliza una definición más restringida de lo que se considera «local»— indica un progreso aún menor, con una media anual del 4,2 % entre 2012 y 2022 (frente a una media anual de USAID del 7,1 %) ⁸⁴. Ambos métodos de medición muestran el mismo patrón de aumento antes de descender a mínimos cercanos a la década en 2022. Estas tendencias subrayan una vez más la ambición del

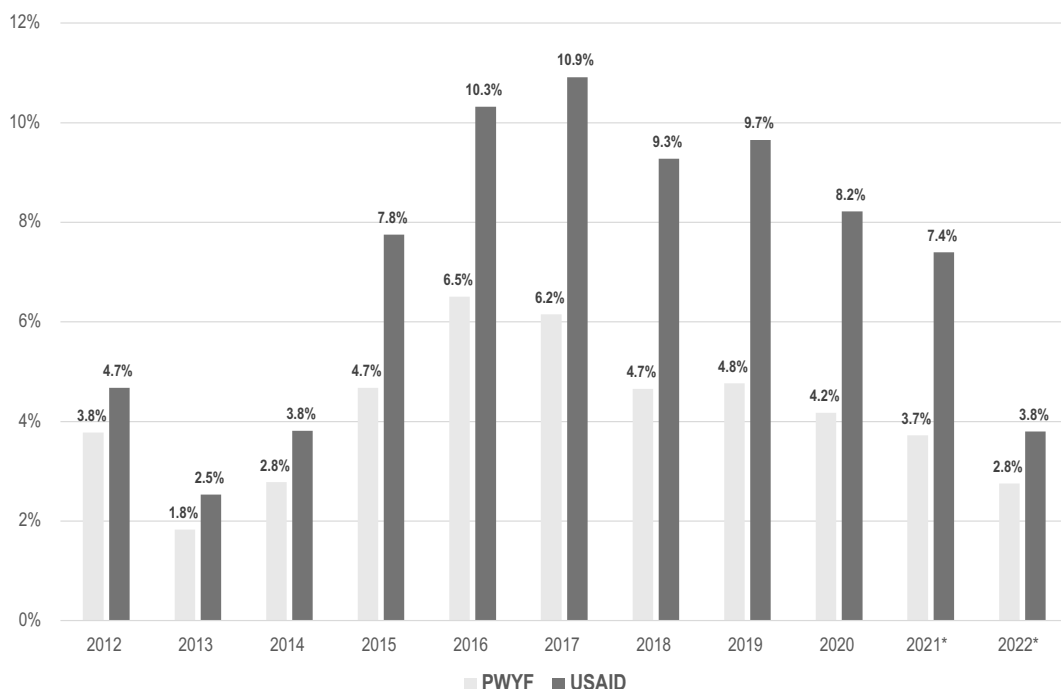
⁸² Justicia Inclusiva – El Espectador, «@EEjustinclusiva»; El Espectador, «Justicia Inclusiva».

⁸³ Chemonics International, «@JusInclusiva»; Chemonics International, «Programa Justicia Inclusiva de USAID»; Chemonics International, «Justicia En Las Regiones – Justicia Inclusiva».

⁸⁴ A modo de comparación, nuestro cálculo estima que las cifras de USAID para 2021 y 2022 fueron del 6,3 % y el 4,1 % respectivamente. El informe de USAID de julio de 2023 indica que la cifra de Colombia para 2021 fue del 7,3 % y la de 2022 del 3,8 %. Si bien hay ligeras diferencias en estas cifras, la proximidad de nuestra cifra a las proporciones autodeclaradas por USAID proporciona confianza en que estamos estimando cerca de las tendencias reales a lo largo de los 11 años analizados.

objetivo del 25 % de USAID y la brecha entre la aspiración y el progreso medible.

Gráfico 10. Porcentaje de financiación directa de USAID a organizaciones colombianas: comparación de los métodos de USAID y PWYF



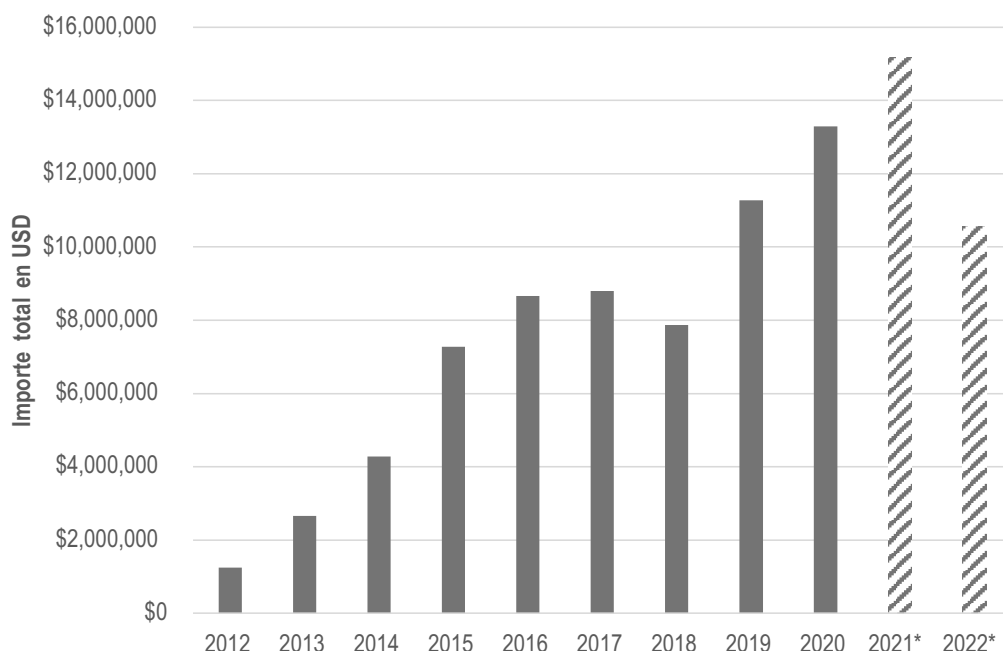
Nota: los datos públicos no están completos para 2021 y 2022. Las cifras de USAID para 2021 y 2022 proceden de United States Agency for International Development, «Moving Toward a Model of Locally Led Development». PWYF y USAID definen las organizaciones «locales» de forma diferente. «Local» denota que la sede principal de la organización receptora se encuentra en el país receptor para PWYF, mientras que USAID incluye las sucursales constituidas a nivel nacional de entidades internacionales.

Fuente: International Aid Transparency Initiative («Country Development Finance Data» – Colombia, consultado el 31 de mayo de 2023), <<https://countrydata.iatistandard.org/#access-data-files>>.

Centrarse principalmente en el porcentaje de financiación a organizaciones locales puede eclipsar el claro aumento de la cantidad anual de ayuda directa que USAID proporcionó a organizaciones colombianas entre 2012 y 2021. En 2012, la financiación local directa ascendió a 1,3 millones de dólares. En 2021, tras años de incrementos constantes, esa cifra alcanzó los 15,2 millones de

dólares⁸⁵. Cabe destacar la divergencia entre la disminución de la *proporción* de fondos locales directos con respecto a la cartera más amplia y el aumento del *monto* total de financiación para organizaciones locales.

Gráfico 11. **Financiación directa de USAID a organizaciones colombianas: vigencia fiscal 2012-2022**



Nota: las organizaciones colombianas se clasifican utilizando el método *Publish What You Fund*. «Internacional» significa que la sede principal de la organización receptora no está en Colombia; «Colombiano» significa que la sede principal de la organización receptora está en Colombia.

Fuente: International Aid Transparency Initiative («Country Development Finance Data» – Colombia, consultado el 31 de mayo de 2023, <<https://countrydata.iatistandard.org/access-data-files>>).

⁸⁵ Los totales de 2021 y 2022, cuando se calcularon, figuraban como parcialmente comunicados. Dado que el total de 2021 fue el valor más alto de la década, nos sentimos seguros al señalar la tendencia hasta 2021, al tiempo que observamos que el total podría ser mayor cuando se comuniquen todos los datos.

Una posible explicación es que los mayores totales anuales de ayuda en la cartera de USAID Colombia a partir de 2018 —causados, en parte, por la nueva financiación humanitaria en respuesta a la inmigración venezolana— minimizaron la aparición de ganancias absolutas en la financiación local. Aunque esta posición ofrece una explicación parcial, una estimación aproximada que tenga en cuenta los picos de la ayuda humanitaria sigue situando la financiación local directa por debajo del 15 % en 2021. La principal deducción de los datos de localización de USAID Colombia es que la sólida capacidad de la sociedad civil del país está actualmente infrautilizada, y el país debería ser un objetivo prioritario para que USAID mejore y amplíe los recursos destinados a las organizaciones locales.

CONCLUSIÓN

A medida que la agenda de la localización gana terreno entre los principales donantes para el desarrollo del mundo, también debe hacerlo el compromiso con las prácticas de gobierno abierto que proporcionan a las partes interesadas nacionales las herramientas para una consulta y un compromiso efectivo. Dada la preocupación por la forma en que se ha utilizado la ayuda del Gobierno estadounidense en las Américas, se necesitan datos de financiación oportunos y claros para que las organizaciones nacionales de la sociedad civil y los responsables de las políticas puedan participar con conocimiento de causa en la agenda de desarrollo local de USAID.

La perspectiva de gobierno abierto desarrollada aquí ha arrojado luz tanto sobre las tendencias históricas de financiación como sobre la agenda de localización en Colombia, al unir los puntos de datos fragmentados en diferentes fuentes oficiales. En particular, este estudio muestra que la financiación militar y policial sigue siendo una parte central de la ayuda exterior de EE.UU. a Colombia, a pesar de la retórica pública que eleva la importancia de la paz. Este estudio también encontró que las prioridades de larga data para mejorar los resultados sociales y de gobernabilidad, incluyendo la defensa de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y la inclusión étnica, no han recibido aumentos consistentes en la financiación de USAID en el tiempo. Por último, los esfuerzos de localización de USAID en Colombia presentan un balance desigual. Si bien el valor absoluto de la financiación directa a los socios locales ha aumentado año tras año, la proporción de financiación directa a los socios locales ha disminuido considerablemente entre 2017 y 2022.

Un acceso público a la información más centrado en el usuario puede ayudar a las partes interesadas a identificar cómo se utiliza la ayuda al desarrollo, por quién y con qué fin. Una mayor atención institucional a la dispo-

nibilidad, accesibilidad y legibilidad de los datos públicos para las partes interesadas «locales» puede permitir avanzar hacia un desarrollo dirigido localmente.

Agradecimientos: queremos agradecer sinceramente a Karen Brock sus detallados y reflexivos comentarios sobre versiones anteriores de este capítulo, a Mariana Cepeda por sus comentarios y su cuidadosa edición y traducción y a Helmer Quiñones por sus comentarios.

REFERENCIAS

- ACDI/VOCA. «@AcdiVocaCol». X (formerly Twitter). Acceso el April 13, 2024. <<https://twitter.com/AcdiVocaCol>>.
- «@acdivoca_colombia». Instagram. Acceso el April 13, 2024. <https://www.instagram.com/acdivoca_colombia/>.
- «Indigenous Peoples and Afro-Colombian Empowerment Activity (IPACE): Annual Report (Year One)». ACDI/VOCA, October 2022. <https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA021C5X.pdf>.
- «Indigenous Peoples and Afro-Colombian Empowerment Activity (IPACE): Annual Report (Year Two)». ACDI/VOCA, October 30, 2023. <https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA021JX7.pdf>.
- «Juntanza Étnica». Acceso el April 13, 2024. <<https://juntanzaetnica.acdivoca.org.co>>.
- AFRODES. «Nuestra Misión». *AFRODES COLOMBIA* (blog). Acceso el October 19, 2023. <<https://www.afrodescolombia.org/mision-identidad/>>.
- Angelo, Paul J. *From Peril to Partnership: US Security Assistance and the Bid to Stabilize Colombia and Mexico*. New York, NY: Oxford University Press, 2024.
- ARD Inc. «Programa Nuestra Tierra Próspera». Exposure. Acceso el 15 de abril de 2024. <<https://usaidntp.exposure.co/>>.
- Arjona, Ana, Camila Hernández, and Andrea Trujillo. «The Untapped Potential of the US-Colombia Partnership: Creating a Modernized Plan for the Bilateral Relationship». Independent Task Force Report. Washington D.C.: Atlantic Council, 2019.
- Ballvé, Teo. «The Dark Side of Plan Colombia». 27 de mayo, 2009. <<https://www.thenation.com/article/archive/dark-side-plan-colombia/>>.
- *The Frontier Effect: State Formation and Violence in Colombia*. Cornell Series on Land: New Perspectives in Territory, Development, and Environment. Ithaca, New York: Cornell University Press, 2020.

- Barry, Tom y Deb Preusch. *The Soft War: The Uses and Abuses of US Economic Aid in Central America*. 1.^a ed. New York, NY: Grove Press, 1988.
- *The Soft War: The Uses and Abuses of U.S. Economic Aid in Central America*. 1.^a ed. New York: Grove Press, 1988.
- Bartilow, Horace A. *Drug War Pathologies: Embedded Corporatism and U.S. Drug Enforcement in the Americas*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2019.
- Biden, Joe, and Gustavo Petro. «Remarks by President Biden and President Gustavo Petro of Colombia Before Bilateral Meeting». *The White House*, 20 de abril de 2023. <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/20/remarks-by-president-biden-and-president-gustavo-petro-of-colombia-before-bilateral-meeting/>>.
- Brockmyer, Brandon, and Jonathan Fox. «Assessing the Evidence: The Effectiveness and Impact of Public Governance-Oriented Multi-Stakeholder Initiatives». London, UK: Transparency and Accountability Initiative, 2015. <<https://accountabilityresearch.org/wp-content/uploads/2018/12/Brockmyer-Fox-assessing-the-evidence-msis-2015.pdf>>.
- Cendales, Andrés, Mauricio Hernández Pérez, and Hugo Fernando Guerrero Sierra (eds.). *El prisma de la cooperación internacional hacia Colombia: actores, escenarios, gestión del conflicto y construcción de paz*. Primera edición. Bogotá: Ediciones Unisalle, 2019.
- Chemonics International. «@JusInclusiva». X (formerly Twitter). Acceso el 13 de abril de 2024. <<https://twitter.com/JusInclusiva>>.
- «Justicia En Las Regiones – Justicia Inclusiva». YouTube. Acceso el 13 de abril de 2024. <<https://www.youtube.com/c/JusticiaenlasRegiones>>.
- «Justicia Inclusiva |Fact Sheet». U.S. Agency for International Development, February 22, 2023. <<https://www.usaid.gov/es/colombia/fact-sheet/pgo-inclusive-justice>>.
- «Programa Justicia Inclusiva de USAID». Facebook. Acceso el 13 de abril de 2024. <<https://www.facebook.com/justiciainclusiva/>>.
- «USAID/Colombia Inclusive Justice: Year 1 Annual Performance Report: January 3, 2022, 30 de septiembre de 2022 (FY 2022)». Washington D.C.: Chemonics International, octubre de 2022.
- COCOMACIA. «Quienes somos». August 11, 2023. <<https://cocomacia.org.co/quienes-somos/>>.
- El Espectador. «Justicia Inclusiva». *elespectador.com*. Acceso el 13 de abril de 2024. <<https://www.elespectador.com/justicia-inclusiva/>>.
- ForeignAssistance.gov. «About – Glossary». Acceso el 12 de octubre de 2023. <<https://foreignassistance.gov/>>.

- ForeignAssistance.gov. «About – Status». Acceso el 12 de octubre de 2024. <<https://foreignassistance.gov/>>.
- ForeignAssistance.gov. «Data – Query». Acceso el 16 de octubre de 2024. <<https://foreignassistance.gov/>>.
- Fox, Jonathan. «Accountability Keywords». Washington D.C.: Accountability Research Center, 2022. <<https://accountabilityresearch.org/publication/accountability-keywords/>>.
- «The Uncertain Relationship Between Transparency and Accountability». *Development in Practice*, 17, n.º 4-5 (1 de agosto de 2007): 663-71. <<https://doi.org/10.1080/09614520701469955>>.
- Fox, Jonathan, and L. David Brown, eds. *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Global Environmental Accord. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1998.
- Fung, Archon, Mary Graham, and David Weil. *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. Cambridge: Cambridge university press, 2007.
- Garst, Rachel, and Tom Barry. *Feeding the Crisis: U.S. Food Aid and Farm Policy in Central America*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1990.
- Grants.gov. «72051421RFA00003: USAID/Colombia Indigenous Peoples and Afro-Colombian Activity». Grants.gov, 24 de mayo de 2021. <<https://www.grants.gov/search-results-detail/333761>>.
- Hallock, Jeffrey. «Open Government and US Development Cooperation in Colombia: Lessons for Locally-Led Development». *American University*, 29 de febrero de 2024. <<https://doi.org/10.57912/25274497>>.
- Hasan, Munyema. «Advancing Localisation in OGP». *Open Government Partnership*, agosto de 2023.
- Honig, Dan, and Catherine Weaver. «A Race to the Top? The Aid Transparency Index and the Social Power of Global Performance Indicators». *International Organization*, 73, n.º 03 (2019): 579-610. <<https://doi.org/10.1017/S0020818319000122>>.
- IATI. «How IATI Works». IATI Standard. Acceso el 11 de octubre de 2023. <<https://en/about/iati-process/>>.
- «USAID Becomes Separate IATI Publisher». *IATI Standard* (blog), 5 de mayo de 2017. <<https://en/news/usaid/>>.
- Isacson, Adam. «How Colombia’s Lopsided Approach to Security Makes Colombians Less Safe». *Colombia Peace*, 30 de septiembre de 2022. <<https://colombiapeace.org/how-colombias-lopsided-approach-to-security-makes-colombians-less-safe/>>.
- «U.S. Aid to Colombia». *Washington Office on Latin America – Colombia Peace*, 4 de abril de 2023. <<https://colombiapeace.org/u-s-aid-to-colombia/>>.

- Justicia Inclusiva – El Espectador. «@EEjustinclusiva». X (formerly Twitter). Acceso el 13 de abril de 2024. <<https://twitter.com/EEjustinclusiva>>.
- Lindsay-Poland, John. *Plan Colombia: U.S. Ally Atrocities and Community Activism*. Durham, NC; London: Duke University Press, 2018.
- Marple-Cantrell, Kate, Miriam Counterman, Heather Huntington, and Ryan Hatano. «Colombia Land for Prosperity – Southern Meta and the Vicinity of Chiribiquete National Park: Impact and Performance Evaluation Design Report». Landover, MD: The Cloudburst Group, 2023. <<https://www.land-links.org/document/colombia-land-for-prosperity-southern-meta-and-the-vicinity-of-chiribiquete-national-park-impact-and-performance-evaluation-design-report/>>.
- McGee, Rosemary. «Aid Transparency and Accountability: “Build It and They’ll Come”». *Development Policy Review*, 31, n.º s1 (2013): s107-24. <<https://doi.org/10.1111/dpr.12022>>.
- Ornelas, Paulina, Sandy Arce, Joseph Foti, Chathan Raj, and Christina Socci. «The Skeptic’s Guide to Open Government». *Open Government Partnership*, 2022. <<https://www.opengovpartnership.org/skeptics-guide-to-open-government-2022-edition/>>.
- Panel de Gobernanza Medioambiental de Chemonics International*, 2023. <https://www.youtube.com/watch?v=OmxZO_VcoIg>.
- Parrish, Simon, Marc J Cohen, and Tigist Mekuria. «Follow the Money: Using International Aid Transparency Initiative Data to Trace Development Aid Flows to Their End Use». Oxford, UK: Oxfam, February 2018.
- «Tracing US Development Flows: A Study of the Traceability of US Aid to Ghana». Oxford, UK: Oxfam; Development Initiatives, January 2018. <<https://doi.org/10.21201/2017.1558>>.
- Powell, Joe, and Oluseun Onigbinde. «Open Government Is Essential to Make Localisation a Reality». *Open Government Partnership* (blog), 31 de agosto de 2023. <<https://www.opengovpartnership.org/stories/open-government-is-essential-to-make-localisation-a-reality/>>.
- Power, Samantha. «A New Vision for Global Development». Speech, Georgetown University, Washington D.C., 4 de noviembre de 2021. <<https://www.usaid.gov/news-information/speeches/nov-04-2021-administrator-samantha-power-new-vision-global-development>>.
- Publish What You Fund. «About Us». *Publish What You Fund*. Acceso el 11 de octubre de 2023. <<https://www.publishwhatyoufund.org/about-us/>>.
- «United States Agency for International Development (USAID)». *Publish What You Fund*, 2022. <<https://www.publishwhatyoufund.org/temp-index-url/2022/united-states-agency-for-international-development-usaid/>>.

- «United States, Millennium Challenge Corporation (US, MCC)». *Publish What You Fund*, 2022. <<https://www.publishwhatyoufund.org/temp-index-url/2022/united-states-millennium-challenge-corporation-mcc/>>.
- Quiñones Mendoza, Helmer Eduardo. «A cinco años de la implementación del capítulo étnico del acuerdo de paz en Colombia: un balance independiente». Accountability Note. Washington D.C.: Accountability Research Center, 2022. <<https://accountabilityresearch.org/publication/a-cinco-anos-de-la-implementacion-del-capitulo-etnico-del-acuerdo-de-paz-en-colombia-un-balance-independiente/>>.
- Saldinger, Adam. «As USAID Looks to Define “Local”, Here’s Where It Can Start». Devex, February 2, 2022. <<https://www.devex.com/news/sponsored/as-usaid-looks-to-define-local-here-s-where-it-can-start-102569>>.
- Tetra Tech. «USAID/Colombia Land for Prosperity Activity: Quarterly Performance Progress Report (1 de abril-30 de junio de 2022)». Burlington, Vermont: Tetra Tech, 2022. <https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00ZQ4V.pdf>.
- «USAID/Colombia Land for Prosperity Activity: Quarterly Performance Progress Report (1 de enero-31 de marzo de 2021)». Burlington, Vermont: Tetra Tech, 2021. <https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00Z2WW.pdf>.
- Tilley, Alex. «Aid Transparency Index 2022». London, UK: Publish What You Fund, 2022. <https://www.publishwhatyoufund.org/app/uploads/dlm_uploads/2022/06/Aid-Transparency-Index-2022.pdf>.
- Tilley, Alex, and Elma Jenkins. «Metrics Matter: How USAID Counts “Local” Will Have a Big Impact on Funding for Local Partners». London, UK: Publish What You Fund, March 2023. <https://www.publishwhatyoufund.org/app/uploads/dlm_uploads/2023/02/Metrics-Matter-Full-Research-Paper.pdf>.
- United States Department of State. «U.S. Relations With Colombia». United States Department of State, 10 de julio de 2023. <<https://www.state.gov/u-s-relations-with-colombia/>>.
- Unlock Aid. «Follow the Money: U.S. Global Development Spending». Acceso el 11 de abril de 2024. <<https://www.unlockaid.org/follow-the-money>>.
- US Embassy Bogotá [@USEmbassyBogota]. «#UnidosconColombia co🤝us El apoyo de Estados Unidos al Acuerdo de Paz es inquebrantable. Desde 2016, hemos destinado más de 1,5 billones de dólares para su implementación y el año pasado nos convertimos en el primer acompañante internacional del Capítulo Étnico». <<https://t.co/iXDNVqkEKS>>. Tweet. *Twitter*, July 19, 2023. <<https://twitter.com/USEmbassyBogota/status/1681656370725019651>>.
- USAID. «Juntanza Étnica |Fact Sheet». U.S. Agency for International Development, 2 de febrero de 2023. <<https://www.usaid.gov/es/colombia/fact-sheets/pgo-indigenous-peoples-and-afro-colombian-empowerment-activity-ipace>>.
- «Key Performance Indicators: Direct Acquisition & Assistance Funding for Localization». Washington D.C.: United States Agency for International Development,

abril de 2023. <<https://www.usaid.gov/sites/default/files/2023-04/Key-Performance-Indicators-Direct-AA-Funding-Localization.pdf>>.

- «Moving Toward a Model of Locally Led Development: FY 2022 Localization Progress Report». Washington D.C.: United States Agency for International Development, junio de 2023. <<https://www.usaid.gov/localization/fy-2022-localization-progress-report>>.
 - «Nuestra Tierra Próspera |Fact Sheet». United States Agency for International Development, enero de 2024. <<https://www.usaid.gov/es/colombia/fact-sheets/red-land-prosperity>>.
 - «Strengthening Tenure and Resource Rights (STARR) II IDIQ |Fact Sheet». United States Agency for International Development, 2018. <<https://www.land-links.org/wp-content/uploads/2019/08/Strengthening-Tenure-and-Resource-Rights-STARR-II-IDIQ-Fact-Sheet.pdf>>.
 - «USAID Acquisition & Assistance Strategy». Washington D.C.: United States Agency for International Development, marzo de 2023. <<https://www.usaid.gov/sites/default/files/2023-03/USAID-AA-Strategy-Report.pdf>>.
 - «USAID Forward |Archive». USAID |Archive. Acceso el 11 de octubre de 2023. <<https://2012-2017.usaid.gov/usaidforward>>.
 - «USAID Open Government Plan v4.0». Washington D.C.: United States Agency for International Development, 15 de septiembre de 2016.
- USASpending.gov. «Delivery Order (DO): 72051419F00015». USASpending.gov. Acceso el 13 de abril de 2024. <https://usaspending.gov/award/CONT_AWD_72051419F00015_7200_7200AA18D00003_7200>.
- «Ndefinite Delivery/Indefinite Quantity (IDIQ) Contract: 72051422D00001». USASpending.gov. Acceso el 13 de abril de 2024. <https://usaspending.gov/award/CONT_IDV_72051422D00001_7200>.
- WOLA. «Organizational Sign-On Letter to House and Senate Members of the State, Foreign Operations Subcommittees». 15 de agosto de 2023. <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScOvZuRRG6jJb8S-sRYT2tUvaGMXjZ1ivMfgg-UOwMHP_P5XQA/viewform?usp=embed_facebook>.

LA MÉTRICA DE GOBIERNO ABIERTO (MGA) EN MÉXICO: ORIGEN, METODOLOGÍA Y USOS

Guillermo M. Cejudo

Profesor investigador en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas – CIDE (México)

Pablo de los Cobos

Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas – CIDE (México)

Diana Laura Ramírez

Investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas – CIDE (México)

Resumen:

Con el objetivo de medir un fenómeno de gran interés público, en México se ha implementado desde 2017 una Métrica de Gobierno Abierto (MGA). Después de tres ediciones en las que el instrumento se ha expandido y refinado, la MGA proporciona un diagnóstico claro sobre el estado de la apertura gubernamental en el país, permitiendo observar resultados desagregados en las dimensiones de transparencia y participación para oficinas públicas en los tres poderes y los tres ámbitos de gobierno, entre otros sujetos obligados por la ley. En este capítulo, describimos el concepto de apertura gubernamental, así como la visión y metodología para operacionalizarla en la MGA. Asimismo, presentamos algunos de los resultados más relevantes en estas ediciones, tanto para señalar el grado de avance en diferentes indicadores como para mostrar el tipo de análisis que permite realizar la MGA. Estos resultados son complementados con ejemplos reales de su uso por parte de diferentes organizaciones en el país. Finalmente, concluimos con propuestas y aprendizajes obtenidos en estos años para informar la ruta que la MGA y las políticas de apertura gubernamental pueden seguir para seguir institucionalizándose.

Palabras clave:

Medición, transparencia, participación, perspectiva ciudadana.

INTRODUCCIÓN

La agenda de gobierno abierto en el mundo ha estado asociada, desde el lanzamiento de la Alianza por el Gobierno Abierto¹, no solo a la transparencia y la participación como componentes sustantivos, sino a una lógica de innovación tecnológica, aprendizaje y mejora continua con base en la evidencia. Sobre este último punto, las iniciativas de apertura gubernamental han buscado, por un lado, ser construidas con base en diagnósticos colaborativos sustentados en datos y en la experiencia de las personas en su interacción con los gobiernos y, por otro lado, ser evaluadas a partir de datos y evidencia que den cuenta de cómo logran transformar a los gobiernos y, con ello, mejoran la experiencia de ciudadanos en democracia. Esa reflexión continua sobre logros y desafíos ha permitido documentar la trayectoria de altibajos de la agenda de apertura gubernamental en la última década.

Es innegable que en los últimos años en América Latina ha habido logros importantes en la creación de espacios de deliberación y cocreación entre gobiernos nacionales (y crecientemente subnacionales) y actores de la sociedad civil, así como la expansión de leyes, instituciones y procesos para la transparencia y la participación. Al mismo tiempo, las resistencias políticas, las inercias burocráticas, el desencanto ciudadano con sus gobiernos y las deficientes capacidades administrativas para la apertura gubernamental siguen dificultando la experiencia de las personas que buscan conocer lo que hacen sus gobiernos e incidir en sus decisiones (Falla, 2017; Soria, 2021).

Al mismo tiempo, no puede obviarse que la apertura gubernamental ocurre de manera diferenciada entre los países (Schnell, 2019), y dentro de cada país entre las distintas unidades territoriales y las oficinas públicas. La apertura gubernamental no es un proceso uniforme en las instituciones de un Estado, sino que ocurre a distintos ritmos y, a veces, en diferentes direcciones, en cada oficina pública.

En este capítulo, explicamos la experiencia de la Métrica de Gobierno Abierto, una iniciativa que, desde 2017, ha buscado volver observable y medir la apertura gubernamental en los sujetos obligados de los tres poderes y los tres ámbitos de gobierno en México.

A iniciativa del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), desde 2017 se lleva a cabo una

¹ La Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) es una iniciativa multilateral que, desde 2011, busca promover la apertura gubernamental en los gobiernos nacionales y subnacionales de todos los continentes.

Métrica de Gobierno Abierto (MGA), que mide la forma en que una persona puede conocer lo que hacen las oficinas gubernamentales e incidir en sus decisiones, a partir de evidencia empírica concreta y verificable, derivada de registros administrativos de la experiencia real de las personas o, en menor medida, del ejercicio directo de la participación. La MGA fue concebida en un momento específico en la trayectoria de la apertura gubernamental en México, pues en 2014 se aprobó una reforma constitucional que creaba un Sistema Nacional de Transparencia que buscaba asegurar el derecho de acceso a la información a todas las personas sin importar dónde, a quién y sobre qué solicitaban información (Cejudo, 2024). La MGA nació así con el propósito medir los avances en la implementación del sistema y la operación de sus instrumentos y sus alcances frente al objetivo de homologar la experiencia de los ciudadanos en todo el país.

Por su diseño metodológico, su alcance y la desagregación de sus resultados, la MGA permite conocer con precisión el estado de la apertura gubernamental en el país: en cada una de las oficinas del poder ejecutivo de la Federación y los estados, en los partidos, congresos y tribunales, así como en una muestra de sus municipios, universidades, fideicomisos y sindicatos públicos. Más importante, permite su uso en diversos ejercicios: para tener una visión panorámica de la apertura gubernamental en el país, o para realizar diagnósticos específicos, análisis de variaciones territoriales y en el tiempo, y, más importante, elementos para construir agendas de apertura gubernamental basadas en la evidencia, focalizadas a los retos específicos de cada oficina pública y con posibilidad de ser evaluadas y monitoreadas. Es este capítulo², ofrecemos una explicación de la lógica, los objetivos, la metodología y los usos de la MGA y damos ejemplos de cómo se ha utilizado y mostramos las ventajas de una medición desagregable y con perspectiva ciudadana.

MEDIR QUÉ TAN ABIERTO ES UN GOBIERNO

Como con cualquier política pública, las estrategias o iniciativas de apertura gubernamental requieren ser acompañadas de evidencia para poder conocer su desempeño, sus resultados y sus oportunidades de mejora. Las iniciativas en el marco de la Alianza por el Gobierno Abierto tienen mecanismos para monitorear avances y reportar resultados. Con todo, esos reportes no buscan explicar cómo la ciudadanía experimenta la apertura gubernamental en sus interacciones con oficinas públicas concretas. Así, como han argumentado Wirtz, Weyerer y Rösch, «[l]a investigación sobre gobierno abierto ha producido un

² Algunas secciones de este texto están basadas en Cejudo, de los Cobos y Ramírez (2023).

cuerpo considerable de conocimiento, pero al mismo tiempo carece de evidencia empírica, especialmente en relación con el papel de los ciudadanos y las actitudes y comportamientos relacionados con el uso» (2019).

Es indudable que el gobierno abierto se ha vuelto una aspiración normativa de gobiernos, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y personas involucradas en la vida pública. Sin embargo, el término gobierno abierto es un concepto que, como han dicho Kornberger *et al.* (2017), «está en boga, pero es vago». Tanto en la literatura como en la práctica, hay múltiples definiciones de gobierno abierto, las cuales enfatizan algunos componentes o que lo equiparan con modos de gobernanza, estrategias de gestión o utilización de tecnologías (Peixoto, 2013; Yu y Robinson, 2012).

Por ello, el primer paso para medir la apertura gubernamental supone generar una definición observable, aplicable a múltiples oficinas públicas y comparable en el tiempo (Cejudo *et al.*, 2018). Para la primera edición en 2017, el equipo de la MGA realizó un ejercicio de revisión sistemática de la literatura para identificar los conceptos más usados en las definiciones. En esta revisión, cada definición fue desagregada en sus elementos, lo cual llevó a la identificación de 33 conceptos relevantes, entre los que destacaron participación, colaboración y participación. Posteriormente, el equipo buscó en índices de gobierno abierto (o similares) la forma en la que estos conceptos eran operacionalizados (en caso de serlo). Un hallazgo relevante de estas búsquedas consistió en que el equipo identificó que había una desconexión entre definiciones y operacionalizaciones en la medición: por ejemplo, el concepto de colaboración era incorporado en el 55 % de las definiciones consultadas, pero ninguno de los 20 índices revisados la medía directamente.

A partir de esta identificación de conceptos mencionados y medidos, el equipo realizó un ejercicio participativo de personas expertas en el tema, con la finalidad de contar con insumos para seleccionar las dimensiones y atributos que serían observados en la medición. Las personas expertas evaluaron los conceptos, indicando del 0 al 10 el grado en el que consideraban que la variable era un atributo del gobierno abierto, y también agruparon las variables en dimensiones.

Con estos insumos, se decidió orientar la MGA a dos dimensiones: transparencia la participación, cada una con varios componentes. Esta decisión conceptual está validada por los hallazgos de una revisión sistemática de 189 artículos publicados en 42 revistas académicas (Tai, 2012) que encuentra que, aunque solo un pequeño porcentaje (en torno al 20 %) de artículos incluye una definición, entre quienes la usan suelen tener una definición con dos dimensiones: transparencia (apertura a la información) y participación (apertura para la interacción) (una distinción originalmente planteada por Meijer *et al.*,

2012). De igual manera, el equipo de la MGA identificó la lógica complementaria entre dimensiones y agentes participantes: por ejemplo, así como es importante que exista una oferta gubernamental de mecanismos de participación, es también importante que exista una demanda o activación por parte de la población. En efecto, como en cualquier iniciativa de gobernanza colaborativa (Ansell, 2012), la agencia de la ciudadanía es central; es decir, no es un atributo abstracto de los gobiernos, sino que las personas son agentes activos para «monitorear e influir los procesos gubernamentales mediante el acceso a la información gubernamental y las arenas de toma de decisiones» (Grimmelikhuisen y Feeney, 2017). La definición operativa de apertura gubernamental en la MGA, entonces, supone que un gobierno «para ser abierto, requiere que la información que transparenta sea realmente útil para el ciudadano, y que los mecanismos de participación permitan efectivamente involucrarse en las decisiones de sus gobiernos» (Métrica de Gobierno Abierto, 2017: 1).

En general, las nuevas publicaciones académicas e índices que se han publicado desde entonces mantienen una discusión sobre las mismas variables; la diferencia ha estado en las preguntas de investigación sobre ellas, así como en un mayor interés por los índices sobre datos abiertos. Sobre el primer punto, Zuidewijk *et al.* (2021) realizaron un metaanálisis sobre nueve índices de gobierno abierto (enfocado en una visión desde datos abiertos) en el que identifican que las diferencias más importantes entre ellos están en relación con su propósito y enfoque de estudio: un índice podría evaluar la existencia de datos abiertos, otro su calidad y uno más el impacto que tiene en la hechura de políticas públicas. Aunque todos estudian datos abiertos, algunos están interesados en describir situaciones o marcos normativos, mientras que otros profundizan en implementaciones para encontrar mejores prácticas. En el mismo sentido, los métodos para medir a los gobiernos varían entre solicitudes, entrevistas, autoevaluaciones o cuestionarios a personas expertas.

En relación con el segundo punto, es posible identificar mediciones que han ido consolidándose o que han sido creadas en años recientes. Varias de ellas se refieren a datos abiertos, como los estudios especializados en la calidad como el Open Data Maturity de la Oficina de la Unión Europea junto con Open Government Data y Open-Useful-Re-Usable Government Data Index de la OCDE (OECD, s.f.; Ribera y Emilsson, 2020; van Hesteren *et al.*, 2021). Otros como el Open Data Inventory de Open Data Watch (2022) han procurado medir a la mayor cantidad posible de países, mientras que el Global Open Data Index de Open Knowledge Foundation (s.f.) ha centrado sus esfuerzos de medición en una perspectiva colaborativa y ciudadana internacional que tenga como finalidad vincular a actores que usan datos con los gobiernos que los publican.

En América Latina ha habido esfuerzos desde la academia y gobiernos para medir la apertura gubernamental. En Chile, el Instituto Chileno de Estudios Municipales realiza un índice que contempla variables de transparencia, probidad, acceso a la información y participación pública desde 2018 a nivel municipal (Bonivento, 2021). Por su parte, recientemente la Agencia de Acceso a la Información Pública de Argentina lanzó el Índice de Transparencia Activa que elabora estadísticas sobre procedimientos de solicitudes, variables organizacionales y financieras, así como mediciones en relación con compras y contrataciones (Pérez *et al.*, s.f.). Anteriormente, la Procuraduría General de la Nación (s.f.) de Colombia calculó hasta 2016 el Índice de Gobierno Abierto, un indicador compuesto sobre organización, exposición y diálogo de la información reportada, con la intención de prevenir corrupción y aumentar la eficiencia de los entes evaluados. En una perspectiva comparada entre países, la OEA publicó *Measuring Open Government in the Americas*, un estudio enfocado a ocho países latinoamericanos, que concibe al gobierno abierto con base en tres pilares: transparencia, participación y colaboración (Chen *et al.*, 2019).

ANTECEDENTES

Desde la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002, la emisión de leyes estatales y la creación de los procedimientos administrativos en la mayoría de las oficinas públicas en México (López y Ortiz, 2019), «se suscitó un inédito esfuerzo por *medir* sus resultados» (Cejudo, Ríos y López, 2012: 11), ya sea evaluando la existencia y calidad de las legislaciones, la existencia el contenido y la calidad de los portales de transparencia, la operación de los sujetos obligados en respuesta a solicitudes de acceso a la información o casos de estudio concentrados en organizaciones concretas. En ese mismo espíritu, en 2007, la conferencia mexicana para el acceso a la información pública, un organismo que agrupa a los 33 organismos de acceso a la información pública del país, encomendó al CIDE la realización de la primera métrica de transparencia que constituyó el primer esfuerzo nacional por realizar este tipo de ejercicios. En 2010 y 2014 se realizaron dos nuevas ediciones adicionales, que con leves ajustes metodológicos buscaban medir las normas las capacidades institucionales el cumplimiento de obligaciones de transparencia y la experiencia ciudadana al acceder a la información pública. Esta última edición documentó el reto que persistía en esta materia: en los cinco índices de análisis (normatividad vigente; cumplimiento de la publicación de información que debe ser pública de oficio; el proceso de atención a usuarios que demandan información a sujetos obligados; las capacidades institucionales de los órganos garantes, los sujetos obligados) persistían las heterogeneidades.

En materia de normatividad, la *Métrica de transparencia 2014* documentó una dispersión normativa que persistía pese a la reforma constitucional. Pero los problemas no eran solo de calidad normativa, también había una enorme heterogeneidad en los sistemas de presentación y respuesta en línea de solicitudes de acceso y en el cumplimiento de las obligaciones de información en los portales electrónicos de los sujetos obligados. Finalmente, se documentaba que los órganos garantes en los estados tenían un estancamiento en la asignación de presupuesto, pese al incremento de atribuciones y tareas (CIDE y COMAIP, 2014).

La evidencia proporcionada por las mediciones sirvió para alimentar los diagnósticos que dieron origen a una nueva reforma constitucional, en 2014, que creó un Sistema Nacional de Transparencia, un Instituto Nacional en la materia, y diversos instrumentos (una Plataforma Nacional de Transparencia y un Programa Nacional) que buscaban garantizar el derecho de acceso a la información. Cuando se aprobó la legislación secundaria, una Ley General de Transparencia que establecía criterios y obligaciones para los ámbitos federal y estatal, se incorporó el principio de gobierno abierto a la normativa en materia de transparencia y acceso a la información. Ante ello, no sólo fue necesaria la formulación de instituciones y mecanismos para asegurar su cumplimiento, sino también el desarrollo de instrumentos que evaluaran las condiciones y el avance de la apertura gubernamental en el país. En este contexto fue que surgió la Métrica de Gobierno Abierto (MGA), ejercicio bienal de medición que busca ofrecer una radiografía del estado del gobierno abierto en México. Desde su primera edición en 2017, la MGA es un referente para analizar en qué medida la ciudadanía puede conocer lo que hacen sus gobiernos e incidir en sus decisiones.

¿QUÉ ES LA MÉTRICA DE GOBIERNO ABIERTO?

La Métrica de Gobierno Abierto (MGA) es una medición que evalúa el desempeño de una muestra de sujetos obligados³ del país en dos dimensiones de la apertura gubernamental: la transparencia y la participación. A su vez, cada una de estas dimensiones es analizada desde la perspectiva del gobierno

³ A lo largo del documento referiremos como *sujetos obligados* a las dependencias del ámbito federal, estatal y municipal que ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad y que por ley están obligadas a hacer pública y accesible la información que generan. Los tipos de sujetos obligados son organismos autónomos, dependencias descentralizadas, poderes ejecutivos, legislativos y judiciales del ámbito federal y estatal, fideicomisos públicos, gobiernos municipales, partidos políticos, sindicatos públicos y universidades públicas. El INEGI (2021) contabiliza a 8,573 sujetos obligados en el país.

y desde la perspectiva de la ciudadanía, dando origen a cuatro subíndices (Tabla 1).

Tabla 1. Subíndices de la Métrica de Gobierno Abierto

		Dimensión	
		Transparencia	Participación
Perspectiva	Desde el gobierno	1. Transparencia desde el gobierno	3. Participación desde el gobierno
	Desde la ciudadanía	2. Transparencia desde la ciudadanía	4. Participación desde la ciudadanía

Fuente: elaboración propia con datos de la MGA 2021.

A su vez, cada subíndice está conformado por una serie de componentes. La Tabla 2 muestra en qué consiste cada uno de los componentes de la MGA 2021, así como la fuente de información que se utiliza para generar el cálculo. Por ejemplo, para medir el grado de influencia que tienen las y los ciudadanos en la toma de decisiones públicas se utiliza un ejercicio de usuario simulado, el cual consiste en contactar a cada una de las oficinas gubernamentales de la muestra para hacerles llegar una propuesta ciudadana y observar cómo reaccionan frente a esta interacción.

Ahora bien, a partir de las calificaciones de estos atributos la MGA genera, en primer lugar, un resultado de apertura gubernamental para cada uno de los componentes. Posteriormente, los resultados de los componentes de cada sujeto obligado son promediados para obtener un resultado en cada uno de los cuatro subíndices. Este proceso se repite para obtener el promedio de subíndices para cada una de las dos dimensiones, las cuales son promediadas para obtener el indicador general. Este indicador final, el Índice de Gobierno Abierto (IGA), es una calificación con valores entre 0 y 1, en la que 1 es indicativo de una total apertura gubernamental y 0 de todo lo contrario. Dado que este índice se calcula para cada sujeto obligado es posible realizar análisis a diferentes niveles de agregación: para cada componente, subíndice o dimensión, así como para cada nivel territorial o tipo de sujeto obligado (Métrica de Gobierno Abierto, 2021a). La MGA procura un alto grado de desagregación de los datos que genera con la finalidad de que sean útiles para responder preguntas desde distintos niveles de análisis. Desde una mirada macro, los datos del promedio nacional muestran cómo México ha avanzado en el cumplimiento de los compromisos de apertura gubernamental adquiridos nacional

e internacionalmente. Desde una mirada micro, los datos facilitan la detección de problemas: por ejemplo, para mejorar en el subíndice de Transparencia desde la ciudadanía, el Congreso de la Ciudad de México debe hacer uso de un lenguaje ciudadano para asegurar que las respuestas que otorga a las solicitudes de información sean claras para cualquier persona que las lea.

Tabla 2. Componentes de la Métrica de Gobierno Abierto, por subíndice

Componente	Descripción	Fuente de información
1. Subíndice de Transparencia desde el gobierno		
Acceso a la información (AI-G)	Mide si los sujetos obligados responden a las solicitudes de información que reciben con apego a los requisitos marcados en la ley, es decir, dentro del plazo legal y sin solicitar prórroga.	Solicitudes de acceso a la información reales realizadas a los sujetos obligados de la muestra.
Transparencia activa (TA)	Evalúa la medida en la que los sujetos obligados publican en la Plataforma Nacional de Transparencia la información a la que, por ley, están obligados.	Archivos cargados por los sujetos obligados a la Plataforma Nacional de Transparencia.
Datos abiertos (DA)	Califica si el sujeto obligado pone a disposición de la ciudadanía información sobre sus atribuciones en formato de datos abiertos y la calidad de los mismos.	Búsqueda en Google y en plataformas locales de datos abiertos.
2. Subíndice de Transparencia desde la ciudadanía		
Acceso a la información (AI-C)	Mide la calidad de la respuesta que recibe una persona al solicitar información de los sujetos obligados y, a su vez, la rapidez con la que ésta se obtiene.	Solicitudes de acceso a la información reales realizadas a los sujetos obligados de la muestra.
Transparencia proactiva (TP)	Evalúa qué tan fácil es para las personas encontrar información de relevancia para su vida cotidiana, aún si ésta no forma parte de las obligaciones de los sujetos, mediante herramientas de búsqueda comunes (Google y buscadores internos de los sitios web institucionales).	Búsqueda en Google y en el sitio web oficial de los sujetos obligados.

Componente	Descripción	Fuente de información
3. Subíndice de Participación desde el gobierno		
Participación desde el gobierno (PG)	Califica si en la Plataforma Nacional de Transparencia hay registro de al menos un mecanismo institucional de participación que exista, funcione, tenga seguimiento y permita la cocreación o colaboración.	Archivos cargados por los sujetos obligados a la Plataforma Nacional de Transparencia.
4. Subíndice de Participación desde la ciudadanía		
Participación desde la ciudadanía (PC)	Evalúa la posibilidad que tienen las personas para activar un mecanismo que les permita incidir en las decisiones públicas al buscar al sujeto obligado mediante métodos de contacto comunes (p. ej., correo electrónico, teléfono).	Ejercicio de usuario simulado en el que se contactó a los sujetos obligados para intentar activar diversos canales en materia de participación ciudadana.

Fuente: elaboración propia con datos de la MGA 2021.

Desde la primera edición de la MGA, el país ha tenido cambios sociales, normativos y gubernamentales importantes. Lo anterior ha obligado a realizar ajustes a la forma de observar la apertura gubernamental. Si bien la lógica conceptual de dimensiones y subíndices observados se ha mantenido constante, se han realizado ajustes puntuales sobre los atributos observados y las fuentes de información. En todo momento, se ha buscado mantener la comparabilidad en el tiempo, a la par de refinar la calidad de la información recopilada y tener un acercamiento más adecuado al fenómeno de estudio. A manera ilustrativa, es posible identificar el grado en el que la fuente de información recae en la experiencia de usuario simulado. Por ejemplo, en la primera edición, se realizó un ejercicio de usuario simulado de realización de solicitudes de información para obtener datos, entre otras cuestiones, sobre tasas y tiempos de respuesta en el componente de acceso a la información (AI-G). En cambio, para la edición 2019, se emplearon datos administrativos de todas las solicitudes de información realizadas durante un año.

De igual manera, la institucionalización de la apertura gubernamental ha impactado otros componentes, como el de participación desde la perspectiva gubernamental: en la edición 2017, se realizaron preguntas a los sujetos obligados preguntando sobre sus mecanismos existentes; para la edición 2019, la información fue consultada a través de Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT) Información pues los sujetos tenían la obligación de reportarla en esta plataforma. Algunos otros cambios han implicado la

búsqueda de datos abiertos a partir de buscadores como Google (a la par de la búsqueda en los portales gubernamentales), así como la búsqueda de publicación de redes sociales como mecanismo de contacto para activar mecanismos de participación (junto con otros mecanismos como teléfonos y correos). En general, una de las características principales de la MGA es su uso de evidencia empírica construida a partir de datos reales del quehacer cotidiano de los sujetos obligados: las solicitudes de acceso a la información que reciben, los documentos que cargan a la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT)⁴, la información disponible en sus sitios web, su reacción ante una propuesta hecha desde la ciudadanía, entre otros. Otro de los cambios que han tenido las ediciones de la MGA es el incremento del número de sujetos obligados: la muestra para 2017 fue de 908 y de 1,243 para 2019. Para la edición 2021, la evaluación se hizo sobre un total de 1,365⁵.

VENTAJAS DE MEDIR LA APERTURA GUBERNAMENTAL DESDE LA EXPERIENCIA CIUDADANA

Usando los resultados de la MGA para los tres años de medición, en esta sección mostramos cómo, al contar con evidencia desagregada sobre la apertura gubernamental en los sujetos obligados, es posible responder preguntas específicas sobre el estado del gobierno en el país⁶. Para ello, usamos la información detallada sobre la apertura de oficinas de gobierno específicas con la cual mapeamos la heterogeneidad de resultados y los patrones de variación: los avances y retrocesos en el tiempo, así como las diferencias entre entidades federativas y entre todos los sujetos obligados. En un segundo

⁴ La Plataforma Nacional de Transparencia es un entorno virtual que integra y pone a disposición de la ciudadanía la información pública gubernamental: <<https://www.plataformadetransparencia.org.mx>>.

⁵ La muestra de la MGA 2017 fue parcialmente aleatoria sobre la totalidad de sujetos obligados del país (Métrica de Gobierno Abierto, 2021a). En esta edición, se garantizó una representación de todas las entidades y de los nueve tipos de sujetos obligados. En el caso de municipios, se eligieron cinco por entidad, entre los que estaba la capital, dos municipios con menos de 70 mil habitantes y dos con una población mayor. Para la edición 2019, se estudiaron a los mismos sujetos obligados que en 2017, junto con algunos adicionales (p. ej., en esta edición se estudiaron a diez municipios por entidad en lugar de a cinco). Por último, para el año 2021, se estudió a los mismos sujetos obligados que en 2019, ampliando nuevamente el número de sujetos obligados. Al momento de escribir este capítulo, se está desarrollando la edición 2023, la cual tendrá también un aumento en el número de sujetos obligados.

⁶ El código usado para el análisis y las visualizaciones puede ser consultado en <<https://zenodo.org/record/6612491#.Ypp4snbMK5c>> Por su parte, las bases de datos de los resultados de la MGA están disponibles en su plataforma: <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/metrica_gobierno_abierto_2021/>.

momento, profundizamos en el comportamiento de los sujetos obligados en cada una de las dimensiones (transparencia y participación) que conforman la MGA, con la intención de contrastar estos resultados con los diferentes niveles de institucionalización que presenta cada una de ellas. A partir de esto, observamos cuáles son los componentes más consolidados y qué tanta variación hay entre sujetos obligados. Esto permite desagregar en mayor medida los hallazgos observados en el análisis para cada una de las dimensiones, lo que facilita la toma de decisiones sobre cuál es la mejor estrategia para mejorar la apertura gubernamental en cada oficina pública y, por tanto, en el país en su conjunto.

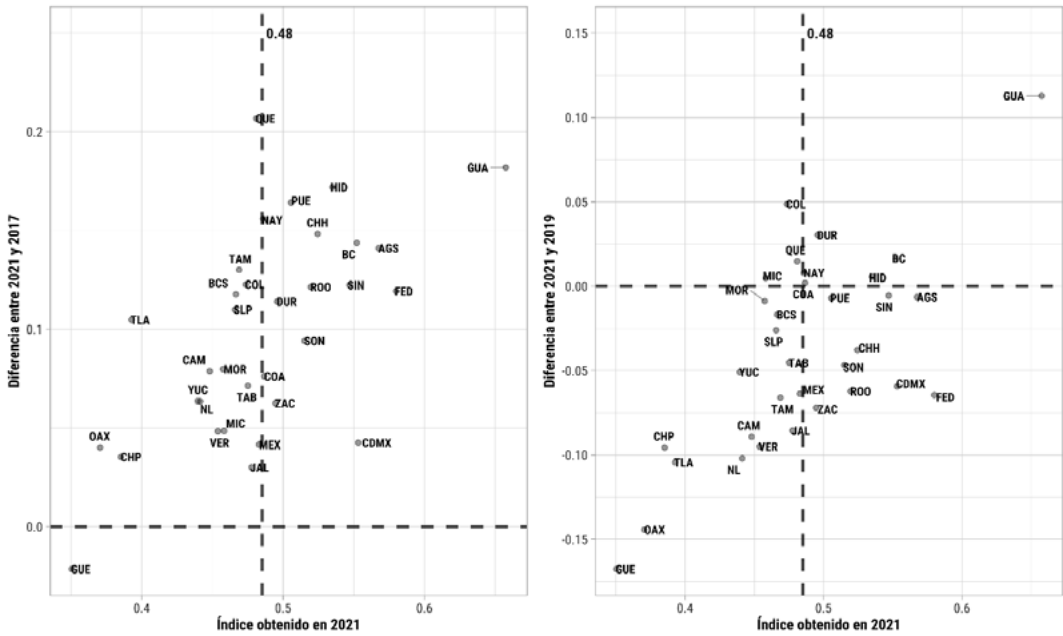
Se pueden identificar variaciones en tiempo, espacios y tipos de sujeto obligado

La desagregación de los datos de la MGA permite observar una serie de variaciones en diferentes niveles de análisis. Estas variaciones dependen de la lente con la que se mire. Dada su estructura federal, uno de los mayores intereses en México está en observar los datos agrupados a nivel entidad federativa (estados). En este sentido, la Figura 1 presenta la diferencia de resultados en el tiempo para cada una de las 32 entidades. En el eje horizontal, está el promedio del conjunto de sujetos evaluados en la entidad federativa en la edición 2021 de la MGA (¿Qué tan abiertos son los sujetos obligados de esa entidad?), mientras que en el eje vertical está la diferencia simple del resultado de cada entidad con respecto a sí misma en la edición 2017 (panel izquierdo) y en la de 2019 (panel derecho) (¿Cuánto avanzaron o retrocedieron frente a ediciones previas?) (Figura 1).

En general, los resultados de los estados coinciden con el comportamiento nacional: de 2017 a 2021, todas las entidades (salvo Guerrero, representado por las siglas GUE) presentan mejores resultados en la MGA; por el contrario, de 2019 a 2021, tres de cada cuatro entidades presentaron una peor calificación (24). Asimismo, hay una relación entre ambos ejes que refleja la alta variación en el tiempo en los resultados de la medición del gobierno abierto: las entidades con los mejores resultados son las que han presentado un mayor avance, mientras que las que presentan un peor resultado son las que disminuyen o avanzan en menor medida. Aunque parece obvio que tener un mayor avance con respecto a alguna edición anterior haría más probable sobresalir entre las entidades con mejores resultados, esto también es reflejo del reforzamiento de las trayectorias. Es decir, no es común que una entidad con buenos resultados sea producto de haber obtenido una buena calificación en algún punto del tiempo y se haya mantenido en ella, sino de haber avanzado en buena medida

en los últimos cuatro años a raíz de las políticas y acciones emprendidas en materia de apertura gubernamental.

Figura 1. Diferencia de resultados de la MGA en el tiempo por entidad federativa, 2017 a 2021



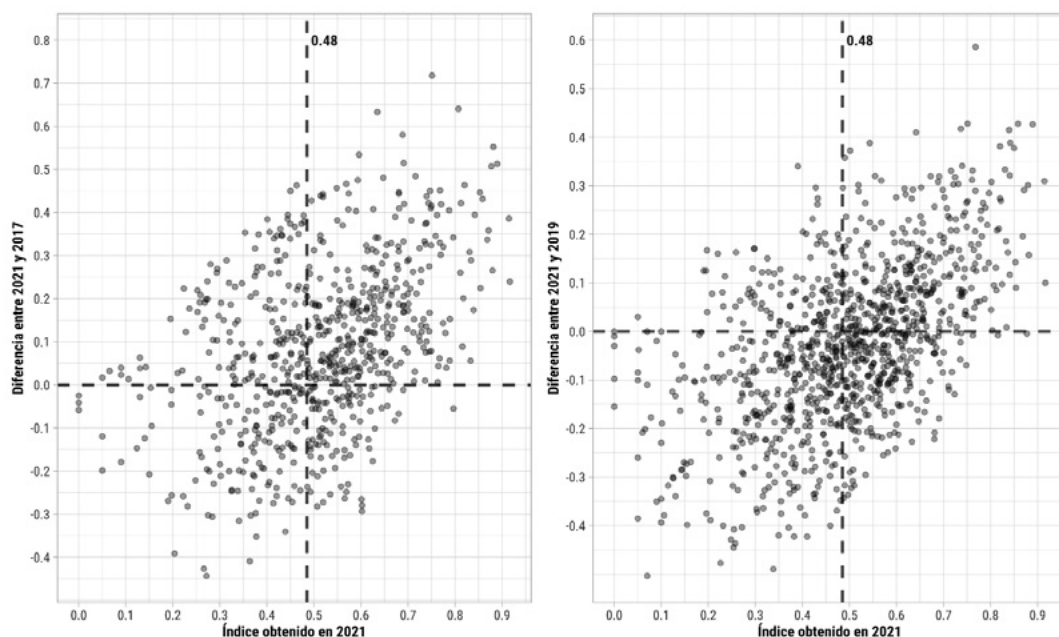
Nota: la línea punteada vertical indica el valor general del IGA 2021.

Fuente: elaboración propia con datos de la MGA 2021.

No obstante, incluso las variaciones de los promedios entre estados esconden variaciones en su interior. Al abrir cada «caja» estatal, se despliegan los resultados de todos los entes evaluados y son más evidentes las diferencias en el desempeño de cada uno. Lo anterior sugiere que la apertura gubernamental no está consolidada en todas las instituciones por igual, ni siquiera al interior de la demarcación territorial a la que pertenecen. De forma similar a la Figura 1, la Figura 2 muestra la diferencia de resultados de la MGA en el tiempo para cada uno de los entes evaluados. El eje horizontal presenta el valor obtenido en 2021 (¿qué tan abiertos son los sujetos obligados de esa entidad?); el eje vertical, la diferencia simple del valor obtenido por cada sujeto obligado en comparación consigo mismo para el año 2017 (panel izquierdo) y para el año 2019 (panel derecho) (¿cuánto avanzaron o retro-

cedieron frente a ediciones previas?). A este nivel de desagregación, la relación entre los resultados obtenidos por los punteros de 2021 y su avance es más notorio con respecto a alguna medición anterior. De hecho, parece haber «puntos de corte»: salvo casos contados, quienes obtienen 0,75 de calificación en 2021 no han presentado retrocesos en comparación con 2019 o 2017. Un fenómeno similar sucede con quienes obtuvieron peores resultados: por debajo de 0,15, prácticamente no hay avances entre 2019 y 2021 (Figura 2).

Figura 2. **Diferencia de resultados de la MGA en el tiempo para todos los sujetos obligados evaluados, 2017 a 2021**



Nota: la línea punteada vertical indica el valor general del IGA 2021.

Fuente: elaboración propia con datos de la MGA 2021.

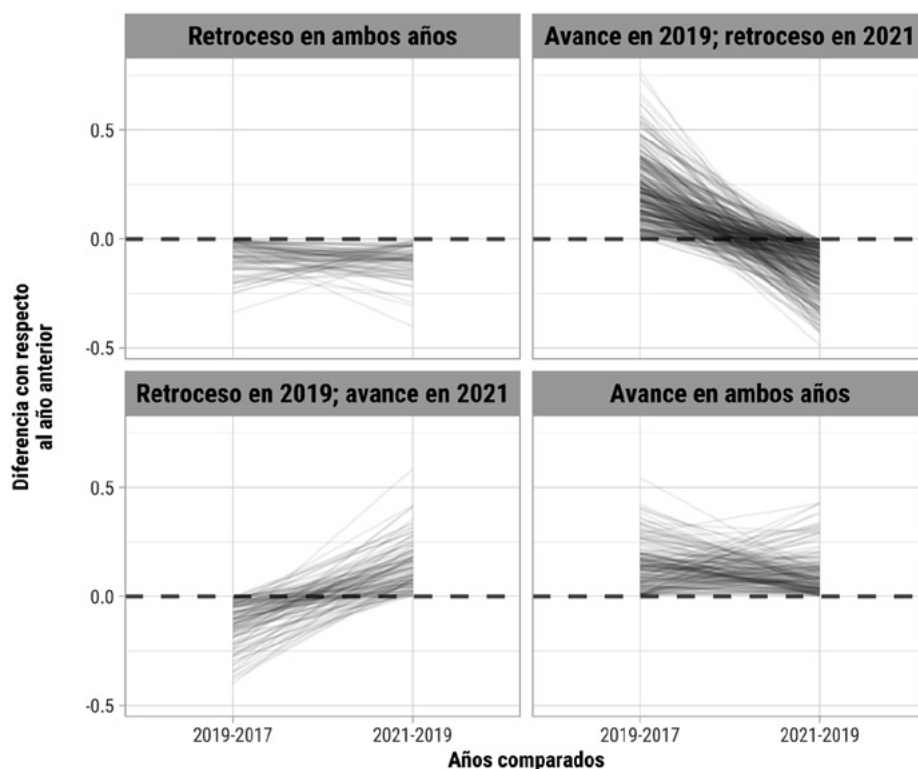
Continuando con el análisis por sujeto obligado evaluado, la Figura 3 responde cuántos de ellos han avanzado por año, mostrando una alta heterogeneidad de resultados en el tiempo. En esta figura, estimamos la diferencia simple de cada observación con respecto a sí misma en la edición anterior. Es decir, el valor de un sujeto obligado en el punto 2019-2017 de la Figura 3 sería equivalente al valor obtenido en 2019 menos el del 2017. Por lo anterior,

un resultado negativo correspondería a que tiene un valor más bajo en 2019, mientras que si tiene un valor positivo equivaldría a que tuvo un valor más alto en 2019 con respecto a 2017. Por su parte, el valor de un sujeto obligado en el punto 2021-2019 de la Figura 3 corresponde a la resta del resultado de 2021 con el de 2019.

Esta figura presenta información para los 689 sujetos obligados que han sido evaluados en las tres ediciones de la MGA, de los que 79 (11,5 % del total) tuvieron un retroceso en ambas ediciones. Este grupo, que no es tan cuantioso, está visualizado en el panel superior izquierdo. Por el contrario, el grupo más numeroso es el de los sujetos obligados que tuvieron un resultado similar al del promedio general de la MGA 2021: un avance en 2019 en comparación con 2017, pero un retroceso en 2021 en comparación con 2019. Este grupo está conformado por 323 de ellos (46,9 %) y está localizado en el panel superior derecho. Le sigue el grupo de 118 sujetos obligados (17,1 %) que tuvieron un retroceso en 2019, pero mejoraron su resultado en 2021 (panel inferior derecho). Finalmente, hubo 169 de ellos (24,5 %) que tuvieron una mejora tanto en 2019 como en 2021. Están visualizados en el panel inferior derecho (Figura 3).

Aunque el reporte de resultados de la tercera edición de la MGA (2021b: 41) señala una ruptura en la tendencia positiva de la apertura gubernamental en México, esta afirmación adquiere un matiz distinto al desagregar los datos. Es claro que las trayectorias individuales de los sujetos obligados también son diversas. Particularmente, las inconsistencias en el desempeño a lo largo del tiempo afectan la experiencia ciudadana de interacción con los sujetos obligados, pues sin una institucionalización profunda de los principios de gobierno abierto, nada asegura que de un año a otro las personas no pierdan, en cierta medida, la capacidad de obtener información o incidir en las decisiones públicas.

Figura 3. **Diferencia de resultados de cada sujeto obligado evaluado en la MGA con respecto a sí mismo en el año anterior, 2017 a 2021**

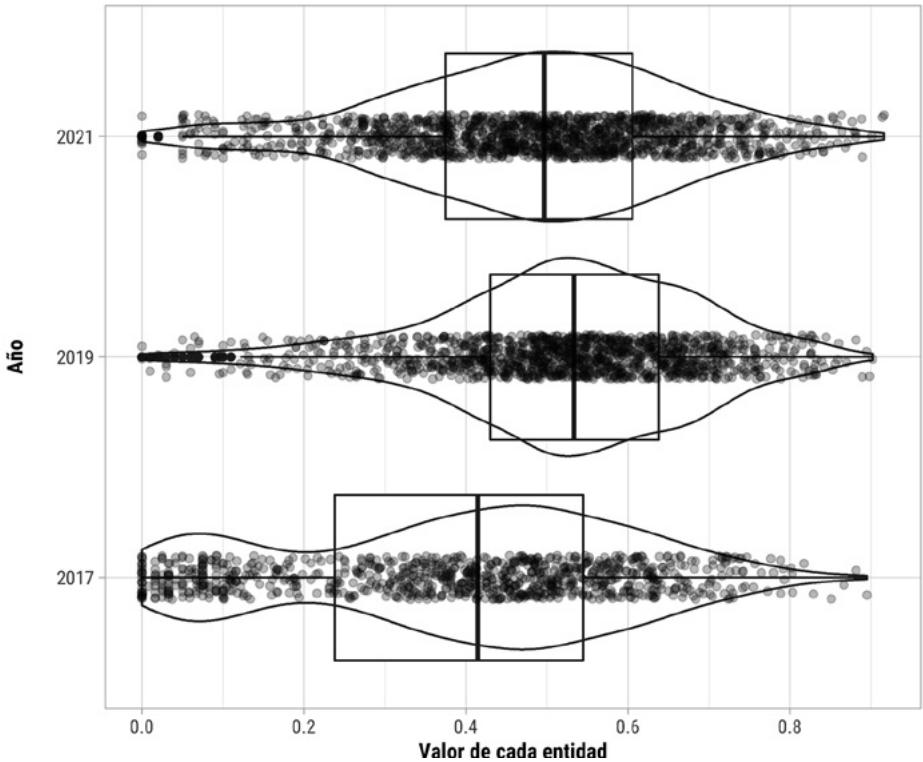


Fuente: elaboración propia con datos de la MGA 2021.

Con esta información, también es posible observar la variación entre sujetos obligados en cada edición de la MGA. Al respecto, la Figura 4 muestra un diagrama de caja que visualiza cada observación para cada año de la MGA. Nuevamente, es posible apreciar el avance en 2019 con respecto a 2017, así como el retroceso en 2021 (que, sin embargo, no corresponde a un peor resultado que en 2017). No obstante, el aspecto de mayor interés de esta figura es que queda claro cómo tanto en 2019 y 2021 deja de haber una concentración de sujetos evaluados por debajo de 0,20, que era muy marcada en 2017. Lo anterior significa no solo que ha habido un avance notorio en el promedio con respecto a 2017, sino que este promedio es producto de un avance generalizado y no de una mayor cantidad de sujetos obligados con calificaciones altas. De igual manera, la disminución del resultado general en 2021 con respecto a 2019 no es producto de un retroceso notorio de un conjunto de observaciones,

sino de un retroceso pequeño, pero general de un gran número de sujetos obligados que incluso vuelve más «achata la campana». Asimismo, el rango intercuartil (la diferencia entre el tercer y primer cuartil, o la extensión de la «caja») es más reducido en 2019 y 2021 en comparación con 2017 (ver Figura 4).

Figura 4. **Diagrama de caja de cada sujeto obligado evaluado en la MGA por año, 2017 a 2021**



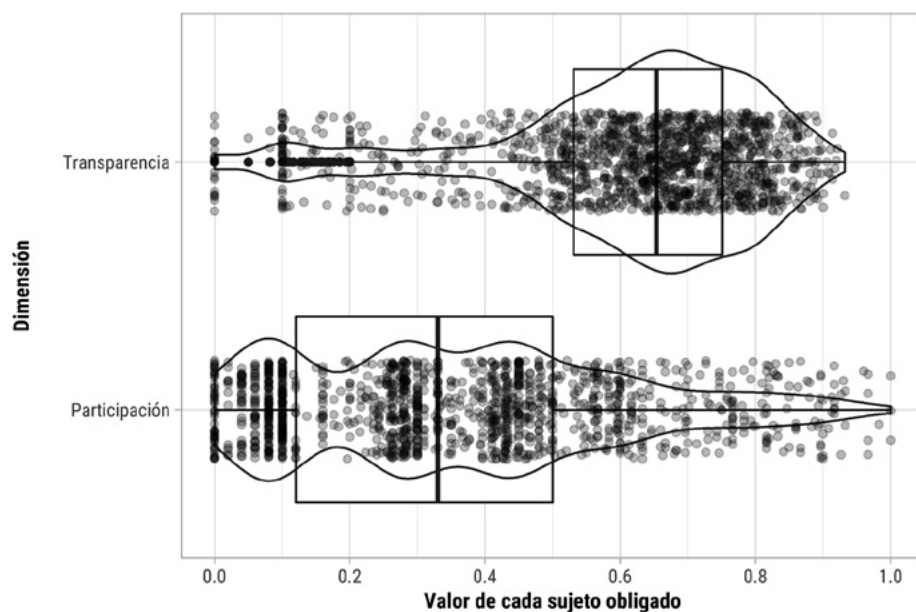
Fuente: elaboración propia con datos de la MGA 2021.

Se pueden observar diferencias marcadas en el grado de institucionalización de las dimensiones de la apertura gubernamental

La desagregación de los datos de la MGA no sólo muestra cómo en México la transparencia y la participación no están igualmente institucionalizadas, sino también hace evidente lo amplio de la brecha entre ambas dimensiones. En relación con lo anterior, la Figura 5 presenta un diagrama de caja de cada

sujeto obligado evaluado en 2021 para las dos dimensiones de la MGA. El contraste es notorio pues, mientras que en transparencia el 75 % de las observaciones están por encima del 0,50, en la dimensión de participación sucede lo contrario: el 75 % de las observaciones están por debajo de este valor. Además, es notoria la diferencia en la concentración de los valores. En el caso de transparencia, el rango intercuartil (o anchura de la caja) es menor que en participación, lo cual refleja cómo la institucionalización de esta dimensión por varios años en el país ha permitido avanzar a un conjunto generalizado de sujetos obligados. Por el contrario, la falta de institucionalización de la participación en el país ha llevado a una mayor variación de resultados entre sujetos obligados (en conjunto con resultados más bajos) (ver Figura 5).

Figura 5. **Diagrama de caja de cada sujeto obligado evaluado en la MGA por dimensión, 2021**



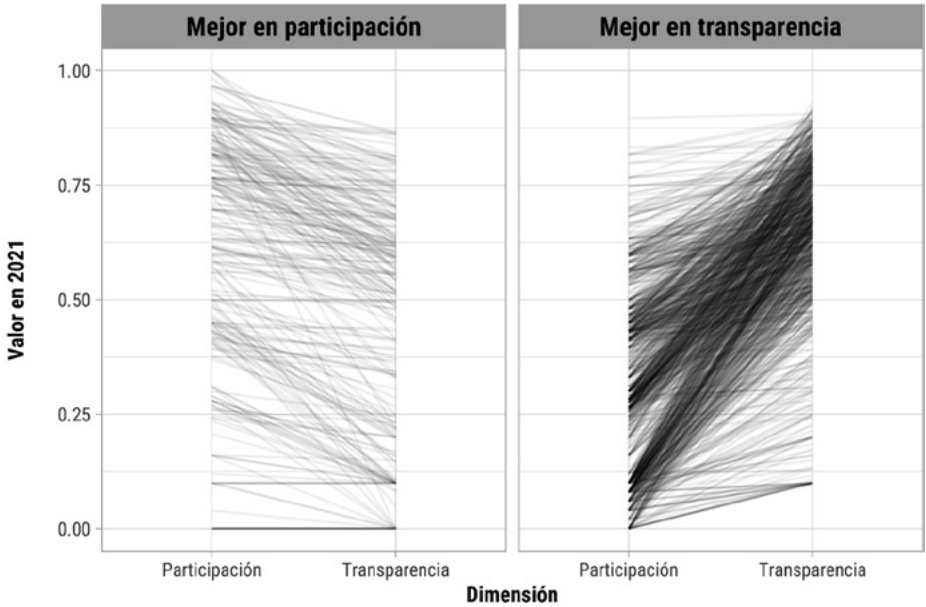
Fuente: elaboración propia con datos de la MGA 2021.

Este hallazgo ha sido una constante a lo largo de las tres ediciones de la MGA (Métrica de Gobierno Abierto, 2021b: 43). Por ejemplo, la creación de la Plataforma Nacional de Transparencia, que permite en un solo portal realizar solicitudes de información a todos los sujetos obligados del país, ha sido un mecanismo eficaz para que la ciudadanía pueda conocer en mayor medida

sobre sus gobiernos. En cambio, no hay un mecanismo equiparable en el caso de la participación, lo cual limita el involucramiento en la toma de decisiones y vuelve las experiencias más diversas al no existir un marco común.

Si bien es cierto que no todos los entes evaluados comparten la característica general de tener mejores resultados en transparencia que en participación, son minoritarios los que sí y las diferencias entre ambos grupos son evidentes. Al respecto, la Figura 6 compara los valores de cada sujeto obligado evaluado en las dos dimensiones de la MGA. El panel derecho muestra cómo la mayoría de los sujetos obligados tiene un mejor resultado en transparencia que en participación (1,122, lo que equivale al 82,2 % del total). Asimismo, las diferencias entre valores tienden a ser mayores, de ahí que la inclinación de las pendientes sea más pronunciada. Por el contrario, el panel izquierdo representa a los sujetos evaluados que tienen un mejor resultado en participación que en transparencia (243, 17,8 %). Además de ser menos observaciones, los valores alcanzados en cada dimensión son menos lejanos entre sí, lo que se observa en las pendientes menos marcadas (Figura 6).

Figura 6. **Resultados de cada sujeto obligado evaluado en la MGA divididos por la dimensión con el valor más alto, 2021**

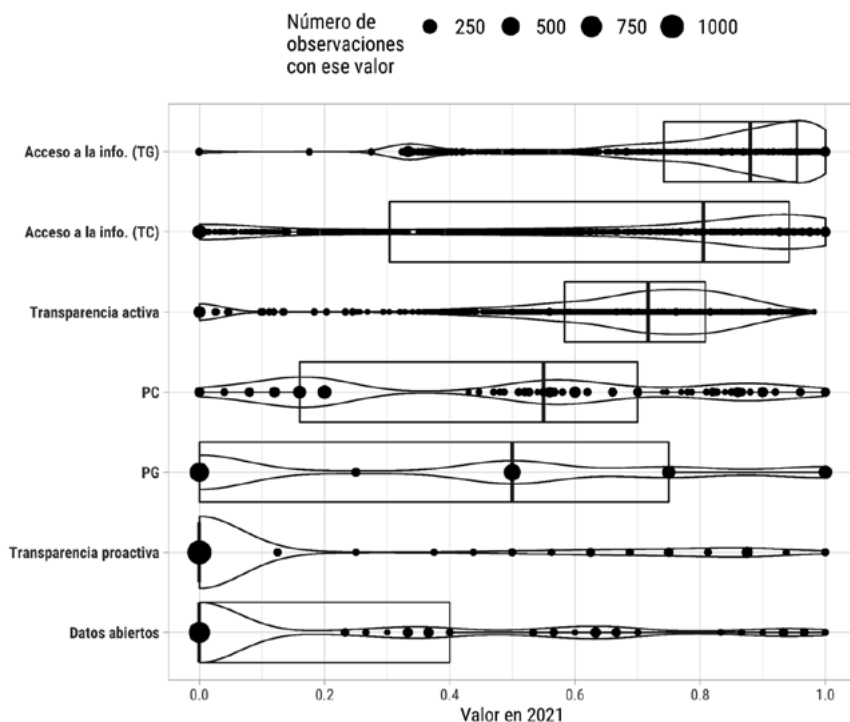


Fuente: elaboración propia con datos de la MGA 2021.

Se pueden detectar las áreas de transparencia y participación consolidadas, así como las áreas por consolidar.

Operar bajo un enfoque de gobierno abierto implica conjugar distintas temáticas que, articuladas adecuadamente, hacen posible una interacción más cercana entre gobiernos y ciudadanía en los procesos de toma de decisión y gestión públicas. La disección que realiza la MGA sobre los elementos que constituyen la transparencia⁷ y la participación⁸ demuestra que existen distintos grados de consolidación entre ellos.

Figura 7. Diagrama de caja de cada sujeto obligado evaluado en la MGA por componente, 2021



Fuente: elaboración propia con datos de la MGA 2021.

⁷ La dimensión de transparencia está compuesta por el subíndice de transparencia desde el gobierno (acceso a la información, transparencia activa y datos abiertos) y por el subíndice de transparencia desde la ciudadanía (acceso a la información y transparencia proactiva). Para mayor detalle, ver la Tabla 2.

⁸ La dimensión de participación está compuesta por dos subíndices: participación desde el gobierno y participación desde la ciudadanía. Para mayor detalle, ver la Tabla 2.

En general, los componentes más consolidados son aquellos respaldados por un andamiaje institucionalizado. Como se observa en la Figura 7, para el caso de acceso a la información (tanto desde el gobierno como desde la ciudadanía) y de transparencia activa, el grueso de los sujetos obligados evaluados se concentra en el extremo derecho, pues para estos componentes se han desarrollado estructuras y procesos que dan pauta a cómo debe actuar cada uno de ellos cuando una persona ciudadana le solicita algún dato o cómo debe compartir la información sobre sus gestiones internas. Instancias como el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT) —órgano encargado de conducir los esfuerzos institucionales y normativos en la materia— y herramientas como la PNT se han encargado de afianzar estos componentes (Figura 7).

En contraste, los componentes menos consolidados son aquellos que representan un esfuerzo adicional por parte de los sujetos obligados, como las actividades de transparencia proactiva y la publicación de datos abiertos. Aun cuando ambos son mandatos por la ley, éstos no han logrado ser asumidos como un elemento sustancial de la transparencia institucional. En parte, esto se debe a lo limitadas y poco sostenibles que han sido las iniciativas de apertura de datos (Cejudo, de los Cobos y Ramírez, 2022) y a que las acciones de transparencia proactiva son de carácter voluntario. En cuanto a la participación desde la perspectiva ciudadana (PC) y desde la perspectiva de gobierno (PG), la Figura 7 muestra que no existe una consolidación marcada de este componente. Esto reafirma el hecho de que la participación ciudadana en México se encuentra en un proceso inacabado de consolidación no solo en forma general, sino también desde cada uno de los componentes que lo conforman. Incluso, la participación desde la perspectiva del gobierno (55,2 %), junto con transparencia proactiva (42,1 %) y datos abiertos (76,3 %), tienen a un importante número de sujetos obligados con resultados iguales a cero. En la MGA, tener un resultado equivalente a cero corresponde a no tener siquiera los elementos mínimos, como publicar al menos una base de datos abiertos o información de relevancia sobre su quehacer cotidiano, o al no haber indicios de mecanismos formales de participación ciudadana.

Se pueden construir agendas diferenciadas para alcanzar la apertura gubernamental

La granularidad del análisis pone de manifiesto la necesidad de construir agendas diferenciadas, pues cada estado y sujeto obligado presentará puntos de partida distintos. Además, cada uno contará con diferentes capacidades y recursos para avanzar en su proceso de apertura gubernamental.

Para pensar en términos de agendas diferenciadas se presenta el siguiente ejemplo. Lagos de Moreno es un municipio del estado de Jalisco, ubicado en el occidente de México. La calificación que obtuvo en el IGA fue de 0,88 al tener un desempeño destacable en la mayoría de los componentes de la MGA: es un municipio que publica información proactivamente (TP = 1), que en lo general responde a sus solicitudes de información conforme a lo marcado en la ley (AI-G = 0,94) y que da seguimiento a los acuerdos adoptados en los espacios institucionalizados de participación ciudadana (PG = 0,93).

A poco menos de 50 kilómetros de distancia se encuentra el municipio de San Julián, Jalisco, el cual obtuvo una puntuación de 0,22 en el IGA. Este ayuntamiento no reporta en la PNT información sobre sus obligaciones de transparencia (TA = 0) y no hay evidencia de que en la localidad existan mecanismos institucionalizados de participación ciudadana (PG = 0). Tampoco se encontró información publicada proactivamente (TP = 0). No obstante, este municipio suele responder a sus solicitudes de información de manera más organizada y completa que Lagos de Moreno. Además, en San Julián existen más métodos de contacto disponibles para que la ciudadanía se comuniquen con sus autoridades locales que en el municipio vecino; pero ambos no publican datos abiertos.

El ejemplo anterior ilustra cómo los datos desagregados de la MGA pueden utilizarse a manera de diagnóstico para que los estado o sujetos obligados diseñen rutas de atención específicas para tratar aquellos elementos de la transparencia y de la participación en los que presenten mayores rezagos. Al trabajar con agendas diferenciadas, el resultado son esfuerzos complementarios que contribuyen a la consolidación de la apertura gubernamental en todo el territorio nacional.

Los hallazgos de cada una de estas ediciones se han presentado en reportes de resultados que son acompañados de documentos complementarios y de las bases de datos generadas en formato abierto para que cualquiera pueda realizar su propio análisis. También se han desarrollado plataformas de visualización para acercar los resultados a la ciudadanía de manera fácil e interactiva⁹. A partir de estas publicaciones, la MGA ha logrado no solo tener una medición de la apertura gubernamental, sino crear utilidad social al generar diagnósticos puntuales que influyen en la toma de decisiones. La información de la MGA ha permitido el desarrollo de iniciativas y políticas públicas, así como de productos e investigaciones periodísticas y académicas. Por ejemplo, en 2019, el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Perso-

⁹ Es posible consultar los documentos y las plataformas en el siguiente enlace: <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=5765>.

nales del Estado de Oaxaca publicó su Política Pública de Gobierno Abierto «Cocreación Oaxaca»¹⁰, la cual tomó como base la MGA para conceptualizar, proponer y medir el avance del gobierno abierto en la entidad. Una de las líneas de acción seguidas por esta política consistió en «[i]mplementar procesos de asesoría y acompañamiento a los sujetos obligados... respecto de las mediciones en la materia con carácter estatal y nacional, como la Métrica de Gobierno Abierto». A partir de estas asesorías, se buscaba que la información generada por la MGA permitiera a los sujetos obligados contar con una identificación más precisa de las áreas de mejora, así como de dimensiones de trabajo sobre las cuales implementar medidas concretas. De manera ilustrativa, la MGA contiene una serie de criterios con los que se evalúa la disponibilidad de datos abiertos (gratuidad, actualización o legibilidad en máquina, entre otros). Al observar cuáles son estos criterios, los sujetos obligados pueden adaptar sus procesos de publicación para cumplir con ellos y, de esta manera, mejorar la disponibilidad de la información. Asimismo, la política del Instituto propuso como su indicador base los generados por la propia MGA con la finalidad de monitorear en el tiempo el grado de avance en esta política.

En un área relacionada, el proyecto de Política Estatal Anticorrupción de Michoacán 2020-2030 realizó un diagnóstico sobre los resultados de la entidad en diferentes dimensiones¹¹. Una de ellas, fue la de gobierno abierto con base en la MGA. A partir de estos resultados y de la propuesta conceptual de la MGA (así como otros estudios sobre gobierno abierto), esta política contempló como uno de sus principios transversales el «Uso y aprovechamiento de TIC y Gobierno Abierto». De acuerdo con esta política, este principio tiene su justificación en que el gobierno abierto permite «recuperar la confianza, atender de forma efectiva las necesidades públicas, ejercer de forma ética la representación popular y lograr un eficiente control de los recursos públicos» (Sistema Estatal Anticorrupción Michoacán, 2021). Asimismo, establece como parte de sus objetivos específicos el desarrollar políticas de gobierno abierto y señala los actores encargados de promoverlas.

¹⁰ Esta política puede ser consultada en: <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2022/03/Utilidad-social_MGA2021.pdf>.

¹¹ Esta política puede ser consultada en: <<https://cpemichoacan.org/wp-content/uploads/2021/04/3.1-Proyecto-Politica-Publica-1.pdf>>.

CONCLUSIONES: ¿POR QUÉ ES ÚTIL LA MEDICIÓN DESAGREGADA DE LA APERTURA GUBERNAMENTAL?

Medir el alcance del gobierno abierto con el nivel de desagregación que proporciona la MGA resulta útil en varios sentidos. Primero, porque ofrece un panorama desglosado del estado de la apertura del gobierno mexicano para que, por ejemplo, organizaciones nacionales e internacionales cuenten con insumos para generar reportes y estudios que contrasten la realidad del país con lo que se vive en otras latitudes. Muestra de ello son los trabajos de Transparencia Mexicana, World Justice Project y Open Government Partnership (véase Métrica de Gobierno Abierto, 2021c).

En segundo lugar, conocer los datos puntuales también ha servido para que medios de comunicación nacionales y locales generen análisis sobre el desempeño de sus entidades federativas¹² o sobre sujetos obligados en específico¹³. La redacción de este tipo de notas y artículos de opinión ha sido útil para socializar los resultados de la MGA entre el público en general y aportar evidencia al debate público sobre apertura gubernamental.

Pero quizá la utilidad más importante de la desagregación de los datos de la MGA está en que permite a los gobiernos, de cualquier ámbito o nivel territorial, contar con elementos concretos para formular y poner en marcha políticas y acciones orientadas al fortalecimiento de su apertura gubernamental. Así lo han hecho, por ejemplo, las autoridades del estado de Michoacán para diseñar su Política Estatal Anticorrupción en 2021. También el grado de detalle de la MGA, aunado a la periodicidad con la que se lleva a cabo este ejercicio, posibilita que su información sea utilizada como indicador de avance, tal y como lo hacen la Política Pública de Gobierno Abierto en Oaxaca, o el Ayuntamiento de Ciudad Juárez, Chihuahua, para su sistema de indicadores de calidad de vida (véase Métrica de Gobierno Abierto, 2021c).

El que los datos y la metodología de la MGA sean abiertos y consultables por cualquier persona facilita también su replicabilidad. Por ejemplo, el Observatorio Ciudadano del Sistema Estatal Anticorrupción de Nuevo León (2021) propuso en su 2o Informe de Avances la realización de una medición basada en la Métrica de Gobierno Abierto para monitorear a municipios metropolita-

¹² Este enlace dirige a un ejemplo de una organización civil en el estado de Chiapas: <<https://www.chiapasparalelo.com/opinion/2022/05/gobierno-abierto-y-transparencia-en-chiapas-alcances-reales-y-retos-pendientes/>>.

¹³ Este enlace dirige a un ejemplo de un portal de noticias que hizo un reporte sobre el desempeño de la Universidad Veracruzana: <<https://www.alcalorpolitico.com/informacion/uv-primer-lugar-en-transparencia-a-nivel-estatal-segun-metrica-de-gobierno-abierto-368995.html>>.

nos de la entidad. Esta medición tendría como objetivo identificar las áreas de oportunidad en materia de apertura gubernamental que tienen los municipios neoleonese, a la par de la detección de los avances más sobresalientes. El uso que le han dado a la MGA, esta y las instituciones anteriormente mencionadas, contribuye a evidenciar la relevancia de incorporar los principios del gobierno abierto en las decisiones y deliberaciones públicas en México. Abrir los procesos gubernamentales a la ciudadanía conlleva una gestión pública más eficiente, innovadora e inclusiva y se convierte en un pilar de gobernanza colaborativa.

La MGA es una herramienta clave para alimentar la discusión y la toma de decisiones sobre apertura gubernamental en México. Es un estudio con el que se genera evidencia respecto a qué sucede cuando la ciudadanía interactúa con sus gobiernos, ya sea buscando o solicitando información, o intentando incidir en la gestión de asuntos públicos. Lo valioso de este ejercicio de medición está en el profundo grado de desagregación de sus resultados, lo que facilita saber puntualmente en dónde están las fortalezas, pero también las áreas de oportunidad de cada uno de los 1,365 sujetos obligados.

La MGA es útil en el contexto mexicano, porque su diseño y alcance están pensados en las características normativas, administrativas y tecnológicas de los gobiernos de este país. No obstante, los elementos centrales de su diseño (la intención de capturar la experiencia ciudadana, las oficinas públicas como unidad de análisis y la desagregación de información para cada componente) pueden ser útiles para avanzar en la observación, medición y evaluación de la apertura gubernamental en América Latina. Al igual que en México, para consolidar los mecanismos de transparencia y participación en la región es indispensable contar con evidencia de su funcionamiento e información útil para construir estrategias de mejora. Y es indispensable, también, ampliar la perspectiva de análisis más allá de los gobiernos nacionales, para incluir a los gobiernos estatales y municipales (Tai, 2021).

Por otra parte, contar con evidencia sobre la evolución de la apertura gubernamental y las diferencias en el tiempo y entre oficinas públicas puede servir para alimentar la investigación empírica sobre apertura gubernamental. Esta no es una contribución menor. En su revisión de la literatura en inglés, publicada en revistas indizadas de 2008 a 2013, Wirtz y Birkmeyer (2015) encontraron que aproximadamente 70 % de los estudios no tienen contenido empírico. Contar con más evidencia y mejor investigación empírica es crucial no solo para incrementar nuestro conocimiento, sino para generar mejores políticas de apertura en cada oficina pública y a nivel regional y nacional. Servirá también para que la ciudadanía cuente con elementos para exigir apertura y monitorear avances.

La agenda de gobernanza colaborativa (Ansell, 2012) no solo supone atributos gubernamentales, sino de interacción entre la ciudadanía y los gobiernos. La MGA es una muestra de que la definición, operacionalización y medición de la apertura gubernamental puede incluir esa lógica de la ciudadanía como protagonista del gobierno abierto.

REFERENCIAS

- Ansell, C. (2012). «Collaborative Governance». En D. Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press. <<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0035>>.
- Cejudo, G. (2024). «El Sistema Nacional de Transparencia». En Sergio López Ayllón y Pedro Salazar (eds.), *Los sistemas constitucionales*. UNAM.
- Cejudo, G., de los Cobos, P., y Ramírez, D. (2023). «Midiendo la apertura gubernamental: diseño, resultados y aportaciones de la métrica de Gobierno Abierto en México». *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 20 (38), <<https://doi.org/10.5354/0717-8980.2022.67398>>.
- Cejudo, G., de los Cobos, P., y Ramírez, D. (2022). «Los datos abiertos en México: ocultos, incompletos o en plataformas poco perdurables». *Nexos*, blog de la redacción, 2 de junio de 2022. <<https://redaccion.nexos.com.mx/los-datos-abiertos-en-mexico-ocultos-incompletos-o-en-plataformas-poco-perdurables/>>.
- Cejudo, G., López, S. y Ríos, A. (2012). *La política de transparencia en México: instituciones, logros y desafíos*. México: CIDE.
- Cejudo, G., Michel, C., Sobrino, A. y Vázquez, M. (2018). «Observing and Measuring Government Openness. A conceptual discussion and application to Mexico». En *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 2 (1), Article 4. <<http://doi.org/10.22191/gobernar/vol2/iss1/1>>.
- CIDE y COMAIP (2014). *Métrica de Transparencia*. <<http://www.metricadetransparencia.cide.edu/>>.
- Chen, S., Liu, Y., Sun, C. y Zhang, R. (2019). *Measuring Open Government in the Americas. Organization of American States/Georgetown McCourt School of Public Policy*. <<https://www.oas.org/es/sap/dgpe/escuelagob/docs/MEASURING%20OPEN%20GOVERNMENT.pdf>>.
- Falla, R. (2017). «Why OGP Commitments Fall Behind». *Independent Reporting Mechanism*, 1-24.
- Hernández-Bonivento, J. (2021). *Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal*. Ediciones Universidad Autónoma de Chile. <<https://ediciones.uaautonoma.cl/index.php/UA/catalog/view/105/156/472-1>>.

- INEGI (2021). *Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal 2021*, 2 de junio de 2022, <<https://www.inegi.org.mx/programas/cntaippdpe/2021/>>.
- Kornberger, M., Meyer, R. E., Brandtner, C. y Höllerer, M. A. (2017). «When Bureaucracy Meets the Crowd: Studying “Open Government” in the Vienna City Administration». *Organization Studies*, 38 (2), 179-200.
- Grimmelikhuijsen, S. G. y Feeney, M. K. (2017). «Developing and Testing an Integrative Framework for Open Government Adoption in Local Governments». *Public Administration Review*, 77(4), 579-590. <<https://doi.org/10.1111/puar.12689>>.
- López, S. y Ortiz, S. (2019). «La implementación de la política de transparencia y acceso a la información en la administración pública federal, de 2003 a 2007». En Guillermo Cejudo, María del Carmen Pardo y Mauricio Dussauge, *Variaciones de implementación: ocho casos de política pública*. CIDE.
- Meijer, A. J., Curtin, D. y Hillebrandt, M. (2012). «Open government: Connecting vision and voice». *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29. <<https://doi.org/10.1177/0020852311429533>>.
- Métrica de Gobierno Abierto (2021a). *Metodología*, 31 de mayo de 2022, <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/metrica_gobierno_abierto_2021/_w_f2b9403e/documentos/Metodologia_MGA%202021.pdf>.
- Métrica de Gobierno Abierto (2021b). *Reporte Final*, 1 de junio de 2022, <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/metrica_gobierno_abierto_2021/_w_a3bb87ee/documentos/Reporte%20final_MGA%202021.pdf>.
- Métrica de Gobierno Abierto (2021c). *Ejemplos de utilidad social*, 3 de junio de 2022, <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2022/03/Utilidad-social_MGA2021.pdf>.
- Métrica de Gobierno Abierto (2017). *Reporte de Resultados*, 3 de junio de 2022, <<https://eventos.inai.org.mx/metricasga/images/docs/ReportedeResultadosMetrica-feb17.pdf>>.
- Observatorio Ciudadano del Sistema Estatal Anticorrupción de Nuevo León (2021). *2.º informe de avances del SEANL*. Observatorio Ciudadano del Sistema Estatal Anticorrupción de Nuevo León, 3 de junio de 2022, <<https://consejocivico.org.mx/noticias/wp-content/uploads/2021/12/doc-2ndo-informe-del-observatorio-2021.pdf>>.
- OECD (s.f.). *Open Government Data*, 3 de junio de 2022, <<https://www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data.htm>>.
- Open Data Watch (2022). *Open Data Inventory*, 3 de junio de 2022, <<https://odin.opendatawatch.com/>>.

- Open Knowledge Foundation (s.f.). *Global Open Data Index*, 3 de junio de 2022, <<https://index.okfn.org/>>.
- Peixoto, T. (2013). «The Uncertain Relationship between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson's "The New Ambiguity of Open Government"». *UCLA Law Review Disc*, 200. <<https://ssrn.com/abstract=2264369>>.
- Pérez, D., Grünbaum, N., Sierkovich, L., Giuliano, C., Gómez, D. y Barczak, D. (s.f.). *Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2019-2022*. Jefatura de Gabinete de Ministros/Secretaría de Innovación Pública, 3 de junio de 2022. <<https://archivos.paisdigital.modernizacion.gob.ar/s/kAsQaYc3CZfEE7>>.
- Procuraduría General de la Nación (s.f.). *Índice de Gobierno Abierto – IGA*, 3 de junio de 2022. <<https://www.procuraduria.gov.co/portal/Indice-de-Gobierno-Abierto.page>>.
- Ribera, J. y Emilsson, C. (2020). «OECD Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: 2019», *OECD Policy Papers on Public Governance*, n.º 1. OECD/Innovative Government Division. <<https://www.oecd.org/gov/digital-government/ourdata-index-policy-paper-2020.pdf>>.
- Sistema Estatal Anticorrupción Michoacán (2021). *Política Estatal Anticorrupción Michoacán 2020-2030*. <<https://cpcmichoacan.org/wp-content/uploads/2021/04/3.1-Proyecto-Politica-Publica-1.pdf>>.
- Soria, R. (2021). «Gobierno abierto en México: implantación y contraste con un modelo ideal». *Perfiles latinoamericanos*, 29(57), 309-336. <<https://doi.org/10.18504/pl2957-012-2021>>.
- Schnell S. y Jo, S. (2019). «Which Countries Have More Open Governments? Assessing Structural Determinants of Openness». *The American Review of Public Administration*, 49 (8), 944-956. <<https://doi.org/10.1177/0275074019854445>>.
- Tai, K.-T. (2021). «Open government research over a decade: A systematic review». *Government Information Quarterly*, 38(2), 101566. <<https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101566>>.
- van Hesteren, D., van Knippenberg, L., Weyzen, R. y Cecconi, Gi (2021). *Open Data Maturity*. Unión Europea, 3 de junio de 2022. <https://data.europa.eu/sites/default/files/landscaping_insight_report_n7_2021_0.pdf>.
- Wirtz, B. W. y Birkmeyer, S. (2015). «Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives». *International Journal of Public Administration*, 38(5), 381-396. <<https://doi.org/10.1080/01900692.2014.942735>>.
- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C. y Rösch, M. (2019). «Open government and citizen participation: an empirical analysis of citizen expectancy towards open government data». *International Review of Administrative Sciences*, 85, 566-586.
- Yu, H. y Robinson, D. G. (2012). «The New Ambiguity of "Open Government"». *UCLA Law Review Discourse*, 59, 178-230. <<https://ssrn.com/abstract=2012489>>.

Zuiderwijk, A., Pirannejad, A. y Susha, I. (2021). «Comparing open data benchmarks: Which metrics and methodologies determine countries' positions in the ranking lists?». *Telematics and Informatics*, 62, 101634. <<https://doi.org/10.1016/j.tele.2021.101634>>.

CINCO APRENDIZAJES DE LAS MEDICIONES DE GOBIERNO ABIERTO: EL CASO DEL ÍNDICE INSTITUCIONAL DE GOBIERNO ABIERTO MUNICIPAL (IIGAM) EN CHILE, 2016-2020

José Hernández-Bonivento

Profesor asociado y Director del Instituto de Gobierno y Asuntos Públicos
de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas,
Universidad Austral de Chile

Resumen:

Este capítulo resume la experiencia de diseño e implementación del Índice Institucional de Gobierno Abierto Municipal (IIGAM), el cual midió en tres ocasiones (2016, 2018 y 2020) los niveles de cumplimiento municipal de los requerimientos establecidos en las leyes de transparencia y acceso a la información (Ley 20.285), de asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública (Ley 20.500) y de probidad en la gestión pública (Ley 20.880) en Chile. Se presentan los parámetros teóricos y prácticos que definieron las dimensiones, las variables y los indicadores que conformaron este índice compuesto en sus tres versiones, y se presentan cinco grandes aprendizajes que pudieron extraerse de esta experiencia. Con ello, se entrega una reflexión amplia sobre lo que implican los intentos de medición de Gobierno Abierto, sus avances y limitantes más importantes, y los aprendizajes de una experiencia puntual que, se espera, sea base para futuras mediciones y estudios, más allá del cumplimiento formal.

Palabras clave:

Gobierno Abierto, Municipalidades, Transparencia, Acceso a la Información, Participación Ciudadana, Probidad, Chile.

INTRODUCCIÓN

La comuna de Vitacura, en el sector nororiente de la ciudad de Santiago, es una de las más ricas y con mayor calidad de vida de todo Chile. Según el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), su municipalidad cuenta con el octavo ingreso del país, con un presupuesto de más de 115.000 millones de pesos chilenos (alrededor de 131 millones de dólares) para el año 2022. De ese presupuesto, 71.000 millones son recaudados por la propia municipalidad en concepto de Ingresos Propios Permanentes (IPP), que significa más de 10 veces el promedio de todos los IPP municipales del país (7.200 millones de pesos para el año 2022, unos 8,2 millones de dólares). Además, según estimaciones del Registro Social de Hogares del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, es la comuna con menor porcentaje de pobreza de Chile con el 0,13 % de su población en esta condición, y es la quinta comuna con mayor nivel de desarrollo del país, siendo una de las 8 comunas (siete de ellas del sector oriente de Santiago) que alcanzan un nivel alto de desarrollo comunal (Hernández-Bonivento *et al.*, 2020).

Como sería de esperar, los resultados de gestión municipal son también de los más altos de país. En cuanto a cumplimiento de transparencia activa, Vitacura se ha mantenido entre las primeras en el *ranking* municipal desarrollado por el Consejo para la Transparencia (órgano de fiscalización creado por la Ley 20.825 de Acceso a la Información en el 2009), con un promedio de cumplimiento del 90 % entre 2012 y 2021. A su vez, la municipalidad ha sido reconocido por iniciativas participativas, como fue la celebración de uno de los pocos plebiscitos comunales desarrollados en Chile en el 2009, y fue uno de los gestores del Modelo de Gobierno Abierto Municipal, desarrollado por el Consejo para la Transparencia en el marco del Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Chile ante la Alianza para el Gobierno Abierto (Consejo para la Transparencia, 2018). Con todo esto, no fue sorprendente que la municipalidad de Vitacura obtuviera un puntaje alto, muy por encima del promedio nacional, en las mediciones realizadas a través del Índice Institucional de Gobierno Abierto Municipal (IIGAM), en sus versiones de 2016, 2018 y 2020.

Sin embargo, en el año 2021, cuando inició una nueva administración municipal en reemplazo del alcalde que gobernó la comuna por 25 años, se destapa en Vitacura un esquema de corrupción municipal que tiene hoy al exalcalde en prisión preventiva, con 29 cargos de corrupción, acusado de apropiarse de más de 520 millones de pesos chilenos (unos 600.000 dólares) durante los últimos diez años de su mandato. Esta noticia, como es evidente, contrasta fuertemente con los datos de cumplimiento de la municipalidad con el marco legal de transparencia, participación ciudadana y probidad chileno,

y fue absolutamente invisible para la fiscalización tanto del Consejo para la Transparencia como del mencionado IIGAM.

¿Cómo se puede explicar esto? Buscando responder, así sea parcialmente, esta pregunta, el presente capítulo presenta el trabajo realizado para la construcción del IIGAM en sus tres versiones y los cinco grandes aprendizajes surgidos después de esta experiencia. Con esto, nuestro interés es presentar una reflexión sobre las mediciones de gobierno abierto, así como entregar líneas de trabajo que permitan mejorar observaciones académicas sobre cumplimiento e impacto de las políticas de acceso a la información y participación ciudadana en Chile y América Latina.

EL ÍNDICE INSTITUCIONAL DE GOBIERNO ABIERTO MUNICIPAL IIGAM

En las últimas décadas, Chile se ha involucrado en el diseño e implementación de variados marcos jurídicos que buscan una mayor transparencia, probidad y participación ciudadana en la gestión pública. Desde el 2008, con la promulgación de la Ley de Acceso a la Información (20.285), siguiendo con la Ley de Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (20.500) en el 2011, y las posteriores leyes de Lobby (20.730) y Probidad (2.880) en 2014 y 2015, la legislación chilena ha establecido variados mecanismos enfocados hacia el gobierno abierto en todos los niveles de gobierno, conllevando no pocas exigencias de cumplimiento y desarrollo para los órganos de la administración del Estado, incluyendo las municipalidades.

Con el objetivo principal de analizar el cumplimiento de dichas entidades frente a las exigencias del marco legal chileno, desde el Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM) de la Universidad Autónoma de Chile lanzamos en 2016 el primer Índice Institucional de Gobierno Abierto Municipal IIGAM, un índice compuesto de dimensiones e indicadores municipales que buscaron delinear una primera mirada, desde la lógica de la oferta institucional, sobre el estado de las municipalidades chilenas en cuanto al cumplimiento de las exigencias legales de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana (Hernández-Bonivento, 2016b).

Con los años, la versión primaria del IIGAM sufrió algunas modificaciones, incluyendo nuevas variables, nuevas dimensiones de medición, y la revisión de los mecanismos de recolección de información. Pero siempre se mantuvo, tanto en la versión de 2018 como en la última versión de 2020, un espíritu de rigurosidad y comprensión de los datos disponibles, así como la construcción de indicadores de primera mano, la consulta a expertos académicos y de la

sociedad civil, y la revisión por parte de las autoridades competentes, en especial las diversas direcciones del Consejo para la Transparencia (Hernández-Bonivento, 2021).

Lógicamente, el IIGAM se encontraba lejos de ser un análisis comprensivo y sistémico del gobierno abierto a nivel municipal. Desde un inicio se entendieron y presentaron las limitaciones que este tipo de instrumento: la dependencia a la disponibilidad de información a nivel comunal; la aproximación cuantitativa para la construcción de un índice compuesto, que deberían ser siempre complementados por acercamientos cualitativos; así como una revisión centrada únicamente en la oferta institucional de las municipalidades (lo que explica la segunda I en IIGAM) que deja por fuera los temas de demanda contextual, incluyendo aspectos socio-económicos, culturales, políticos y de capital social.

Sin embargo, el IIGAM sí surgió con la motivación de ser un insumo para la toma de decisiones, partiendo de la lógica de que, como en cualquier política pública, aquello que no se mide no se puede evaluar, y por lo mismo, no se puede mejorar. Al fin y al cabo, el IIGAM fue la primera medición comprensiva de cumplimiento de distintas normas legales de acceso a la información y participación ciudadana a nivel municipal, y a pesar de sus limitaciones, consideramos que fue un aporte para la reflexión académica.

Para la construcción del IIGAM, partimos de la definición de gobierno abierto como una cuestión de *acceso* (Meijer *et al.*, 2012), donde un gobierno puede considerarse abierto en la medida en que actores externos pueden monitorear e influir en los procesos gubernamentales a través del acceso a la información pública y a los espacios de toma de decisiones (Grimmelikhuijsen y Feeney, 2016). Este alcance conceptual nos permitió, desde un principio, acercarnos a los aspectos más formales del gobierno abierto en Chile, esto es, la implementación de herramientas tanto de acceso a la información pública como de acceso a la toma de decisiones a través de la participación ciudadana. Nos centramos en las municipalidades no solo por la posibilidad de aumentar el número de observaciones —en Chile hay 345 municipalidades, todas ellas obligadas a implementar las herramientas de transparencia y participación— o por las posibilidades de generar estudios comparativos, sino por ser el espacio local donde se presentan las mejores oportunidades para la creación de redes de gobernanza, dada la proximidad administrativa entre Estado y ciudadanía que se presenta a nivel municipal (Blanco y Gomà, 2002; Font, 2007; Hernández-Bonivento, 2017).

Así, la última versión del IIGAM (2020) se construyó partiendo del mencionado marco conceptual, de las versiones anteriores del IIGAM y del marco legal chileno sobre acceso a la información, participación ciudadana y probi-

dad, contando también con los comentarios obtenidos a través de encuestas a expertos y revisión de pares. Con dichos insumos, el IIGAM 2020 se construyó partiendo de cuatro dimensiones de medición, con sus respectivas variables e indicadores.

Transparencia Activa (TA): entendemos la Transparencia Activa como la obligatoriedad de los órganos del Estado de publicar, en sus páginas web y de manera actualizada, la información pública establecida por ley como prioritaria. Se tomaron dos variables de medición para esta dimensión: el Ranking de Transparencia Activa Municipal, medición realizada desde el 2012 por el CPLT, y la Transparencia Proactiva, medición también del CPLT que reseña la implementación de buenas prácticas municipales de acceso a la información.

Acceso a la información (AI): esta dimensión se basa en la obligatoriedad de las municipalidades de recibir y dar respuesta a las Solicitudes de Acceso a la Información (SAI) realizadas por la ciudadanía dentro de los parámetros establecidos por la ley. Para ello, siguiendo la metodología de «usuario simulado», se realizaron solicitudes de información a todas las municipalidades a través de una pregunta estandarizada, creando dos variables de medición: la variable «tiempo de respuesta», que mide si la municipalidad entrega la información dentro del rango legal establecido (20 días hábiles, con posibilidad de prórroga por otros 10 días), y la variable «calidad de la respuesta», que parte del nivel de satisfacción con la respuesta obtenida, partiendo de criterios de satisfacción establecidos con anterioridad (Tabla 1).

Tabla 1. Criterios de satisfacción – Solicitudes de información a municipalidades

Pregunta solicitud información	Criterios satisfacción pregunta			
¿Cuáles son las modalidades, formales y específicas, de participación ciudadana que han implementado para que personas y organizaciones sociales puedan participar en políticas, planes, programas y acciones del municipio durante el año 2019? De ser posible, adjuntar enlaces o documentos que evidencien dicha implementación	No responde	No satisfactoria	Poco satisfactoria	Satisfactoria
	No se recibe respuesta de la solicitud de información	Se recibe respuesta, pero no da detalle de las modalidades de participación ciudadana.	Se recibe respuesta con mecanismos participación ciudadana, pero sin evidencias	Se recibe respuesta con mecanismos de participación ciudadana y evidencias, o acepta la no implementación

Fuente: IIGAM 2020.

Probidad y declaraciones de conflicto de interés: esta dimensión se basa en las declaraciones que, de manera obligatoria, deben presentar tanto alcaldes como concejales sobre los potenciales conflictos de interés que puedan surgir en su labor como autoridades locales (Ley 20.880 de Probidad en la Función Pública). Utilizando las declaraciones que, de manera obligatoria, deben presentar las autoridades a través de la plataforma InfoProbidad (<www.infoprobidad.cl>) se construyeron dos variables: el cumplimiento de la primera autoridad de presentar su declaración anual durante el año 2020, y el porcentaje de concejales que, en cumplimiento de la legislación, realizaron su actualización durante el mismo año.

Participación pública: por último, partiendo de las disposiciones legales de la Ley 20.500 sobre Participación Ciudadana en la Función Pública, se construyeron dos conjuntos de variables: la que llamamos Participación Institucional, que revisa el cumplimiento formal de las disposiciones legales a través de la revisión de las 345 ordenanzas municipales de participación ciudadana del país, y la que llamamos Implementación, que revisa los mecanismos que fueron implementados durante el último año antes de la revisión, evaluando el nivel de incidencia de la ciudadanía en los mismos a través de la escala de participación de la Asociación Internacional de Participación Pública (IAP2) en tres niveles: información y consulta; involucramiento y colaboración; y empoderamiento.

Tabla 2. Estructura IIGAM Chile 2020 – Dimensiones, variables y pesos

Dimensiones	Peso IIGAM (%)	Variables	Dato	Peso en dimensión (%)
Transparencia	25	Cumplimiento ley 20.285	Ranking CPLT – 2018	50
		Buenas prácticas	Transparencia proactiva	50
Probidad	25	Declaraciones alcalde	Infoprobidad	50
		Declaraciones concejales	Infoprobidad	50
Acceso a la información	25	Tiempo de respuesta	Solicitudes de información	50
		Calidad de respuesta	Solicitudes de información	50

Dimensiones	Peso IIGAM (%)	Variables	Dato	Peso en dimensión (%)
Participación Pública	25	Mecanismos institucionales	Ordenanzas de participación	20
		Mecanismos propios	Ordenanzas de participación	30
		Incidencia mecanismos Implementados	Solicitudes de información y revisión páginas web	50

Fuente: IIGAM 2020.

Como se observa, el IIGAM 2020 asignó a cada una de las dimensiones el mismo peso dentro de la construcción del índice, buscando evitar sesgos discrecionales y siguiendo la valoración realizada por los expertos y expertas consultadas. La única excepción se dio en la dimensión Participación Pública, donde la valoración de las y los expertos de los niveles de incidencia de los mecanismos de participación estaba muy por encima de las dos variables medidas a través de las ordenanzas, por lo que se le asignó un peso mayor a esta variable dentro de dicha dimensión.

Al finalizar el último ejercicio del IIGAM, y compararlo con los resultados de las dos ediciones anteriores, se relevaron dos conclusiones principales. La primera, que ni los recursos municipales ni el nivel de desarrollo municipal estaban asociados a un alto nivel de cumplimiento del IIGAM. En efecto, en las tres mediciones se encontraron municipalidades pequeñas, rurales y periféricas que, sin mayores recursos, habían logrado implementar a cabalidad las disposiciones legales exigidas para la transparencia, la participación y la probidad municipal. La segunda es que, a pesar de haber un alto nivel de cumplimiento formal, los espacios proactivos de diseño e implementación de mecanismos de gobernanza abierta seguían siendo bastante limitados a nivel municipal (Hernández-Bonivento, 2021).

Han pasado tres años desde el último IIGAM, en lo que el tema de la corrupción a nivel municipal no ha sido ajeno a la agenda pública. Y aunque la experiencia de medición se haya discontinuado, el trabajo de revisión de los resultados obtenidos, y la realización de trabajos cualitativos, con levantamiento de información en terreno posteriores al IIGAM nos han dejado un espacio para la reflexión, más pausada y autocrítica, que quisiéramos compartir sobre toda esta experiencia a continuación.

CINCO APRENDIZAJES DEL IIGAM PARA EL FUTURO

El siguiente apartado, más que ser un listado exhaustivo, o un manual para la realización de mediciones de gobierno abierto a nivel municipal, busca presentar los resultados de varios trabajos posteriores a la realización del IIGAM, así como de la constante revisión teórica sobre su base conceptual que, de una u otra manera, han enriquecido los resultados obtenidos. También, estos puntos señalan algunas razones que explican las limitaciones que pueden tener ejercicios de medición, y proponen posibles respuestas para entender la prevalencia de actos de corrupción aún con niveles altos de cumplimiento formal. Por último, buscamos con esto también subrayar aspectos positivos que permitirían a los gobiernos locales ir más allá del cumplimiento y fomentar espacios de gobernanza abierta y democrática.

La trampa del cumplimiento

Las llamadas reformas de Gobierno Abierto (Ingrams *et al.*, 2020; Piotrowski, 2017) son aquellos cambios legales y normativos que, con el objetivo de alcanzar metas de apertura gubernamental, se establecen a través de políticas públicas y reformas administrativas del Estado. Dichas reformas han sido bastante expandidas en las últimas décadas, especialmente en América Latina, donde se mezcla una historia de autoritarismos y un reciente retorno a la democracia con la búsqueda por mayor legitimidad democrática y por resultados, al punto en que casi todos los países de la región cuentan con algún tipo de legislación que regula tanto el acceso a la información pública como la participación ciudadana en los asuntos públicos (freedominfo.org, 2023; Mayka, 2019; McNulty, 2019).

Sin embargo, esta proliferación de mecanismos institucionales y exigencias legales se enfrentan, en su implementación, a la necesidad de ser medidos y evaluados, como cualquier programa o política pública. Ante esto, es sencillo caer en la tentación de marcar el cumplimiento como el único aspecto para tener en cuenta en la implementación de una norma. Más allá de una crítica a las visiones formalistas de las políticas públicas, existen razones de peso, tanto prácticas como teóricas, para ser cautos ante la posibilidad de evaluar una política pública de apertura gubernamental únicamente por el nivel de cumplimiento que hacen de ella las organizaciones del Estado.

Un primer punto sobre esto es la complejidad de lo que estamos intentando medir. Como lo mencionaba Heald hace casi 20 años, son muchas las acepciones y los significados del concepto de transparencia, y en especial, existe un espacio amplio entre la transparencia nominal y la transparencia efectiva,

a la cual llama la «ilusión de la transparencia» (Heald, 2006: 36). Dicha ilusión se presenta de variadas formas: cuando se establecen indicadores de cumplimiento que no se relacionan con los espacios donde se toman realmente las decisiones; cuando se establece la prioridad de entregar información de manera rápida por encima de una buena información; cuando se construyen metas fáciles de cumplir, pero sin mayor ambición. Estas críticas también son tomadas en cuenta por otros autores, que mencionan la incapacidad de las leyes de transparencia de ser mecanismos de rendición de cuentas efectivos al existir una brecha entre la cantidad y la calidad de la información, así como el involucramiento de voluntades políticas y actores de veto que restringen, unilateralmente, el acceso a la información y la capacidad de fiscalización de la ciudadanía (Fox, 2007; Kosack y Fung, 2014).

En el caso chileno, la ley de transparencia y acceso a la información establece un listado pormenorizado de información que debe aparecer en las páginas web de todas las municipalidades del país, y que debe ser actualizada de manera mensual. Por lo mismo, el cumplimiento de una municipalidad de la legislación se restringe a la publicación periódica de esa (y nada más que esa) información, que fue definida por el legislador hace más de diez años, sin que tenga referencia a las demandas ciudadanas de información pública. Al final, las mediciones de transparencia pueden tornarse en una lista de chequeos y de cumplimiento de plazos más que en una entrega efectiva de la información necesitada y solicitada por la ciudadanía.

Algo similar pasa en cuanto a los mecanismos de participación ciudadana: la ley chilena establece la obligatoriedad de promulgar una ordenanza municipal de participación ciudadana, que establezca y regule los mecanismos participativos de la comuna. Sin embargo, esto no implica que dichos mecanismos sean implementados. En este sentido, una medición de cumplimiento podría establecer que la municipalidad con mayor número de mecanismos es la más participativa, sin evaluar su implementación, su nivel de incidencia, o la percepción de satisfacción de la ciudadanía participante. Trabajos cualitativos sobre casos chilenos han señalado que existe una diferencia entre lo que dice el cumplimiento de la norma y lo que realmente se entrega en términos de información, o se implementa en términos de participación (Hernández-Bonivento, 2020; Montecinos y Contreras, 2021).

En conclusión, aunque el nivel de cumplimiento es una herramienta formal de fiscalización que puede servir para detectar vacíos y fallos de la gestión municipal, no necesariamente es un mecanismo pleno de evaluación de apertura gubernamental por razones que van desde la misma definición de transparencia, participación o probidad, hasta las diferencias entre cantidad y calidad de acceso a información y a toma de decisiones que establecen. En

este sentido, las mediciones de gobierno abierto deberían generar mecanismos para evitar la trampa formalista de entender apertura como simple cumplimiento.

El diablo y sus detalles

El caso de Vitacura, mencionado en la introducción de este capítulo, es una muestra de un problema añadido al acercamiento formalista de este tipo de mediciones, pues todo el desfaldo se realizó a través de una particular figura administrativa del sistema chileno, que son las corporaciones municipales. Estas son organizaciones de derecho privado sin ánimo de lucro, creadas por las municipalidades para la gestión de algún sector en particular. Se crearon durante la dictadura y se utilizaron más que todo para temas de salud y educación, aunque en la actualidad están más enfocadas a temas de cultura y deporte. En el caso de Vitacura, la malversación de fondos se realizó, precisamente, a través de las diversas corporaciones que tiene la municipalidad para gestionar su altísimo presupuesto. Aunque las corporaciones están obligadas a rendir cuentas a las municipalidades y a la Contraloría, y en los últimos años se les ha puesto especial atención a sus acciones por parte del CPLT, lo cierto es que una revisión centrada en el cumplimiento normativo, como lo son el IIGAM y el Ranking Municipal de Transparencia Activa, no tienen la capacidad de detectar un esquema de corrupción de este tipo.

Vemos entonces que, como dice la frase popular, en temas de implementación de políticas como la transparencia y la participación ciudadana, el diablo está en los detalles. Son variadas las particularidades que tienen los sistemas políticos y administrativos que deben ser tomadas en cuenta para realizar una medición de gobierno abierto, y es en estos espacios grises, invisibles para la revisión formalista, donde se pueden presentar acciones contra la administración pública. La comprensión de todo el sistema sería entonces fundamental para poder decir si un gobierno es más o menos abierto que otro.

Esto implica que toda medición de gobierno abierto debe identificar desde el inicio y limitar claramente los objetivos de su evaluación: si se busca una revisión solamente de cumplimiento, se deben asumir las limitaciones ya mencionadas, propias de este tipo de medición, y si se busca algo más ambicioso, seguramente el instrumento se hará más compleja y no necesariamente alcance una comprensión sistémica, lo cual reduciría su usabilidad e impediría la comparación con mediciones de otros niveles o de otros países.

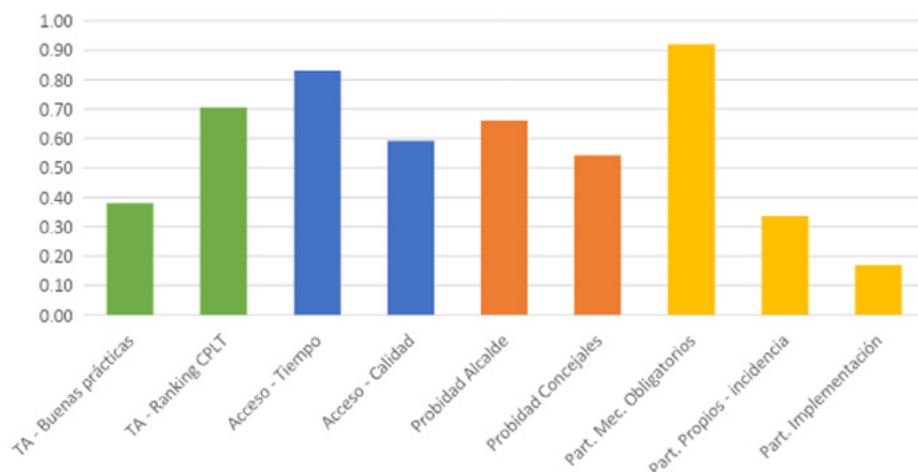
En conclusión, toda medición cuantitativa debería siempre partir por una comprensión general del sistema que se busca evaluar y sus particularidades, buscando ser lo más riguroso posible, pero aceptando a su vez, y explicitando desde el inicio, las limitaciones propias de estos instrumentos. Al fin y al cabo, las mediciones son herramientas que nos permiten acercarnos a la realidad hasta cierto punto, y deben ser siempre complementadas tanto por la revisión bibliográfica como por estudios cualitativos que echen luz sobre estos espacios grises de la administración pública.

Una cuestión de incentivos

Al revisar los resultados comparables entre las tres mediciones del IIGAM, una enseñanza crucial que nos deja es que el cumplimiento depende, de manera importante, de los incentivos explicitados en la legislación. En efecto, aquellas variables donde existió una obligatoriedad manifiesta, así como una sanción clara al incumplimiento, son las que más registran cumplimiento, mientras que aquellas variables que miden la proactividad de las municipalidades en estas materias tienen un nivel de desarrollo muy inferior.

Como se observa en el Gráfico 1, que señala los resultados de cada variable del IIGAM 2020, todos los indicadores vinculados a sanciones al incumplimiento alcanzan los mayores promedios a nivel nacional. Es el caso de la transparencia activa, en la dimensión Transparencia, el cumplimiento en los plazos de entrega de las solicitudes de información, y la existencia de ordenanzas municipales y su regulación de los mecanismos explicitados en la ley de participación ciudadana en la gestión pública. Sin embargo, aquellas dimensiones que no tienen una obligatoriedad manifiesta tienen niveles muy inferiores, siendo los más visibles la implementación de buenas prácticas de transparencia activa y la implementación de mecanismos propios de participación ciudadana.

Gráfico 1. Promedio por variable y dimensión, IIGAM 2020



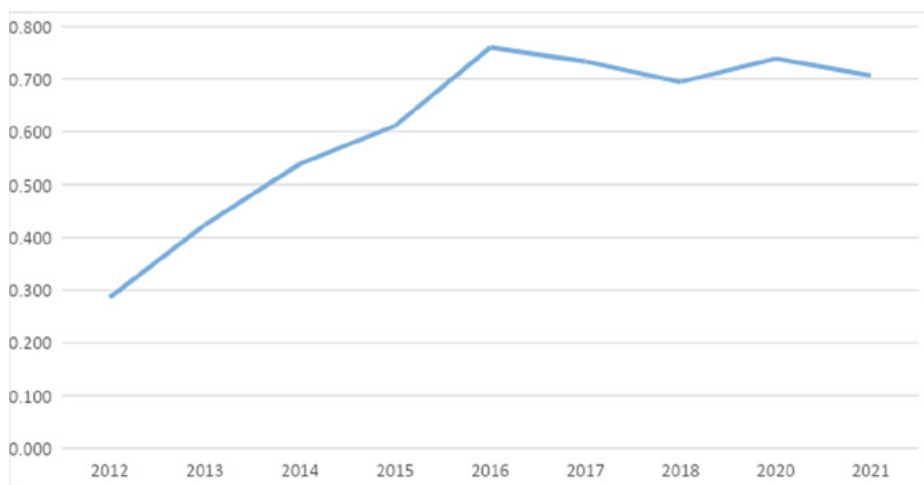
Fuente: IIGAM 2020.

Estos resultados son coherentes con los planteamientos de las teorías institucionalistas, donde las instituciones se entienden como estructuras colectivas que fomentan o constriñen el comportamiento de las personas, de manera formal —a través de leyes y normas explícitas— o informal —a través de costumbres y usos colectivos— (North, 2006; Peters, 2005; Pierre *et al.*, 2013). Según dichas teorías, toda legislación que quiera ser efectiva debería crear los incentivos necesarios para, por lo menos, inducir al cumplimiento. En este sentido, la creación de incentivos que eleve los costos del incumplimiento y fomente la observación de la norma definiría si una legislación es institucionalmente fuerte o débil (Brinks *et al.*, 2019), puesto que la fortaleza de una legislación se mediría por la capacidad de constreñir el comportamiento. Así, aunque el cumplimiento de la norma no significa que se alcancen los objetivos (como mencionamos anteriormente), si es un atributo necesario para que dicha legislación sea efectiva.

Este marco teórico conceptual nos permite comparar los resultados de dos leyes enfocadas hacia el gobierno abierto en Chile. Por una parte, la ley de transparencia y acceso a la información (Ley 20.285) genera incentivos que fomentan el cumplimiento y castigan el incumplimiento: en lo primero, el trabajo realizado por el Consejo para la Transparencia de apoyo a la implementación de páginas web municipales y portales de transparencia, así como en la formación de funcionarios en todo el país ha dado sus frutos, sobre todo si vemos el incremento sostenido del Ranking Municipal de Transparencia

Activa desde el 2012 y el 2021 (Gráfico 2). A su vez, existen exigencias asociadas al nivel de cumplimiento de la ley de transparencia para que municipalidades puedan aspirar a fondos concursables del Estado. En lo segundo, la legislación establece variadas sanciones al incumplimiento tanto de la transparencia activa como de las respuestas a las solicitudes de información, enfocadas a las remuneraciones de la máxima autoridad. Esta estrategia multinivel ha sido central para el cumplimiento normativo y, de por sí, para incrementar del acceso a la información por parte de la ciudadanía de todo el país (Piña y Avellaneda, 2019).

Gráfico 2. Promedio de cumplimiento municipal de transparencia activa 2012-2021



Fuente: CPLT.

Sin embargo, la ley de participación ciudadana no establece una entidad reguladora y fiscalizadora tipo CPLT, y aparte de los explicitado en la legislación sobre la existencia de ordenanzas de participación ciudadano, no existe obligatoriedad alguna, pues no existe sanción asociada a su incumplimiento. Estamos entonces ante una institucionalidad que puede caer en trampas de cumplimiento y en exceso formalista, donde lo importante de medir sería más la implementación que la existencia de mecanismos participativos. Esta variable fue agregada en las dos últimas mediciones del IIGAM, y en el año 2020 los expertos consultados la señalaron como la más importante, otorgándole un mayor peso relativo dentro de la dimensión Participación (como ya mencionamos anteriormente). Los resultados señalados en el Gráfico 1 son bastante

claros en esto: formalmente, hay un cumplimiento generalizado, pero efectivamente, son muy pocos los mecanismos participativos que se implementan a nivel municipal en Chile.

Voluntad, capacidad y recursos

Uno de los hallazgos que más llamó la atención, desde la primera edición del IIGAM, es que se identificaron varios casos donde municipalidades con bajo nivel de desarrollo, pocos recursos y ubicados en zonas rurales alcanzaban, igual que varias municipalidades del Gran Santiago, niveles altos de cumplimiento e implementación de estrategias de gobierno abierto. Es más, aun cuando la única asociación más o menos clara de variables socio-económicas con los datos del IIGAM fue el nivel de ingresos municipales (Hernández-Bonivento, 2016a), lo cierto es que en ninguna de las tres ediciones se encontró relación estadísticamente significativa con temas de capacidades locales o recursos disponibles. Lo que sí se observó, a través de estudios cualitativos y la realización de trabajos en terreno, es que la voluntad tanto de las autoridades como de funcionarios en posiciones clave es determinante para el cumplimiento de los requerimientos de transparencia y la implementación de estrategias participativas (Hernández-Bonivento, 2020 y 2022; Montecinos, 2007; Montecinos y Contreras, 2021).

Esto no quiere decir que las capacidades y los recursos no sean importantes. Es claro que, tanto la gestión de información como la implementación de estrategias en terreno con las comunidades requiere dinero, esfuerzo y mucho trabajo, y que las municipalidades con mayores recursos podrían, sin duda, tener un mayor impacto que aquellas municipalidades de comunas periféricas y rurales, con mayor dispersión y menos capacidad para enfrentar estos desafíos. Es más, varios trabajos en otros países mencionan que tanto la autonomía fiscal como las capacidades administrativas son determinantes de un mayor nivel de transparencia a nivel municipal (Bojórquez Carrillo *et al.*, 2015; Shepherd *et al.*, 2010; Tavares y Da Cruz, 2020), y para el caso chileno, los recursos municipales sí tienen una asociación estadísticamente significativa con el diseño e implementación de mecanismos participativos municipales (Disi Pavlic y Rebolledo Toro, 2020). Sin embargo, un tema que no suele detectarse en mediciones cuantitativas es la motivación de los actores de veto (en el caso municipal, autoridades y funcionarios) por implementar este tipo de mecanismos.

En el trabajo realizado en tres casos de estudio en Chile encontramos diversos tipos de liderazgo local, con diversos resultados a la hora de enfrentarse a hechos complejos, como lo fue el caso del estallido social en el 2019.

El análisis que realizamos en ese momento da cuenta de cosas que son invisibles a la medición tradicional, y es que, a nivel municipal, es mucho lo que decide la voluntad política del alcalde. Así, si existe una voluntad manifiesta por desarrollar mecanismos de participación, generar redes de trabajo con organizaciones comunitarias, o simplemente poner un sello participativo a la gestión local, es muy probable que la discrecionalidad de la autoridad local logre sus objetivos, asegurando a su vez cierta capacidad política para lidiar con temas complejos (Hernández-Bonivento, 2022). Sin embargo, esta discrecionalidad es también un arma de doble filo: si una autoridad municipal decide no continuar con el trabajo desarrollado por su antecesor, nada le impediría hacerlo, salvo una apropiación de los mecanismos por parte de la ciudadanía.

En síntesis, tanto las capacidades como los recursos son muy importantes para alcanzar metas mínimas de transparencia y participación a nivel municipal, pero es el liderazgo y la voluntad política lo que generalmente moviliza los cambios al interior de las municipalidades, así como el trabajo en ocasiones poco visible de funcionarios de a pie, comprometidos con las metas y los procesos de gobernanza local.

La innovación encuentra el camino

Por último, una reflexión autocrítica: después del trabajo realizado en las tres versiones del IIGAM, nuestra más grande frustración fue que no logramos encontrar un modelo estadístico que permitiera asociar variables socioeconómicas con los resultados obtenidos. Como mencionamos antes, únicamente la variable ingresos municipales marcaba cierta asociación con las variables del IIGAM, mientras que temas que pensábamos iban a influir en ello, como el partido político gobernante, las capacidades administrativas, la ubicación geográfica, la densidad poblacional, el nivel de desarrollo comunal o el nivel de pobreza municipal, no mostraron una relación estadísticamente significativa.

Es posible que el diseño del IIGAM no permita que los datos tengan una variabilidad alta, algo fundamental para las regresiones estadísticas, o que los datos de las posibles variables independientes no sean las mejores, o que es necesario contar con datos transversales para ver una relación longitudinal. También puede ser que los datos agregados (sumando variables de transparencia, participación y probidad) den menos información que cada variable por su cuenta. Este vacío se siente hasta hoy como una deuda del trabajo desarrollado.

Nuestra reflexión en su momento fue que las variables explicativas no necesariamente son cuantitativas, sino más cualitativas, como lo son la volun-

tad política y las motivaciones del funcionariado local. Esto se ha ido confirmando con los trabajos en terreno desarrollados en los últimos años, tomando el IIGAM como herramienta para la selección de casos, y que han terminado en las reflexiones expuestas en el presente capítulo.

Ahora, esta ausencia de una variable determinante también nos induce a pensar en positivo, y es que las acciones innovadoras, la implementación de buenas prácticas, y la construcción de una gobernanza más abierta, transparente y participativa, puede darse en los contextos más variados, y basados en las razones y necesidades más diversas de las que pueden observarse desde el laboratorio de datos. Uno de los puntos más gratos del trabajo en terreno fue encontrar experiencias enriquecedoras de gobernanza abierta en los contextos más disímiles, que demostraban cómo la innovación no es exclusiva de un sector político, de un nivel socioeconómico, ni de una región en particular.

A manera de ejemplo, y sin ánimo de ser exhaustivo, el trabajo que vino después del IIGAM nos ha llevado a observar casos muy interesantes de innovación local en Chile, como los presupuestos participativos juveniles en Puerto Montt, el Directorio Urbano en Coihaique, la implementación local del programa Quiero mi Barrio en Puerto Montt, el Congreso Infantil en Temuco, la Escuela Abierta en Recoleta, los presupuestos participativos en Nacimiento, los cabildos ciudadanos y la consulta autogestionada en el marco del estallido de 2019 en Valdivia, y el empoderamiento del COSOC municipal en Los Ángeles (Hernández-Bonivento, 2020 y 2022; Hernández-Bonivento *et al.*, 2019). Todos estos casos remarcan una idea fuerza: las necesidades locales generan ideas propias, y la innovación siempre encuentra el camino.

REFERENCIAS

- Blanco, I. y Gomà, R. (2002). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Ariel Social.
- Bojórquez Carrillo, A. L., Manzano Loría, M. E. y Uc Heredia, L. J. (2015). «Análisis de la relación entre la capacidad administrativa y la transparencia en gobiernos locales en México». *Investigaciones Regionales*, 31, 101-108.
- Brinks, D., Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2019). *Understanding Institutional Weakness. Power and Design in Latin American Institutions*. Cambridge University Press. <<https://doi.org/10.1017/9781108772211>>.
- Consejo para la Transparencia (2018). *Modelo para la implementación de Gobierno Abierto a Nivel Municipal, CPLT*. Consejo para la Transparencia. <<http://www.opengovpartnership.org/>>.

- Disi Pavlic, R. y Rebolledo Toro, E. (2020). «Implementing local participatory institutions: evidence from the Chilean communes». *Local Government Studies*, 00(00), 1-22. <<https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1851205>>.
- Font, J. (2007). *Ciudadanos y Decisiones Pública*. Ariel Ciencia Política.
- Fox, J. (2007). «The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability». *Development in Practice*, 17(4/5), 663-671. <<https://doi.org/10.1080/09614520701469955>>.
- freedominfo.org (2023, 20 de noviembre). FOI Regimes. <www.Freedominfo.Org/?P=18223>.
- Grimmelikhuijsen, S. G. y Feeney, M. K. (2016). «Developing and Testing an Integrative Framework for Open Government Adoption in Local Governments». *Public Administration Review*, 00, 1-12. <<https://doi.org/10.1111/puar.12689>>.
- Heald, D. (2006). «Varieties of Transparency». En C. Hood y D. Heald (eds.), *Transparency: the key to better governance?* (pp. 25-43). Oxford University Press.
- Hernández-Bonivento, J. (2020). «La forma y la esencia: efectos de las leyes de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana en la gobernanza democrática local en Chile». *Revista de Gestión Pública*, 7(2), 143. <<https://doi.org/10.22370/rgp.2018.7.2.2193>>.
- Hernández-Bonivento, J. (2016a). «Diseño Institucional para el Gobierno Abierto Municipal: propuesta de medición y análisis del caso chileno». *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 27, 101-128. <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337548646004>>.
- Hernández-Bonivento, J. (2016b). *Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal*. IIGAM Chile 2016. Universidad Autónoma de Chile.
- Hernández-Bonivento, J. (2017). «Gobernanza abierta a nivel local: teoría y práctica en América Latina». En A. Naser, Á. Ramírez Alujas y D. Rosales (eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 341-352). CEPAL. <<https://doi.org/10.18356/27b14da4-es>>.
- Hernández-Bonivento, J. (2021). *Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal*. IIGAM Chile 2020. RIL Editores. <<https://doi.org/10.32457/isbn9789568454227222018-ed1>>.
- Hernández-Bonivento, J. (2022). «Antes y después del estallido: democracia, liderazgos y mecanismos de participación ciudadana en tres ciudades de Chile». *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 11170216, 1-22. <<https://doi.org/10.32457/riem25.1682>>.
- Hernández-Bonivento, J., Fuentes-Romero, M. y Ríos-Lemus, M. (2019). *¿En qué va la gestión participativa local?* J. Hernández-Bonivento, M. Fuentes y M. Ríos (eds.). RIL Editores – Universidad Autónoma de Chile. <<https://doi.org/10.32457/ISBN9789568454289292019-ED1>>.

- Hernández-Bonivento, J., Ramírez, H., Parrao, A., Salazar, L., González, J. y Godoy, C. (2020). *Índice de Desarrollo Comunal Chile 2020*. Universidad Autónoma de Chile. <<https://doi.org/10.32457/ISBN9789568454944962020-ED1>>.
- Ingrams, A., Piotrowski, S. y Berliner, D. (2020). «Learning from Our Mistakes: Public Management Reform and the Hope of Open Government». *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(4), 257-272. <<https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvaa001>>.
- Kosack, S. y Fung, A. (2014). «Does transparency improve governance?». *Annual Review of Political Science*, 17, 65-87. <<https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-032210-144356>>.
- Mayka, L. (2019). *Building Participatory Institutions in Latin America. Reform coalitions and Institutional Change*. Cambridge University Press. <<https://doi.org/10.1017/9781108598927>>.
- McNulty, S. (2019). *Democracy from above? The Unfulfilled Promise of National Mandated Participatory Reforms*. Satndford University Press.
- Meijer, A. J., Curtin, D. y Hillebrandt, M. (2012). «Open government: connecting vision and voice». *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29. <<https://doi.org/10.1177/0020852311429533>>.
- Montecinos, E. (2007). «Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile: ¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa?». *Gestión y Política Pública*, 16(2), 319-351. <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=33750772&lang=es&site=ehost-live>>.
- Montecinos, E. y Contreras, P. (2021). «Municipalities and democracy in Chile: Are they complying with the 20,500 Law On Citizen Participation?». *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 63-80. <<https://doi.org/10.32457/riem.v23i1.519>>.
- North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fonde de Cultura Económica.
- Peters, B. G. (2005). *Institutional Theory in Political Science*. The new institutionalism. Continuum.
- Pierre, J., Peters, B. G. y Stoker, G. (2013). *Debating Institutionalism*. Manchester University Press.
- Piña, G. y Avellaneda, C. (2019). «Central Government Strategies to Promote Local Governments' Transparency: Guidance or Enforcement?». *Public Performance and Management Review*, 42(2), 357-382. <<https://doi.org/10.1080/15309576.2018.1462215>>.
- Piotrowski, S. J. (2017). «The “Open Government Reform” Movement: The Case of the Open Government Partnership and U.S. Transparency Policies». *American Review of Public Administration*, 47(2), 155-171. <<https://doi.org/10.1177/0275074016676575>>.

- Shepherd, E., Stevenson, A. y Flinn, A. (2010). «Information governance, records management, and freedom of information: A study of local government authorities in England». *Government Information Quarterly*, 27(4), 337-345. <<https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.02.008>>.
- Tavares, A. F. y da Cruz, N. F. (2020). «Explaining the transparency of local government websites through a political market framework». *Government Information Quarterly*, 37(3), 0-27. <<https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.08.005>>.

DE LA NORMA A LA REALIDAD DE LA TRANSPARENCIA: LA EXPERIENCIA DE LA PUESTA EN MARCHA Y CONSOLIDACIÓN DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Rafael Rubio Núñez

Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Complutense de Madrid
y expresidente del Consejo de Transparencia y Participación
de la Comunidad de Madrid, España

Ana Ibarz Moret

Directora de Comunicación, Publicidad Activa y Relaciones institucionales
del Consejo de Transparencia y Participación
de la Comunidad de Madrid, España

Resumen:

La ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid es una de las normativas autonómicas más recientes y ambiciosas en materia de transparencia en España. Por mandato expreso de dicha ley, el Consejo de Transparencia y Participación adopta en el ámbito de la Comunidad de Madrid una labor esencial en el fomento, control y garantía de los derechos y las obligaciones que establece la norma. En este estudio se realiza un balance empírico del camino iniciado a finales de 2020, cuando el personal del Consejo nos encontramos con el mandato —y desafío— de construir una institución singular y compleja que hasta entonces solo existía en lo redactado en la norma. Por ello, más allá de examinar los logros alcanzados en este período, se da cuenta de las dificultades experimentadas, así como de las lecciones aprendidas y de los retos pendientes con la intención de que la experiencia pueda servir de aprendizaje en procesos similares.

Palabras clave:

Transparencia; órganos de garantía de la transparencia; comunidades autónomas; Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid; Administración pública.

INTRODUCCIÓN

La sociedad actual está marcada por el impacto de diversas crisis —sociales, económicas y sanitarias—, así como por el deterioro de los servicios públicos, el reguero de casos de corrupción y, en general, por la falta de confianza hacia lo público. Así, la preocupación por los efectos de esta problemática que afecta a nuestro sistema político y a nuestras instituciones ha llevado a que en los últimos tiempos se reclame con mayor insistencia lo que ha venido a denominarse regeneración democrática (Castellanos, 2021).

Ante este escenario, y como efecto reactivo, cada vez son más los ciudadanos y actores de la sociedad civil que demandan participar de forma activa en la gestión de los asuntos públicos, exigiendo el rendimiento de cuentas de los representantes políticos y la transparencia de lo público. En palabras de Villoria (2018), es esa falta de confianza generalizada ante el poder político y económico la que «exige la construcción de un sistema institucional que mediante normas, procedimientos y órganos adecuados asegure que los poderes públicos actúan de forma transparente y con ello, que aportan información clave para la rendición de cuentas, la participación y el control de su comportamiento ético» (p. 15).

Y es que, el principio de transparencia «no es algo etéreo que carezca de manifestaciones tangibles, sino que, por pura necesidad, debe ser concretado y regulado desde sus distintas vertientes si se quiere que sea cumplido por los poderes públicos en la totalidad de las actuaciones que lleven a cabo» (Castellanos, 2021: 112). Conscientes de ello, las Administraciones públicas de todo el mundo han asumido estas demandas, así como la necesidad de potenciar conceptos vinculados al buen gobierno, la ética pública o el *Open Government* —basado en la transparencia y la participación ciudadana, en la rendición de cuentas y en la colaboración entre Administraciones, gobiernos y ciudadanía—, en unos momentos en los que resulta fundamental profundizar en la generación de valor con el fin de acercarse a la ciudadanía y de fortalecer la legitimidad institucional (Fernández, 2022).

España fue uno de los últimos países a nivel mundial en disponer de una ley que regulara el derecho de los ciudadanos a conocer y a solicitar información pública. Sin embargo, la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno, unida a la creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno —el órgano estatal de control encargado de promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno, según el

artículo 34 de la norma— derivaron en un intenso proceso regulatorio en el que la mayor parte de las comunidades autónomas promulgaron rápidamente sus correspondientes leyes para adaptar la normativa estatal y desarrollar los aspectos básicos de la misma, así como para crear órganos propios de control y garantía de la transparencia.

En este sentido, la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid es una de las últimas normas en materia de transparencia aprobadas en el ámbito autonómico español, cuya entrada en vigor se hizo efectiva el 1 de enero de 2020, pocos meses antes de la irrupción de la pandemia de COVID-19 que azotó y paralizó al mundo, y de la que la Administración no quedó al margen. En ese complejo contexto inició su andadura el Consejo de Transparencia y Participación, el órgano de garantía para la defensa, promoción y protección de la transparencia pública y de la participación en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

Tras cumplirse tres años de la puesta en marcha del Consejo, el objeto de este estudio es, precisamente, llevar a cabo un balance empírico y crítico de sus primeros años en funcionamiento, examinando los detalles más relevantes de la gestión del órgano y de los logros alcanzados en la importante y difícil labor que realiza para lograr la implantación de la cultura de la transparencia y la participación, que está llamada a alcanzar todos los aspectos de la gestión pública.

No se trata tanto de hacer un informe descriptivo ni de rendir cuentas sobre la actividad del Consejo, sino de destacar los diferentes retos encontrados en la puesta en marcha de una institución de estas características, sirviendo de hoja de ruta para aquellos que enfrenten una tarea semejante.

Ahora bien, como se podrá advertir, se presta especial atención al análisis de las carencias y a las dificultades que se han presentado en su puesta en marcha y consolidación con el fin de reflexionar sobre las lecciones aprendidas en este tiempo, abordando también las posibles mejoras para lograr la efectividad y consolidación del órgano.

EL DESARROLLO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA

El artículo 143.1 de la Constitución Española de 1978 establece que «en el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad

regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en comunidades autónomas».

Por tanto, la Constitución Española establece un sistema de reconocimiento en la autonomía territorial que jurídica y administrativamente se materializa en una profunda descentralización del territorio, organizado en 17 comunidades autónomas y 2 ciudades con estatuto de autonomía. En este sentido, las comunidades autónomas desempeñan «un importante papel en el plano político, como vehículos de expresión de la ciudadanía y en el plano jurídico administrativo y estructura pública, al convertirse en responsables de la gestión de parte relevante de los servicios públicos y del desempeño de numerosas competencias de regulación de la vida económica y social» (Fernández, 2022: 14).

Aunque no pretendemos realizar en estas líneas un análisis detallado ni una valoración general sobre el marco normativo estatal y autonómico en materia de transparencia, sí se considera relevante echar la vista atrás, al menos brevemente, para ofrecer al lector una panorámica del actual mapa de la normativa vigente en materia de transparencia y de los órganos garantes de la misma en las comunidades autónomas españolas.

Así, en el tema que nos ocupa, la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, definió las bases sobre la transparencia y el acceso a la información y supuso un importante paso en el impulso de la política de transparencia en España, cuyo objetivo se enfoca a la mejora y al refuerzo de la legitimidad de las instituciones y de los servicios públicos mediante la rendición de cuentas y la responsabilidad de quienes ostentan cargos públicos y representativos (Zambrano, 2019; Montero, 2021).

Conviene apuntar que, anteriormente, ya existían en el ordenamiento jurídico español diversas normas reguladoras que consagraban y desarrollaban —aunque fuera mínimamente— el derecho de acceso a archivos y registros públicos, y que obligaban a la publicidad activa de información administrativa en distintos ámbitos. Sin embargo, la vigencia de estas normas no logró consolidar una cultura de la transparencia, pues «la Administración y las instituciones públicas continuaron llevando a cabo prácticas tendentes a la opacidad y a la interpretación restrictiva del derecho de acceso a los archivos y registros» (Velasco, 2014: 6).

De este modo, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establecía un estándar mínimo de obligaciones con el fin de «ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, reconocer y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad (art. 1) a todas las personas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105.b) de la Constitución».

No obstante, la estructura y carácter básico de la norma en la mayoría de sus preceptos exigía de «un despliegue normativo ulterior por parte de los diferentes niveles de gobierno» (Jiménez, 2017: 60), propiciándose así la aprobación de toda una batería de leyes reguladoras de la materia por parte de las comunidades autónomas. De hecho, el mapa autonómico referente a la normativa de transparencia destaca porque todas las comunidades autónomas (17) disponen de leyes propias reguladoras de la materia, a excepción del País Vasco, que tiene en trámite una Proposición de Ley de Transparencia y Participación ciudadana, mientras que de las dos Ciudades Autónomas (Ceuta y Melilla), únicamente Melilla dispone de un Reglamento de Transparencia y Acceso a la información pública (véase Tabla 1).

La mayoría de estas normas vieron la luz entre los años 2014 y 2015, aunque debe destacarse que debido al retraso que imprimió a la elaboración y promulgación definitiva de la Ley estatal, las comunidades autónomas de Galicia, Extremadura, Navarra y Baleares se adelantaron y aprobaron, de forma previa, legislación que se ocupaba en mayor o menor medida de la transparencia.

Por el contrario, la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid y la Ley 1/2022, de 13 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana —que deroga la anterior Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación ciudadana—, han sido las más recientes en entrar en vigor, señalándose que esta última es un ejemplo de las leyes de transparencia españolas de segunda generación y una muestra de la decidida apuesta por el Gobierno Abierto por parte de la Comunidad Valenciana.

Decía Bobbio que «un Estado tiene mayor o menor democracia según la extensión del poder visible respecto al invisible» (p. 147), y así, paradójicamente, España ha pasado de ser el único miembro del Consejo de Europa desprovisto de legislación en materia de transparencia, a subirse de forma apresurada al carro de la moda de la transparencia, pasando a ser uno de los países a nivel mundial con mayor número de leyes autonómicas de transparencia aprobadas.

Tabla 1. Normativa reguladora de la transparencia en España

NORMATIVA REGULADORA DE LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA	
Normativa estatal	Entrada en vigor
Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno	Título II desde el 11 de diciembre de 2013. Título preliminar, Título I y III desde el 10 de diciembre de 2014.

Comunidad autónoma	Normativa reguladora	Entrada en vigor
Islas Baleares	Ley 4/2011, de 31 de marzo, de buena administración y buen gobierno de las Islas Baleares	10 de abril de 2011
Extremadura	Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura	24 de noviembre de 2013
Andalucía	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía	1 de enero de 2015
La Rioja	Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja	18 de septiembre de 2014 (Título II desde el 10 de diciembre de 2014)
Región de Murcia	Ley 7/2016, de 18 de mayo, de Reforma de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia	21 de mayo de 2016
Canarias	Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la información pública de Canarias	10 de enero de 2015 Título II a los seis meses de la publicación en el Boletín Oficial de Canarias
Cataluña	Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno de Cataluña	1 de julio de 2015 Título II el 1 de enero de 2016

DE LA NORMA A LA REALIDAD DE LA TRANSPARENCIA: LA EXPERIENCIA DE LA PUESTA EN MARCHA Y CONSOLIDACIÓN DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN...

Comunidad autónoma	Normativa reguladora	Entrada en vigor
Castilla y León	Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación ciudadana de Castilla y León	10 de diciembre de 2015 Título III, Disposiciones transitorias y Disposiciones finales desde el 13 de marzo de 2015. Disposición adicional tercera desde el 13 junio 2015
Aragón	Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la actividad pública y Participación ciudadana de Aragón	10 de julio de 2015
Galicia	Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno de Galicia	6 de marzo de 2016
Castilla-La Mancha	Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha	30 de enero de 2017
Cantabria	Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la actividad pública de Cantabria	29 de septiembre de 2018
Comunidad Foral de Navarra	Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno de Navarra	23 de agosto de 2017
Principado de Asturias	Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés del Principado de Asturias	24 de diciembre de 2018
Comunidad de Madrid	Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid	1 de enero de 2020
Comunidad Valenciana	Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación ciudadana de la Comunidad Valenciana (derogada)	Capítulo II del Título I a los doce meses de su publicación en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana (desde el 22 de abril de 2023). Artículos 39 y 49 en el momento en que finalice el período de mandato del Consejo Valenciano de Transparencia y se nombre a los nuevos miembros Resto del articulado desde 12 mayo 2022

Comunidad autónoma	Normativa reguladora	Entrada en vigor
País Vasco	Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la información pública	17 de septiembre de 2022
Ciudad de Melilla	Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información pública de la Ciudad Autónoma de Melilla	20 de julio de 2016
Ciudad de Ceuta	—	—

Fuente: elaboración propia.

Sin duda, toda esta normativa estatal y autonómica se ha convertido en un mecanismo indispensable y ha supuesto una transformación respecto de la aplicación del principio de transparencia en España, aunque en ocasiones todavía siguen quedando latentes importantes reticencias por parte de los sujetos obligados a publicar y a proporcionar información relacionada con sus actividades y con el ejercicio de sus potestades.

Por tanto, puede considerarse que las leyes de transparencia «son normas disruptivas respecto a una arraigada tradición de conceptualización patrimonialista de la información del poder del Estado», aunque para lograr su efectividad resulta fundamental un elemento de institucionalización, entendido como actor externo y —relativamente— independiente que ejerza de guardián y árbitro del sistema de transparencia (Fernández, 2018b: 21).

En este sentido, han ido proliferando en el ordenamiento jurídico español diferentes órganos autonómicos garantes de la transparencia, homólogos al del Estado, dado que la norma estatal establece que las comunidades autónomas pueden optar por suscribir un convenio con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal, u optar por atribuir la competencia de conocer las reclamaciones que se formulen respecto a las entidades públicas de su ámbito territorial a organismos autonómicos ya existentes o de nueva creación (artículo 24.6 y DA 4.^a de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre).

Esta segunda opción ha sido la escogida por un grupo mayoritario de comunidades autónomas, destacando aquellas que han creado órganos especializados, como es el caso de la Comunidad de Madrid, Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Canarias, Aragón, Región de Murcia, Cantabria y Principado de Asturias; las que han atribuido las compe-

tencias a órganos ya existentes en su ámbito territorial, como Galicia y Castilla y León; o las que han creado órganos de control que se definen como provisionales, como es el caso de Baleares o País Vasco.

Por tanto, el ecosistema de órganos garantes de la transparencia en el ámbito autonómico se compone por un conjunto heterogéneo, dada la pluralidad territorial, de quince Consejos, Comisionados y Comisiones con distintas estructuras administrativas, matizando que se han tenido en cuenta los órganos creados por las respectivas leyes de Cantabria y Principado de Asturias, aunque en la práctica continúan pendientes de constituirse o de entrar en funcionamiento (véase Tabla 2).

En los casos de La Rioja y Extremadura no se ha creado ningún órgano específico en sus respectivas normas de transparencia, optando por el convenio con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal, mientras que la Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha han sido las últimas comunidades autónomas en poner en funcionamiento, respectivamente, el Consejo de Transparencia y Participación y el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno.

Tabla 2. **Censo de órganos garantes de la transparencia en España**

ÓRGANOS GARANTES DE LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA		
Consejo de Transparencia y Buen Gobierno		Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

Comunidad autónoma	Órgano de garantía	Normativa reguladora
Islas Baleares	Comisión para la resolución de las reclamaciones de acceso a la información pública de las Islas Baleares (en vigor convenio con el Consejo estatal)	Decreto 1/2019, de 11 de enero, regulador de la Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la información pública de las Islas Baleares (en suspensión por el Decreto 47/2021, de 3 de diciembre, por el que se crean y regulan la Comisión Interdepartamental de Gobierno Abierto, la Comisión Técnica de Transparencia y la Comisión Técnica de Datos Abiertos)
Extremadura	En vigor convenio con el Consejo estatal	—

¿SE CUMPLIÓ LA PROMESA DEL GOBIERNO ABIERTO?: BALANCE DE UNA DÉCADA,
APRENDIZAJES Y DESAFÍOS DE FUTURO EN IBEROAMÉRICA

Comunidad autónoma	Órgano de garantía	Normativa reguladora
Andalucía	Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía	Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía
La Rioja	En vigor convenio con el Consejo estatal	—
Región de Murcia	Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia	—
Canarias	Comisionado de Transparencia y Acceso a la información pública de Canarias	—
Cataluña	Comisión de Garantía de Acceso a la información pública de Cataluña	Decreto 111/2017, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la información pública de Cataluña
Castilla y León	Comisionado de Transparencia de Castilla y León (funciones atribuidas al Procurador del Común de Castilla y León)	Decreto 7/2016, de 17 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León
Aragón	Consejo de Transparencia de Aragón	Decreto 32/2016, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia de Aragón
Galicia	Comisión de Transparencia de Galicia (funciones atribuidas al Valedor del Pueblo de Galicia)	Resolución de 1 de diciembre de 2016 por la que se dispone la publicación de la modificación del Reglamento interno de la Comisión de Transparencia de Galicia
Castilla-La Mancha	Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha	Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha

Comunidad autónoma	Órgano de garantía	Normativa reguladora
Cantabria	Consejo de Transparencia de Cantabria (pendiente de constituirse). En vigor convenio con el Consejo estatal	–
Comunidad Foral de Navarra	Consejo de Transparencia de Navarra	Acuerdo de 26 de junio de 2017, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se aprueban las normas de organización y funcionamiento del Consejo de Transparencia de Navarra
Principado de Asturias	Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias (pendiente de constituirse). En vigor convenio con el Consejo estatal	–
Comunidad de Madrid	Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid	Acuerdo, de 15 de noviembre de 2021, de la Mesa de la Asamblea por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid
Comunidad Valenciana	Consejo Valenciano de Transparencia	Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana
País Vasco	Comisión Vasca de Acceso a la información Pública	Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública del País Vasco
Ciudad de Melilla	Convenio con el Consejo estatal	–
Ciudad de Ceuta	Convenio con el Consejo estatal	–

Fuente: elaboración propia.

Cabe destacar que el enfoque de las leyes autonómicas en la materia no es homogéneo, aunque la mayoría de ellas sí mantienen un alto grado de concordancia con la ley estatal de transparencia en lo referente al derecho de acceso a la información, pues la misma regula un procedimiento común en la materia.

Sin embargo, las normas autonómicas difieren notablemente en la descripción de las obligaciones de publicidad activa, pues todas han multiplicado sus exigencias respecto a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para demostrar —al menos formalmente— que sus Administraciones públicas son más transparentes que las demás (Jiménez, 2017). Y también difiere en la regulación de los órganos de garantía que deben velar por el cumplimiento de esas normas y asegurar el respeto de los derechos contemplados en las mismas, optando los legisladores autonómicos por distintas posibilidades en cuanto a su configuración y articulación.

ASPECTOS GENERALES DE LA CONFIGURACIÓN LEGAL DE LOS ÓRGANOS AUTONÓMICOS DE GARANTÍA DE LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA

Este tipo de órganos especializados se mueven en un terreno delicado para los gobiernos, por lo que su actividad queda expuesta a grandes presiones en todas las latitudes. Recogiendo la idea de Jiménez (2014) sobre las garantías necesarias para asegurar un funcionamiento independiente de estos órganos respecto a los gobiernos autonómicos se necesita, por un lado, de un diseño normativo «que refuerce su independencia tanto por el sistema de nombramiento, como por las garantías para su funcionamiento autónomo»; y por otro lado —y aún más importante que la condición anterior—, que los gobiernos permitan a los órganos de garantía desarrollar su labor «con independencia de criterio y sometiendo sus decisiones no a las necesidades a corto plazo de un gobierno, sino a las reglas generales que vaya estableciendo a partir de la resolución de casos concretos» (p. 20).

En España todas las leyes autonómicas de transparencia, sin excepción alguna, inciden nominalmente en el carácter independiente de sus respectivos órganos de garantía, en su autonomía y en su no sometimiento a instrucciones jerárquicas; pero la realidad es que a la mayoría de estos órganos no están dotados de personalidad jurídica propia ni son autoridades administrativas independientes (Rubio e Ibarz, 2021). En este sentido, disponer de personalidad jurídica propia es la condición formal más adecuada para garantizar la configuración de los órganos de garantía de la transparencia, aunque no es suficiente ni la única característica.

Así, un análisis general de los diversos rasgos que contribuyen a garantizar la independencia de los órganos de control de la transparencia en España lleva a la observación de aspectos dispares en la regulación de su naturaleza jurídica, en la organización y estructura orgánica, en los requisitos y procedimiento de elección de sus miembros, y también en lo referente a la potestad sancionadora o a la disposición de medios económicos, recursos humanos y materiales, entre otros.

Naturaleza jurídica y vinculación con la Administración autonómica

Respecto a la configuración de la naturaleza jurídica de estos órganos en las distintas leyes autonómicas, debemos apuntar que en España se ha optado por diferentes modelos de vertebración de estas instituciones en relación con la Administración, implicando diversos niveles de garantía formal de su independencia.

De este modo, puede diferenciarse, por una parte, entre los órganos de transparencia sin personalidad jurídica propia que se articulan mediante organismos ya existentes en su ámbito territorial, optando por atribuirles a las correspondientes defensorías del pueblo la competencia de resolver las reclamaciones; y, por otra parte, entre los órganos de garantía sin personalidad jurídica propia que quedan adscritos o relacionados con la consejería o departamento autonómico responsable en materia de transparencia.

Otro de los modelos es el de los órganos que quedan adscritos o dependen orgánicamente de los Parlamentos autonómicos, como sucede en el caso del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid. Esta fórmula resulta interesante —al menos desde un punto de vista formal— porque supone alejar a estas instituciones de las Administraciones públicas sobre cuyas resoluciones tendrán que pronunciarse, favoreciéndose de este modo la independencia de los órganos.

Finalmente, un cuarto modelo en la configuración de los órganos de transparencia autonómicos es el que se asemeja a la regulación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal, creando instituciones con cierto estatus de independencia y acogiendo a fórmulas asociadas a Administraciones independientes. Es el caso, por ejemplo, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, que cuenta con personalidad jurídica propia y posee plena capacidad y autonomía orgánica y funcional.

Organización y estructura orgánica

La naturaleza de los órganos de transparencia también tiene que ver con el modo de organización interna respecto a la potestad de resolver las reclamaciones que se presentan ante el órgano, principalmente en materia de derecho de acceso, pero también referentes a publicidad activa, participación o protección de datos personales.

Por ello, el carácter —unipersonal o colegiado— y la estructura —organizada en uno o varios órganos diferenciados y con distintas funciones— son criterios decisivos a la hora de evaluar la independencia de estas instituciones.

Haciendo referencia al diseño institucional del órgano competente para la resolución de las reclamaciones, debemos señalar que en España el modelo más extendido ha sido el de la creación de órganos primordialmente colegiados. No obstante, debe apuntarse que en los casos de las comunidades autónomas que han optado por este modelo, la participación del Parlamento regional suele ser importante en referencia a la composición del órgano, pues de forma habitual los grupos parlamentarios son los que proponen a uno o a varios miembros.

Además, la configuración de los órganos autonómicos de transparencia también es dispar en lo referente al número de miembros que las integran, oscilando entre los tres del Consejo de Transparencia y Participación de Madrid a los dieciocho vocales del Consejo de Transparencia de la Región de Murcia.

Así, en algunos casos, la normativa autonómica ha regulado una composición provista por parlamentarios, representantes de la Administración, universidades, municipios, órganos consultivos y organizaciones representativas de la economía y de la sociedad; sin embargo, la principal observación que puede realizarse a esta configuración es que, a pesar de la diversidad y los múltiples puntos de vista de los que se dota al órgano reducen las posibilidades de sufrir presiones, un número excesivo de miembros puede dificultar su operatividad y eficacia. Además, debido a la amalgama de entidades que poseen representación en estos plenarios, puede darse el caso de que sean instituciones con ciertas vinculaciones políticas o que directamente sean representantes parlamentarios o de organizaciones que pueden tener intereses y relaciones de interdependencia con las Administraciones públicas o con el gobierno al que deben controlar (Sierra, 2017b).

En cuanto a la estructura orgánica, se encuentran órganos garantes de la transparencia han sido configurados siguiendo el modelo institucional del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal, con una estructura interna conformada por dos órganos: un órgano colegiado (como el Pleno o la Comi-

sión de transparencia) y un órgano dominante (la Presidencia o Dirección). Esta es la fórmula adoptada por el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, cuya estructura y organización colegiada queda determinada en su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

En este sentido, un rasgo característico de este Consejo es la colegialidad de la que se le dota respecto al resto de órganos de garantía al establecerse que la Presidencia se ejercerá de forma rotatoria por un período de dos años entre sus consejeros, considerando apropiada esta opción para introducir mayores garantías de independencia en el funcionamiento de estos órganos. Además, en los supuestos de vacantes, ausencia, enfermedad u otros motivos legítimos, las funciones de la Presidencia se ejercerán temporalmente por parte del siguiente miembro del órgano que deba sucederle en turno de rotación.

Por el contrario, algunos órganos se han configurado como colegiados, pero responden a un modelo de órgano con marcado carácter unipersonal, pues la función de resolver las reclamaciones se atribuye únicamente al presidente o director y no al órgano plenario. No obstante, debemos apuntar que, aunque «la unipersonalidad del órgano no tiene por qué poner en riesgo la independencia y neutralidad de la actuación», sí constituye un contrasentido a los rasgos que debería tener un organismo blindado a influencias (Sierra, 2017b: 93).

Elección, nombramiento y cese

La elección, el nombramiento y el cese son también elementos relevantes de la configuración de los órganos garantes de la transparencia en los que debe ponerse el foco de atención, ya que en mayor o menor medida pueden condicionar el criterio y el desarrollo de las funciones de las personas que los integran.

En cuanto a la designación y nombramiento de los miembros, deben valorarse positivamente aquellos modelos en los que se exigen mayorías reforzadas, pues ello no solo repercute en una mayor independencia de los órganos, sino que también refuerza la independencia de sus miembros respecto a los poderes ejecutivos.

Es el caso de la Comunidad de Madrid, cuya norma establece que los tres consejeros que componen el Consejo de Transparencia y Participación son elegidos a propuesta del Pleno de la Cámara autonómica por mayoría de tres quintas partes, conforme al procedimiento que se establezca por la misma, y nombrados por el presidente de la Asamblea por un período de seis años no renovable y con dedicación exclusiva, manteniéndose en el cargo hasta que

tomen posesión quienes hayan de sucederles; además, los consejeros asumen la presidencia del órgano en el orden establecido por la Asamblea de Madrid en el momento de la votación.

También es destacable el procedimiento que establece la legislación andaluza y navarra, que dispone que para la designación del presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos y del Consejo de Transparencia de Navarra, es necesaria la mayoría absoluta de sus respectivos parlamentos. Por el contrario, en otros casos los miembros de los órganos garantes de la transparencia son nombrados por el Consejo de Gobierno a propuesta del consejero de Presidencia y sin intervención del Parlamento, una fórmula que implica cierto riesgo dada la interdependencia existente entre los órganos garantes de la transparencia y las Administraciones que nombran a sus representantes.

En referencia a la duración de los cargos, se considera conveniente evitar que los mandatos de los miembros de estos órganos coincidan con el período de cada legislatura. De este modo, la mayoría de las leyes autonómicas en España han establecido mandatos de cinco años, aunque también se distinguen otros mecanismos; por ejemplo, en el caso del Consejo de Transparencia de la Región de Murcia, la normativa autonómica establece un período de cinco años no renovable para la Presidencia y de cuatro años para la Comisión consultiva que compone el órgano, mientras que en el caso del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, la normativa difiere del resto y establece un mandato de seis años no renovable para sus tres miembros.

Finalmente, también resulta apropiado que los miembros de estos órganos dispongan de un estatuto de inamovilidad en el que se tipifiquen las causas tasadas de cese, con el fin de reducir cualquier riesgo de sumisión política y de evitar cualquier interferencia o amenaza de interrupción de los cargos.

En el caso del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, las causas por las que los miembros del órgano cesarán de su cargo quedan recogidas en el artículo 76.f) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, contemplándose entre las mismas la expiración del mandato o la renuncia expresa dirigida a la presidencia de la Asamblea, por muerte e incapacidad permanente para el ejercicio de su función, por condena mediante sentencia firme por delito, por incompatibilidad sobrevenida o por incumplimiento grave de las obligaciones propias de su cargo, incluidas las derivadas del código ético. En los casos de condena, muerte o incapacidad, renuncia y expiración del mandato las vacantes en el cargo son declaradas por la presidencia de la Asamblea, mientras que en el resto de los casos debe decidirse por mayoría de las tres quintas partes de los miembros del Parlamento regional.

Perfiles profesionales

Asimismo, debe plantearse si la procedencia de los miembros que componen los órganos de transparencia responde a criterios de idoneidad en lo referente al grado de vinculación y experiencia previa con el ámbito de la transparencia y el derecho de acceso a la información. No obstante, la mayoría de las leyes promulgadas por las comunidades autónomas españolas son poco incisivas en esta cuestión y establecen que el nombramiento debe recaer en «personas con prestigio» con «competencia y experiencia», considerándose conceptos jurídicos excesivamente abiertos.

Por tanto, es destacable que en España las legislaciones autonómicas no hayan aplicado un concepto básico como que, al menos, una parte representativa de sus miembros sean conocedores de la materia de la transparencia, conduciendo a que se desempeñe una labor menos técnica de la que sería deseable. A causa de ello, y con el fin de reforzar la autonomía del órgano, se considera relevante que la normativa sea concreta en cuanto a las características y a los requisitos que deben exigirse a las personas que forman parte de este.

En el caso concreto del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, los apartados 2 y 3 del artículo 74 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, establecen los requisitos que deben cumplir los tres consejeros del órgano madrileño, que son elegidos entre personas de reconocido prestigio con diez años de experiencia acreditada en actividades relacionadas con el sector público, la transparencia y el acceso a la información pública; estas exigencias también se han visto reforzadas en las normativas de otras comunidades autónomas, como es el caso de Cataluña, en cuya norma exige que los miembros de su Comisión sean expertos juristas en derecho público y técnicos en materia de archivos o gestión documental.

Incompatibilidades

En línea con lo anterior, como mecanismo de refuerzo, la garantía de independencia también debe quedar asegurada mediante la concreción de un régimen de incompatibilidades específico durante el desempeño de su cargo y para la etapa posterior al mismo, evitándose de esta forma las llamadas «puertas giratorias».

La mayoría de comunidades autónomas exigen en sus normas que los miembros de los órganos garantes de la transparencia desempeñen sus tareas con dedicación exclusiva; sin embargo, a excepción de casos concretos, la

regulación de las incompatibilidades de los miembros de estos órganos es poco exigente, debiendo señalar que las comunidades autónomas que en su normativa de transparencia han atribuido al presidente del órgano la resolución de sus reclamaciones, el régimen de incompatibilidad resulta más estricto que para el resto de sus miembros.

En el caso del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, los cargos de sus miembros son incompatibles con todo cargo o empleo en la Administración pública en situación de servicio activo —salvo la actividad docente—, con el desempeño de cualquier cargo público o político, con todo mandato representativo, con el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato, asociación o fundación y con el empleo al servicio de los mismos, con el ejercicio activo de las carreras fiscal y judicial y con cualquier actividad profesional, mercantil o laboral.

Dotación de medios económicos, materiales y personales

Otro de los elementos clave para garantizar la independencia y autonomía de los órganos de transparencia tiene que ver con la dotación de medios suficientes para asegurar su adecuado funcionamiento y cumplimiento de las funciones atribuidas. No obstante, algunas comunidades autónomas han especificado en su normativa que la creación y puesta en marcha de sus órganos garantes de la transparencia no puede suponer un incremento de dotaciones, retribuciones u otros gastos de personal al servicio del sector público.

En este sentido, salvo en algunos casos concretos en los que los órganos garantes de la transparencia sí cuentan con presupuesto propio y con capacidad de ejecutarlo, la mayoría de las autoridades de transparencia no dispone de presupuesto específico ni de una sección propia dentro de los presupuestos generales de su comunidad autónoma. En cambio, debemos destacar que algunas leyes autonómicas sí reflejan distintas posibilidades, entre las que se encuentra la opción de que sea el propio órgano de transparencia el que elabore y apruebe su anteproyecto de presupuesto y que, posteriormente, este se incorpore al presupuesto de la comunidad autónoma; que sea el propio órgano de transparencia el que elabora y aprueba el anteproyecto de presupuesto, figurando el mismo como una sección dentro de los Presupuestos Generales de la comunidad autónoma; o que el anteproyecto de presupuesto del órgano deba ser aprobado por el Parlamento autonómico.

Por otra parte, en cuanto a la provisión de medios materiales y de recursos humanos, los órganos garantes de la transparencia en España suelen contar con los medios facilitados por la institución, departamento o consejería a la

que quedan adscritos orgánicamente, siendo poco habitual que dispongan de una relación de puestos de trabajo definida y propia.

Respecto al Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, los gastos de personal y cualquier otro concepto derivado de las funciones y actividades del Consejo están sujetos, *a priori*, a la formulación de una solicitud ante la Asamblea de Madrid y, *a posteriori*, a su autorización e incorporación al presupuesto de la Asamblea, constituyendo un programa específico que se integrará como servicio. Además, la Asamblea de Madrid debe dotar al Consejo de los medios personales y materiales que sean necesarios, así como de una unidad de apoyo jurídico, técnico y administrativo.

En síntesis, disponer de un presupuesto propio y específico, en cuya elaboración pueda participar el propio órgano de transparencia, además de poseer de los recursos materiales suficientes y definir la relación de puestos de trabajo, con una relación de puestos de trabajo propia y equilibrada, son cuestiones clave no solo para asegurar el funcionamiento de los órganos de transparencia, sino también para consolidarlos, fortalecer su posición institucional y reforzar sus garantías de independencia.

Funciones y reparto de atribuciones

Centrándonos en el papel institucional de estas instituciones, la atribución de las funciones asignadas en las normativas autonómicas a los órganos de transparencia varía levemente; en líneas generales se ha seguido el modelo establecido para el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal, que además de la función de resolver las reclamaciones en materia de acceso a la información, posee funciones similares en materia de publicidad activa y otras que van más allá y que forman parte de la esfera del asesoramiento técnico y del fomento de la normativa de transparencia.

No obstante, algunas leyes autonómicas han optado por un modelo de órgano con funciones más reducidas y que únicamente se limitan a ejercer su control en materia de derecho de acceso a la información; mientras que otros órganos disponen de mayor alcance en el ejercicio de sus funciones, por ejemplo, incorporando en su normativa reguladora la protección de datos personales o la participación ciudadana —como sucede con el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid o el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía—. A este respecto, la doctrina ha señalado en numerosas ocasiones que la protección de datos personales sería el ámbito en el que tendría más sentido cualquier ampliación de la legislación en materia de transparencia si no se quiere desnaturalizar la

especialización que se busca en los Consejos de transparencia (Sierra, 2017a; Piñar, 2019; Guichot, 2011).

De forma específica, las funciones del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid siguen la estela de las encomendadas al Consejo estatal, y pueden clasificarse según se correspondan con el ámbito de la publicidad activa (la resolución de las reclamaciones en la materia y el control de las obligaciones de publicidad activa que establece la norma); con el ámbito del derecho de acceso (conocer y resolver de las reclamaciones ante denegaciones presuntas o expresas de solicitudes de acceso a la información); con la participación (la resolución e investigación de las reclamaciones o denuncias en materia de participación y colaboración ciudadana); y por último, con cuestiones relacionadas con la transparencia como concepto que abarca a ambas materias (evaluar el grado de aplicación y cumplimiento de la ley, resolver consultas, instar a los órganos competentes la incoación de los expedientes disciplinarios o sancionadores) o más corporativas (como presentar un informe anual).

Adicionalmente, el artículo 6 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo le atribuye al Pleno un amplio listado de funciones, entre las que se encuentran la unificación de los criterios interpretativos de las disposiciones contenidas en la Ley 10/2019, de 10 de abril, en el Reglamento y en otras disposiciones de aplicación, así como la instrucción de los expedientes sancionadores conforme a lo previsto en el Título VI de la Ley 10/2019, de 10 de abril.

Asimismo, es función del Pleno resolver las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información, de las reclamaciones en materia de publicidad activa y de las reclamaciones o denuncias en materia de participación y colaboración ciudadana, así como el control y seguimiento de la ejecución de las resoluciones del Pleno, la resolución de los recursos que se interpongan frente a los actos y resoluciones del Pleno y de las Áreas y la instrucción de los expedientes sancionadores conforme a lo previsto en el Título VI de la Ley 10/2019, de 10 de abril.

También debe asumir la tramitación y resolución de cualquier expediente, denuncia o reclamación cuando un miembro del Consejo lo solicite, dictar las instrucciones de régimen interior necesarias para el adecuado despacho de los asuntos que son competencia del órgano, velar por la debida confidencialidad y reserva de los asuntos y reclamaciones que se tramiten ante el Consejo, promover acciones de comunicación, formación e investigación para fomentar la transparencia, la participación y la colaboración ciudadana, elaborar y aprobar la propuesta de presupuesto de la institución para cada ejercicio económico

y elevarlo a la Mesa de la Asamblea para su tramitación, elaborar y aprobar convenios y otros instrumentos de colaboración con entidades análogas y otras instituciones, y proponer a la Mesa de la Asamblea la aprobación y modificación del Reglamento de Organización y Funcionamiento y del Código Ético.

Por otra parte, en el artículo 16 se regulan las funciones conferidas al Presidente del Consejo, de carácter más ejecutivo, como son la dirección, gestión y representación legal e institucional del órgano, convocar el Pleno, fijar el orden del día, presidir las reuniones y dirigir sus deliberaciones, y controlar la ejecución de los acuerdos adoptados, comparecer ante la Asamblea de Madrid cuantas veces sea requerido para informar de los asuntos que la Mesa le solicite y, al menos una vez al año, para defender y debatir el contenido del informe anual. Además, el Presidente tiene asignada la función de incoar los expedientes sancionadores de acuerdo con lo previsto en el Título VI de la Ley 10/2019, de 10 de abril, en el que se regulan las infracciones y las sanciones en materia de transparencia y de participación.

Potestad sancionadora

A pesar de la importancia de todos los elementos de diseño formal de los órganos de garantía de la transparencia expuestos anteriormente, para lograr una mayor eficacia y la actuación realmente independiente de estos organismos, la capacidad para hacer cumplir sus decisiones es un requisito crucial.

No obstante, en general, la normativa autonómica española no otorga a los órganos de garantía de la transparencia potestad de ejecución forzosa de las resoluciones ni potestad sancionadora en los supuestos más graves de incumplimiento; en consecuencia, estos órganos autonómicos carecen de la fuerza suficiente para obligar a llevar a la práctica las medidas previstas en la legislación de transparencia, como también le sucede al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal.

Así, el artículo 86.1 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid supone un cierto avance respecto del resto de normativa en la materia, al disponer que el Consejo iniciará e instruirá el procedimiento sancionador cuando por acuerdo del órgano competente, por iniciativa propia, a petición razonada de otros órganos o por denuncia, se tenga conocimiento de hechos que puedan ser constitutivos de una infracción tipificada en el Título VI de la norma.

Por ende, corresponde a la Presidencia del Consejo madrileño la incoación del procedimiento y al Pleno su instrucción. Aunque la Ley 10/2019, de 10 de abril, atribuye un mayor papel protagonista al órgano de garantía madrileño

en la incoación e instrucción del procedimiento, la decisión última sobre la potestad sancionadora corresponde al órgano competente.

DE LA NORMA A LA REALIDAD: LA EXPERIENCIA EN LA PUESTA EN MARCHA DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID

La Comunidad de Madrid se dotó de la Ley 10/2019, de 10 de abril, para regular la transparencia en su doble vertiente de publicidad activa y de derecho de acceso a la información pública, además de establecer mecanismos de participación y colaboración ciudadana en los asuntos públicos. La ley fue aprobada por la Asamblea de Madrid en marzo de 2019 —a punto de terminar la X legislatura y en un Pleno extraordinario—, y entró en vigor el 1 de enero de 2020, siendo la Comunidad de Madrid la última comunidad autónoma en contar con una ley que regulara estas materias.

Fue el Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid el que presentó en febrero de 2016 la Propuesta de Ley de Transparencia, de Acceso a la información pública y de Participación ciudadana, que fue respaldada para su tramitación parlamentaria por el resto de los grupos, excepto por el Grupo Parlamentario Popular, que se abstuvo. Durante su tramitación, fue enmendada por todos los grupos parlamentarios de la Cámara regional, presentándose más 500 enmiendas.

El camino que tuvo que recorrerse hasta conseguir aprobar la norma fue largo y nada sencillo, resumiéndose en casi tres años de negociación y debate de los grupos parlamentarios en la Asamblea regional. A pesar de ello, y en lo referente a su planteamiento, es una de las leyes autonómicas más ambiciosas y avanzadas en la materia en comparación con la normativa autonómica, con la de otros países de nuestro entorno y con la propia normativa del Parlamento y la Comisión Europea.

Precisamente, el ámbito de aplicación de la Ley es extenso, siendo uno de sus aciertos no abordar la regulación de la transparencia y de la participación ciudadana como una mera solución a las situaciones de corrupción, opacidad y desconexión de los políticos respecto de la ciudadanía, siendo además la Comunidad de Madrid una región especialmente castigada por la corrupción resultante del abuso de poder y de la impunidad.

A través de todo un título en la norma, el legislador autonómico creó *ex novo* el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, regulando en el Título V sus fines y definiendo las competencias de este órgano

encargado de fomentar, controlar y garantizar los derechos y las obligaciones que se establecen en la Ley 10/2019, de 10 de abril.

Pero, una vez creado en la norma era el momento de pasar a la acción y de hacer realidad este organismo, destacando que no fue hasta casi un año después de entrar en vigor la Ley 10/2019, de 10 de abril, cuando el Pleno de la Asamblea de Madrid designó a los tres primeros consejeros de esta nueva institución, que tomaron posesión en diciembre de 2020.

De este modo, la actividad del órgano se inició sin más personal que los tres consejeros, hasta que en el mes de marzo de 2021 la Asamblea de Madrid asignó a tres asesores técnicos. Transcurridos los primeros años de actividad del Consejo, podemos afirmar que su puesta en marcha ha sido un proceso complejo en el que los miembros del Consejo hemos afrontado el mandato —y también el desafío— de construir y consolidar una institución singular, compleja y que asume funciones de gran relevancia no solo para la ciudadanía, sino también para la mejora de la Administración autonómica.

Más allá de las dificultades y limitaciones propias de la creación de cualquier institución, consideramos relevante exponer en las siguientes líneas los principales obstáculos y retos que se nos han presentado, con el fin de que nuestra experiencia pueda servir a aquellos que se enfrenten a una tarea semejante. Así pues, debemos destacar que hemos trabajado con ilusión y especial dedicación, afrontando las dificultades que se han ido presentando, asumiendo nuestras responsabilidades y manteniendo un diálogo constante con los sujetos comprendidos en el ámbito de actuación de la Ley 10/2019, de 10 de abril, y con los ciudadanos reclamantes, ya que se considera que solo a través de la orientación y del acompañamiento activo es posible conseguir avances reales y significativos en transparencia y participación.

Uno de los primeros hitos del Consejo fue la aprobación del Código Ético y del Reglamento de Organización y Funcionamiento, adecuado a la singularidad de este órgano colegiado. Sin duda, es de gran relevancia que los órganos de garantía de la transparencia cuenten con este tipo de instrumentos fundamentales para determinar el funcionamiento de la institución.

En nuestro caso, este documento cuenta con todas las garantías para poder dar respuesta a las reclamaciones y denuncias de la ciudadanía en materia de acceso a la información, publicidad activa y participación; además, incorpora un procedimiento completo de tramitación y de resolución de las reclamaciones y denuncias, aportando seguridad y garantía a la ciudadanía al contar con un procedimiento serio y riguroso al que poder atenerse para presentar una reclamación, indicando de forma clara cuáles son los requisitos, plazos y fases.

Por el contrario, uno de los principales obstáculos ha sido la insuficiencia de recursos, tanto humanos como económicos y materiales, condición que en ocasiones ha complicado las cuestiones de autogestión del Consejo y el cumplimiento de nuestras obligaciones.

Refiriéndonos de forma concreta a la dotación de medios tecnológicos por ser una de las primeras limitaciones que nos encontramos, debe apuntarse que, en sus inicios, el Consejo no disponía de Sede Electrónica, por lo que se tuvieron que habilitar varios canales para poder presentar reclamaciones ante el Consejo: el registro de la Asamblea —que no es telemático y que solo admite documentos de forma presencial o por correo postal—, a través del correo electrónico de la Secretaría General del Consejo, por correo postal, presencialmente en la sede del Consejo o a través de cualquiera de los registros públicos previstos en el artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, las notificaciones comenzaron a realizarse desde la Secretaría General del Consejo a través del correo electrónico y del correo postal, asumiéndose de esta forma una doble carga de trabajo por parte del personal del organismo. Lograr adherirnos a un sistema de registro electrónico nos ha permitido pasar de una notificación manual a otra electrónica e instantánea, reduciéndose significativamente la carga administrativa del personal y el gasto material, además de facilitar a la ciudadanía y a los sujetos obligados la realización de trámites ante el Consejo.

Además, esta falta de recursos tecnológicos y presupuestarios, sumada a la reducida capacidad de contratación del Consejo, no nos ha permitido cumplir con la función de controlar el cumplimiento de la obligación de publicar la información que se relaciona en el Título II de la Ley 10/2019, de 10 de abril, por los sujetos relacionados en el ámbito de aplicación de la norma. Para poder realizar este control y evaluación requerimos de una metodología detallada y de un mecanismo o herramienta de evaluación que además de permitir realizar al personal del Consejo las complejas tareas de evaluación y control de los más de 1000 sujetos obligados a publicar información en materia de publicidad activa, también sirva a las Administraciones públicas y sujetos obligados para conocer su grado de transparencia.

Asimismo, consideramos fundamental disponer de una web propia e independiente desde los inicios del órgano garante de la transparencia. En el caso del Consejo madrileño no fue posible dotarnos de una página web básica hasta nuestro segundo año en funcionamiento, pero contar con ella supuso todo un avance: por una parte, nos permitió comenzar a cumplir con nuestras obligaciones en calidad de sujetos obligados, garantizando la transparencia de nuestra actuación pública al igual que se lo exigimos al resto de sujetos obligados;

y, por otra, dar difusión de los contenidos recogidos en el artículo 35 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, tales como las resoluciones adoptadas, documentos, datos y otra información pública de interés.

De esta forma, las páginas webs deben plantearse como un nexo de unión entre los órganos garantes de la transparencia, las entidades obligadas al cumplimiento de la normativa de transparencia y la ciudadanía. Además, contar con una página web con información actualizada, por ejemplo, sobre cómo presentar una reclamación, ha contribuido a la reducción significativa de las consultas planteadas en esta materia por parte de la ciudadanía.

Más allá de las limitaciones tecnológicas, la escasa disposición de recursos humanos y presupuestarios también ha tenido un impacto negativo en la capacidad para tramitar los numerosos expedientes que hemos recibido y, en consecuencia, no se han podido resolver todas las reclamaciones en el plazo marcado por la legislación.

A este respecto, debe señalarse que desde que expiró el convenio con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal el 3 de noviembre de 2021 se presentaron ante el Consejo madrileño un total de 70 reclamaciones; en 2022 las cifras se incrementaron, alcanzando las 438 reclamaciones, y la previsión es que las cifras sigan aumentando, pues a finales de octubre de 2023 alcanzamos las 311 reclamaciones.

Este incremento de las reclamaciones presentadas se explica fácilmente: en primer lugar, aumenta cada vez más el nivel de conocimiento sobre la existencia del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid; y en segundo lugar, la ciudadanía tiene mayor conocimiento sobre el procedimiento para presentar reclamaciones, por lo que es previsible que el número de reclamaciones vaya creciendo.

Por otra parte, aunque desde el Consejo se ha dado una respuesta cercana, diligente y rigurosa a la ciudadanía y a los órganos reclamados, por el momento el Pleno no ha adoptado criterios interpretativos ni dictámenes sobre cuestiones sensibles referidas a la aplicación de la Ley 10/2019, de 10 de abril. Además, varias resoluciones en materia de acceso a la información dictadas por el Consejo han sido recurridas por distintos sujetos obligados en vía contencioso-administrativa, por lo que su cumplimiento está condicionado al resultado de dicho procedimiento y a la interpretación acorde o contraria a la que ha realizado el Consejo en cuestiones referentes al acceso a la información.

A este respecto, y dada la diversidad de reclamaciones tramitadas por estos órganos en las que se plantean supuestos fácticos tan diferentes, es necesario que los mismos alcancen interpretaciones suficientemente concretas a la vez que amplias para que puedan aplicarse a los casos que se vayan presentando.

Debe apuntarse que, aparte de los casos de silencio administrativo, se interponen numerosas reclamaciones frente a resoluciones en las que se han aplicado los límites sustantivos o las causas de inadmisión previstas legalmente (artículos 14 y 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre) de forma errónea o en discrepancia con criterios y jurisprudencia ya consolidada.

Así, el conocimiento por parte de todos los sujetos obligados de los criterios y de la jurisprudencia que el Consejo toma en consideración para resolver, además del efecto pedagógico, serviría para orientar a las Administraciones públicas y al resto de sujetos obligados en los procedimientos de solicitud de información, para lograr un mejor conocimiento y aplicación de la norma y una mayor comprensión del sentido de las resoluciones, redundando todo ello en un mejor cumplimiento de las resoluciones y en una mejor Administración.

La importancia de potenciar el uso de la potestad asignada al Pleno del Consejo para emitir recomendaciones, dictámenes y criterios interpretativos, reside en que ello podría resultar determinante, por una parte, en la reducción del número de reclamaciones ante el órgano y, por otra parte, podría suponer una «suerte de *institucionalización del diálogo* entre los sujetos obligados y la autoridad llamada a resolver las reclamaciones, permitiendo a medio y largo plazo, mejorar la satisfacción del derecho» (Timón, 2023). No obstante, el ejercicio de tal potestad requiere de la dotación de los medios y de los recursos necesarios a fin de no entorpecer la función de resolución de las reclamaciones.

Finalmente, y aunque nuestra fuerza y recursos se han centrado mayoritariamente en la resolución de reclamaciones, en la medida de lo posible también se ha participado en diversos congresos, coloquios, debates y anuarios, considerando que las acciones de comunicación, formación e investigación son clave para el fomento de la transparencia.

Al respecto, y más allá de la difusión a la actividad del Consejo, también es fundamental la difusión de contenidos que posicionen el derecho de acceso a la información, la publicidad activa y la participación como instrumentos útiles entre la ciudadanía; para ello, está prevista la creación de perfiles en redes sociales, pues a través de estos canales también se contribuirá a reducir el *gap* existente entre el Consejo y la ciudadanía.

Asimismo, debemos señalar que la Ley 10/2019, de 10 de abril, entró en vigor unos meses antes de la irrupción de la pandemia de COVID-19, y esta situación dificultó notablemente el cumplimiento de la norma a los sujetos obligados. Desde la puesta en marcha del Consejo se detectó que existía una escasa implementación y un desconocimiento generalizado de la norma por parte de los sujetos obligados, especialmente en lo referente a las obligaciones

en las materias de publicidad activa y de participación y colaboración ciudadana, siendo especialmente evidente entre la Administración local.

Dado que la Comunidad de Madrid está formada por un total de 179 municipios y que existen muchos Ayuntamientos —especialmente los de menor tamaño— que no disponen de recursos suficientes ni de personal con formación específica o con conocimientos concretos sobre las obligaciones de transparencia activa y participación y colaboración ciudadana, el Consejo ha impulsado la elaboración de unas guías en estas materias con el objetivo de difundir y fomentar entre la Administración local el conocimiento y la comprensión de estas obligaciones y, por ende, promover también la cultura de la transparencia y la participación entre los empleados públicos del ámbito local, generando valor público y favoreciendo la innovación, además de un gobierno más responsable, más eficaz y más abierto.

UNA MIRADA AL FUTURO: LECCIONES APRENDIDAS Y PRINCIPALES REFLEXIONES

La transparencia es un indicativo básico de la salud de cualquier sistema político, y por ello, no puede admitirse que el poder público viva de espaldas a la ciudadanía en un Estado social y democrático de Derecho, sino que debe actuar con luz y taquígrafos y no de manera opaca (Alonso, 2012). Sintéticamente, decía Molina (2015) que consiste en «ver las cosas como son» (p. 20), pero pasar de una cultura de la opacidad y del oscurantismo a una de la transparencia es una tarea complicada.

En este sentido, el fomento de la transparencia no solo consiste en legislar sobre la materia, sino que también debe creerse en ella y demostrar un firme compromiso político con la misma, pues a coste cero resulta imposible implementarla. Es más, «de nada o de muy poco serviría reconocer en un sistema político-jurídico la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública si las personas no pueden impetrar su tutela ante órganos independientes e imparciales dotados de la facultad de imperio que le permita la ejecución de sus decisiones» (Fernández, 2022).

Como se ha expuesto, para que la transparencia sea efectiva deben incorporarse al funcionamiento de las Administraciones públicas los mecanismos que sean necesarios para comprobar la adecuación al ordenamiento de las decisiones administrativas y de su ejecución, al mismo tiempo que se implantan mecanismos que obliguen al cumplimiento de la normativa. Por tanto, los órganos garantes de la transparencia desempeñan un papel fundamental en la interpretación y en la aplicación práctica de la normativa en la materia, así

como en la función de implantar la cultura de la transparencia y garantizar los derechos de la ciudadanía.

Por tanto, la creación y puesta en marcha de este tipo de instituciones en una etapa caracterizada por la contención del gasto público, no solo debe valorarse positivamente, sino que también debe considerarse un compromiso por parte de las distintas Administraciones y de los responsables públicos. Sin embargo, tener órganos de control y garantía débiles, que no actúen con independencia y autonomía, o que no dispongan de medios suficientes compromete a la calidad y a la efectividad de los mismos, e indudablemente, también perjudica a los derechos de la ciudadanía.

Tomando como referencia la actual normativa de la transparencia en España, se han señalado diversos rasgos que pueden contribuir a introducir mayores garantías de especialización, imparcialidad, autonomía e independencia en el funcionamiento de los órganos garantes de la transparencia, siendo posible extrapolarlos a normativas de otros países.

A este respecto, puede plantearse el lector cuál sería el diseño formal idóneo de un órgano independiente garante de la transparencia. En nuestra opinión, lo esperable sería que estos organismos contaran con personalidad jurídica propia y plena capacidad y autonomía orgánica y funcional, aunque también resulta interesante el modelo seguido en algunas normativas autonómicas por el cual los órganos de garantía de la transparencia quedan adscritos o dependen orgánicamente de los parlamentos autonómicos, alejando a estas instituciones de las Administraciones públicas sobre cuyas resoluciones deben pronunciarse.

Asimismo, es preferible una configuración primordialmente colegiada, pero no excesiva en cuanto al número de miembros que componen el organismo para evitar que se dificulte u obstaculice su actividad; mientras que en lo referente a la estructura interna del órgano, es deseable que la competencia de resolver las reclamaciones resida en un cuerpo colegiado (p. ej., en el Pleno) y no en uno unipersonal, previniendo las posibilidades de que no se actúe con neutralidad o que desempeñe incorrectamente sus funciones, además de otros riesgos referentes a la concentración de las responsabilidades en una sola persona ante presiones externas.

Para asegurar que la composición del órgano sea lo más neutral e independiente posible también es apropiado establecer unos requisitos de designación que exijan un perfil técnico y un alto grado de solvencia, ejemplaridad, objetividad, prestigio y conocimiento de la materia, dificultándose de este modo que los grupos parlamentarios puedan designar para el desempeño de estos cargos a personas de confianza, que les resulten convenientes o con perfiles inoportunos. Por ello, deberían establecerse requisitos de mayor alcance a las

personas que ocupen la presidencia del órgano o las funciones representativas del órgano, ya que poseen de mayor presencia pública.

En cuanto al nombramiento de los miembros que componen los órganos garantes de la transparencia, debe valorarse positivamente la apuesta de los modelos en los que se exigen mayorías reforzadas de los parlamentos como fórmula para reforzar la independencia del organismo y de sus miembros respecto a los poderes ejecutivos. También es conveniente que la duración de los mandatos de los miembros de estos organismos no coincida con el período de cada legislatura, apostando por períodos superiores y, en la medida de lo posible, haciendo coincidir el inicio del mandato con la mitad de la legislatura de los gobiernos a los que controlan, facilitándose así su vigencia ante composiciones parlamentarias o de gobierno distintas (Sierra, 2018).

Así mismo, resulta oportuno que, por una parte los miembros de los órganos de control y garantía de la transparencia dispongan de un estatuto de inamovilidad en el que se tipifiquen las causas tasadas de cese, reduciéndose las posibilidades de sumisión política y las interferencias o amenazas de interrupción de los cargos; y que, por otra parte, se concrete un régimen reforzado y específico de incompatibilidades durante el desempeño de los cargos y para la etapa posterior al mismo por el especial atractivo que posee la transparencia «como arma arrojadiza o de propaganda en la arena política» (Sierra, 2018: 111).

En otro orden de cosas, disponer de un presupuesto propio y específico, en cuya elaboración pueda participar el propio órgano de transparencia, además de poseer de los recursos materiales suficientes y una relación de puestos de trabajo propia y equilibrada, se consideran cuestiones clave no solo para asegurar el funcionamiento de los órganos de transparencia, sino también para consolidarlos, fortalecer su posición institucional y reforzar sus garantías de independencia.

Igualmente, entre los órganos de control de la transparencia debería consolidarse el ejercicio de la función de control para garantizar el cumplimiento de las resoluciones dictadas y una actuación independiente y eficaz; en este sentido, no solo es necesario que los gobiernos y sujetos obligados respeten las decisiones adoptadas por los órganos de control de la transparencia, sino que también es crucial que estos organismos tengan capacidad para hacer cumplir sus decisiones.

Es decir, es necesario regular las consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento de las resoluciones de los órganos de garantía de la transparencia a través, por ejemplo, de la atribución de potestad para hacer ejecutar forzosa-mente sus resoluciones, de potestad sancionadora en los casos más graves de

incumplimiento, o mediante otro tipo de potestades no coercitivas que permitan mejorar su actuación en beneficio de una gestión más ágil de las reclamaciones.

Pero más allá de la importancia de una regulación adecuada de la naturaleza jurídica, estructura, funciones, designación de miembros, etc., es necesario que los órganos de garantía y control de la transparencia reciban un impulso y apoyo decidido por parte de las Administraciones públicas y responsables políticos para garantizar su consolidación y viabilidad.

Y, como se ha evidenciado en el caso del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, ello pasa por dotar a estas instituciones de todos los medios necesarios para asegurar desde sus inicios el adecuado funcionamiento del órgano; precisamente por ello se han destacado los aspectos que desde nuestra propia experiencia práctica se consideran fundamentales y que los encargados de la puesta en marcha y consolidación de nuevos órganos de garantía de la transparencia deberían tener en cuenta.

Así, a pesar de los indudables avances en la materia que en los últimos años se están produciendo a nivel global, todavía queda mucho trabajo pendiente para mejorar en distintas áreas: desde el compromiso político, la dotación de recursos económicos y de medios personales, tecnológicos y materiales, hasta la transformación de los sistemas de trabajo de las Administraciones públicas y la formación y sensibilización de los empleados públicos.

En términos de democratización del control de las instituciones públicas, la transparencia, en su doble vertiente, es una valiosa conquista, por lo que para continuar pasando de la norma a la realidad de una forma eficaz no podemos dejar de ser exigentes ni de demandar cambios que contribuyan, con carácter definitivo, a una verdadera implementación de la cultura de la transparencia y a que el paradigma del Gobierno Abierto alcance todos los aspectos de la gestión pública.

REFERENCIAS

- Alonso Timón, A. J. (2012). «El principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado Social y Democrático de derecho». *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 27, pp. 27-62.
- Astudillo, J. (2021). «Breve análisis comparativo entre la regulación del Consejo para la Transparencia de Chile y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de España». *Revista Española de Transparencia*, 12 (Primer Semestre. Enero-Junio de 2021), pp. 145-166.

- Bobbio, N. (2022). Bobbio, N. (1985). *El futuro de la democracia*. Plaza y Janés: Barcelona.
- Castellanos Claramunt, J. (2021). «La transparencia como punto de partida y de destino de las sociedades democráticas». En Boix Palop, A. y Castellanos Claramunt, J. (coords.). *Transparencia y Comunidades Autónomas: una perspectiva multinivel*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 104-142.
- Fernández Ramos, S. (2018a). «La transparencia pública: pasado, presente y futuro». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 51, pp. 213-243.
- Fernández Ramos, S. (2018b). «Los órganos de garantía ante una revisión judicial de su actuación». *Revista Española de la Transparencia*, 7 (Segundo semestre 2018), pp. 19-28.
- Fernández Moreno, B. (2022). *Los Órganos de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública*. Universidad de Castilla-La Mancha. Disponible en: <<https://ruidera.uclm.es/items/1bf198e1-2bbe-4bdd-8371-5b22146c06ff>>.
- Guichot, E. (2017). «¿Cuánto hemos avanzado en transparencia?». *Revista Española de Transparencia*, 5 (Segundo Semestre 2017), pp. 24-30.
- Jiménez Asensio, R. (2017). «Instituciones de garantía de la transparencia». *Iustel. El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 68 (abril), pp. 60-75. «El reto de la transparencia», en *Fundación Democracia y Gobierno Local*, pp. 15-41.
- Jiménez Sánchez, F. (2014). «El Consejo de Transparencia en la ley española: una visión comparativa». *Transparencia y Buen Gobierno. Tiempo de Paz*, 114. Otoño 2014, pp. 17-24.
- Molina Molina, J. (2015). *Por qué la transparencia*. Navarra: Thomson-Aranzadi, Cizur Menor.
- Montero Caro, D. (2021). «Análisis de la transparencia en Andalucía: aplicación efectiva de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía y propuestas de mejora». En Boix Palop, A. y Castellanos Claramunt, J. (coords.). *Transparencia y Comunidades Autónomas: una perspectiva multinivel*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 247-284.
- Rams Ramos, L. (2018). «La normativa estatal y autonómica sobre transparencia en España: valoración de conjunto». En *Anuario de Transparencia Local. Fundación Democracia y Gobierno Local*, pp. 43-90.
- Red de Consejos y Comisionados de Transparencia (2022). «Declaración de Alicante de la Red de Consejos y Comisionados de la Transparencia, suscrita en Alicante el 28 de septiembre de 2021 en el marco del VI Congreso Internacional de Transparencia». *Revista Española de la Transparencia*, 14 (Primer semestre, enero-junio 2022).
- Rubio Núñez, R. e Ibarz Moret, A. (2021). «Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid: comparativa de su naturaleza jurídica con otras autoridades de transparencia españolas». En Boix Palop, A. y Castellanos Clara-

- munt, J. (coords.). *Transparencia y Comunidades Autónomas: una perspectiva multinivel*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 247-284.
- Sierra Rodríguez, J. (2017a). «Los inicios del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia: diseño, rendimiento y propuesta de mejora». En Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M. (coord.). *31 visiones actuales sobre la transparencia*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid (UCM), pp. 341-351.
- Sierra Rodríguez, J. (2017b). «Modelos de Organismos de Garantía de la Transparencia en las Comunidades Autónomas». *Revista Española de Transparencia*, 4 (Primer Semestre 2017), pp. 87-97.
- Sierra Rodríguez, J. (2018). «Una crítica al diseño de los organismos de garantía del derecho de acceso en las Comunidades Autónomas». *Revista jurídica de Castilla y León*, 45, pp. 73-112.
- Timón Herrero, M. (4 de julio de 2023). *La transparencia de la actuación de las Administraciones Públicas. Cinco desafíos y algunas propuestas*. El Derecho.com. <<https://elderecho.com/transparencia-actuacion-de-administraciones-publicas>>.
- Velasco Rico, C. (2014). «La cuestión competencial en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: ¿De qué margen disponen las CC.AA. en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno?». *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33, pp. 1-34.
- Villoria Mendieta, M. (2018). «El reto de la transparencia». En *Anuario de Transparencia Local. Fundación Democracia y Gobierno Local*, pp. 15-41.
- Zambrano Gómez, E. (2019). «El control de la transparencia. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno». *Presupuesto y Gasto Público*, 95, pp. 11-28.

SECCIÓN 3

PARLAMENTOS ABIERTOS Y JUSTICIA
ABIERTA

LA EVOLUCIÓN DEL PARLAMENTO ABIERTO EN LATINOAMÉRICA

Ricardo Vela Navarro-Rubio

Doctor en Derecho Constitucional y miembro del Grupo de Investigación
sobre «Participación, Nuevas Tecnologías y Democracia (i+dem)»
de la Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

La evolución de la apertura parlamentaria en Latinoamérica ha pasado por diversas etapas. La primera fase —siguiendo un camino similar al del gobierno abierto— es el paso del parlamento electrónico (tecnificación de procedimientos) al parlamento abierto (nuevo paradigma para lograr una institución abierta gracias a la transparencia, la participación y la colaboración); para definir la segunda etapa es preciso analizar las herramientas de apertura parlamentaria realizadas hasta 2017 con especial atención a las que pusieron en marcha las cámaras legislativas latinoamericanas. El contexto de pandemia influyó de forma importante en este proceso de transformación al requerir una adaptación en los trabajos parlamentarios para resolver el problema de la presencialidad de los parlamentarios. El análisis de las distintas aplicaciones de apertura parlamentaria a lo largo de las diferentes fases —y el estudio de las más relevantes en la actualidad— ayudará a valorar el momento presente en la transformación del parlamento abierto en Latinoamérica.

Palabras clave:

Parlamento, Tecnologías, Participación, Transparencia, Gobierno Abierto, Latinoamérica.

INTRODUCCIÓN

Como todos los procesos de cambio y de implantación de un nuevo paradigma, el del parlamento abierto (en cuanto que aplicación del gobierno abierto a la institución parlamentaria) es una historia con avances y retrocesos.

Casi desde su inicio, como siempre que nos enfrentamos a una demanda de cambio institucional, la apertura de las instituciones políticas sufre una tensión de fondo entre el imperativo tecnológico (considerar que cualquier innovación tecnológica será buena, o útil, sólo por el hecho de que es técnicamente posible) y el necesario respeto a la esencia de estas instituciones.

En el caso de los parlamentos, el respeto a su esencia institucional está especialmente definida por sus garantías jurídicas y procedimentales por lo que tienden a ser más lentos (y reacios en ocasiones) en su adaptación a estos nuevos instrumentos que otros órganos del sistema político. Como dirá Coello de Portugal (2013) para el caso del parlamento es preciso que la tecnología «respete la esencia institucional prevista por el Derecho, configurada por centurias de pensamiento, jurisprudencia y praxis parlamentaria y a las que la tecnología debe venir a auxiliar, servir y potenciar, pero nunca a sustituir o suprimir».

La cautela ante los impulsos de transformación tiene justificación: las nuevas herramientas tienen que mejorar el funcionamiento de las instituciones sin desnaturalizarlas. Como dijimos hace años (Rubio y Vela, 2017a) las TIC presentan riesgos y ofrecen algunos problemas en su adaptación al derecho que nos ponen en alerta cuando se plantea su traslado a las instituciones. Es lógico (y positivo) que sea así: precipitar la aplicación de la tecnología sin pensar adecuadamente cuál debe ser su papel y qué principios jurídicos debe proteger, tendría unas consecuencias nefastas para las instituciones que tantos siglos ha costado construir. A la vez, no es posible prescindir de estas herramientas: deben ser aplicadas porque existe una demanda concreta de adaptación de las instituciones a estas nuevas condiciones de la vida social y política. De ahí, que el parlamento abierto y su impulso constituya un impulso necesario y oportuno para mejorar la institución parlamentaria y que ésta recupere protagonismo en el sistema político.

Como el presente libro pretende contribuir al debate sobre los avances y retos de la agenda de gobierno y Estado abiertos en Iberoamérica en una década, en este capítulo se tratará sobre cómo se está desarrollando este proceso de cambio en los últimos años en los parlamentos de Latinoamérica. Analizaremos hasta qué punto las promesas de apertura parlamentaria se han cumplido o no, y cuáles son los avances logrados y sus expectativas de consolidación institucional.

En este proceso hemos identificado tres etapas en la evolución de la apertura parlamentaria en Latinoamérica. De inicio, estudiaremos los primeros pasos del parlamento abierto, es decir los cambios en las cámaras que empujó la tecnología en su progresiva aplicación al trabajo parlamentario y cómo se pasó de un parlamento electrónico a un parlamento abierto. Como segunda

etapa, utilizaremos el diagnóstico que realizamos en 2017 (Rubio y Vela, 2017) sobre la dimensión de esta transformación en la institución parlamentaria.

A mitad de camino, nos detendremos en el impacto del COVID-19 y su influencia en este proceso de apertura institucional. Como es sabido, el contexto de emergencia sanitaria afectó también al funcionamiento de los parlamentos que tuvieron que responder y adaptarse a un contexto de limitación de la presencialidad, y la necesidad de articular el trabajo telemático. Corresponderá valorar hasta qué punto los cambios propiciados como respuesta a un contexto de emergencia han sido coyunturales o estructurales y si han venido para quedarse.

Y, por último, en la tercera etapa del parlamento abierto —la actual— valoraremos el momento presente mediante un estudio de los principales avances realizados en Latinoamérica hasta la fecha.

Conocer lo que ha sucedido y porqué, y el resultado obtenido a día de hoy ayudará a sentar las bases de un programa de trabajo que permita impulsar el enfoque de apertura institucional en el parlamento. Como decíamos antes, la apertura parlamentaria es necesaria pues constituye una oportunidad para que el parlamento ocupe un lugar central en el sistema político. Pero, aunque conviene abrir el parlamento, no se puede hacer de cualquier manera, sino con sentido. Y para encontrar con mayor acierto este sentido y criterio nos ayudará valorar sus sucesivas transformaciones y los resultados obtenidos.

PRIMERA ETAPA: DEL PARLAMENTO ELECTRÓNICO AL PARLAMENTO ABIERTO

Aunque no es objeto de este trabajo profundizar en el concepto de parlamento abierto, sino valorar en sus efectos y resultados en el ámbito latinoamericano en la actualidad, resulta necesario para poder entender su evolución en clave de aprendizaje, conocer en líneas generales cómo surgió —cómo fue dando sus «primeros pasos»— y las fases por las que ha pasado. Sólo desde estas bases conceptuales mínimas es posible valorar su transformación de manera acertada.

En los orígenes del proceso de apertura parlamentaria se ha pasado por tres etapas claramente diferenciadas que explica con detalle Campos Domínguez (2013) y que siguen un camino similar al Gobierno abierto.

La primera etapa —el llamado «parlamento electrónico»— consistió en una «tecnificación» de algunos procedimientos parlamentarios: aprovechar la tecnología para la mejora de las actividades parlamentarias. De la misma manera

que surge un gobierno electrónico como consecuencia de la incorporación de herramientas tecnológicas, aparece por la aplicación de éstas a las cámaras legislativas, el parlamento electrónico. Sus principales aplicaciones lo constituyen el uso de la informática, tanto en la mejora interna en los procesos parlamentarios como en su utilización por el representante individual, la incorporación de sistemas de gestión de documentación parlamentaria y la puesta en marcha de bibliotecas y centros de documentación digitales. Desde el punto de vista institucional y político, es la etapa en la que el parlamento aspira a hacer mejores y más eficientes los servicios y procedimientos ya establecidos y reglamentados gracias a la implantación de la tecnología.

La segunda fase se denomina «parlamento digital», e implica un paso más político al dedicarse el uso de las tecnologías a lograr una mejor comunicación parlamentaria, que termine en una interlocución con la ciudadanía. También, en cuanto que esa utilización facilitaba el inicio de una rendición de cuentas de sus actividades. Gracias al uso de las herramientas como los blogs, los parlamentarios cuentan con una nueva forma de comunicación directa con los ciudadanos. En esta fase también se transforman las retransmisiones parlamentarias que se pueden seguir en directo a través de la red. Mientras que en un primer momento eran los propios representantes los que tomaban la iniciativa para acercarse a los ciudadanos, en esta segunda etapa se ven sorprendidos por la interacción que facilitan las herramientas basadas en internet (Rubio y Campos, 2013). En este período las aplicaciones más representativas son las primeras páginas webs parlamentarias y el uso del correo electrónico.

El tercer momento, que constituye un claro punto de llegada, es el que ha se ha denominado como parlamento abierto, en cuanto que implica un cambio de mayores dimensiones: son los primeros pasos reales de aplicaciones de parlamento abierto mediante la incorporación de la transparencia (tanto activa como pasiva) y de la participación y la colaboración.

Así, el parlamento abierto es aquel que comunica toda la actividad parlamentaria y la información sobre la institución y sus miembros de forma transparente y en formatos abiertos y entendibles por la ciudadanía; que abre espacios de participación y colaboración con los ciudadanos y con los funcionarios; que, en forma de conversación permanente, tiene cauces que incluyen a las redes sociales, para escuchar activamente lo que la ciudadanía necesita al abrir foros deliberativos y otros instrumentos de participación con capacidad de influir en la agenda política. A los efectos de este trabajo, es pertinente también la definición aportada por ParlAmericas que entiende el concepto de parlamento abierto como «una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura parlamentaria, con el fin de

garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ética y la probidad parlamentaria».

El análisis de las aplicaciones que desarrollan el parlamento abierto es complejo por diversos motivos. Por un lado, las herramientas tecnológicas cambian constantemente; por otro, se observa con frecuencia un efecto de imitación entre unos parlamentos a otros, no siempre realizado con criterio y sentido. Muchas veces, motivados por una intención «cosmética» se incorporan herramientas que no aportan ni mejoran el trabajo parlamentario: se percibe que se han tomado en consideración y se han implantado en los parlamentos sólo porque ahora son posibles gracias a la tecnología. Pero, en ocasiones, no están al servicio de una necesidad ni un objetivo de mejora de la institución más allá de su efecto publicitario. El resultado es una enorme variedad de herramientas y aplicaciones que conviene estudiar y valorar con detenimiento.

SEGUNDA ETAPA: EL PARLAMENTO ABIERTO EN SU FASE INICIAL Y UN PRIMER DIAGNÓSTICO DE APERTURA PARLAMENTARIA (2017)

En 2017, y dentro de un trabajo teórico sobre el parlamento abierto en el que se aportaba un marco de referencia con diversos criterios para valorar la implantación de la tecnología de forma adecuada, realizamos un estudio del avance de la apertura parlamentaria a nivel mundial (Rubio y Vela, 2017) a través del análisis de 125 herramientas.

En este estudio se recogieron las principales herramientas que, hasta ese momento de 2017, se habían desarrollado en los parlamentos en el mundo estableciendo una clasificación en función de tres criterios:

- Si la iniciativa partió del propio parlamento (herramientas institucionales) o de la sociedad civil (a través de las llamadas organizaciones de monitorización parlamentaria). En concreto, se estudiaron 125 herramientas: 62 institucionales y 63 de la sociedad civil.
- El principio de apertura parlamentaria que impulsaban: si desarrollaban la transparencia, la participación o la colaboración. Se recogieron 63 herramientas de transparencia y 62 de participación y colaboración.
- El país en el que se realizaban, ya fuera en un parlamento nacional o regional. El estudio recogió instrumentos de parlamentos de 36 países distintos.

Los instrumentos analizados fueron muy variados: desde aplicaciones web o portales de transparencia parlamentaria, a herramientas individuales de agre-

gación de opiniones (o de mera valoración de iniciativas legislativas) a plataformas de participación complejas y articuladas, con foros de participación abiertos, o intervención sobre el texto legislativo.

Del total de herramientas analizadas, 34 provenían de Latinoamérica, en concreto de 9 países: Brasil, Chile, Perú, México, Paraguay, Ecuador, Argentina, Colombia y Guatemala. De esas 34, 22 eran instrumentos institucionales desarrollados y puestos en marcha por el propio parlamento, mientras que 12 surgieron a iniciativa de la sociedad civil. Junto a esto, también se recogieron algunos instrumentos de colaboración como los compromisos de parlamento abierto de Guatemala y Paraguay.

La transparencia parlamentaria en Latinoamérica hasta 2017

Aunque en 2017 a nivel mundial la transparencia fue el ámbito de apertura parlamentaria en el que más avances se habían registrado, en Latinoamérica todavía se encontraba en una fase muy incipiente: tan sólo cuatro parlamentos (Brasil, Perú, Chile y México) contaban con herramientas de transparencia destacables:

- Brasil: por parte de la Cámara de Diputados se contaba con un portal de transparencia que incluía datos abiertos legislativos.
- México: en el Senado se ofrecía una lista de perfiles de redes sociales de los parlamentarios y en el Congreso un servicio de información sobre las consultas planteadas al Parlamento y las respuestas obtenidas.
- Perú: a través del Boletín «Parlamento Virtual Peruano» —vigente en la actualidad como veremos más adelante— se ofrecía un servicio de información sobre la actualidad parlamentaria.
- Chile: el Senado contaba con un portal de transparencia con utilización de datos abiertos legislativos.

En general, en los instrumentos de transparencia se observaban algunas carencias. Por un lado, se echaba en falta adoptar la perspectiva del ciudadano como destinatario potencial principal: faltaba claridad en la información, que por lo general seguía impregnada de un tono técnico, alejado de los ciudadanos. Por otro lado, aunque a través de los datos facilitados y la habilitación de plataformas *online* se facilitaba la interlocución entre representantes y representados, esta relación no terminaba de fomentar el diálogo. Se veía necesario, en el caso de los parlamentarios algunas medidas para favorecer un intercambio de opiniones realmente significativo: distinguir entre información y propaganda en su comunicación; la apertura a un público más general, dis-

tintos del «profesional» de la política; y marcar una mayor diferenciación, dentro de las comunicaciones que recibían, entre comunicaciones personales y las campañas organizadas, sin establecer filtros demasiado generales que pudieran dificultar el acceso de los ciudadanos y como resultado una tasa pequeña de interacción con ellos.

Principales instrumentos de participación en los parlamentos latinoamericanos hasta 2017

En lo que respecta a la participación, la iniciativa de los parlamentos latinoamericanos fue más significativa, especialmente por las herramientas desarrolladas por Brasil, Chile y Perú, y otras iniciativas de menor escala en Argentina, Colombia, Ecuador y Paraguay:

- Brasil: la compleja plataforma de participación ciudadana digital de la Cámara de diputados ofrecía un conjunto de herramientas innovadoras: 1) Audiencias públicas interactivas durante el período de discusión de una ley; 2) un foro de discusión y debate entre ciudadanos y representantes denominado «Expressao»; 3) una herramienta de votación ciudadana sobre proyectos legislativos llamada «Pauta participativa»; 4) «Interlegis»: un instrumento de trabajo colaborativo en la elaboración legislativa; y 5) poner a disposición de todo el proceso de participación ciudadana la figura de unos «consultores legislativos» que funcionaban como asesores de las comunidades virtuales legislativas.
- Perú: se habilitó el ejercicio del derecho de petición a través de medios digitales y un foro digital de participación ciudadana sobre la legislación en trámite (ambas herramientas siguen operativas).
- Chile: el Senado habilitó un foro de discusión y debate entre ciudadanos y representantes.
- Argentina: por medio de «Voto ciudadano» en el Senado los ciudadanos podían votar los proyectos legislativos.
- Colombia: el Senado cuenta con una aplicación para móviles —vigente en la actualidad como veremos en el epígrafe V— para la participación ciudadana en el parlamento.
- Ecuador: a través de la herramienta «Presenta tu propuesta legislativa» a través de un formulario *online* los ciudadanos podían enviar sugerencias de nuevos proyectos de leyes.

- Paraguay: en el Congreso se ofrecían foros digitales de participación ciudadana sobre los proyectos de ley en tramitación.

Al analizar estas herramientas y sus resultados, se llegó a la conclusión de que abrir la posibilidad de intervenciones en el proceso legislativo de distintos actores de la sociedad civil en el ejercicio de las distintas funciones parlamentarias requería de cambios en los procedimientos de mayor calado y duración para poder tener algún efecto significativo. Se constató que para poner en marcha estas herramientas era necesario que, previamente o en paralelo, el proceso legislativo se hiciera visible y entendible por parte del ciudadano. En este sentido, era preciso que las herramientas y tecnologías específicas se centraran en facilitar el aprendizaje, en suscitar y orientar debates y propuestas concretas por parte de ciudadanos maduros en democracia, lo que requería una promoción de la participación enfocada a los grupos de interés específicos relacionados con la materia que se esté discutiendo. Sólo así sería apropiado considerar la participación como uno de los complementos esenciales para la mejora de la técnica legislativa, un valor añadido a la propia función legislativa: cuando los ciudadanos invierten tiempo y competencias; cuando son informados sobre la importancia del papel jugado; cuando se incentiva la participación en asuntos de ciudadanos que por experiencia y/o competencia aportan un punto de vista útil, cuando se favorece la formación de grupos temáticos para el desarrollo y la elaboración de propuestas e ideas; y cuando se trabaja en el fortalecimiento de redes sociales que generen incidencia sobre la agenda pública y la agenda de los legisladores, y sobre todo la toma de decisiones.

En efecto, la relación asociativa con el parlamento que se buscaba con estos instrumentos requería ser realizada de forma flexible y con tiempo suficiente para que los ciudadanos puedan comprometerse en el proceso de iniciativa, diseño, debate y generación de alternativas. Siempre, como es lógico dentro del respeto a la naturaleza jurídica de la institución parlamentaria, dejando la responsabilidad de la decisión final en la formulación política recayera en los representantes.

Por otra parte, estas formas de participación, aunque fueron adoptadas, necesitaban ser institucionalizadas a través de la reforma de sus normas internas.

Diagnóstico general: el parlamento abierto en fase incipiente

Además de las consideraciones realizadas sobre el desarrollo de las aplicaciones en el ámbito de la transparencia, participación y colaboración, saca-

mos una conclusión general sobre el estado del parlamento abierto en 2017: aunque, sin duda, la apertura parlamentaria evolucionaba y crecía, en ese momento se encontraba todavía en una fase muy incipiente.

Utilizando una expresión coloquial, el parlamento abierto estaba en la «adolescencia», en una etapa todavía por madurar. Y para hacerla madurar —para ayudarla a crecer de forma adecuada— no eran pocas las recomendaciones y propuestas que los parlamentos iban prometiendo y, en muchos casos realizando de forma práctica a través de aplicaciones y herramientas, en forma de instrumentos tecnológicos diversos, tremendamente cambiantes y, en muchos casos, poco duraderos. Resulta muy significativo el caso de Brasil, que en su momento constituyó la principal referencia como iniciativa institucional de participación en los parlamentos y de la que hoy no queda rastro alguno. Aunque el parlamento abierto como concepto era ya una realidad pues estaba presente en planes de acción, promesas y futuras aplicaciones a realizar, todavía faltaba la extensión y la normalización del mismo. Integrar el parlamento abierto en el funcionamiento de las Cámaras como algo transversal, requería regular acciones de transparencia y participación en sus estructuras y sus procedimientos con una consistencia y continuidad que se observaba en pocas cámaras.

En definitiva, la «promesa» del parlamento abierto en 2017 todavía no se había cumplido, ni parecía cerca de hacerlo de persistir algunas dinámicas y patrones de comportamiento institucionales.

La pregunta que corresponde hacernos ahora es, si pasados 7 años y una pandemia, el parlamento abierto ha madurado o si ha seguido estancado en su fase inicial de promesas incumplidas. Para responder a esta cuestión haremos un balance de los principales avances en materia de parlamento abierto en Latinoamérica en los últimos años. Pero antes, es preciso detenernos en los cambios sufridos por el parlamento por la situación de pandemia mundial de 2020 a 2022.

La adaptación de los parlamentos latinoamericanos al COVID-19

Indudablemente, en la evolución de la apertura parlamentaria, como en tantos aspectos de la vida social y política —la pandemia del COVID-19 tuvo un impacto notable—. Las restricciones a la libertad de circulación, el cierre de actividades no esenciales, la imposición del trabajo telemático en muchas empresas, o las medidas de distanciamiento social que las autoridades impusieron con el fin de frenar el contagio de la población tuvieron importantes

incidencias en el funcionamiento de las instituciones políticas y, como es lógico, también en los parlamentos de Latinoamérica.

A los pocos días de decretarse la situación de pandemia internacional por la Organización Mundial de la Salud muchos parlamentos decidieron reducir su actividad a un nivel basal. Se observaron imágenes de hemiciclos semiva-cíos, y del personal de las cámaras limpiando y desinfectando la tribuna del orador después de cada turno de palabra. Así, el contexto de la pandemia trasladaba el confinamiento social a la política a través de las visibles restricciones de la actividad de los parlamentos.

Aunque las decisiones tomadas por los órganos de dirección de las cámaras para adecuar la actividad parlamentaria a la situación del COVID-19 no tienen que ver con la promesa del parlamento abierto, la respuesta para adaptarse a la situación de excepcionalidad ha tenido un gran impacto en la transformación de los parlamentos. No podemos olvidar que la normativa propia de los parlamentos suele partir de la presencia física de los representantes en las cámaras como presupuesto básico para ordenar los debates y las votaciones. En la mayor parte de los casos, los reglamentos de los parlamentos entienden la presencia física como algo sobreentendido, o se menciona expresamente como presupuesto de la correspondiente regulación (intervenciones en los debates desde la tribuna o escaño, deber de asistencia, sistema de votación, etc.). De ahí la necesidad de adaptar su funcionamiento al contexto de la pandemia.

Los cambios más significativos en esta adaptación tienen que ver principalmente en cómo los parlamentos han solventado este problema de presencialidad de los representantes en un contexto de restricciones, y las medidas concretas para habilitar y realizar el voto de forma garantista por medios telemáticos.

De ahí que la primera decisión relevante sobre los parlamentos fue relativa a la continuidad de sus actividades y el grado de presencialidad exigido a los representantes. Rubio y Gonzalo (2020) analizan la respuesta de los parlamentos a la pandemia desde el necesario respeto a la especificidad parlamentaria en la aplicación de la tecnología: «la concepción de las asambleas representativas como reunión de personas para deliberar (cámaras deliberantes) en que se basa el principio democrático, y las votaciones como regidas por el principio de unidad de acto hacen que la presencialidad sea un elemento constitutivo de la actividad parlamentaria. Una excesiva flexibilización podría suponer una eliminación de la vida parlamentaria al hacer desaparecer la acción deliberativa del órgano suprimiendo así un requisito esencial para la transparencia en el funcionamiento del poder legislativo, afectando también a la representación política personal, a través del mandato representativo personal».

En el caso de los parlamentos latinoamericanos, salvo excepciones como Guatemala o México, la mayoría de los parlamentos continuaron su actividad de manera más o menos amplia. Por ejemplo, las cámaras de Brasil, Chile o Paraguay en lugar de flexibilizar la interpretación de la propia normativa optaron por modificar sus normas o adoptar nuevas que permitieran estos cambios.

Destacamos a continuación los cambios motivados por el COVID-19 más relevantes en los parlamentos latinoamericanos:

- Brasil, tanto en el aspecto normativo como en el tecnológico nos ofrece el caso más extremo de supresión de la presencialidad. El 17 de marzo de 2020 el parlamento de Brasil aprobó una Resolución para implantar un Sistema de Deliberação Remota (SDR en adelante), como medida excepcional para adaptar el funcionamiento del pleno durante la emergencia del COVID-19. De esta forma, se aprobó reglamentariamente que a través de una herramienta tecnológica se podría votar y discutir telemáticamente los trabajos parlamentarios sin la necesidad de contar con la presencia física de los parlamentarios. La primera sesión plenaria remota de la historia de esta cámara se desarrolló el 13 de mayo de 2020 y 47 legisladores asistieron presencialmente mientras que la gran mayoría, 210 diputados, participaron de forma virtual. Además, el SDR es un ejemplo de cómo una situación de excepcionalidad no rebajó las exigencias de seguridad para el voto. En este caso la supresión de la exigencia de identificaciones a través de firmas electrónicas hacía muy difícil una correcta comprobación de la identidad del votante por lo que se adoptó una forma de garantizarlo: a través de una aplicación para *smartphones* y *tablets* de la cámara llamada «Infoleg» se podía preservar la confidencialidad de la calidad del voto del parlamentario hasta el momento en que la votación finalizara y se anunciara el resultado. También Venezuela y Ecuador habilitaron la posibilidad del voto telemático.
- Chile aprobó una reforma constitucional que autorizó al Congreso Nacional a celebrar sesiones, por el plazo de un año, por medios telemáticos en casos de cuarentena sanitaria. Se estableció que el procedimiento telemático de voto debía ser personal, fundado e indelegable.
- Ecuador optó por reformar su reglamento para incorporar las sesiones virtuales y el teletrabajo en la Asamblea Nacional. A estos efectos se entendía como sesión virtual «aquella reunión que se realiza desde distintos puntos del territorio nacional, de forma remota, utilizando cualquier de las tecnologías de la información y comunicación asociadas a la red de Internet provistas por la Coordinación General de

Tecnologías de la Información y Comunicación, que garanticen tanto la posibilidad de una interacción entendida como comunicación en audio y vídeo, simultánea y en tiempo real entre los miembros del Pleno, del Consejo de Administración Legislativa y/o de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales de la Asamblea Nacional; así como, permita el cumplimiento de sus obligaciones legales de participar con voz y voto, a través de los medios telemáticos que se establezcan para el efecto».

- De la misma manera, la Cámara de Diputados de Paraguay aprobó una modificación del reglamento interno para incluir las sesiones virtuales, tanto para las sesiones plenarias como para las sesiones de las diferentes comisiones, en casos de excepción. Otros parlamentos, como Cuba o Colombia trabajaron de forma remota.
- En otras cámaras, como Argentina o Panamá se siguió un formato mixto: pueden acudir los parlamentarios que puedan y deseen hacerlo, y se habilita que el resto puede asistir de manera telemática.

En resumen, si analizamos la pandemia bajo el enfoque de la apertura parlamentaria se podría decir que la respuesta de los parlamentos a la emergencia sanitaria ha supuesto un doble avance: en lo tecnológico y en lo normativo.

En lo que respecta al aspecto tecnológico, es evidente que la pandemia ha despertado el interés de los órganos de dirección las cámaras por mejorar sus sistemas informáticos y los medios telemáticos y, en muchos casos, los ha puesto a prueba. La pandemia del COVID-19 ha impactado sobre unas cámaras legislativas que, de manera dispar, iniciaron hace tiempo su modernización tecnológica y su apertura desde esa fase inicial anteriormente descrita como parlamento electrónico hasta aplicaciones de parlamento abierto. En general se ha impulsado una necesaria modernización que, como mínimo, ha ayudado a que crezca una mayor sensibilidad hacia la necesidad de proveer de recursos a los sistemas de trabajo de las cámaras. De ahí que la posibilidad de contar con la tecnología adecuada fue un factor importante para el funcionamiento parlamentario en esta crisis. De hecho, fue frecuente que las decisiones de los órganos de dirección de los parlamentos pusieran como condición principal para la realización eficaz de algunos actos parlamentarios (limitados por las restricciones del confinamiento), el poder contar con medios tecnológicos.

En lo que respecta a los cambios normativos, la necesaria adaptación de los instrumentos jurídicos previstos para lograr mantener un cierto nivel de actividad parlamentaria incorporando medios telemáticos ha hecho que los parlamentos hayan flexibilizado su normativa para hacerla más versátil a la

implantación tecnológica y al trabajo a distancia. Incluso en aquellas cámaras en las que se ha regulado sólo para la situación de excepcionalidad, haber probado temporalmente un trabajo parlamentario a distancia podrá ayudar a calibrar mejor la provisión de las garantías procedimentales que no si no se hubieran dado estas situaciones extraordinarias. Al mismo tiempo, las limitaciones del confinamiento forzoso han servido para poner al descubierto las carencias en la capacidad adaptativa de los parlamentos, especialmente de los que no habían previsto reglamentariamente formas de trabajo no presenciales.

En este sentido, se puede decir que la situación de excepcionalidad ha contribuido a empujar reformas y aportes en tecnología, aunque en algunos casos ésta se ha visto reducida y restringida en exceso por tardar en su adaptación.

LA TERCERA ETAPA DEL PARLAMENTO ABIERTO EN LATINOAMÉRICA

Una vez vistos los primeros pasos en la transformación hacia el parlamento abierto y haber conocido el diagnóstico de 2017 y el impacto del COVID-19 pasamos al análisis de los principales avances de parlamento abierto en Latinoamérica hasta la fecha, que consideramos como una tercera etapa.

Como hemos dicho en otras ocasiones en la apertura de los órganos políticos, «pasar de las musas al teatro es pasar de los libros y las presentaciones a las instituciones» (Rubio y Vela, 2017). Por eso, hemos optado por centrar el análisis en las herramientas institucionales descartando hacer cualquier estudio en profundidad sobre los instrumentos de la sociedad civil, a diferencia del análisis de 2017 que sí los contempló por su importancia en el conjunto del estudio teórico sobre el parlamento abierto. Las iniciativas de la sociedad civil suelen llegar, la mayoría de las veces, después de que se produzca la apertura (o como consecuencia) y otras, como forma de presión y demanda para una mayor transparencia y participación por parte de las cámaras legislativa. En otras ocasiones, si ya se ha iniciado el proceso de apertura parlamentaria reclaman que ésta se haga cumpliendo unos mínimos y no se queden en una mera declaración de intenciones. Es decir, aunque tienen su importancia en el proceso de apertura parlamentaria, nos parecen más relevantes para calibrar los avances los compromisos institucionales. Y valorar este compromiso de los parlamentos con la apertura requiere poner el foco en lo que proviene de las decisiones de los órganos de dirección de las cámaras y en los cambios normativos, pues son lo que mejor refleja el compromiso institucional con el parlamento abierto.

Para entender la evolución del parlamento abierto en Latinoamérica son de gran relevancia dos informes publicados después de 2017. El primero, denominado «Caja de herramientas de transparencia legislativa», realizado por ParlAmericas, es un informe publicado en 2020 que analiza las aplicaciones que los parlamentos de Latinoamérica han realizado sobre transparencia activa, la gestión del acceso a la información, los datos abiertos legislativos, la comunicación y accesibilidad, o la gestión documental, además de otras cuestiones de otra índole.

El segundo es el «Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2020» (ILTL en adelante), de la Red Latinoamericana por la transparencia legislativa. Este informe, empezó a realizarse en 2011 para dar cuenta de los avances y retrocesos en las cámaras latinoamericanas en parlamento abierto y cuenta con 5 ediciones publicadas en los años 2011, 2014, 2016, 2018 y 2020. En el más reciente (2020) se evalúa a 13 países estableciendo un *ranking* según cuatro criterios: normativa, labor del congreso, gestión administrativa y participación ciudadana.

A continuación, explicaremos los principales avances de parlamento abierto tanto en materia de transparencia como de participación.

PRINCIPALES AVANCES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

Podemos clasificar los avances más relevantes en la transparencia parlamentaria en las siguientes categorías: a) Información sobre el poder legislativo y los representantes políticos; b) Datos abiertos legislativos; y c) Materiales educativos sobre el trabajo legislativo.

a) Información sobre el poder legislativo y los representantes

En su momento, a la hora de estudiar los avances en transparencia un criterio frecuentemente utilizado era analizar la existencia o no de portales de transparencia. En el momento actual, y teniendo en cuenta el avance de estas herramientas el hecho de tener una sección de transparencia en las webs de los parlamentos no es un parámetro que nos ayude en esa valoración. Sí lo es, en cambio, que los parlamentos, en el ejercicio de su transparencia activa ofrezcan información completa, suficiente y actualizada sobre el poder legislativo y la actividad de los representantes y, como veremos después, que lo hagan en el formato de datos abiertos. Destacamos las aplicaciones más relevantes de los parlamentos latinoamericanos en esta materia:

- México: la Cámara de Diputados cuenta con un portal de transparencia muy completo. Además, ofrece servicio en línea llamado «Gaceta Parlamentaria» que proporciona acceso a información sobre el trabajo legislativo, proyectos de ley, votaciones y otros datos relevantes.
- Brasil: la Cámara de Diputados ofrece información legislativa completa, utilizando también el uso de infografías. Junto a este servicio, existe otra sección denominada «Quiénes son los diputados» que cuenta con información de contacto, funciones principales, patrimonio y gestión de intereses de los diputados de la cámara a través de un buscador.
- Chile: en el Senado se puede encontrar la descripción de la información legislativa y de administración de la cámara. Además, el Congreso cuenta con una sección «Diputadas(os)» en la que se presenta información de contacto, funciones principales en la tramitación legislativa y sección de transparencia, con el apoyo de un buscador.
- Ecuador: en la sección «Pleno-Asambleístas» de la Asamblea Nacional se muestra el listado general de representantes con una información biográfica y datos de contacto.
- Costa Rica: la Asamblea legislativa cuenta con una sección denominada «Trámite de la ley y control político». En este apartado de la web se incluye información sobre los proyectos de ley y se puede hacer seguimiento de la actuación de los parlamentarios en las comisiones y los informes de su trabajo.
- Paraguay: la Cámara de Senadores pone a disposición de los ciudadanos un sistema de Información Legislativa que recoge información sobre la tramitación de los proyectos de ley y la participación de los representantes.
- Perú: en la web del Congreso se puede acceder a una sección «Proyectos de ley» con un buscador para encontrar información sobre los proyectos de ley por períodos legislativos, legislaturas, comisiones, número, congresista proponente, etc. En lo que respecta a los servicios de información sobre la actividad de los parlamentarios destaca el servicio de informes de gestión anual de los Congresistas.

b) Datos abiertos legislativos

Como decíamos anteriormente, lograr una efectiva transparencia activa no consiste únicamente en mostrar la información suficiente. Ésta debe ofrecerse

en un formato abierto para facilitar su reutilización. La información que se encuentra en un formato abierto respeta determinados requisitos técnicos y permite su combinación, reutilización y difusión. El formato interoperable permite la reutilización de la información para cualquier fin, como el desarrollo de nuevos análisis o la creación de aplicaciones *online*. En esta línea se expresaba el Senado de Chile, explicando en su portal que el objetivo de compartir información legislativa (antecedentes con ocasión de la tramitación de un proyecto de ley, información de los parlamentarios y leyes ya publicadas utilizar) en este formato es «su utilización libre de trabas o restricciones como derechos de autor, licencias u otros mecanismos de control. Estos datos pueden ser utilizados libremente por los ciudadanos, para generar sus propias aplicaciones, como producto del cruce de la información».

El avance de los datos abiertos legislativos en los parlamentos latinoamericanos ha sido significativo. Si en 2017 tan sólo se detectaron dos parlamentos que utilizaran datos abiertos legislativos (Brasil y Chile) su utilización ha crecido de forma considerable. Destacamos las aplicaciones más relevantes entre los parlamentos latinoamericanos:

- Chile: la Biblioteca Nacional del Congreso de Chile cuenta con un Portal de Datos Abiertos Enlazados en donde se publica información permitiendo que los usuarios pueden cruzar la información con los datos proporcionados por otras fuentes de información. Por su parte, ya hemos mencionado en párrafos anteriores el portal de datos abiertos legislativos del Senado.
- Argentina: la cámara de diputados de Argentina incluye el Portal de Datos Públicos en formato abierto que contiene diversos conjuntos de datos referidos al trabajo parlamentario publicados en formato CSV y JSON, incluyendo una previsualización y un catálogo para cada set de datos.
- Paraguay: dentro del Portal de Datos Abiertos del Congreso se puede encontrar información clasificada a través de un completo catálogo y en diversos formatos de datos abiertos. Además, se incluyen aplicaciones y visualizaciones, gracias a la utilización del formato abierto. También cuenta con una API para desarrolladores.
- Brasil: el Portal de Datos Abiertos brinda información sobre cómo usar esta plataforma, los datos disponibles y sus formatos y los proyectos que se han realizado con estos datos.
- Costa Rica: la Asamblea Legislativa ofrece un portal de datos abiertos para «fomentar el control ciudadano, la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de la función pública».

- Colombia: tanto el Senado como el Congreso cuentan con información legislativa en el formato de datos abiertos. En el caso del Congreso en muchos casos se actúa en colaboración con la Plataforma Nacional de Datos Abiertos del gobierno colombiano que cuenta con numerosos documentos en formato abierto.
- Unión Interparlamentaria: coordinado por la Cámara de Diputados de Brasil, la Nube de Datos Abiertos interparlamentarios es una plataforma que permite acceder a información legislativa de varias jurisdicciones en datos abiertos.

c) Materiales educativos sobre el trabajo legislativo

Otro de los elementos que consideramos que impulsan a cumplir con un estándar de transparencia parlamentaria es la utilización de materiales educativos que faciliten la comprensión del trabajo parlamentario hacia los ciudadanos. Como dijimos (Rubio y Vela, 2017a), la primera necesidad del parlamento del siglo XXI es la de acercarse a la ciudadanía, y para mantener su carácter representativo es imperativo que no haya divorcio entre la institución parlamentaria y la sociedad.

En este aspecto, está siendo importante el esfuerzo de las cámaras para que, en sus herramientas de difusión, utilicen con mayor frecuencia un lenguaje asequible y entendible por los ciudadanos. El objetivo es que la información que se ofrezca al público ayude a entender el proceso de formación de una ley, el impacto de las leyes en la vida cotidiana y el funcionamiento del parlamento. Desde esta perspectiva, la comunicación parlamentaria sigue un fin pedagógico que implica el afán de la institución parlamentaria por dar a conocer sus actividades y, sobre todo, de que estas sean entendidas por los ciudadanos. Se hace necesaria así la «traducción» a un lenguaje ciudadano de las complejas denominaciones de las técnicas parlamentarias, detenerse en elaborar explicaciones sencillas sobre asuntos complejos, etc. En este sentido, no podemos obviar el riesgo de vulgarización o simplificación del contenido del discurso en el parlamento. Sartori (1997) ya habló de este riesgo de transformación del mensaje ante la posibilidad directa de comunicación con el ciudadano advirtiendo de la sustitución del *homo sapiens* por el *homo videns*, que no deja de ser un *homo insipiens*. En nuestra opinión, es un riesgo inevitable y que el parlamento debe asumir siendo muy consciente de este peligro a la hora de mejorar su eficacia como institución.

Además, aunque no se trata de la cuestión de más relevancia para la transparencia sí ha sido una recomendación presente desde los inicios del parla-

mento abierto pues constituye una forma concreta de que el acceso a la información se realice con un fin que va más allá de lo publicitario o promocional. Por ejemplo, Peixoto (2008) señalaba como una de las causas de la escasa eficacia de algunos intentos de apertura del parlamento el empleo de un lenguaje institucional excesivamente oficial que inhibe al ciudadano con menos capacidad técnica. En este sentido, como decíamos en su momento (Rubio y Vela, 2017b) se observaba una carencia: adoptar la perspectiva del ciudadano, que debería ser el destinatario potencial principal de estos esfuerzos.

Para incorporar este enfoque al parlamento, los instrumentos son muy variados: desde la existencia de canales en línea que permiten un amplio acceso de la ciudadanía, a información detallada respecto de la tramitación de las leyes de la nación en un lenguaje ciudadano, a un variado repertorio de material pedagógico (infografías, gráficos, visualizaciones) que explican y acercan los contenidos legislativos a la población.

Podemos poner algunos ejemplos de buenas prácticas pedagógicas sobre la tarea del parlamento:

- Argentina cuenta con tres aplicaciones destacables: 1) «Leyes para vos», una plataforma para la difusión de material audiovisual pensado en la ciudadanía, que no se ha actualizado desde 2018; 2) una explicación en la web del funcionamiento de la cámara en lenguaje simple; y 3) «El congreso de los chicos y de las chicas»: una iniciativa que se puso en marcha en 2017 con el objetivo de acercar la actividad legislativa a la juventud y generar vínculos entre las comunidades legislativa y educativa. Impacto de las leyes en la vida cotidiana y el funcionamiento del poder legislativo, entre otros temas.
- Colombia: el Senado diseñó una estrategia institucional de «Lenguaje claro» por la que se pretende promover el acceso a la información y el acercamiento de la ciudadanía a las leyes mediante la adopción de buenas prácticas de apertura legislativa y modernización. Cuenta con una «Guía de Lenguaje Claro» para textos e información legislativa para dar pautas a la hora de redactar explicaciones para los ciudadanos sobre el trabajo parlamentario.
- Perú: en el Congreso se puso en marcha la iniciativa «Parlamento escolar» diseñada para acercar el parlamento a los escolares peruanos a través de medios audiovisuales y un concurso.

d) Herramientas relevantes de participación parlamentaria

Para terminar con el análisis de las principales herramientas de apertura parlamentaria explicaremos ahora las que promueven la participación y colaboración ciudadana en los parlamentos.

Efectivamente, no se puede hablar de parlamento abierto sin incorporar la participación. La transparencia incorpora un principio activo que implica una actuación de otros sectores en la vida de las instituciones y esto también ocurre en los parlamentos. La incorporación de tecnologías a los parlamentos como potenciadoras de la participación tiene un doble impacto. Por un lado, modifican (potencian, facilitan, mejoran) las figuras participativas ya existentes con anterioridad a estas herramientas. Por otro, permiten la creación de nuevas formas y herramientas de participación que los Parlamentos valoran si incorporar o no a su funcionamiento. Estas dos variantes también se han visto reflejadas en los parlamentos latinoamericanos que han visto cómo herramientas de participación previstas en el reglamento como el derecho de petición o las audiencias se han visto reforzados por nuevos instrumentos tecnológicos o se han integrado en plataformas de participación más complejas y articuladas.

Son muchas las iniciativas de participación ciudadana desarrolladas en los parlamentos gracias al impulso tecnológico y excedería el ámbito de este trabajo recogerlas en su totalidad o de forma exhaustiva. Por eso, al igual que con las aplicaciones de transparencia, realizaremos una descripción de las que, a nuestro juicio, son más significativas en la evolución de la apertura del parlamentarismo latinoamericano:

- Argentina: es de destacar el «Portal de leyes abiertas». Se trata de una plataforma de participación ciudadana que promueve la elaboración colaborativa de las normas que los representantes deciden someter a los ciudadanos. El objetivo es enriquecer las propuestas de ley y generar un nuevo espacio de comunicación con la ciudadanía, que permita enriquecer el debate parlamentario.
- Perú: a través de la plataforma de participación del Congreso «Parlamento Virtual Peruano (PVP)» se ofrecen al ciudadano varios servicios para fomentar su participación: 1) Foros legislativos virtuales: herramienta para opinar y enviar sugerencias sobre los proyectos de ley; 2) Pedidos ciudadanos: sistema virtual para presentar peticiones al Congreso (solicitar información, hacer denuncias, etc.) que se derivan a las instancias parlamentarias correspondientes (un 80 % aproximadamente se derivan a las comisiones específicas de cada materia); y 3) Boletín informativo sobre la actividad del Congreso (proyectos de ley, mociones, leyes promulgadas, agenda, etc.).

- Chile: «Congreso virtual» es una herramienta digital para opinar y votar sobre proyectos de ley que se encuentran en tramitación parlamentaria. Además de poder votar a favor o en contra de las iniciativas que están en tramitación legislativa se pueden hacer comentarios y apoyar las observaciones y propuestas de otros congresistas virtuales. Al finalizar el proceso, las votaciones y comentarios se incluyen en un resumen que se envía a la comisión correspondiente.
- Colombia: «Mi Senado» de Colombia: se trata de la primera herramienta de un Parlamento que permite interactuar a los ciudadanos desde sus dispositivos móviles. Fue puesta en marcha en febrero de 2017 y persigue acercar a los ciudadanos a las decisiones legislativas, lograr su participación, ponerles en contacto con los parlamentarios y que tengan acceso a la información sobre proyectos de ley que se encuentran en trámite en el Congreso. La aplicación facilita votar los proyectos de ley, seguir las votaciones, asistencia y debate de las leyes (con la opción de personalizar esa búsqueda por temas o por parlamentarios), o seguir las sesiones plenarias y las comisiones vía *streaming*. También incorpora una novedosa herramienta de análisis de votaciones que permite clasificar por partidos y representantes incorporando los resultados de manera gráfica y asequible al ciudadano.

CONCLUSIONES

Si partimos de un análisis puramente cuantitativo, es evidente que desde 2017 hasta la fecha se han multiplicado las aplicaciones que impulsan la apertura parlamentaria. Tanto en las herramientas de transparencia como en los instrumentos de participación —salvando el caso de Brasil— ha crecido de manera notable el listado de herramientas de apertura parlamentaria.

Aunque según algunos organismos se sigue reflejando un cumplimiento insatisfactorio (Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, 2020), está claro que el afán y deseo de los parlamentos por adaptarse a un contexto social y político pasa por incorporar principios de apertura institucional y que éstos se están produciendo en mayor medida que hace años.

No obstante este aumento cuantitativo, se sigue observando cómo los retos más importantes siguen siendo la institucionalización de estas herramientas y la generalización de su uso. A pesar de los muchos compromisos adoptados por los parlamentos a través de la adopción de planes de acción de parlamento abierto (gracias al esfuerzo de ParlAmericas, Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa o la Unión Interparlamentaria), se observa que, salvo

excepciones como Colombia, Chile, Argentina, Perú (y en lo que toca de forma específica a la transparencia México y Brasil), todavía no se ha producido la prometida consolidación de la apertura parlamentaria.

Parece claro que la transparencia legislativa va dando pasos a mayor velocidad y con más solidez que las herramientas de participación. Esto nos parece una buena noticia: avanzar en los derechos de acceso a la información, y en las herramientas de transparencia activa constituye una mejora institucional a pesar de que, en algunos casos, se ofrezca de forma incipiente. Incluso en su fase inicial los esfuerzos por construir la transparencia siempre tienen más ventajas que inconvenientes para la vida de las instituciones. Además, el ejemplo de parlamentos que han entendido la necesidad de utilizar el formato de datos abiertos como un estándar mínimo (Colombia, Chile, Brasil o Argentina) está sirviendo de modelo a otras cámaras y ayudará a que la transparencia no se quede en una mera acción publicitaria pues facilitará las posibilidades de la sociedad civil y las organizaciones de monitorización parlamentaria a la hora reutilizar esta información en su labor de vigilancia de los representantes políticos.

Más reparos, sin embargo, nos ofrecen los avances —pocos o muchos— en las herramientas de participación. Al margen de que estos instrumentos se hayan consolidado o no, está por ver que sirvan de ayuda a la transformación del parlamento en una institución más eficiente o que lo acerquen realmente a la ciudadanía. Por un lado, porque en nuestra opinión el hecho de que no se hayan desarrollado muchas más iniciativas no siempre responde a la falta de recursos, sino también a una escasa convicción acerca su eficacia. Por ejemplo, en el paradigmático caso de la Cámara de Diputados de Brasil la plataforma tecnológica de participación se encontraba ya diseñada e implementada, por lo que es dudoso que desactivarla respondiera a una prioridad económica. Por otro lado, porque pensamos que no termina de funcionar la promoción de la participación ciudadana en el parlamento más allá de que pueda inspirar o servir de ayuda al representante a la hora de «tomar la temperatura» del sentir social sobre algunas de las materias sometidas a tramitación parlamentaria. Pero, por ahora, esta medición de la sensibilidad ciudadana siempre será parcial e insuficiente, y se hace difícil justificar el desarrollo de herramientas sofisticadas y la promoción de la participación ciudadana de forma habitual en la vida del parlamento, teniendo en cuenta los resultados que obtiene por el momento. Junto a esto, no se ve factible que, en el corto plazo, además de lograr la implantación de herramientas tecnológicas sofisticadas, se consiga que los ciudadanos inviertan tiempo en su contribución, sean informados de cómo hacerlo y se incentive su participación de forma enfocada. En la misma línea, otras formas de impulsar la participación como los grupos temáticos, la

publicidad del proceso o la utilización de redes sociales no parecen estar sirviendo para impulsar este principio de apertura parlamentaria.

A la vez, siempre hemos pensado que no es pequeño el peligro de que la participación se convierta en el nicho de minorías organizadas que, gracias a su influencia y estructura, consigan una presencia casi de monopolio en los procesos de participación. Lo que Sartori (1987) denominaba «minorías intensas»: grupos organizados que, a pesar de la regla de la mayoría, compensan con la intensidad su representatividad, en cuanto que son más frecuentes y activas en sus intervenciones. En este sentido, por el momento no es sencillo arbitrar formas de que estas plataformas organizadas no monopolicen el espacio de participación.

Si el COVID-19 ha empujado la innovación tecnológica de los parlamentos adelantando varios años su modernización, consideramos que los espacios de intercambio interparlamentario y de buenas prácticas que se están ofreciendo (tanto ParlAmericas, como la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa) deben seguir trabajando desde una perspectiva realista e institucional. En primer lugar, decimos «realista» en el sentido de que es preciso evaluar las aplicaciones que se incorporan en función de los resultados que se obtienen. Es decir, el parlamento abierto también debe rendir cuentas sobre la eficacia de sus aplicaciones en función de los fines que se propone y actualizar sus objetivos según lo que se ha conseguido. En segundo lugar, queremos decir con el término «institucional» que la implantación de la transparencia, participación y colaboración no deben aplicarse nunca desnaturalizando la institución parlamentaria. Toda incorporación tecnológica que se aplique sobre el Parlamento debe observarse con mucha prudencia. La tecnología que, en los últimos tiempos, ha sido utilizada como argumento para cuestionar el parlamento, es también la oportunidad para fortalecerlo, pero no cualquier manera, sino con sentido.

Aún con todas las dudas reflejadas a lo largo de este trabajo, podemos concluir que el parlamento abierto en Latinoamérica ha dado pasos importantes en los últimos años, y que el contexto de pandemia le ha «sentado bien» pues ha impulsado su modernización o, en el peor de los casos, ha hecho patentes sus carencias en tecnología. Esto va a facilitar desarrollos posteriores de apertura parlamentaria que en lo que corresponde a la transparencia están bien orientados a través de la utilización de los datos abiertos legislativos, los materiales educativos, o la adopción de obligaciones de transparencia activa. La asignatura pendiente sigue estando en el impulso de la participación, y en cómo lograr que aporte resultados significativos para la mejora de la institución. Con todo, impulsar la apertura parlamentaria en Latinoamérica es, hoy por hoy, una de las mejores formas de afrontar la delicada tarea de transformación

de los parlamentos para adaptarse con criterio a un contexto social y político que espera más de las instituciones políticas.

REFERENCIAS

- Asamblea Nacional de Ecuador: <https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-20/AN-SG-2020-0110-M_REGLAMENTO_IMPLEMENTACIO%CC%81N_SESIONES%20VIRTUALES_Y%20_TRABAJO%20_EMERGENTE.pdf>.
- Campos Domínguez, E. (2013): «Historia, concepto y evolución del Parlamento 2.0», en Rubio Núñez, R. (coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia. Cuadernos del Congreso de los Diputados*, n.º 9. Congreso de los Diputados. Madrid, 2013, pp. 31-55.
- Coello de Portugal, J. M. (2013): «Parlamento, Derecho parlamentario y nuevas tecnologías: ¿una discusión nueva?», en Rubio Núñez, R. (coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia. Cuadernos del Congreso de los Diputados*, n.º 9. Congreso de los Diputados. Madrid, pp. 61-71.
- Faria, C. (2013): *El Parlamento abierto en la era de la Internet. ¿Puede el pueblo colaborar con el Legislativo en la elaboración de las leyes?* Centro de Documentación e Información de la Cámara de Diputados de Brasil. Câmara. Brasília.
- ParlAmericas (2020a): *El Covid-19 y el rol del parlamento durante una pandemia*. Disponible en: <http://parlamericas.org/uploads/documents/COVID19_and_Role_of_Parliaments_SPA.pdf> (fecha de último acceso: 9 de noviembre de 2023).
- ParlAmericas (2020b): *COVID-19: el desafío de adaptar y fortalecer el rol de los Congresos. Un análisis desde la perspectiva de Parlamento Abierto*. Disponible en: <https://www.parlamericas.org/uploads/documents/COVID19_Adaptar_el_rol_de_los_Congresos_ESP.pdf>.
- ParlAmericas (2019): *Qué es Parlamento Abierto*, última actualización: 2019. Enlace: <https://www.parlamericas.org/uploads/documents/Brochure_OPN_SPA.pdf>.
- ParlAmericas (2018a): *Caja de herramientas: participación ciudadana en el proceso legislativo*. Disponible en: <https://www.parlamericas.org/uploads/documents/Kit%20de%20herramientas_Participaci%C3%B3n%20ciudadana%20en%20el%20proceso%20legislativo.pdf>.
- ParlAmericas (2018b): *Guía para desarrollar un Plan de Acción de parlamento abierto*. Centro de estudios internacionales Gilberto Bosques. Chile. Disponible en: <https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/LXIV-1-serieamerica_11.pdf>.
- ParlAmericas (2016a): *Hoja de ruta hacia la apertura legislativa*. Enlace: <<https://www.parlamericas.org/uploads/documents/Roadmap-ES-SCREEN.pdf>>.

- ParlAmericas (2016b): *Mejores prácticas para el uso de las redes sociales por las y los parlamentarios*. Enlace: <<https://www.parlamericas.org/uploads/documents/Mejores%20pr%C3%A1cticas%20para%20el%20uso%20de%20redes%20sociales%20para%20las%20y%20los%20parlamentarios.pdf>>.
- Peixoto, T (2008): *E-participatory budgeting: e-democracy from theory to success?* E-Democracy Center. Zurich. Disponible en web.: <<http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2014/01/e-PB.pdf>> (9 de noviembre de 2023).
- Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa (2020): *Índice Latinoamericano Transparencia Legislativa 2020+*. Disponible en: <<https://transparencialegislativa.org/indice-2020/>> (10 de noviembre de 2023).
- Rubio, R. y Gonzalo, M. A. (2020): «Presencialidad y excepcionalidad en el Parlamento en tiempos de pandemia global», en Reniu, J. M. y Meseguer, J. (dirs.), *¿Política confinada? Nuevas tecnologías y toma de decisiones en un contexto de pandemia*. Aranzadi, pp. 73-94.
- Rubio, R. y Campos, E. (2013): «Hacia un parlamento participativo. Claves teóricas». En *Actas del IV Congreso Internacional el Gobierno*. Administración y Políticas Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- Rubio Núñez, R. y Vela Navarro-Rubio, R. (2017a): *El Parlamento Abierto en el Mundo: Evolución y Buenas Prácticas*. UOC.
- Rubio Núñez, R. y Vela Navarro-Rubio, R. (2017b). *El Parlamento Abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas. 125 instrumentos de apertura parlamentaria*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Rubio Núñez, R. e Ibarz Moret, A. (2021). «Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid: comparativa de su naturaleza jurídica con otras autoridades de transparencia españolas». En Boix Palop, A. y Castellanos Claramunt, J. (coords.). *Transparencia y Comunidades Autónomas: una perspectiva multinivel*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 247-284.
- Sartori, G. (1997). *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus.
- Sartori, G. (1987): *Teoría de la democracia*, Tomo I. Alianza Editorial. Madrid.
- Senado de Brasil (2020): *Manual de transferencia de tecnología del sistema de deliberación remota del Senado Federal*. Disponible en: <http://www.senado.leg.br/senado/hotsites/sdr/pdf/SDR_SF_DS_V162_esp.pdf>.
- Tudela, J. (2002): «Parlamento y Nuevas Tecnologías». En Pau i Vall, F. (coord.), *El Parlamento del siglo XXI*. Valencia: Tecnos.
- Unión Interparlamentaria (2000). *Guidelines for the Content and Structure of Parliamentary Web Sites*.
- Unión Interparlamentaria (2013): *Directrices para el uso de los medios sociales de comunicación por los Parlamentos*. Unión Interparlamentaria. Ginebra. Disponible

en: <<http://www.ipu.org/PDF/publications/SMG2013es.pdf>> (28 de octubre de 2017)

Vela, R. (2020): «La adaptación de los parlamentos autonómicos a la crisis del Covid-19». En Reniu, J. M. y Meseguer, J. (dirs.). *¿Política confinada? Nuevas tecnologías y toma de decisiones en un contexto de pandemia*. Aranzadi, pp. 95-113.

Vela, R (2009): «La democracia participativa en el constitucionalismo latinoamericano». En *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, n.º 122, Abril. Madrid.

Williamson, A. (2016): *Informe mundial de 2016 sobre el parlamento electrónico*. Unión Interparlamentaria Mundial. Ginebra.

Enlaces consultados en el estudio de 2017

Argentina

<<http://www.senado.gov.ar/VotoCiudadano>>.

Brasil

<<http://www2.camara.leg.br/transparencia/dados-abertos/dados-abertos-legislativo>>.

<<https://edemocracia.camara.leg.br/audiencias/>>.

<<https://edemocracia.camara.leg.br/expressao/top/all>>.

<<https://edemocracia.camara.leg.br/pautaparticipativa/>>.

<<https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/>>.

<<https://edemocracia.camara.leg.br/home>>.

<<http://www.interlegis.leg.br/>>.

Chile

<http://www.senado.cl/datos-abiertos-legislativos/prontus_senado/2012-11-27/154842.html>.

<<http://www.senadorvirtual.cl/>>.

Colombia

<<http://www.senado.gov.co/mision/item/26548-senado-lanza-app-mi-senado-un-paso-mas-hacia-la-modernidad-y-la-transparencia?tmpl=component&print=1>>.

Ecuador

<http://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/presenta_tu_propuesta_legislativa>.

México

<<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/galerias-fotograficas-2012/3976-directorio-de-senadores-redes.html>>.

<<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Transparencia/Interaccion/Historial-de-Consultas-Atendidas>>.

Perú

<<http://www.congreso.gob.pe/informesgestioncongresistas>>.

<<http://www.congreso.gob.pe/participacion/pvp/suscribirse/>>.

<<http://www.congreso.gob.pe/participacion/pvp/>>.

<<http://www.congreso.gob.pe/participacion/foros/>>.

<<http://www.congreso.gob.pe/participacion/pedidos/>>.

Paraguay

<<http://sil2py.senado.gov.py/main.pmf>>.

<http://www.diputados.gov.py/ww5/application/files/8015/0703/8161/Declaracion_Conjunta_APA.pdf>.

PARLAMENTO ABIERTO EN ESPAÑA (2014-2023): UN BALANCE CRÍTICO

Miguel Ángel Gonzalo

Jefe del Departamento de Coordinación y Planificación de Proyectos
y Secretario de la Comisión de Acceso a la Información Pública
del Congreso de los Diputados de España

Resumen:

El capítulo proporciona un análisis del concepto de Parlamento Abierto en España, desde su conceptualización hasta su implementación actual, basándose en los avances realizados entre 2014 y 2023. Analiza el estado actual, las políticas aplicadas y las áreas que requieren atención futura, especialmente en cuatro aspectos críticos como son la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la ética en la gobernanza.

Palabras clave:

Parlamento Abierto, Transparencia, Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas, Ética y Probidad.

INTRODUCCIÓN AL PARLAMENTO ABIERTO: DEFINICIONES CLAVE

En la era contemporánea, la noción de un Parlamento Abierto se ha consolidado como un pilar fundamental para fortalecer la democracia y fomentar una relación más cercana y transparente entre la ciudadanía y sus representantes legislativos. Según la definición contenida en el trabajo «Parlamento Abierto: el parlamento en el siglo XXI» (Rubio y Vela, 2017), un Parlamento Abierto se caracteriza por los siguientes aspectos clave:

1. **Transparencia Comunicativa:** un Parlamento Abierto se esfuerza por comunicar de manera transparente todas las actividades parlamentarias,

así como la información relevante sobre la institución y sus miembros. Esta comunicación se realiza en formatos abiertos y comprensibles, permitiendo que los ciudadanos tengan un acceso fácil y claro a la información que les permite entender y evaluar el trabajo de sus representantes.

2. **Canales de Escucha Activa:** este tipo de parlamento establece diversos canales para escuchar activamente las necesidades y opiniones de la ciudadanía. Incluye el uso de redes sociales y otras plataformas de participación que facilitan la interacción directa y el intercambio de ideas entre los ciudadanos y los representantes parlamentarios.
3. **Espacios de Participación y Colaboración:** se promueve la creación de espacios que faciliten la involucración y la participación ciudadana en los procesos legislativos. Además, se fomenta la cooperación entre la ciudadanía y los empleados públicos, cultivando un ambiente de colaboración en la formulación y revisión de políticas.
4. **Marco Jurídico Facilitador:** un Parlamento Abierto establece un marco jurídico que facilita su apertura y transparencia, proporcionando las bases legales necesarias para garantizar la participación ciudadana y la rendición de cuentas de los representantes.
5. **Mecanismos Internos de Facilitación:** para apoyar todos los aspectos anteriores, se implementan mecanismos internos que facilitan la comunicación, la participación y la cooperación. Estos mecanismos garantizan la operatividad efectiva de las iniciativas de parlamento abierto, contribuyendo a una gestión legislativa más transparente y participativa.

A través de estos elementos, el Parlamento Abierto se configura como una institución que busca renovarse y adaptarse a las demandas de una sociedad informada y participativa, fortaleciendo así los cimientos de la democracia en el siglo XXI.

En este contexto, el Congreso de los Diputados ha adoptado una definición propia de lo que significa un parlamento abierto. Este concepto reelaborado ha sido presentado en una exposición permanente instalada en el Palacio del Congreso, enfatizando la transparencia, la comunicación abierta, y la participación y colaboración ciudadana en los procesos democráticos y legislativos. Este esfuerzo se inscribe dentro del paradigma del Estado/Parlamento Abierto promovido por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que busca instituciones sólidas, transparentes y participativas. Según dicha la definición reelaborada un parlamento abierto representa un pilar fundamental en la construcción de una democracia robusta y participativa. Es una institución que se

dedica a comunicar de manera transparente y accesible toda su actividad parlamentaria, así como la información relevante sobre la institución y sus miembros, empleando para ello formatos abiertos y fácilmente entendibles por la ciudadanía. La meta es eliminar cualquier barrera de comunicación y fomentar un entendimiento claro y preciso de los procesos legislativos y las acciones de los representantes elegidos.

El Paradigma del Estado/Parlamento Abierto se halla intrínsecamente ligado, como ya se ha señalado, a las metas 16.6, 16.7 y 16.10 de la Agenda 2030, en relación con la consecución de instituciones transparentes, participativas y que garanticen el acceso público a la información. Este paradigma resalta la importancia de evolucionar hacia estructuras gubernamentales y legislativas que fomenten la participación activa de la ciudadanía, aseguren la transparencia en la gestión pública y faciliten el acceso a la información de manera libre y abierta:

- **Transparencia Institucional (Meta 16.6):** la transparencia es un pilar fundamental en el Estado/Parlamento Abierto. Se busca que todas las acciones, decisiones y gestiones sean comunicadas de manera clara y accesible a la ciudadanía, promoviendo así la rendición de cuentas y la confianza en las instituciones.
- **Participación Ciudadana (Meta 16.7):** la participación activa de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones es esencial para construir un gobierno y un parlamento que respondan a las necesidades y expectativas de la sociedad. Se enfatiza la creación de canales de comunicación y espacios de colaboración entre los ciudadanos y sus representantes.
- **Acceso Público a la Información (Meta 16.10):** garantizar el acceso libre y abierto a la información es crucial para empoderar a la ciudadanía y promover una sociedad informada. En este sentido, se busca facilitar el acceso a datos y documentos públicos, y promover una cultura de transparencia y apertura.

Al alinearse con las metas de la Agenda 2030, el paradigma del Estado/Parlamento Abierto no solo enfatiza la importancia de la transparencia y la participación, sino que también contribuye al cumplimiento de objetivos globales que buscan promover la paz, la justicia y las instituciones sólidas.

MODELO PARA LA IMPLANTACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE UN PARLAMENTO ABIERTO

En el año 2022, ParlAmericas aprobó una Hoja de Ruta hacia la apertura legislativa, la cual incluye un modelo específico para evaluar el progreso en la implementación de las prácticas de un Parlamento Abierto. Este modelo se articula en torno a cuatro pilares esenciales que reflejan los valores fundamentales de un parlamento abierto. Los cuatro pilares son:

1. Transparencia y Acceso a la Información Pública:
 - La transparencia se refiere a la divulgación proactiva de información pertinente sobre las actividades legislativas, los procesos decisionales y las políticas implementadas, de manera clara y accesible para la ciudadanía.
 - El acceso a la información pública implica garantizar que los ciudadanos puedan obtener y utilizar la información gubernamental y legislativa de manera fácil y oportuna, promoviendo así una mayor comprensión y participación en los procesos democráticos.
2. Rendición de Cuentas:
 - La rendición de cuentas exige que los representantes parlamentarios sean responsables ante la ciudadanía por sus acciones, decisiones y la gestión de los recursos públicos.
 - Se promueve la implementación de mecanismos de supervisión y evaluación que permitan a la ciudadanía y a las entidades independientes evaluar el desempeño y la gestión de los representantes y las instituciones legislativas.
3. Participación Ciudadana:
 - Se fomenta la creación de espacios y canales de comunicación que permitan a la ciudadanía participar activamente en los procesos de toma de decisiones, la formulación de políticas y la supervisión de la gestión pública.
 - La participación ciudadana busca empoderar a los ciudadanos y promover una cultura de colaboración y diálogo entre la ciudadanía y sus representantes.
4. Ética y Probidad:
 - La ética y la probidad son valores fundamentales que deben guiar la conducta de los representantes parlamentarios.

- Se promueve la adopción de códigos de conducta y de ética que aseguren una gestión pública íntegra, honesta y al servicio del bien común.

La hoja de ruta propuesta por ParlAmericas proporciona una estructura clara y coherente para evaluar y promover la apertura legislativa.

En este capítulo se examinan los progresos realizados hacia la apertura institucional tanto a nivel estatal como autonómico, siguiendo dichos ejes de descripción. El análisis de un parlamento abierto debe llevarse a cabo de manera integrada y transversal a lo largo de estos ejes, ya que una evaluación parcial resulta incompleta. Estos ejes se conceptualizan en una estructura en espiral que comienza con los datos y se expande progresivamente siguiendo el siguiente flujo: datos, transparencia, rendición de cuentas, participación, código de conducta y ética parlamentaria, mejor representación política y confianza.

El eje de la Gobernanza destaca el papel activo de la ciudadanía. Considera los datos como la base fundamental para asegurar la transparencia y una participación informada. Esta transparencia implica un acceso claro y abierto a la información relevante que posee la institución. Además, se promueve la interacción y colaboración entre la ciudadanía y sus representantes, fomentando así la participación y deliberación. Todo esto converge en el establecimiento de una relación de confianza que se nutre de la transparencia y la participación activa de los ciudadanos.

Por otro lado, el eje del Buen Gobierno se centra en las implicaciones prácticas dentro de la Institución. Aquí, los datos juegan un rol crucial al facilitar la recopilación y disponibilidad necesarias para evaluar el desempeño institucional. Es fundamental que existan mecanismos de rendición de cuentas que responsabilicen a los representantes por su gestión. En este eje también se enfatiza la importancia de los códigos de conducta y ética parlamentaria, estableciendo normas que aseguren una gestión íntegra y transparente. Finalmente, se busca promover una mejor representación política que sea equitativa y efectiva.

La estructura en escalera de caracol basada en un trabajo de Alberto Ortiz de Zárate que simboliza un proceso expansivo hacia una apertura legislativa completa. Se inicia con la disponibilidad y accesibilidad de los datos, y se despliega hacia aspectos más complejos y enriquecedores de la apertura legislativa. Esta estructura sugiere una progresión donde cada etapa fortalece y amplía la anterior, creando un marco más robusto y comprensivo para evaluar y promover la apertura legislativa.

MARCO NORMATIVO Y ORGANIZATIVO

Participación de España en la Open Government Partnership

Antes de hablar sobre la regulación específica de la transparencia parlamentaria es necesario situar varios marcos organizativo-normativos previos.

El primero de todos es el marco que define la pertenencia del Reino de España a la Open Government Partnership OGP. Fruto de esa integración es la aprobación de los denominados Planes de Gobierno Abierto.

El IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024, aprobado el 29 de octubre de 2020, sigue a sus predecesores (I Plan de 2012-2014, II Plan de 2014-2016 y III Plan de 2017-2019) con el objetivo de consolidar una agenda de apertura gubernamental con 10 compromisos claramente delineados, los cuales deberán ser asumidos por las Administraciones Públicas. Con estas acciones, se busca contribuir activamente a la construcción de una sociedad más justa, pacífica e inclusiva.

Los compromisos del IV Plan se articulan en torno a varios ejes estratégicos:

1. **Transparencia y Rendición de Cuentas:** se propone fortalecer la transparencia gubernamental y facilitar mecanismos efectivos de rendición de cuentas, permitiendo así una supervisión ciudadana informada.
2. **Participación Ciudadana:** se busca promover la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones y en los procesos de gobernanza, favoreciendo un diálogo abierto y constructivo entre la sociedad y las instituciones públicas.
3. **Integridad Pública:** se plantea establecer sistemas robustos que promuevan la integridad, la ética y la responsabilidad en el ámbito público, contribuyendo a la prevención de la corrupción.
4. **Formación y Sensibilización:** se contempla la formación y sensibilización de la ciudadanía y del personal del sector público en los valores y prácticas del Gobierno Abierto, impulsando una cultura de apertura y colaboración.

Cabe mencionar a título de ejemplo que en el marco del IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024, se ha impulsado una iniciativa que responde a la necesidad de fortalecer la elaboración colaborativa de normativas, con un impacto significativo en el ámbito parlamentario. Esta iniciativa se centra en la imple-

mentación de una herramienta diseñada para facilitar la creación colaborativa y gestión eficiente de normas legales.

No solo permite la cooperación en la redacción de normas, sino que también introduce una serie de beneficios en el proceso de gestión normativa.

Participación de los parlamentos dentro de la OGP

Una de las cuestiones de relevancia en este período es el interés en explorar las vías la integración de los parlamentos en la *Open Government Partnership* (OGP) ya que es un hecho cierto que la actuación de esta organización se vuelva primariamente, como no puede ser de otra forma, en la relación con los ejecutivos. Aun así, según el Memorando sobre la Participación Parlamentaria, ratificado por el Comité Directivo de la OGP en noviembre de 2021, se establecen tres modelos esenciales para el compromiso parlamentario dentro de la OGP: la participación directa en el proceso OGP ya sea a nivel nacional o local, y la formulación de planes independientes de parlamento abierto, conocidos como planes de acción parlamentaria de la OGP.

En junio de 2023, una delegación de la OGP propuso formalmente al parlamento español la adopción de compromisos de parlamento abierto, que podrían manifestarse como un plan distinto o como metas integradas en el V Plan de Gobierno Abierto. La responsabilidad de decidir sobre esta proposición residirá en la cámara de la XV Legislatura.

Algunos de los compromisos típicos en los planes de parlamento abierto abarcan diversas acciones estratégicas. Primero, se enfatiza en la necesidad de adoptar o mejorar la legislación que garantiza el acceso público a la información del parlamento, además de identificar a las personas u oficinas responsables de atender las solicitudes de información. Este aspecto resalta la importancia de la transparencia legislativa como un pilar de la democracia participativa.

Adicionalmente, se propone la implementación de un sistema de huella legislativa plenamente operativo que facilite el seguimiento público de las iniciativas legislativas desde su concepción hasta las fases de revisión legislativa, adopción y, cuando corresponda, enmiendas. Este sistema promueve una mayor inclusión de la ciudadanía en los procesos legislativos, lo que refuerza la *accountability* y la transparencia.

Asimismo, se sugiere la mejora de los mecanismos mediante los cuales la sociedad civil y la ciudadanía pueden contribuir en la redacción y revisión de la legislación, al propiciar espacios de comentarios públicos y/o oportunidades

de consulta en etapas específicas del proceso legislativo. Esta propuesta busca ampliar la participación ciudadana en los procesos legislativos, lo cual es consonante con los principios de gobierno abierto.

Para robustecer la transparencia y las oportunidades de participación pública en la supervisión parlamentaria, se recomienda la mejora de la transparencia de los registros de los foros de supervisión parlamentaria, como las preguntas parlamentarias, audiencias, y comités tanto permanentes como *ad hoc*, así como proporcionar oportunidades para que el público contribuya.

Se subraya la importancia de la sensibilización sobre los mecanismos potenciales que la ciudadanía puede emplear para participar en los trabajos parlamentarios. La implementación de consultas y audiencias públicas que ofrezcan a la ciudadanía oportunidades para proporcionar *feedback* y expresar sus intereses, tanto en línea como presencialmente, refuerza la interacción entre los representantes electos y los electores.

A continuación, se presentará el análisis de situación sobre el parlamento abierto en España recorriendo los cuatro ejes señalados: transparencia y acceso a la información pública, rendición de cuentas, participación ciudadana y, por último, ética y probidad.

EJE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Definición de transparencia parlamentaria

La transparencia se define como el libre acceso a la información por parte de las personas interesadas. Esto no solo representa un derecho, sino una ventana hacia la operatividad y ética de una institución. La transparencia debe llevar aparejado un compromiso institucional plasmado en normas de nivel reglamentario para facilitar dicho acceso, lo que se traduce en un beneficio palpable para la ciudadanía. Este compromiso refleja una voluntad de mantener una comunicación abierta, fomentando la confianza y permitiendo un escrutinio saludable que, a su vez, mejora la calidad de la gestión institucional y fortalece la democracia.

La transparencia parlamentaria tiene, por consiguiente, diferentes enfoques a la hora de ser entendida. Por un lado, La transparencia parlamentaria se refiere a la disponibilidad y accesibilidad de la información relacionada con las actividades, decisiones y operaciones de los órganos legislativos para el público y los *stakeholders* interesados. También implica la rendición de cuen-

tas de los representantes electos y la participación ciudadana en los procesos legislativos.

La transparencia parlamentaria también implica el acceso a la información, lo que significa que los ciudadanos tienen el derecho de acceder a documentos y datos relacionados con el parlamento, incluyendo legislación, registros de debates, votaciones, y finanzas parlamentarias.

La transparencia parlamentaria también se puede entender como la facilidad con la que el público puede acceder y entender los procedimientos legislativos, las decisiones tomadas y la justificación de dichas decisiones y se refiere a los mecanismos mediante los cuales los representantes electos rinden cuentas sobre sus decisiones, acciones y desempeño general, asegurando que se mantengan alineados con los intereses de sus electores (Bovens, 2007) al tiempo que dichos procedimientos normativos sean comprensibles para los ciudadanos, lo cual no siempre es evidente.

En este contexto, la transparencia parlamentaria es la clave para prevenir la corrupción y promover la integridad, asegurando que las acciones de los legisladores sean visibles, comprensibles y sujetas a escrutinio, lo que disuade la conducta indebida, como se examinará más adelante al presentar el sistema de acceso a las declaraciones de bienes y actividades de los parlamentarios. Este punto de vista subraya la importancia de divulgar información sobre la financiación de los políticos y de los propios partidos políticos y grupos parlamentarios, así como sus posibles conflictos de interés, para prevenir la influencia indebida y promover la confianza en la representación parlamentaria. Manuel Villoria ha trabajado extensamente en el campo de la ética pública y la gobernanza, en sus artículos ha destacado la importancia de la transparencia para prevenir la corrupción y fortalecer los valores democráticos en instituciones públicas, la transparencia parlamentaria es, pues, también un valor ético para promover la confianza en las instituciones democráticas (Villoria, 2020).

Los parlamentos liberales del XIX fueron, sin duda, las primeras instituciones transparentes después de las revoluciones del XVIII sobre todo a través de la creación de los diarios de sesiones para reflejar de forma íntegra las deliberaciones parlamentarias; sin embargo, en la era digital, la transparencia parlamentaria también implica necesariamente el uso de tecnologías digitales para hacer que la información legislativa sea más accesible y para facilitar la interacción entre los ciudadanos y sus representantes parlamentarios (Rubio, 2014).

Lorenzo Cotino (2021) ha explorado en numerosos trabajos temas relacionados con la transparencia y el derecho a la información en la administración

pública como las leyes y la tecnología moderna interactúan para mejorar la transparencia en la gobernanza.

La ley de transparencia y su aplicación en el Congreso de los Diputados

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAI) se propuso como un medio para expandir la transparencia en la actividad pública, estableciendo un marco normativo que no solo regula, sino que garantiza el derecho de los ciudadanos a acceder a la información vinculada con dicha actividad. Además, la ley pone de manifiesto las obligaciones inherentes al buen gobierno que deben ser observadas rigurosamente por los responsables públicos.

El ámbito de aplicación de esta ley es extenso y abarca todas las Administraciones Públicas, el sector público estatal en su totalidad, así como una serie de instituciones de relevancia nacional. Entre estas instituciones se incluyen la Casa de Su Majestad el Rey, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Banco de España, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, y, no menos importante, las instituciones autonómicas análogas. Es relevante destacar que la aplicación de esta ley respecto a estos órganos se circunscribe a las actividades que están sujetas al Derecho Administrativo, estableciendo un marco normativo que busca promover una gestión pública transparente y responsable.

Antes de la instauración de la Ley 19/2013, el Congreso de los Diputados ya había tomado medidas en el ámbito de la transparencia activa. Estas acciones se centraron en proporcionar información sobre el régimen económico de los miembros del congreso, incluyendo la divulgación de declaraciones de bienes, actividades e intereses económicos. Estos pasos iniciales tenían como objetivo ofrecer una mayor claridad sobre la gestión económica de los representantes electos y potenciales conflictos de intereses.

Con la promulgación de la Ley 19/2013, se proporcionó un marco más estructurado para la transparencia y el acceso a la información pública. Así el art. 2.1.f de la Ley de Transparencia incluye en su ámbito subjetivo de aplicación a «[...]el Congreso de los Diputados, El Senado, [...] en relación con sus actividades sujetas al Derecho Administrativo».

Siguiendo esta línea, se aprobaron las «Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la

información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo». Este desarrollo significó un paso hacia una mayor regulación en la práctica de la transparencia en la actividad legislativa.

Posteriormente, el 1 de octubre de 2020, las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado dieron un paso más al aprobar el Código de Conducta de las Cortes Generales. Esta secuencia de acciones destaca la evolución en la adopción de medidas que buscan promover una gestión transparente y ética en el ámbito legislativo.

El ámbito de la transparencia en la actividad pública del Congreso abarca una diversidad de aspectos cruciales que se articulan en la difusión proactiva de información relevante, conocida también como publicidad activa. Esta transparencia se manifiesta en primer lugar a través de la divulgación detallada sobre la organización y funciones de la Cámara, proporcionando así un entendimiento claro de su estructura operativa y las responsabilidades que desempeña cada uno de los entes que la conforman.

Adicionalmente, se hace énfasis en la actividad desarrollada tanto por los parlamentarios como por los grupos parlamentarios. Esta divulgación incluye las iniciativas legislativas, participación en debates, votaciones y demás gestiones que realizan los representantes electos en el desempeño de sus funciones. De igual manera, se proporciona información sobre los asuntos de relevancia jurídica que surgen en el contexto de la labor legislativa. Entre los contenidos más destacados del Portal de Transparencia están las declaraciones de bienes, actividades e intereses económicos de los parlamentarios que permiten realizar una verificación de su situación patrimonial así como de los posibles conflictos de intereses dentro de su actividad parlamentaria con las actividades realizadas en los 5 años anteriores a la adquisición de la condición de parlamentario.

En el ámbito económico, se promueve la transparencia mediante la divulgación de información económica, presupuestaria y contractual. Esto incluye el detalle de los presupuestos asignados, la ejecución de los mismos, así como los contratos y convenios celebrados por la Cámara. Esta medida busca generar una mayor transparencia en la gestión de los recursos públicos.

El concepto de datos abiertos también se integra en este compromiso, permitiendo un acceso libre y sin restricciones a información relevante, que puede ser utilizada y compartida por cualquier individuo.

Finalmente, se establece el derecho de acceso a la información pública como un principio fundamental, permitiendo a los ciudadanos solicitar y recibir información detallada sobre la gestión y actividad del Congreso. Este

derecho fortalece la capacidad de la ciudadanía de mantenerse informada y ejercer un control social sobre la actividad de sus representantes.

El Portal de transparencia del Congreso de los Diputados se inaugura en febrero de 2015 y es la herramienta clave, junto con la web institucional y sus redes sociales, para la visibilidad de la transparencia de la cámara.

Las solicitudes de acceso a la información del Congreso de los Diputados constituyen un mecanismo útil en manos de la ciudadanía para obtener conocimientos y datos. Se reconoce con la máxima amplitud el ejercicio de este derecho subjetivo siendo solo necesario proporcionar algunos datos de identificación que permitan procesar la solicitud. Este enfoque inclusivo busca garantizar que el derecho de acceso a la información no se vea obstaculizado por barreras innecesarias, permitiendo así una participación ciudadana más informada. Para que esto sea efectivo, no se han introducido mecanismos de identificación electrónica para la formulación de peticiones de información.

Las asambleas legislativas de varias comunidades autónomas en España están implementando medidas de transparencia. El Parlamento Vasco ha establecido normativas para regular la transparencia y acceso a la información, incluyendo detalles económicos y de contratación. El Parlamento de Cataluña tiene un rango reglamentario para la transparencia en actividades parlamentarias. Galicia ha modificado su reglamento para incluir normas sobre transparencia, ofreciendo diversa información institucional y económica. El Parlamento de Andalucía facilita el acceso a información relevante y fomenta la interacción ciudadana, regulando la solicitud de información. Asturias ha reformado su reglamento y establece publicación de retribuciones del personal eventual. Por último, el Parlamento de Cantabria proporciona una visión detallada de sus actividades, financiamiento y administración a través de su portal de transparencia.

Datos abiertos y parlamento abierto

La utilización de datos abiertos se postula como una herramienta valiosa para facilitar una mejor comprensión de la actividad parlamentaria. A través de la disponibilidad de estos datos, se pueden desentrañar los procedimientos parlamentarios, que a menudo pueden ser complejos o difíciles de entender para el ciudadano común. La visualización de estos datos mediante infografías y explicaciones derivadas puede ayudar a simplificar y esclarecer el proceso parlamentario, proporcionando una visión más clara y accesible de cómo funciona el parlamento y cómo se desarrollan las leyes.

Además, los datos abiertos pueden contribuir a mejorar la calidad de las leyes. Al disponer de información relevante y accesible, los legisladores, los interesados y la ciudadanía en general pueden tener una base más sólida para el análisis y la discusión de las propuestas legislativas. Esta apertura informativa puede ayudar a identificar áreas de mejora, facilitar el debate informado y promover una legislación más robusta y bien fundamentada.

Por último, la disponibilidad de datos abiertos también puede facilitar una mejor labor de influencia. Los grupos de interés, organizaciones y ciudadanos pueden utilizar esta información para entender mejor el contexto y las implicancias de las leyes propuestas, y así poder realizar aportes más informados y efectivos en el proceso legislativo. Además, esta transparencia en la información puede ayudar a fomentar una participación ciudadana más activa y consciente en los asuntos parlamentarios.

En resumen, los datos abiertos ofrecen una oportunidad significativa para fomentar una mayor comprensión y participación en la actividad parlamentaria, mejorar la calidad de la legislación y facilitar una labor de influencia más informada y efectiva. Esta apertura informativa se alinea con una gestión parlamentaria transparente y participativa, contribuyendo a fortalecer la democracia y la confianza en las instituciones legislativas.

El Portal de Datos Abiertos del Congreso¹ representa una herramienta incipiente que se pretende útil para la promoción de la transparencia. A través de este portal, se facilita el acceso a información detallada sobre la composición de la cámara y sus órganos. Además, el portal permite descargar en formatos reutilizables (XML, JSON y CSV) información relativa a las iniciativas, intervenciones y votaciones realizadas por los parlamentarios. La disponibilidad de estos datos en formatos reutilizables facilita su análisis, manipulación y reinterpretación, permitiendo así un mayor entendimiento de la labor legislativa y la participación de los diferentes actores en la misma. Esta característica es fundamental para permitir un uso amplio y versátil de la información, promoviendo su aprovechamiento para diferentes fines, como el análisis académico, la labor de vigilancia ciudadana o la toma de decisiones informadas por parte de los interesados.

Es una buena práctica en un portal de datos abiertos informar tanto de los *datasets* más visitados como de los últimos conjuntos de datos incorporados como realiza el portal de datos abiertos del Parlamento de Andalucía.

En los últimos años, se han gestado iniciativas destacadas en el ámbito de la reutilización y difusión de la información parlamentaria, lo que refleja un

¹ Accesible en <<https://www.congreso.es/datos-abiertos>>.

creciente interés en fomentar la transparencia y la participación ciudadana en los procesos legislativos. Entre estas iniciativas se encuentran «Demócrata», «Parlamentaria» y «Qué hacen los diputados»:

- «Demócrata»² es un diario digital especializado en información parlamentaria, proporcionando noticias, opiniones, análisis y datos legislativos sobre el Congreso de los Diputados, el Gobierno y el Senado.
- Por otro lado, «Qué hacen los diputados»³, iniciativa del *think tank* *social Political Watch*, es una plataforma que ha dedicado más de una década a monitorizar el trabajo del Congreso. A través de su «huella parlamentaria», evalúa la actividad de los diputados y grupos parlamentarios, proporcionando una radiografía y resumen de la actividad de cada uno de los grupos parlamentarios y detallando cada iniciativa legislativa y parlamentaria.
- «Parlamentia»⁴ es un portal dedicado a las leyes en España, ideado, diseñado e implementado por un equipo de periodistas e ingenieros de Newtral.es. Esta iniciativa cuenta con la colaboración de la consultora Harmon y de Political Watch, entidad que también participa en «Qué hacen los diputados». «Parlamentia» ofrece una plataforma tecnológica que permite recopilar datos sobre las leyes tramitadas por el Congreso, facilitando así el acceso a información legislativa de manera estructurada y comprensible.

Conclusiones preliminares del eje de la transparencia

Las conclusiones preliminares relativas al eje de transparencia reflejan una situación que, aunque estable, puede sugerir cierta estancación. Se observa que el notable esfuerzo normativo en pro de la transparencia se llevó a cabo en legislaturas anteriores, estableciendo así las bases de los sistemas de transparencia activa y acceso a la información. Sin embargo, en el ciclo de legislaturas que concluye de forma general en 2022, parece haberse mantenido un funcionamiento ordinario de estos sistemas sin avances normativos significativos. Esta continuidad, aunque garantiza un cierto nivel de transparencia, podría también indicar una falta de impulso para llevar a cabo mejoras sustanciales o adaptaciones frente a nuevos desafíos.

² <<https://www.democrata.es/>>.

³ <<https://quehacenlosdiputados.es/>>.

⁴ <<https://parlamentia.newtral.es/>>.

La interrogante respecto a si la transparencia ha perdido lugar en la agenda pública en España es pertinente. Si bien la consolidación de las políticas de transparencia es un paso positivo, la posibilidad de que este tema haya salido de la agenda pública podría sugerir una complacencia que podría ser contraproducente a largo plazo. La transparencia debe ser un tema de discusión y mejora continua para asegurar que se ajuste a las necesidades cambiantes de la sociedad y a los avances tecnológicos.

En lo que respecta a la orientación y coordinación de los portales de datos abiertos parlamentarios con la actividad de los agentes reutilizadores, se plantea una posible desconexión. Los portales de datos abiertos, para ser verdaderamente efectivos, requieren de una coordinación estrecha con los usuarios finales de la información. Si los portales no están adecuadamente orientados y coordinados con las necesidades y actividades de los agentes reutilizadores, se puede estar perdiendo una oportunidad valiosa de maximizar la utilidad y el impacto de la información parlamentaria disponible.

En síntesis, estas conclusiones parciales sugieren que, aunque se ha logrado un nivel aceptable de transparencia, aún existen áreas de oportunidad para revitalizar la agenda de transparencia en España, promover avances normativos adicionales y asegurar que los portales de datos abiertos parlamentarios sean efectivamente utilizados por los agentes reutilizadores.

EJE DE RENDICIÓN DE CUENTAS

El segundo eje de descripción según el modelo de la hoja de ruta hacia la apertura legislativa descrito más arriba es la rendición de cuentas parlamentaria que, tal como se destaca en «La urna rota» de Politikon (2014), se encarna como «un mecanismo para informar/justificar y para evaluar/sancionar las decisiones y las acciones que llevan a cabo los gobiernos». Este enfoque de rendición de cuentas es particularmente relevante en el contexto parlamentario, donde los representantes electos son responsables ante la ciudadanía que los eligió. Las dos dimensiones esenciales de la rendición de cuentas se aplican de manera específica al ámbito parlamentario de la siguiente manera.

En el ámbito parlamentario, la dimensión de informar y justificar implica un deber por parte de los representantes y las instituciones parlamentarias de proporcionar información clara, precisa y oportuna sobre sus decisiones, acciones y desempeño. Esto incluye la divulgación de información sobre las iniciativas legislativas presentadas y debatidas, las votaciones, los debates parlamentarios y otros aspectos relevantes de la actividad parlamentaria. Además, los parlamentarios deben estar preparados para justificar sus decisiones y

acciones ante sus electores y el público en general, proporcionando explicaciones razonadas y transparentes (Gonzalo, 2016).

La evaluación y sanción en el contexto parlamentario es, por la naturaleza del poder legislativo, especialmente delicada e implica la existencia de mecanismos robustos para revisar y evaluar el desempeño de los representantes y las instituciones parlamentarias. Esto puede incluir la supervisión por parte de comisiones parlamentarias, órganos de auditoría o la propia ciudadanía. Existen modelos alternativos según la cultura parlamentaria. En el caso español la opción es por un modelo mixto que combina la existencia de una comisión parlamentaria específica encargada de supervisar el estatuto de los parlamentarios, pero, junto a ello, se cuenta con una especie de órgano de auditoría, una oficina técnica incardinada en la Secretaría General con funciones de supervisión y control. La capacidad de sancionar la conducta inapropiada o las decisiones incorrectas es fundamental para mantener la integridad y la responsabilidad en el ámbito parlamentario.

La rendición de cuentas durante la tramitación del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado es una práctica relevante en el ámbito parlamentario. Este proceso permite evaluar y justificar la asignación de recursos públicos, además de garantizar la transparencia y la participación tanto de los parlamentarios como de la ciudadanía en la gestión fiscal del Estado. Los compromisos asumidos por la Cámara en este contexto reflejan una voluntad de mejorar la rendición de cuentas y la integridad en el proceso presupuestario. A continuación, se desglosan estos compromisos:

- Uno de los compromisos es garantizar el acceso a la información durante la tramitación del proyecto de ley de presupuestos. Esto implica la divulgación de toda la información relevante respecto al proyecto de ley, incluyendo la documentación enviada por el gobierno, las enmiendas propuestas, los informes técnicos y los diarios de sesiones y vídeos con las deliberaciones parlamentarias. La disponibilidad de esta información permite una comprensión de las propuestas presupuestarias y facilita el escrutinio público de las mismas.
- La facilitación de la labor de control político parlamentario durante el ciclo presupuestario es otro compromiso. Esto supone proporcionar las herramientas y los mecanismos necesarios para que los parlamentarios puedan ejercer un control sobre la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto, garantizando así que los recursos públicos se gestionen conforme a los objetivos establecidos.
- Por último, para realizar una rendición de cuentas efectiva hay que establecer servicios de apoyo técnico para los parlamentarios. Estos

servicios, que pueden incluir asesoramiento técnico, análisis financiero y asistencia legislativa, son importantes para garantizar que los parlamentarios tengan la capacidad de entender, analizar y debatir el proyecto de ley de presupuestos. Así, como concreción de esto, en el año 2011 se puso en marcha la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales⁵ que tiene como misión el asesoramiento técnico en materia de seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado a los órganos de las Cámaras, así como a los Diputados, Senadores y Grupos Parlamentarios.

El tema de cómo llevar a cabo la rendición de cuentas institucional y de los parlamentarios es de interés particular, dada la necesidad de mantener una comunicación transparente y precisa con la ciudadanía respecto a la actividad legislativa y de control que se realiza en el Congreso.

Uno de los mecanismos implementados es la página personal del parlamentario, que se presenta como un recurso para registrar y divulgar el desempeño legislativo y de control de los diputados y diputadas. En estas páginas se pueden incluir detalles como los cargos que ocupan, las iniciativas que han propuesto y las intervenciones que han realizado en el pleno o en las comisiones. Esta medida facilita que la ciudadanía tenga acceso a información actualizada sobre la labor de sus representantes, lo que contribuye a una mayor transparencia y permite una evaluación informada del desempeño de cada parlamentario.

Por otro lado, la memoria anual del Congreso es otro instrumento que contribuye a la rendición de cuentas institucional. Esta memoria recopila información detallada sobre la actividad de la Cámara durante la legislatura, incluyendo datos estadísticos, informes de gestión, y un resumen de las iniciativas legislativas y debates más relevantes. La memoria anual ofrece una visión global y comprensiva de la labor del Congreso, lo que facilita la comprensión por parte de la ciudadanía sobre el trabajo realizado por esta institución en el período legislativo correspondiente.

Adicionalmente, los parlamentarios con mayor o menor éxito o apoyo utilizan otras estrategias para realizar una rendición de cuentas más efectiva. Por ejemplo:

- Algunos parlamentarios elaboran informes periódicos de gestión que detallan sus actividades, iniciativas y logros durante un período determinado. Estos informes son ser publicados en sus páginas personales y en otros medios de comunicación accesibles para la ciudadanía,

⁵ <<https://www.congreso.es/es/web/guest/cem/19072011ofpresuccgg>>.

aunque esta vía del informe individual es muy minoritaria dentro del sistema de partidos vigente.

- Algo más habitual es la organización de sesiones de rendición de cuentas en las circunscripciones que representan, donde los parlamentarios presentan su trabajo, responden preguntas y reciben retroalimentación directa de la ciudadanía.
- Los parlamentarios ya utilizan de forma intensiva las redes sociales y otras plataformas digitales para mantener una comunicación constante con la ciudadanía, compartir información sobre su labor parlamentaria y recibir sugerencias y comentarios que puedan contribuir a una mejor representación.

Estas estrategias adicionales podrían complementar los mecanismos ya existentes y fortalecer la rendición de cuentas de los parlamentarios, promoviendo una mayor cercanía y comunicación con la ciudadanía que representan.

EJE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Avanzamos hacia el tercer eje de análisis, tras haber explorado los temas de transparencia y rendición de cuentas. En esta sección, el foco se dirige hacia la evolución de la participación ciudadana en la última década en el ámbito parlamentario. Antes de sumergirnos en el análisis, es pertinente hacer una breve incursión conceptual que nos permita enmarcar las preguntas centrales de esta discusión. Los interrogantes que guiarán este análisis son: ¿Ha habido avances en este período respecto a la participación ciudadana? ¿Se ha incrementado la capacidad de la ciudadanía para influir e intervenir en la gestión pública?

Definiciones conceptuales

La participación ciudadana, etiquetada como tal, abarca tanto a los ciudadanos y ciudadanas individuales como a las organizaciones en las que se agrupan. Esta participación se proyecta sobre la actividad pública en diversas formas:

- La participación ciudadana en la elaboración, revisión y modificación de **normas** es interesante para asegurar que estas reflejen las necesidades y expectativas de la sociedad. La inclusión de la ciudadanía en estos procesos normativos puede contribuir a una legislación más

inclusiva y representativa. Esta dimensión es especialmente propicia para ser desarrollada en el legislativo.

- La participación activa en el diseño, implementación y evaluación de **políticas públicas** permite que la ciudadanía tenga un rol activo en la toma de decisiones que afectan su vida cotidiana. A través de esta participación, se pueden identificar mejor las prioridades sociales y garantizar que las políticas públicas estén alineadas con las necesidades de la comunidad. Esta parte parece más propia del ámbito gubernamental que en el parlamentario.
- En todas las fases de la gestión pública, desde el diseño hasta la evaluación, la participación ciudadana es útil para garantizar la transparencia, la eficacia y la responsabilidad. La ciudadanía puede aportar perspectivas valiosas, conocimientos locales y *feedback* crítico que puede mejorar la calidad y la eficiencia de la gestión pública.

Los procedimientos de consulta pública previa y de audiencia e información pública son manifestaciones de la participación ciudadana que permiten recoger las opiniones y sugerencias de la ciudadanía en temas de interés público. Según lo mencionado por Javier Sierra en el curso «Participación y transparencia en el proceso de elaboración normativa» ofrecido por INAP en 2021, estos procedimientos son vitales para fomentar una gestión pública más abierta y participativa.

El dilema entre influir para intervenir o intervenir para influir refleja la interdependencia entre la capacidad de la ciudadanía de influir en las decisiones públicas y su capacidad para intervenir en los procesos de gestión pública. Ambas capacidades se refuerzan mutuamente y son esenciales para una democracia saludable y una gestión pública efectiva.

Elementos esenciales de la participación ciudadana

La participación ciudadana se enriquece y se vuelve más efectiva cuando se estructura de manera informada y deliberada. Para lograr una participación significativa y constructiva, se deben considerar varios elementos esenciales que contribuyan a un proceso inclusivo y bien informado. A continuación, se desglosan estos elementos en tres etapas esenciales: diagnóstico, deliberación y negociación (Peña-López, 2015):

- El primer paso hacia una participación efectiva es el reconocimiento o **diagnóstico** de una problemática, inquietud o necesidad existente en la comunidad. Este reconocimiento debe ser el resultado de un

análisis meticuloso que identifique las áreas de mejora o las cuestiones que requieren atención. Un aspecto crucial para un diagnóstico preciso es la disponibilidad de información y datos abiertos. La transparencia y el acceso a datos relevantes permiten una comprensión más profunda de la situación, facilitando así la identificación de los problemas y necesidades que deben ser abordados.

- Una vez identificado el problema o necesidad, la etapa de **deliberación** se vuelve crucial. En esta fase, se busca promover un debate informado y enriquecedor que permita contrastar diferentes perspectivas y alternativas. Una decisión bien fundamentada es aquella que ha sido tomada tras una deliberación exhaustiva, donde se han considerado y evaluado diversas alternativas. Este proceso no solo enriquece la calidad de la decisión tomada, sino que también fomenta un sentido de inclusión y respeto hacia la diversidad de opiniones y propuestas.
- En muchos casos, la toma de decisiones involucra la necesidad de encontrar un equilibrio entre diferentes intereses y prioridades. La etapa de **negociación** es fundamental para distinguir entre lo óptimo y lo irrenunciable, lo deseado y lo posible. A través de la negociación, se pueden identificar compromisos razonables que satisfagan las necesidades y expectativas de la mayoría, mientras se mantenga un enfoque realista y viable. Este proceso ayuda a construir consensos y a promover soluciones equitativas y sostenibles incluso dentro del ámbito parlamentario siempre que exista voluntad para ello. De hecho, la interacción con los grupos de interés son, sin duda, una forma de negociación entre los agentes representados por esos lobbies y los grupos parlamentarios a los que, en última instancia, compete la presentación final de la iniciativa incorporando o no los elementos negociados.

Diagnóstico, deliberación y negociación son elementos que tienen que verse reflejados de una u otra forma en el diseño de los procesos de participación en el legislativo, modulando en cada caso la intensidad de cada uno acorde con los objetivos propuestos.

Principios de la participación ciudadana

Los principios de participación ciudadana son esenciales en una democracia robusta y en la administración pública. Estos valores aseguran una relación fortalecida entre la ciudadanía y las autoridades, priorizando la transparencia, equidad e inclusión. Se destaca la importancia de un ambiente de respeto y

confianza mutua, promoviendo diálogos abiertos y honestos. La transparencia y la rendición de cuentas son pilares para la legitimidad participativa. La capacidad de respuesta y la retroalimentación reflejan un compromiso con las necesidades comunitarias. Además, es esencial la inclusión de todos, con especial énfasis en no discriminar y en adoptar una perspectiva de género. Finalmente, la accesibilidad a los procesos y el uso de tecnologías inclusivas son clave para la participación activa.

La participación ciudadana en la AGE

La Administración General del Estado ha manifestado la intención de fomentar la participación ciudadana a través de diversas iniciativas, una de las cuales fue incluida en el IV Plan de Gobierno Abierto. Dicha iniciativa proponía la creación de una Plataforma de Participación, destinada a ser un espacio dentro del Portal de Transparencia. La idea central era disponer de un medio a través del cual se pudiesen lanzar consultas ciudadanas, recoger propuestas y sugerencias sobre planes o proyectos del Gobierno que estuviesen abiertos a la participación.

Sin embargo, al momento de la disolución de la legislatura (2023), este compromiso no había sido materializado. El desarrollo de la Plataforma de Participación había avanzado hasta una fase inicial, concretamente la elaboración de las funcionalidades que debería ofrecer la plataforma. Este avance, aunque limitado, representaba un primer paso hacia la construcción de un canal que facilitase la interacción entre la ciudadanía y la Administración General del Estado.

Experiencia de participación en el Congreso de los Diputados

El Parlamento se presenta como una valiosa oportunidad para integrar la participación ciudadana en el marco de las instituciones de la democracia representativa. En España, el Congreso de los Diputados ha explorado mecanismos para fomentar esta participación. Un ejemplo inicial es el Buzón de Participación Ciudadana, una experiencia piloto que permitió la consulta y proposición por parte de los ciudadanos en abierto con motivo de los trabajos de la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica en la XIV legislatura.

A través de esta iniciativa, se canalizaron más de 1000 propuestas hacia los grupos parlamentarios. Se examinaron más de 700 contribuciones individuales, junto con 175 provenientes de diversas organizaciones. Con el con-

sentimiento adecuado, más de 550 de estas contribuciones fueron publicadas en el sitio web del Congreso, permitiendo así una mayor transparencia y visibilidad de la participación ciudadana.

Adicionalmente, se recibieron 253 correos que reiteraban una propuesta, evidenciando el interés sostenido en ciertos temas. Es notable la mínima presencia de *spam* o contenidos descalificantes, lo cual refleja un nivel de seriedad y compromiso en las intervenciones de los participantes. Este piloto destaca la potencialidad de los mecanismos de participación para enriquecer el diálogo entre los ciudadanos y sus representantes en el ámbito legislativo, aunque queda todavía mucho por mejorar cara a una implantación extensa sobre todo en lo relativo al retorno hacia la ciudadanía de lo sucedido con sus aportaciones.

La participación en las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas

En el caso del Parlamento Vasco, las iniciativas de participación establecidas no han sido utilizadas durante el presente período legislativo iniciado tras las elecciones de julio de 2020, lo que refleja una desconexión entre las herramientas de participación propuestas y la ciudadanía. Es muy llamativo ya que el parlamento vasco cuenta con las mejores y más desarrolladas herramientas tecnológicas de participación como son «Adi» y «Partehartu».

Se implementó una Plataforma de e-peticiones en el Parlament de Catalunya, cuyo diseño se reconoce como completo y adecuado para facilitar la participación. Sin embargo, la respuesta ciudadana ha sido escasa o inexistente hasta la fecha, lo que pone de manifiesto un desafío en la promoción y la concienciación sobre la utilidad y relevancia de estas herramientas digitales.

El Parlamento de Galicia también estableció una plataforma de participación ciudadana para la presentación de iniciativas legislativas. No obstante, hasta el cierre de este capítulo en octubre de 2023, ninguna de las iniciativas presentadas en la plataforma había recibido aportaciones por parte de la ciudadanía. A pesar de esta situación, no se han realizado cambios o modificaciones en la plataforma, manteniendo la estructura original.

En Andalucía, a lo largo de la presente legislatura iniciada en 2022, no se había registrado ninguna pregunta de iniciativa ciudadana en el Parlamento hasta septiembre de 2023, reflejando una tendencia similar a la observada en otras comunidades.

Otras asambleas autonómicas también han puesto en marcha plataformas de participación, pero, al igual que en los casos mencionados, los índices de interés y participación ciudadana han sido muy bajos. Esto resalta la necesidad de revisar y, posiblemente, reformar las estrategias y herramientas de participación, para asegurar que estas respondan a las expectativas y necesidades de la ciudadanía, y fomentar de manera efectiva su involucramiento en los procesos legislativos autonómicos.

Estrategias para mejorar la participación ciudadana en los procesos parlamentarios

Ya en anteriores y lejanos trabajos hubo ocasión de señalar «que la parte relativa a los foros de participación en sus distintas vertientes no es muy utilizada; incluso en muchos casos las aportaciones son nulas o casi nulas» (Gonzalo, 2018: 238). De ahí la importancia de pensar en cómo mejorar la participación en dichos procesos.

Existen un cierto consenso en que incentivar la participación ciudadana es fundamental para fomentar una democracia de calidad, sin embargo, como se ha expuesto en los apartados anteriores, a diferencia de la participación en otros ámbitos territoriales, la participación parlamentaria tiene amplio margen de mejora. Las estrategias para impulsar la participación pueden centrarse, por ejemplo, en reducir los obstáculos y costes asociados a la participación, así como en maximizar los beneficios percibidos de involucrarse en los procesos democráticos (Peña-López, 2014).

Reducción de obstáculos a la participación

Facilitar el acceso a la información a la sociedad civil y a los grupos de interés de manera ágil, abierta y accesible se presenta como un paso crucial para reducir el coste de informarse. Una plataforma en línea bien diseñada que ofrezca datos actualizados y documentos importantes en formatos fácilmente legibles y descargables puede convertirse en una herramienta valiosa en este aspecto. Además, establecer mecanismos estables y, en cierta medida, automatizados para la prospectiva y la recogida de necesidades y demandas de la ciudadanía puede contribuir enormemente. Esto podría englobar la implementación de encuestas en línea, buzones de sugerencias, y foros de discusión que permitan una comunicación fluida entre los ciudadanos y las autoridades.

En el camino hacia el fomento de la participación en los parlamentos, resulta igualmente importante aumentar los beneficios percibidos de la misma. Aun-

que no todas las demandas y propuestas ciudadanas puedan ser aceptadas incondicionalmente, es vital que los ciudadanos sientan que sus contribuciones son valoradas y tomadas en consideración. Esto puede lograrse mediante la retroalimentación constructiva y el reconocimiento público de las contribuciones ciudadanas. Cambiar la perspectiva, de modo que los beneficios percibidos de la participación superen los costes reales soportados, puede implicar la promoción de historias de éxito de la participación ciudadana y la demostración de cómo la participación ha llevado a resultados positivos en el pasado.

El análisis de la baja participación en plataformas parlamentarias se atribuye a varios obstáculos incrementales. Primero, muchos ciudadanos desconocen su derecho a participar en decisiones. Luego, enfrentan la barrera de no saber cómo involucrarse. Procedimientos complejos pueden intimidarlos, y la ausencia de incentivos claros sobre los beneficios de la participación puede desalentarlos. Además, si perciben que el esfuerzo supera los beneficios, o que su voz no será considerada en decisiones públicas, es probable que decidan no participar. La desconfianza hacia la administración y los resultados en políticas también es una barrera significativa.

Falacias relacionadas con la participación ciudadana

Para impulsar una participación ciudadana efectiva en las instituciones parlamentarias, es fundamental abordar y desmentir ciertos mitos que han surgido en torno a la capacidad y compromiso del ciudadano. Tres de estos mitos sobresalen: el Mito de Casandra, el Mito de Sísifo y el Mito de Pandora.

El Mito de Casandra plantea la idea de que los ciudadanos, independientemente de sus intenciones, no están preparados para comprender la profundidad y complejidad de ciertos temas. Esta perspectiva recuerda a Casandra, cuyas predicciones precisas nunca fueron tomadas en serio. Contrariamente a esta creencia, existen evidencias que muestran que, con el acceso adecuado a la información y tiempo para reflexionar, los ciudadanos pueden abordar y entender asuntos complejos. Es más, no todos los parlamentarios son expertos en cada tema, lo que resalta la necesidad de una educación continua y acceso a la información.

El Mito de Sísifo, por otro lado, cuestiona la perseverancia y fiabilidad de los ciudadanos en los procesos de participación. Se compara con Sísifo, quien constantemente intenta, sin éxito, subir una piedra a la cima de una montaña. Sin embargo, la realidad demuestra que, si los ciudadanos sienten que su contribución es valorada y tiene un impacto, están dispuestos a comprometerse

plenamente. Los fallos en la participación suelen surgir más por diseños de procesos inadecuados que por falta de compromiso ciudadano.

Finalmente, el Mito de Pandora sugiere que, en los espacios de participación, los ciudadanos tienden a listar solo deseos o quejas sin ofrecer soluciones concretas. Aunque es cierto que pueden surgir expresiones de frustración, cuando se les da la oportunidad y las herramientas adecuadas, los ciudadanos tienden a colaborar de manera constructiva. Por lo tanto, es esencial garantizar que los procesos estén diseñados para canalizar adecuadamente estas inquietudes y convertirlas en acciones productivas.

Elementos de calidad en un proceso de participación en el legislativo

En suma, para evaluar estos procesos de participación ciudadana en los parlamentos de manera efectiva, es crucial considerar diversos elementos que determinarán la calidad y la eficacia de dicho proceso. Primero, es fundamental tener claridad sobre cómo la participación ciudadana se vincula con la toma de decisiones. Esto implica entender cómo las contribuciones de los ciudadanos impactarán en las decisiones finales, lo que, a su vez, puede incentivar una participación más activa y significativa.

El compromiso y la responsabilidad por parte de las autoridades públicas también son esenciales. Las autoridades deben estar genuinamente interesadas y comprometidas con la inclusión de las voces ciudadanas en los procesos decisorios, lo que incluye la implicación activa de los parlamentarios en el proceso participativo. Un foro parlamentario de participación en la que no haya algún tipo de intervención de los diputados y diputadas resultará poco motivador (Gonzalo, M. A. y Caveró Cano, G., 2013: 213).

La transparencia en todas las etapas del proceso, desde la selección de temas hasta la conclusión del proceso, es crucial para generar confianza y para que los participantes comprendan cómo y por qué se toman las decisiones. Además, la creación y amplificación de comunidades y redes de intereses, tanto presenciales como en línea, pueden fomentar una participación más amplia y diversificada. Un plan de comunicación bien estructurado puede ayudar a difundir información sobre el proceso de participación, motivar a la ciudadanía a participar y mantener a todos informados sobre el progreso y los resultados del proceso. También es crucial garantizar la formación adecuada para los participantes, la privacidad de los datos personales, la inclusividad y la accesibilidad para que todos los ciudadanos, independientemente de sus capacidades o conocimientos previos, puedan participar de manera efectiva.

La integridad del proceso, que incluye la protección de los intereses de los participantes y la prevención de conflictos de interés, es fundamental para garantizar que el proceso de participación sea justo y ético. Además, proporcionar información contextual y recursos adecuados permite a los ciudadanos tener un mejor entendimiento del tema en discusión y participar de manera más informada.

Finalmente, la trazabilidad de las propuestas y una evaluación rigurosa del proceso de participación son cruciales para entender el impacto de la participación ciudadana y para aprender y mejorar en futuros procesos participativos. La valoración permite entender qué aspectos del proceso fueron exitosos y cuáles requieren mejora, lo que respalda la idea de que lo que no se evalúa, se devalúa, y por tanto, una estimación meticulosa es indispensable para valorar y fortalecer la participación ciudadana en el ámbito parlamentario.

DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA

Para forjar una estrategia robusta, es crucial iniciar con una definición clara y precisa de la misma. En el corazón de esta definición yacen los principios básicos de un análisis estratégico que actúa como el esqueleto para cualquier plan a implementar. A continuación, se detalla el camino que se sugiere seguir para una estrategia bien articulada (Rubio, Marañón y Gonzalo 2021).

Una pieza importante de cualquier estrategia, aparte de la fijación de metas y objetivos, es el análisis e información exhaustiva sobre el tema en cuestión. Esto conlleva una previsión que ayuda en la reducción de la incertidumbre, permitiendo que la estrategia mantenga una coherencia en su enfoque y ejecución. La adaptabilidad es otro pilar que garantiza que la estrategia pueda navegar a través de los cambios y desafíos inevitables que surgirán.

Un paso esencial es estudiar el estado actual del tema, entendiendo la percepción social que lo rodea. Esto incluye la agenda política, mediática y social que podría influir o ser influenciada por la estrategia. Además, es vital comprender el marco normativo que regula el tema y el entorno competencial, identificando quiénes son los actores con capacidad de decisión que podrían ser cruciales en el camino hacia el éxito.

Mirar más allá de las fronteras y analizar la situación en países del entorno, además de revisar experiencias similares recientes, puede ofrecer valiosas lecciones y perspectivas. Esta visión amplia ayuda a distinguir entre el fin, que es el resultado último deseado, y los objetivos, que deben ser concretos, alcanzables y evaluables, actuando como hitos en el camino hacia el fin. La estrategia también debe tener en cuenta el público objetivo, que puede variar

desde decisores y expertos hasta medios de comunicación y la sociedad en general. Identificar y entender a estos grupos es vital para la comunicación efectiva y la implementación exitosa de la estrategia. Finalmente, buscar alianzas con actores relevantes y establecer colaboraciones puede fortalecer la estrategia, proporcionando un soporte adicional y potencialmente acelerando el logro de los objetivos y el fin propuesto. Esta red de apoyo puede ser invaluable en la navegación de los desafíos que se presenten y en la consolidación del impacto deseado de la estrategia.

Definir estratégicamente una campaña de incidencia requiere un enfoque preciso en el tema o enfoque de la campaña (Rubio; Marañón y Gonzalo, 2022)., manteniendo una conexión con el entorno de influencia relevante. Es crucial considerar la pertinencia, relevancia y factibilidad de la campaña en el contexto de la agenda política actual, así como su relación con la realidad legislativa, normativa y de políticas públicas.

La vinculación con el interés ciudadano puede ser fortalecida mediante la alineación con entidades sociales y el apoyo académico, mientras que la proximidad mediática puede contribuir a una mayor visibilidad de la campaña.

El contenido de la campaña debe reflejar un análisis y definición precisa del problema, acompañado de un diagnóstico valorativo equilibrado y propuestas concretas, coherentes y enfocadas. Una estructura clara y identificable facilita la comprensión del mensaje, y la inclusión de un elemento narrativo puede ayudar a contextualizar la campaña. La redacción clara y precisa, junto con un rigor argumental, son esenciales para comunicar el mensaje de manera efectiva. Un marco o enmarcado bien definido puede ayudar a posicionar el mensaje de la campaña, mientras que la inclusión de elementos básicos de comunicación pública puede contribuir a una difusión efectiva del mensaje.

Con una planificación cuidadosa y una ejecución estratégica, la campaña de incidencia puede estar bien posicionada para generar un impacto significativo.

ÉTICA Y PROBIDAD EN LOS PARLAMENTOS NACIONALES Y AUTONÓMICOS

En el ámbito de la ética y la probidad, las realizaciones en los parlamentos nacionales como en las asambleas autonómicas, se han enfocado principalmente en la lucha contra la corrupción, constituyendo así el cuarto y último eje de actuación de un parlamento abierto. Este avance se alinea con las aspiraciones globales de establecer una cultura legislativa transparente y ética.

En el contexto nacional, lo más reseñable en el período es la aprobación del Código de Conducta de las Cortes Generales, según el Acuerdo del 1 de octubre de 2020, adoptado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado. Este Código promueve una serie de medidas para fomentar la transparencia y la ética en el ejercicio de la función parlamentaria. Es preciso destacar que estas medidas están en sintonía con las recomendaciones propuestas por el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa, particularmente en su informe titulado «Evaluación de la Transparencia, la Prevención y la Lucha contra la Corrupción en los Parlamentos (Ronda IV)», publicado en enero de 2014. El cumplimiento de las recomendaciones GRECO ha sido largo (más de 9 años) incluyendo informes de no conformidad de GRECO hasta que finalmente se ha dado todo con un índice de cumplimiento razonable aun subsistiendo algunos temas por desarrollar como la calidad de los datos de las declaraciones de intereses y actividades.

El Código de Conducta incluye una serie de disposiciones que buscan reformular el marco ético y de transparencia en el que se desenvuelven los parlamentarios. Entre estas, se encuentra el establecimiento de un Registro de Intereses Económicos que tiene como objetivo consignar y divulgar los intereses económicos de los parlamentarios de los últimos 5 años anteriores a la adquisición del acta de parlamentario. También se contempla la regulación de los *lobbies* o grupos de presión mediante un marco normativo que ordena su interacción con los parlamentarios. La publicación de la Agenda de los parlamentarios se propone para garantizar que la ciudadanía esté al tanto de las actividades y encuentros programados por sus representantes electos.

Además, se presta especial atención al control y la divulgación de los regalos recibidos por los parlamentarios, con el fin de prevenir influencias indebidas en su labor representativa. Finalmente, se prevé la creación de la Oficina de Conflicto de Intereses de las Cortes Generales, cuya misión sería supervisar y gestionar los posibles conflictos de intereses que pudieran surgir en el desempeño de las funciones parlamentarias.

Dos de estos elementos, regulación del registro de grupos de interés y publicidad de la agenda son los que suscitan más dudas sobre su efectivo cumplimiento. La regulación integral de la actividad de los grupos de interés en las cámaras sigue estando pendiente una vez más con la disolución de la XIV Legislatura a mediados de 2023 y nuevamente queda emplazada su regulación a las cámaras del nuevo período. La publicidad de las agendas de las reuniones de los diputados y senadores con los lobistas también ha suscitado algún reparo en los informes anuales de la Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales en relación con el bajísimo índice de publicidad de las reuniones con los lobistas.

El *Parlament de Catalunya* ratificó el 28 de julio de 2016 el Código de conducta para sus miembros, aprobado días antes por la Comisión del Reglamento. Este código establece la conducta y responsabilidades de los diputados, incluyendo normas de cortesía, disciplina parlamentaria y la declaración pública de actividades y bienes. Se establecen sanciones por incumplimientos, categorizadas en infracciones muy graves, graves y leves. Entre las más graves están el proporcionar información incorrecta o aceptar obsequios de alto valor. La Mesa del Parlamento se encarga de aplicar el código y puede proponer cambios. Un ejemplo de aplicación fue la «Resolució 534/XIV» del 25 de noviembre de 2022, referente al diputado Francesc de Dalmau i Thió, sancionado con una amonestación pública y una multa de 600 euros por intimidación hacia la subdirectora de un programa de TV3.

La Ley 2/2021, fechada el 18 de junio, establece medidas para combatir el fraude y la corrupción en Andalucía, además de brindar protección a los individuos que presenten denuncias al respecto. Dicha legislación crea la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción como una entidad de derecho público, dotándola de personalidad jurídica independiente y plena capacidad de actuación para alcanzar sus objetivos, vinculándola directamente al Parlamento de Andalucía.

La Junta General del Principado de Asturias ha instaurado el Sistema Interno de Información como el canal adecuado para la recepción de denuncias sobre corrupción, en conformidad con la Ley 2/2023, del 20 de febrero. Este sistema permite que individuos, en un contexto laboral o profesional con la Junta, reporten de manera anónima posibles infracciones normativas o conductas ilícitas vinculadas a la actividad de la Junta General. Las denuncias se pueden realizar a través de una plataforma en línea, correo postal o llamada telefónica garantizando la confidencialidad, el anonimato y la protección ante represalias para los informantes.

La actividad de los grupos de presión o *lobbies* en el ámbito parlamentario representa una vía crucial para la participación de diversos actores en el proceso legislativo. Sin embargo, la falta de regulación adecuada puede resultar en una opacidad que dificulta la transparencia y la rendición de cuentas en la actividad parlamentaria. En muchos parlamentos, como el español, se ha identificado una carencia en la regulación de estos grupos, lo que ha llevado a la formulación de anteproyectos de ley para mejorar el control sobre los grupos de presión y fomentar la transparencia en sus interacciones con los cargos públicos. Para mejorar la transparencia y la ética en la actividad de los grupos de presión, se propone la creación de un registro obligatorio. Esta medida ya ha sido adoptada en algunos contextos, como en el Parlamento Europeo, donde se utiliza un registro común de transparencia para supervisar las actividades

de los representantes de intereses. Este registro permitiría un seguimiento de las actividades de los *lobbies* y proporcionaría información pública sobre quiénes son y qué intereses representan.

Adicionalmente, se sugiere la publicidad de las agendas de las reuniones entre representantes de los grupos de presión y miembros del parlamento. Esta medida puede ayudar a garantizar que el proceso de influencia en la formulación de políticas sea más transparente y abierto al escrutinio público.

La trazabilidad de las propuestas presentadas, a través de una «huella legislativa», es otra vía de mejora importante. La huella legislativa permitiría rastrear el origen de las propuestas y entender cómo y quiénes influyen en la toma de decisiones. Esto se alinea con la idea de transparentar la actividad de influencia, descrita en propuestas legislativas como la que regula la actividad de los grupos de interés en España, donde se busca clarificar la comunicación entre estos grupos y los responsables públicos durante el diseño o ejecución de proyectos normativos.

Estas medidas, en conjunto, podrían contribuir significativamente a disminuir la opacidad y aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en la interacción entre los grupos de presión y el parlamento, alineándose con las tendencias regulatorias observadas en diferentes partes del mundo.

CONCLUSIONES

La transparencia y la participación ciudadana no se presentan como un fin en sí mismas, sino más bien como vehículos esenciales para alcanzar el objetivo de instituciones abiertas. Se integran en un marco más extenso e interdependiente que se encapsula bajo la nomenclatura de «parlamento abierto», como se ha intentado argumentar en este trabajo. Este marco engloba varias dimensiones que se entrelazan y complementan entre sí.

La primera dimensión, la transparencia y el acceso a la información pública, son el pilar que facilita una apertura institucional significativa. Permiten que la ciudadanía acceda a información relevante y oportuna sobre la gestión pública, proporcionando una ventana hacia la actuación de sus representantes.

Siguiendo esta línea, la rendición de cuentas emerge como una segunda dimensión. Es el mecanismo que promueve la responsabilidad de los representantes y funcionarios públicos ante la sociedad. Asegura que las acciones gubernamentales se ejecuten dentro de un marco ético y legal, proporcionando una vía para evaluar y, en caso necesario, corregir la gestión pública. La participación ciudadana, como tercera dimensión, propicia un ambiente inclusivo

y democrático. Fomenta un espacio donde los ciudadanos pueden involucrarse activamente en los procesos de toma de decisiones, contribuyendo a una gestión pública más representativa y en sintonía con las necesidades y aspiraciones de la comunidad. Finalmente, la ética y la probidad constituyen la cuarta dimensión, estableciendo las bases para una conducta íntegra y honorable por parte de los actores gubernamentales. Esta dimensión es fundamental para fortalecer la confianza pública en las instituciones, asegurando que operen bajo principios de honradez y rectitud.

En conjunto, estas dimensiones configuran un ecosistema donde la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ética actúan como pilares que sustentan un parlamento genuinamente abierto, receptivo y al servicio de las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía.

REFERENCIAS

- Bovens, M. (2007). «Analysing and assessing accountability: conceptual framework». *European Law Journal*, 13(4), 447-468. <<https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/eurlj13&i=448>>.
- Cotino, L. y Boix, A. (2021). *Los límites al derecho de acceso a la información pública* (Ser. Administrativo práctico). Tirant lo Blanch.
- Gonzalo, M. A. (2018). «Parlamento y participación ciudadana». *Revista de las Cortes Generales*, (105), 219-246. <<https://doi.org/10.33426/rcg/2018/105/85>>.
- Gonzalo, M. A. (2016). «Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en el Parlamento». En M. Contreras Casado y E. Cebrián Contreras (coords.), *La Crisis contemporánea de la representación política*. Zaragoza: Comuniter.
- Gonzalo, M. A. y Rubio Núñez, R. (2017). «La transparencia parlamentaria en el Congreso de los Diputados». En A. Troncoso Reigada (dir.), *Comentario a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (1.^a ed.). Cizur Menor, Navarra: Civitas.
- Gonzalo, M. A. y Rubio Núñez, R. (2017). «Vías de participación en el parlamento. ¿Parlamentos Abiertos?». En M. Pérez-Moneo y J. Vintró Castells (coords.), *Participación política: deliberación y representación en las comunidades autónomas* (pp. 145-180). Madrid: Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones.
- Gonzalo, M. A. y Cavero Cano, G. (2013). «Iniciativas de los Parlamentos para promover la participación ciudadana: buenas prácticas». *Revista de las Cortes Generales*, (88), 201-232. <<https://doi.org/10.33426/rcg/2013/88/692>>.
- Grupo de trabajo para la reforma de la ley de transparencia (2023). *Principales conclusiones de los debates del subgrupo de trabajo para la reforma de la ley de transparencia*. Dirección de Gobernanza Pública del Ministerio de Hacienda y

Función Pública. <<https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:f784d2f2-2276-4f9f-a817-67e7a8c3ceac/23012023%20CONCLUSIONES%20REUNIONES%20SUBGRUPO%20publicar.pdf>>.

OECD (2022). *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*. Recuperado de <<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f765caf6-en/index.html?itemId=/content/publication/f765caf6-en>>.

Peña-López, I. (2014). *Los costes relativos de participar en política*. ICTlogy. <<https://ictlogy.net/sociedadred/20140206-los-costes-relativos-de-participar-en-politica/>>.

Peña-López, I. (2015). *Teoría y práctica de la participación ciudadana*. Recuperado de <<https://ictlogy.net/sociedadred/20150614-teoria-y-practica-de-la-participacion-ciudadana/>>.

Rubio Núñez R. (2014). *Parlamentos abiertos: tecnología y redes para la democracia* (Ser. Cuadernos del congreso de los diputados, 9). Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones.

Rubio Núñez R., Marañón Martín L. y Gonzalo Rozas M. A. (2021). «¿Existe el lobby ciudadano? Una experiencia de participación en el congreso de los diputados». *Revista de las Cortes Generales*, 235-271. <<https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1573>>.

Rubio Núñez, R., Marañón Martín, L. y Gonzalo Rozas, M. A. (2022). «Orientaciones para mejorar la efectividad e influencia en la participación ciudadana». En Sierra Rodríguez, J. y Reviriego Picón, F. (eds.), *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. <<https://doi.org/10.47919/FMGA.OC22.0109>>.

Stapenhurst, R. (2008). *Legislative oversight and budgeting: a world perspective* (Ser. Wbi development studies). World Bank.

Villoria Mendieta, M. y Izquierdo Sánchez, A. (2020). *Ética pública y buen gobierno: valores e instituciones para tiempos de incertidumbre* (2.^a ed.). Tecnos.

REFLEXIONES SOBRE EL ESTADO DE LA JUSTICIA ABIERTA EN AMÉRICA LATINA Y LA AGENDA PENDIENTE

Álvaro Herrero

Director de Relaciones Institucionales e Investigación del Consejo
de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires y coordinador ejecutivo
de la Red Internacional de Justicia Abierta (RIJA)

Inés Selwood

Responsable de la Dirección de Justicia Abierta del Consejo de la Magistratura
de la Ciudad de Buenos Aires y coordinadora ejecutiva
de la Red Internacional de Justicia Abierta (RIJA)

Resumen:

Este capítulo explora el estado de las reformas de justicia abierta en América Latina y el Caribe. Primero, repasa las principales líneas de trabajo en materia de implementación de iniciativas de justicia abierta. Segundo, identifica los principales actores en el ecosistema de justicia abierta. Tercero, analiza los seis desafíos y oportunidades aquí identificados para la consolidación de esta agenda en la región, en el marco de promover y consolidar un enfoque de Estado abierto.

Palabras clave:

Justicia Abierta, América Latina, Gobierno Abierto, Estado Abierto.

INTRODUCCIÓN

Las instituciones del sector justicia son el lugar al que las personas recurren cuando procuran resolver sus conflictos. Son el espacio, también, donde se busca asesoramiento, consejo y orientación frente a situaciones problemáticas. Son el terreno donde algunos conceptos abstractos como «derechos», «obligaciones» y «contratos» toman forma y definen aspectos importantes de

nuestra vida en sociedad. Así, los tribunales tienen un impacto directo sobre todos los aspectos de la interacción social y de la vida cotidiana, tales como el acceso a la salud y a la vivienda, las condiciones laborales, la calidad del medioambiente en que vivimos, la convivencia entre vecinos, y los desafíos derivados de los problemas de inseguridad pública, entre muchos otros. Sin embargo, las estimaciones ponen de relieve que la mayor parte de la población sufre obstáculos cuando toman contacto con el mundo de la justicia e intentan acceder a los servicios que brindan las instituciones del sector justicia. Según estimaciones de *The World Justice Project*, más de 5.000 millones de personas a nivel mundial se ven afectadas por una enorme brecha de justicia, incluyendo más de 4.000 millones de personas que no pueden acceder a las protecciones básicas que brinda la ley, y 1.500 millones de personas que no pueden resolver sus problemas legales —ya sean penales, civiles o administrativos— a través de las distintas instituciones del sistema de justicia¹.

Para atender esta crisis global de acceso a la justicia, una comunidad de instituciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos trabaja de manera denodada en pos de dos objetivos: avanzar con una nueva generación de reformas que ponga a las personas y sus necesidades en el centro de los sistemas de justicia, e incrementar los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones del sector justicia a través de reformas de gobierno abierto. Estas últimas reformas constituyen el paradigma de justicia abierta y promueven que las instituciones judiciales sean más transparentes, participativas, inclusivas y colaborativas.

Sin embargo, avanzar con este tipo de transformaciones no es una tarea sencilla. La economía política de la reforma institucional del sector público tiene sus complejidades y el ámbito judicial no es la excepción. Por ello, para maximizar las chances de éxito de las reformas de justicia abierta sería deseable se verifiquen ciertas condiciones: primero, comprender mejor lo que las personas necesitan y buscan cuando recurren a los sistemas de justicia; segundo, mejorar la calidad y cantidad de información acerca de las características del servicio de justicia que se brinda a los usuarios de la justicia; tercero, generar un «*constituency*» y una red de aliados en apoyo a las reformas de gobierno abierto; cuarto, generar el cambio tecnológico, institucional y cultural necesario para transitar del *statu quo* actual hacia una justicia basada en datos; y quinto, generar los conocimientos necesarios para respaldar las reformas de justicia abierta.

¹ World Justice Project. <<https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/access-justice/measuring-justice-gap>>.

En este contexto, este capítulo explorará el estado de las reformas de justicia abierta en América Latina y el Caribe. Primero, repasaré las principales líneas de trabajo en materia de implementación de iniciativas de justicia abierta. Segundo, identificaré los principales actores en el ecosistema de justicia abierta. Tercero, analizaré los desafíos y oportunidades para la consolidación de esta agenda en la región.

PRINCIPALES LÍNEAS DE TRABAJO EN JUSTICIA ABIERTA

La región latinoamericana es una de las más prolíficas en cuanto a desarrollos e implementación de iniciativas de justicia abierta tanto impulsadas desde la sociedad civil como desde las instituciones judiciales. Las reformas de calidad institucional en la justicia basadas en el paradigma de gobierno abierto han logrado niveles de aceptación elevados comparados con otras regiones. Si bien no se han realizado aún análisis comparativos sobre el avance de las reformas en los distintos continentes, la presencia y la labor de poderes judiciales y organizaciones de la sociedad civil latinoamericanas en los espacios internacionales como la Alianza para el Gobierno Abierto y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, muestra una clara superioridad respecto a otras regiones. En dicho contexto, a continuación, se describirán las principales líneas de trabajo en materia de justicia abierta en América Latina y el Caribe.

Transparencia y Acceso a Información Pública

Algunas de las primeras reformas en materia de gobierno abierto que incorporaron los sistemas de justicia fueron aquellas relacionadas con la transparencia y el acceso a la información pública. Siguiendo quizá con los ejemplos que tanto los poderes ejecutivos como algunos parlamentos venían desarrollando, los poderes judiciales empezaron a incorporar tímidamente procesos de rendición de cuentas a través de la publicación de información o de procedimientos para que la ciudadanía pidiera información en su poder.

La pandemia de COVID-19 en 2020, en este sentido, aceleró los tiempos de implementación de este tipo de iniciativas con el apoyo de las nuevas tecnologías de información y comunicación y el fácil acceso a plataformas digitales. En forma paralela, se garantizaron el acceso a la justicia y sus servicios de manera remota.

Las plataformas de datos abiertos, las normas para la reutilización de la información pública teniendo en cuenta la interoperabilidad, y la disponibilidad

de servicios digitales para agilizar trámites a la ciudadanía, fueron las primeras iniciativas que se animaron a encarar aquellos sistemas de justicia que se incorporan al ecosistema de Justicia Abierta. Esto, entendiendo que se hace necesario fortalecer la confianza en las instituciones y organismos del Estado, sobre todo en este poder tan poco abierto según la percepción ciudadana².

Si bien puede observarse, desde el histórico fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) *Claude Reyes vs. Chile* (2006)³, que los tribunales en la región han sido favorables⁴ a fallar en línea con los estándares internacionales en materia de acceso a la información pública (con la jurisprudencia fijada por la Corte IDH) y han ido otorgando casi de manera unánime la plena garantía del derecho de acceso en los pleitos que llegaban al Sistema Interamericano, no parecieran ser tan abiertos ni favorables a brindar información cuando se trata de su propios datos.

Se podría afirmar que los tribunales internalizaron los estándares de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas que se encuentran tanto en las sucesivas leyes modelo de la OEA⁵ como en los fallos del sistema interamericano, y que establecen los principios que deben cumplirse cuando se trata de información en manos del Estado. Esto es, resumidamente, que todas las personas —sin importar su nacionalidad, edad, género, religión, raza o ideología— tienen derecho a acceder a cualquier información que produzca, tenga o guarde el Estado u otra institución si hubiera sido producida con fondos públicos.

Sin embargo, en la práctica no son tan plausibles de entregar información relativa a la cantidad de causas que llevan determinados tribunales, o a las declaraciones patrimoniales de magistrados y magistradas, o a las compras y contrataciones que realiza una corte en particular, información que —demás está decir— también está sujeta a los principios y estándares de los que hablamos anteriormente.

Además, si se compara la cantidad de solicitudes de acceso a la información que se presentan ante el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial se percibe que las primeras son infinitamente superiores a las segundas. La causa son múltiples pero la principal consiste en que no resulta «amigable» realizar solicitudes a los sistemas de justicia. Esto se debe a varias razones, en primer lugar,

² Latinobarómetro2020, en <<https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>>.

³ <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/serieec_151_esp.pdf>.

⁴ <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000383319>>.

⁵ <https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_ley_modelo_libro_espanol.pdf>.

<https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf>.

la justicia es percibida como compleja, donde la mayor parte de la información es la contenida en las causas judiciales. Y en segundo lugar, los poderes judiciales no tienen, por lo general, buenas prácticas en materia de transparencia activa. En otras palabras, las instituciones judiciales llevan menos tiempo recibiendo y respondiendo solicitudes de acceso a la información por lo que la práctica aún necesita mejorar mucho. Por esta razón, es importante diseñar e implementar iniciativas que permitan promover el acceso a la información dentro de los poderes judiciales y sistematizar aquellos datos que permitan tener diagnósticos certeros del estado del arte sobre este tema.

Índice de Transparencia Pasiva

Durante 2022 la Red Internacional de Justicia Abierta (RIJA) desarrolló el Índice de Transparencia Pasiva (ITP), una herramienta metodológica que brinda la oportunidad a las instituciones judiciales de realizar una autoevaluación de su desempeño en relación con las respuestas a las solicitudes de acceso a la información pública que les son dirigidas. Este enfoque permite la identificación de áreas de mejora a través de la sistematización de datos, lo que, a su vez, facilita la optimización de aspectos que puedan estar generando deficiencias en el proceso de acceso a la información y, por consiguiente, en el ejercicio efectivo de este derecho. También permite que cualquier persona pueda conocer la manera en que están implementando las normativas específicas en los diferentes poderes judiciales. Con esta herramienta, RIJA procuró contribuir a generar una herramienta metodológica que facilite y acelere los esfuerzos de los poderes judiciales en la implementación práctica de mejoras en materia de acceso a información pública.

Cabe destacar que este índice también contribuye a la realización del compromiso asumido por los Estados de América Latina y el Caribe durante la IX Cumbre de las Américas celebrada en 2022. En este evento, los Estados se comprometieron a «identificar, desarrollar y mantener estadísticas, incluyendo su desglose por género y otras variables pertinentes, para evaluar la efectividad e impacto de las políticas de transparencia y acceso a la información, y proporcionar acceso público a estas estadísticas para su evaluación independiente»⁶. La recolección de datos es, sin dudas, una práctica indispensable que permite tomar decisiones de política pública basadas en evidencia sólida y confiable.

⁶ <http://www.summit-americas.org/Publications/IX_Summit/Mandatos%20adoptados%20IX%20Cumbre%20ESP%20DIGITAL.pdf>, p. 36.

Transparencia Activa en el Poder Judicial

La transparencia activa judicial supone la publicación de información pública en las páginas webs oficiales sin que medie una solicitud particular. El objetivo es que cualquier persona pueda consultar y encontrar de forma ágil y rápida diversos datos producidos por los organismos judiciales. Por ello, los estándares establecen que la información debe estar a un *click* de la ciudadanía y no escondida dentro de las páginas de internet.

Asimismo, la transparencia activa genera eficiencias ya que ahorra tiempo a empleados/as públicos en tanto no tienen que responder una misma solicitud de manera frecuente porque lo solicitado ya se encuentra informado en el sitio oficial.

La mayoría de las leyes de acceso a la información —sobre todo las sancionadas luego de la Ley Modelo del año 2010— incorporan un artículo sobre obligaciones de transparencia activa. Sin embargo, es poco común encontrar páginas o sitios webs completos y que cumplan con los estándares en la materia entre las instituciones de justicia. Un caso a destacar es el del Poder Judicial de Chile que cuenta con un portal de transparencia activa con información presupuestaria, de gestión, de rendición de cuentas y ética pública. También publica, entre los 20 temas disponibles, un índice de información pública frecuentemente solicitada⁷.

La publicación proactiva de información en páginas webs continúa siendo aún una materia pendiente en la mayoría de las instituciones de justicia en los diferentes países. Como se mencionó anteriormente, contar con una política de transparencia activa no es sólo publicar datos en internet sino que se requiere que la información sea de fácil acceso, esté ordenada, respete principios y estándares acordados por ejemplo en la Ley Modelo de la OEA, que sea veraz y esté actualizada. En la actualidad garantizar el acceso a la información pública en el poder judicial es también garantizar que la ciudadanía acceda a información a través de las páginas oficiales.

Datos Abiertos

Los datos abiertos son una de las áreas de transparencia donde en los últimos años ha habido mayor desarrollo en términos cuantitativos y cualitativos en los sistemas de justicia de la región. Diversos factores podrían individualizarse como facilitadores de este fenómeno. Una de las posibles explicaciones

⁷ <<https://www.pjud.cl/transparencia/index>>.

para la proliferación de este tipo de iniciativas es que el contenido discursivo de los datos abiertos resultó mucho más atractivo que el promovido por el movimiento de transparencia y anticorrupción. Otro posible argumento es que el movimiento de justicia abierta coincidió temporalmente con el pico de implementación de las políticas de tecnologías de la información, las cuales generaron las condiciones técnicas y proveyeron la infraestructura para impulsar políticas de datos abiertos. Un tercer argumento se relaciona con los notorios avances en la implementación de reformas vinculadas con el acceso a la información pública. La sanción de leyes modelo de acceso a información pública por parte de la OEA y la aprobación de marcos normativos en la materia en los países de la región contribuyó a posicionar al tope de la agenda a los temas vinculados con la publicación de datos, la publicidad de los actos públicos, y la rendición de cuentas.

La apertura de datos es una herramienta transformadora gracias a la aplicación de la tecnología y de los procesos de modernización de las administraciones públicas. Hoy en día es imposible concebir el derecho de acceso a la información pública sin su correspondiente política de datos abiertos. En este sentido, según la Carta Internacional de Datos Abiertos (*Open Data Charter*) los datos abiertos son «datos digitales que son 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»⁸.

Desde la óptica del derecho a acceso a información pública, se debe destacar que muchas leyes de acceso a la información establecen la obligatoriedad de publicar en transparencia activa (o proactiva) los datos en formatos abiertos. La Ley Modelo Interamericana 2.0 de Acceso a la Información de la OEA dice en el punto 2 del artículo 5 que los Estados deben «permitir el más amplio acceso a dicha Información, de manera tal que permita su interoperabilidad en un formato de datos abiertos, así como determinar las estrategias para la identificación, generación, organización, publicación y difusión de dicha información, permitiendo así su fácil reutilización por parte de la sociedad». Y a modo de comentario sostiene que los datos abiertos son «aquellos que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos. Estos deben encontrarse en formato libre y sin restricciones con el fin de que se puedan crear servicios derivados de los mismos» y que la reutilización debe garantizarse a fin de que la información «sea compartida entre un mayor número de personas utilizando todos

⁸ Open Data Charter, <<https://opendatacharter.net/principles-%20es/>>.

los medios disponibles, incluyendo entre otros, la página de internet, radiodifusión, televisión e imprenta»⁹.

De esta manera, si se recorre diferentes sitios oficiales seguramente se encontrará mucha información publicada en formatos abiertos y conjuntos de datos generados con fines específicos (p. ej., aquellos vinculados a grupos en situación de vulnerabilidad o para el control de la gestión). Pero ¿qué sucede en los organismos que conforman el Poder Judicial? Como se expresó en el apartado anterior, si bien las instituciones de justicia avanzan hacia una apertura que permita la rendición de cuentas a la ciudadanía, lo hacen a un ritmo más lento que los poderes ejecutivos. Sin embargo, hay iniciativas interesantes en la región que pueden servir de ejemplos e inspiración para organizaciones que quieran abrir datos públicos.

Desde una mirada tecnológica, los procesos de incorporación de nuevas tecnologías en la administración de justicia han servido también como impulso a las políticas de apertura de datos. Estas facilitan la disponibilidad de conjuntos de datos y por ende su posterior publicación. Por su parte, en la actualidad, las iniciativas de transformación digital de los sistemas de justicia impulsan el diseño de políticas para el gobierno de los datos. Esto implica que las instituciones judiciales deben definir lineamientos para la generación, almacenamiento y archivo de datos en formatos digitales. A su vez, deben definir estándares de calidad e interoperabilidad, entre otros, e implementar herramientas de analítica que les permitan aprovechar estos datos y extraer valor de ellos. Finalmente, deben establecer criterios para la selección de los datos que serán publicados —idealmente de manera automática— en formato abierto en los portales diseñados al efecto. Todo esto le da centralidad al tema «datos» en las instituciones judiciales y aumenta su disponibilidad. En síntesis, los procesos de transformación digital de la justicia que desde hace varios años están avanzando en la región han sido catalizadores de las iniciativas de apertura de datos.

Herramientas para mapear, estandarizar y medir la apertura de datos

En 2021, el grupo de Datos Abiertos de RIJA llevó adelante un proyecto para relevar los portales de datos abiertos de Justicia que existían en la región. Esta investigación relevó 119 portales tanto de instituciones de justicia nacionales, locales, de fueros laborales, constitucionales, penales, etc., que publi-

⁹ Ley Modelo Interamericana 2.0 de Acceso a la Información Pública, <https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf>.

caban uno o más datos sobre su trabajo. Un caso destacado es el de Argentina, donde el Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina¹⁰ publica datos de gestión y estadísticos de varias provincias argentinas. Asimismo, contiene información vinculada con aspectos institucionales del sistema de justicia, como información sobre vacantes y designación de magistrados/as, sistemas penitenciarios y población carcelaria, ejecución de penas, y normativa nacional y provincial. También se destacan los casos de Costa Rica¹¹ y el Ministerio Público de Río Grande do Sul¹².

De todos modos, aunque el mapa de portales resulta un paso en pos de la transparencia institucional y que existen casos exitosos de publicación de datos en formatos abiertos, el estudio mostró también que la forma en la que se abren los datos y se publican en los sitios es muy diversa. Esto provoca no sólo dificultades en la comparación de los datos sino en el propio proceso de apertura. Este descubrimiento demostró que era necesario diseñar estándares que pudieran clasificar, ordenar y publicar de manera uniforme datos que surgen de los sistemas de justicia en la región y en mundo.

A su vez, contar con estándares específicos para el sector proporciona una hoja de ruta que permite que las instituciones puedan empezar sus procesos de apertura de datos e información pública. Bajo esta premisa, Hivos y RIJA¹³ elaboraron estándares para ser aplicados al proceso de apertura de datos. También confeccionaron su Guía de Implementación para las instituciones de justicia. Esta herramienta metodológica permite que las instituciones del sector justicia y las personas a cargo de llevar adelante la política de apertura puedan contar con un umbral mínimo de los datos a ser publicados en formatos abiertos, y de esa manera promover la operatividad y aplicar criterios uniformes de calidad. A la vez, como incluye un listado exhaustivo de los principios de calidad a ser tenidos en cuenta para la publicación de datos, se presenta como una guía detallada para la publicación de información de alto valor por parte de estas instituciones.

El mapeo de portales y el análisis de la información que publican las instituciones judiciales demuestra que no siempre son uniformes los datos que se abren como tampoco las reformas de justicia abierta que se implementan. Por ello, Red Ciudadana en su Índice de Justicia Abierta desarrolló una metodología para establecer una línea de base para evaluar el nivel de apertura y

¹⁰ <<http://datos.jus.gob.ar/>>.

¹¹ <<https://ckanpj.azurewebsites.net/>>.

¹² <http://dados.mprs.mp.br/dados_abertos/>.

¹³ <<https://redjusticiaabierta.org/wp-content/uploads/2023/11/Estandares-de-Datos-Abiertos-y-Justicia-y-su-Guia-de-Implementacion-VFINAL.pdf>>.

transparencia en el sistema judicial¹⁴. Esta medición consiste en una serie de indicadores y criterios que abarcan aspectos como el acceso a la información pública, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la integridad en el sector de la justicia. A través del Índice desarrollado por Red Ciudadana se pretende identificar fortalezas y debilidades en el sistema y proporcionar recomendaciones para mejorar la apertura y la transparencia.

Este tipo de iniciativas demuestran que cada vez más el ecosistema de gobierno abierto está teniendo éxito en sus esfuerzos por incorporar a los sistemas de justicia, instituciones que hasta hace pocos años quedaban marginadas de las reformas en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Hoy en día hay cortes supremas, consejos de la magistratura, fiscalías, defensorías, y juzgados, entre otros, que forman parte de la comunidad de actores que impulsan e implementan reformas de justicia abierta.

Participación Ciudadana

Dentro de todas las reformas de gobierno abierto en la justicia, quizá las que se encuentran con menos frecuencia son aquellas relacionadas con la participación ciudadana. La naturaleza de los sistemas judiciales dificulta la aproximación espontánea de la ciudadanía a sus procesos, ya que, al tratarse de instituciones jerárquicas, cerradas, con poca tradición de transparencia y publicidad de sus actos, no están acostumbradas ni son proclives a la consulta a la ciudadanía cuando diseñan política o ejecutan programas, o al momento de evaluar la calidad de sus servicios.

El principio de participación en el sector justicia se relaciona con la disponibilidad de herramientas e instancias para el involucramiento de la ciudadanía en el proceso de diseño, implementación y evaluación de la política pública de justicia y en las distintas dimensiones institucionales del sistema de designación de magistrados. Esto requiere de la puesta en marcha de espacios y herramientas para recabar opiniones y visiones de la ciudadanía, proceder a implementarlas y posteriormente rendir cuentas de lo obrado haciendo una devolución a aquellos que participaron.

Este principio propone derribar las barreras estructurales que separan a los ciudadanos de las instituciones judiciales, sean estas culturales, geográficas o conceptuales. De esa forma, se avanza hacia sistemas de gobernanza colaborativa e inteligente, donde el resultado de la gestión pública es producto de

¹⁴ <https://publicaciones.redciudadana.org/2023/Metodologia_IJA.pdf>.

procesos de apertura, diálogo y consulta con la población y los usuarios del sistema de justicia. La participación ciudadana facilita el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos, y promueve la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos¹⁵

Participación ciudadana en la designación de magistrados y funcionarios judiciales

Los problemas de independencia judicial de los sistemas de justicia de América Latina y el Caribe han motivado distintas reformas tendientes a mejorar los umbrales de idoneidad, experiencia técnica y autonomía de los candidatos a ocupar los cargos más altos dentro de la pirámide judicial. En Argentina en el año 2002 se sancionó el Decreto 222 por el cual se instauró un novedoso proceso de participación ciudadana por el cual se podía opinar sobre el currículum vitae y los antecedentes profesionales de los candidatos postulados por el poder ejecutivo a cargos de magistrados en la Corte Suprema, la Defensa Pública y el Procurador General de la Nación. Esto se dio en el marco de una iniciativa presentada al gobierno por las principales organizaciones de la sociedad civil que integraban la coalición denominada «Una Corte para la Democracia»¹⁶. Esta coalición se convirtió en una usina de ideas y propuestas de reforma para mejorar la apertura legitimidad de independencia del poder judicial en Argentina.

Una iniciativa similar se está llevando a cabo en la actualidad en Sudáfrica donde la academia ha sido promotora de un innovador proyecto para la participación ciudadana en los procesos de selección de magistrados para los más altos tribunales. Esta iniciativa, conocida como «Los Jueces Importan»¹⁷, ha generado un valioso proceso de discusión pública y social sobre la calidad e idoneidad de los candidatos a ocupar posiciones de importancia en el poder judicial.

¹⁵ Ramírez Alujas (2012), «Gobierno Abierto era la respuesta. ¿Cuál era la pregunta?».

¹⁶ <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/07/corte_I.pdf>.

¹⁷ <<https://www.judgesmatter.co.za/>>.

Participación ciudadana y planificación estratégica

Otro ámbito propicio para la participación ciudadana es la etapa de planificación estratégica que realizan algunas cortes supremas y consejos de la magistratura en América Latina y el Caribe. De esa forma se permite el involucramiento de las personas y vecinos en el diseño de planes estratégicos, incorporando así las expectativas ciudadanas en términos de valores resultados e impacto de la labor judicial.

El Plan Estratégico 2020-2024 del Poder Judicial de República Dominicana, diseñado con apoyo de PNUD-SIGOB ha incorporado herramientas de participación ciudadana¹⁸. Este ejercicio —que muestra las prioridades fijadas por el propio poder judicial en materia de acceso a la justicia, calidad del servicio judicial y de integridad para la confianza en la justicia— fue realizado con herramientas de diseño colaborativo y mediante un proceso participativo, abierto y con consulta a la ciudadanía. También se validó con los magistrados de todos los niveles. El ejercicio que derivó en el Plan Estratégico 2020-2024 propuso pensar reformas hacia el interior del poder judicial, con líneas de trabajo innovadoras, nuevos lineamientos en materia de recursos humanos y con una mirada de género hacia el interior de las instituciones judiciales. También se puso mucho énfasis en las políticas de comunicación hacia la ciudadanía.

Las mismas consideraciones se aplican al Plan Estratégico Institucional 2019-2024 del Poder Judicial de Costa Rica (PEI)¹⁹. Dicho plan fue elaborado de manera participativa y tiene entre sus ejes transversales temas tales como la innovación, la justicia abierta, el ambiente, el género y el acceso a la justicia. Además, se diseñó un sitio web donde se puede encontrar además información vinculada al diseño, implementación y rendición de cuentas sobre la ejecución del PEI.

Participación ciudadana y gestión judicial

Otra de las etapas del ciclo de política pública judicial es la fase de implementación o bien de prestación del servicio judicial a la ciudadanía. Aquí se registran iniciativas innovadoras de Justicia abierta que procuran involucrar a los usuarios del sistema judicial para recabar información acerca de los nive-

¹⁸ <<https://transparencia.poderjudicial.gob.do/transparencia/info?IdContenido=1210#:~:text=El%20Plan%20Estrat%C3%A9gico%20Institucional%20Visi%C3%B3n,las%20soluciones%20a%20las%20mismas>>.

¹⁹ Plan Estratégico Institucional (PEI). Disponible en: <<https://pei.poder-judicial.go.cr>>.

les de satisfacción con los servicios brindados por los tribunales. A tal fin, se realizan consultas y encuestas a los usuarios como en los casos de de Paraguay²⁰ las provincias de Río Negro²¹ y San Juan²², en Argentina, Chile²³ y Perú²⁴ que permiten recabar valiosa información acerca de la percepción ciudadana respecto de la calidad de los servicios de administración de justicia.

Iniciativas de Lenguaje Claro en la justicia

Como se manifestó, la participación ciudadana requiere que se garantice el acceso a la información y la existencia de datos. Pero también es indispensable que las personas puedan comprender los diferentes documentos que produce el Poder Judicial. Y en este punto sabemos que esto no siempre sucede. Por lo general, los textos legales tienen ciertas características que hacen difícil su comprensión, como, por ejemplo, incorporar conceptos técnicos no utilizados en otros ámbitos, palabras en latín o en castellano antiguo o enunciados que surgen de usos y costumbres del ámbito judicial²⁵.

Todo ello implica una barrera real de la ciudadanía con la Justicia, dificultando el ejercicio del derecho a acceder a ella y limitando los espacios de participación ciudadana. Las políticas de lenguaje claro, cada vez más difundidas en la región y en el mundo, buscan —justamente— terminar con estas barreras y modificar el paradigma existente acerca de cómo conversan las instituciones de justicia con las personas.

Por lenguaje claro se entiende un estilo de redacción simple y eficiente que permite a las personas comprender con facilidad lo escrito. Una comunicación está en lenguaje claro si el público al que está destinada puede encontrar fácilmente lo que necesita, comprende lo que encuentra y usa esa información»²⁶.

²⁰ <<https://www.pj.gov.py/contenido/1704-encuesta-de-satisfaccion-de-usuarios-del-sistema-de-justicia/1704>>.

²¹ <<http://servicios.jusrionegro.gov.ar/inicio/comunicacionjudicial/index.php/noticias/item/1965-casas-de-justicia-encuesta-de-opinion-para-continuar-mejorando-el-servicio>>.

²² <<https://www.jussanjuan.gov.ar/gestion-y-calidad/los-usuarios-ya-pueden-calificar-a-la-justicia/>>.

²³ <<http://decs.pjud.cl/analisis-encuesta-a-usuarios-de-tribunales-estudio-modelo-organico-para-la-nueva-justicia/>>.

²⁴ <<https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/11/INFORME-RESULTADOS-DEFENSA-PUBLICAok>>.

²⁵ Glosario Jurídico en Lenguaje Claro, <<https://editorial.jusbaires.gob.ar/?pagina=productos&buscar=lenguaje+claro&search=>>.

²⁶ <<https://lenguajeclaro.jusbaires.gob.ar/lenguaje-claro-en-argentina/>>.

Hay algunas iniciativas implementadas sobre lenguaje claro que vale la pena señalar en tanto pueden servir de modelo para replicar:

Observatorio de Lenguaje Claro

La Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, en 2021, creó el Observatorio de Lenguaje Claro²⁷ como respuesta a la falta de confianza de la ciudadanía en el sistema de Justicia, en gran medida por la dificultad de comprensión del lenguaje judicial. Este observatorio desarrolla estudios e investigaciones y recopila y difunde información sobre la problemática que se plantea cuando se utiliza lenguaje jurídico.

Lenguaje claro en el Consejo de La Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires

El Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires viene trabajando desde hace varios años en la producción de textos en lenguaje claro. Entre ellos, pueden destacarse la traducción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, de la Ley 104 de Acceso a la Información Pública y la elaboración de un Glosario Jurídico en Lenguaje Claro²⁸.

Mapeo de experiencias regionales de RIJA

El grupo de trabajo de Participación Ciudadana elaboró un cuadernillo y un mapa de iniciativas de lenguaje claro en la región, que es un puntapié inicial para conocer el estado del arte en los diferentes países de América Latina, destacando en dónde existen observatorios, normas, glosarios, manuales, guías o cursos de especialización²⁹.

Justicia abierta y tecnología

Ya se mencionó cómo la tecnología colabora en los procesos de apertura, transparencia y acceso a la información pública. Cada vez más, las instituciones públicas y privadas utilizan herramientas tecnológicas para mejorar los

²⁷ <<http://www.derecho.uba.ar/institucional/observatorio-lenguaje-claro/>>.

²⁸ <<https://lenguajeclearo.jusbaire.gob.ar/documentos-y-publicaciones/>>.

²⁹ <<https://redjusticiaabierta.org/recursos-2/>>.

servicios que brindan. La irrupción de la Inteligencia Artificial (IA) implicó un salto adelante que, de a poco, empieza a mostrar resultados concretos. Ejemplo de ello son los modelos algorítmicos que permiten optimizar o simplificar tareas previsibles, mecánicas, estandarizadas o rutinarias que se realizan en todos los procesos judiciales.

Pero la aplicación de estos avances tecnológicos también trae aparejadas discusiones acerca de los límites de su utilización, la posibilidad de «reemplazar» y hasta dónde a los recursos humanos, y cómo asegurar la transparencia en los algoritmos utilizados de modo de garantizar —mucho más en los ámbitos judiciales— procesos justos y conforme a derecho. En este sentido, la IA debería aportar soluciones prácticas a aquellas tareas sencillas, mecánicas, fáciles y repetitivas, donde el margen de error no impacta en la garantía de los derechos de las personas.

Por ello, se hace necesario contar con un marco ético de gobernanza de la inteligencia artificial que tenga en cuenta las buenas prácticas en materia de protección de datos personales, privacidad y derecho de los usuarios desde su concepción. Para Castaño «los algoritmos implementados en la administración de justicia deben cumplir con el enfoque “X-por-diseño” (X = Legalidad, Privacidad o Ética Digital), de acuerdo con el cual la legalidad, privacidad y ética digital deben hacer parte de las tecnologías, operaciones y arquitecturas de los bienes y servicios digitales en una manera holística, integradora y creativa»³⁰.

Prometea

El Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires desarrolló e implementó, a través del uso de inteligencia artificial, una herramienta para preparar de manera automática, dictámenes judiciales. Gracias a la aplicación tecnológica, los/as empleados/as y funcionarios/as que con anterioridad se dedicaban a tareas automatizadas pudieron destinar más tiempo a aquellas causas más complejas que necesitan, si o si, de la *expertise* profesional. Cabe recordar que uno de los desafíos que enfrentan los sistemas de justicia es los tiempos que tardan en la resolución de casos³¹.

³⁰ Preparación del sector judicial para la Inteligencia Artificial en América Latina es un proyecto de investigación que se desarrolló durante 2020 y 2021 por el Centro de Estudios en Tecnología y Sociedad (CETyS) de la Universidad de San Andrés, Argentina.

³¹ <<https://mpfciudad.gob.ar/institucional/2020-03-09-21-42-38-innovacion-e-inteligencia-artificial>>.

Pretoria

Esta herramienta sirvió de inspiración para el desarrollo del sistema de inteligencia artificial *PRETORIA* que realizó la Corte Constitucional de Colombia en alianza con el Laboratorio de Inteligencia Artificial de la Universidad de Buenos Aires (IALab) y la Universidad del Rosario, Argentina. Este sistema inteligente permite dar apoyo al trámite de selección de tutelas para adaptarse a la creciente demanda que tiene el servicio de justicia colombiano. La herramienta no realiza la selección ni la priorización de casos sino que actúa como un auxiliar de justicia para los/as magistrados/as que deben buscar información dentro de las enormes cantidades de páginas de los expedientes que manejan. También, proporciona palabras claves en el universo de sentencias ya dictadas y genera estadísticas de manera automática³².

Anonimización de sentencias judiciales

A través de la aplicación de inteligencia artificial, los Juzgados en lo Penal, Contravencional y de Faltas N.º 10 y N.º 13 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desarrollaron, uno con el apoyo de una cooperativa de servicios tecnológicos y el otro junto a personal del área de estadísticas del Consejo de la Magistratura de CABA, sendas herramientas para anonimizar sus sentencias y, de este modo, proteger los datos personales de aquellos involucrados en las causas que tramitan. Estos anonimizadores inteligentes garantizan los derechos humanos en juego al momento de brindar un servicio de justicia: el acceso a la información pública y la protección de datos personales ya que, permite la publicación de las sentencias emitidas por los tribunales y, a la vez, como dijimos, protege los datos personales de quienes forman parte del proceso judicial. Estas herramientas sirven también, para optimizar tiempos y procesos de trabajo mediante la automatización de tareas a través de la aplicación de tecnología³³.

³² <<https://www.google.com/url?client=internal-element-cse&cx=partner-pub-9947470192399292:h29xyy-80om&q=https://www.corteconstitucional.gov.co/transparencia/Informe%-2520Completo%2520S.pdf&sa=U&ved=2ahUKEwit5YXwmoqDAXWCu5UCHYuTCBMQF-noECAMQAg&usg=AOvVaw2qGLONLpzokeWPDgz8rQZd>>.

³³ <<https://juzgado13pcyf.webnode.page/innovacion/>>.

EL ECOSISTEMA DE JUSTICIA ABIERTA Y SUS ACTORES

A medida en que el paradigma de gobierno abierto comenzó a ser aplicado en los poderes judiciales América Latina, se fue desarrollando un proto ecosistema de actores que —de distintas maneras— han contribuido a la promoción de reformas de justicia abierta. El surgimiento de esta constelación de instituciones, organismos internacionales y organizaciones de sociedad civil, entre otros, ha sido clave para el florecimiento y crecimiento sostenido de esta agenda. En esta sección se describen algunas de las piezas más importantes de dicho ecosistema.

Red Internacional de Justicia Abierta RIJA

La Red Internacional de Justicia Abierta es una organización no gubernamental integrada por más de 400 personas en 24 países que trabajan desde los poderes judiciales, la academia y la sociedad civil para lograr mayores niveles de apertura en los sistemas de justicia³⁴. RIJA se conformó en 2020 a fin de promover la cooperación, el diálogo y el intercambio de experiencias para el desarrollo de iniciativas y políticas en materia de Justicia abierta. El objetivo de la red es generar un espacio que articule a un colectivo de personas comprometidas a trabajar para alcanzar una visión: lograr una justicia abierta, transparente, participativa y centrada en las personas.

RIJA es una fuente valiosa de recursos, materiales y apoyo técnico para el diseño e implementación de reformas de justicia abierta. Muchos de sus proyectos y materiales están dirigidos a facilitar los procesos de adopción de estas políticas por parte de los poderes judiciales y sociedad civil. Por ejemplo, RIJA desarrolló un documento con estándares para la apertura de datos del sector justicia orientado a apoyar los esfuerzos de instituciones del sector justicia que procuren avanzar con el diseño de portales de datos abiertos de justicia³⁵. RIJA asimismo apoyó el diseño de una metodología para evaluar el estado de la justicia abierta, que permite que instituciones del sector público y/o sociedad civil evalúen el nivel de profundización de las reformas de justicia abierta e identifiquen oportunidades para continuar avanzando³⁶.

³⁴ <<https://redjusticiaabierta.org/>>.

³⁵ <<https://redjusticiaabierta.org/wp-content/uploads/2023/11/Estandares-de-Datos-Abiertos-y-Justicia-y-su-Guia-de-Implementacion-VFINAL.pdf>>.

³⁶ El «Índice de Justicia Abierta» fue desarrollado por Fundación Red Ciudadana en Guatemala: <<https://justicia-abierta.org/indice/>>.

RIJA también desarrolló un índice para la evaluación de la transparencia activa en los poderes judiciales que actualmente está siendo testeado de manera piloto por siete poderes judiciales nacionales y subnacionales de América Latina³⁷. RIJA también diseñó un mapa colaborativo de portales de datos abiertos del sector justicia, que contiene todos los proyectos de apertura de datos por parte de las instituciones judiciales de la región³⁸. Por último, RIJA publicó en 2021 un libro que abarca aspectos teóricos y prácticos relativos a la justicia abierta en América Latina, incluyendo aportes de jueces y juezas, integrantes de la defensa pública, académicos, y representantes de sociedad civil y organismos internacionales como UNESCO, PNUD, OCDE y la Alianza para el Gobierno Abierto³⁹.

En 2022, RIJA organizó junto a la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) un programa de capacitación en justicia abierta para ONG e integrantes del poder judicial del ámbito. Esta fue probablemente la primera actividad formativa en justicia abierta de carácter regional. De ella participaron más de 30 representantes de instituciones del sector justicia y ONG de distintos países de la región. RIJA cuenta además con una videoteca con exposiciones de personas expertas en temas de justicia abierta tales como datos abiertos, estadísticas, participación ciudadana, y tecnología, entre muchos otros.

El aporte de RIJA a la promoción de la agenda de justicia abierta ha sido decisivo ya que se constituyó en la única organización de la sociedad civil que trabaja a nivel regional en este tema, articulando con organismos como la Alianza para el Gobierno Abierto, la OEA, PNUD, Hivos, Banco Mundial y otros.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD

En el campo de los organismos internacionales se destaca la presencia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Desde su equipo de Gobernabilidad en la Oficina Regional de Panamá, el PNUD ha venido desplegando un esfuerzo constante por incluir iniciativas de justicia abierta en las carteras de las oficinas de país del PNUD en la región. PNUD también ha impulsado diversos *policy papers* y documentos técnicos promoviendo la sistematización

³⁷ <<https://redjusticiaabierta.org/indice-de-transparencia-pasiva-resultados-2022/>>.

³⁸ <<https://tinyurl.com/mapa-datos-de-justicia>>.

³⁹ Disponible para su descarga gratuita en: <<https://editorial.jusbaire.gob.ar/?pagina=producto&id=97>>.

de buenas prácticas en materia de justicia abierta⁴⁰. Además, acompaña a los gobiernos y poderes judiciales que deseen comprometerse con esta agenda, aportando conocimiento técnico especializado, asesoría e intercambios de experiencias. Asimismo, PNUD ha participado de distintas actividades organizadas en manera conjunta con RIJA, institución a la cual ha apoyado desde su creación en el año 2020.

Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos USAID

Por su parte, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) ha tomado un liderazgo creciente en la agenda de justicia abierta. En 2023, USAID aprobó una nueva estrategia para sus proyectos en materia de estado de derecho⁴¹, donde por primera vez incorpora la temática de justicia abierta dentro de la oferta de ejes temáticos para los proyectos del sector justicia. En este documento se detalla que «[...] USAID trabajará para garantizar que los datos y la información judicial sean accesibles al público; facilitar la transparencia en la toma de decisiones, incluida la selección y el nombramiento de personal por parte de los órganos de autogobierno judicial, los tribunales y otras instituciones; y mejorar los mecanismos internos y externos de rendición de cuentas y los sistemas de integridad». La nueva estrategia de USAID ya ha dado frutos ya que algunos de sus proyectos en América Central dedicaron recursos a la formulación de estándares para la apertura de datos del sector justicia y para la elaboración de un índice para medir el estado de la justicia abierta.

Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Justicia CONAMAJ

El Poder Judicial de Costa Rica ha sido pionero en la implementación e institucionalización⁴² de reformas de justicia abierta a través de la creación de un organismo dedicado exclusivamente a esta temática: la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Justicia (CONAMAJ)⁴³. CONAMAJ es una entidad pública que coordina y articula esfuerzos entre las diferentes instituciones del

⁴⁰ PNUD (2020) «Innovación, resiliencia y transformaciones urgentes hacia una justicia inclusiva en América Latina y el Caribe»; PNUD (2021) «Justicia Abierta en Tiempos de COVID-19: un modelo para armar en base a las experiencias del Juzgado Penal, Contravencional y Faltas No. 10 de la Ciudad de Buenos Aires».

⁴¹ <<https://www.usaid.gov/sites/default/files/2023-04/USAID%20ROL%20Policy%20508%20230406.pdf>>.

⁴² <<https://justiciaabierta.poder-judicial.go.cr/>>.

⁴³ <<https://conamaj.poder-judicial.go.cr/>>.

sector justicia con miras al fortalecimiento del sistema y la optimización del empleo de los recursos para el beneficio de las personas usuarias y la sociedad. Todo esto bajo la noción de que la justicia es un servicio público dentro de un sistema democrático, accesible, humano y participativo. Su actividad está organizada entre el eje coordinador, conformado por los representantes de cada Institución Miembro, y el ente ejecutor, constituido por la Dirección Ejecutiva y el personal administrativo. Entre ambos órganos se toman las decisiones acerca de los proyectos que se desarrollarán y posteriormente se planifican, programan y ejecutan estos acuerdos.

CONAMAJ se ha convertido en un actor clave del ecosistema regional de justicia abierta por varios motivos. Primero, éste es el primer caso de un poder judicial que crea una oficina o repartición con competencias específicas para la promoción de reformas de justicia abierta. Esto la ha convertido en un referente a nivel latinoamericano ya que refleja la voluntad y compromiso sostenido de un poder judicial con la agenda de justicia abierta. Al mismo tiempo, es un ejemplo a seguir en cuanto a estrategias para la institucionalización de las políticas de justicia abierta. Segundo, su labor cotidiana la ha llevado a generar experiencias prácticas en cuanto a la implementación de reformas. Esto se percibe en particular en temas de datos abiertos, participación ciudadana y rendición de cuentas. CONAMAJ documenta gran parte de su experiencia y sus metodologías y resultados se encuentran a disposición del público en su página web. Tercero, CONAMAJ no sólo ha desplegado una labor activa y prolífica, sino también se ha animado a innovar dentro de su órbita. Un ejemplo de esto es el diseño de una política para la implementación del programa de juzgados abiertos, una experiencia disruptiva que está realizando experiencias piloto con reformas de justicia abierta en juzgados de primera instancia en distintas localidades del país.

CONAMAJ ha desplegado una valiosa labor como generador e irradiador de conocimiento en América Latina y el Caribe. Sus representantes han participado en múltiples foros y conferencias regionales e internacionales, poniendo sus hallazgos y experiencia a disposición de la comunidad de prácticas de justicia abierta. También ha promovido esta agenda en el seno de distintos espacios regionales vinculados al sector justicia, como la Alianza para el Gobierno Abierto, la Cumbre Judicial Iberoamericana y el Consejo Judicial Centroamericano y Caribeño.

Alianza para el Gobierno Abierto OGP

Durante la Cumbre Global Estonia en 2023, la Alianza para el Gobierno Abierto anunció su nueva estrategia 2023-2028⁴⁴ en la cual incorporó taxativamente temas relacionados con el sector justicia. Hasta entonces, los esfuerzos de esta alianza entre gobiernos y sociedad civil para implementar reformas de gobierno abierto, se habían centrado en las administraciones públicas de los poderes ejecutivos, luego de los parlamentos y los gobiernos locales, dejando muy postergada su atención hacia las instituciones del sector justicia.

A partir de 2023, sin embargo, ese foco se agrandó un poco más e incorporó su luz a los sistemas judiciales. Como establece la flamante estrategia, «[...] es necesario llevar a cabo más trabajo para sensibilizar a las personas sobre el gobierno abierto e involucrar a otras ramas y poderes de gobierno abierto en los esfuerzos de gobierno abierto»⁴⁵.

Esta amplitud en la mirada responde, entendemos, a las iniciativas que ya desde los primeros pasos en los trabajos de apertura institucional, venían dando algunas personas y organizaciones del sistema de justicia. También porque el avance del gobierno abierto en los otros poderes requiere incorporar a las instituciones de justicia para lograr un adecuado balance.

Esos primeros esfuerzos, muchas veces solitarios y a contramano de la inercia de las instituciones judiciales tan enquistadas en normas, procedimientos y prácticas antiguas y poco flexibles, fueron la punta de lanza para que hoy se pueda hablar de un ecosistema Justicia Abierta que dialoga con el ecosistema de Estado Abierto.

Ya en 2016 el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)⁴⁶ en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto⁴⁷ —adoptada aprobada por la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Colombia— definía el concepto de Estado Abierto como «un conjunto de mecanismos que contribuyen a la gobernanza pública y al buen gobierno, como marco de referencia para todos los poderes, sectores y/o niveles del Estado, que se basan en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrado e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación

⁴⁴ <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/05/OGP-Strategy-2023-2028_ES.pdf>.

⁴⁵ Objetivo estratégico N.º2: <https://www.opengovpartnership.org/estrategia-de-ogp-2023-2028/#toc_5>.

⁴⁶ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD.

⁴⁷ <2-[Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-2016-CLAD.pdf](#)>.

e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo» (CLAD, 2016).

Por otra parte, la Alianza ha promovido la incorporación de reformas de justicia abierta en los planes de acción que presentan periódicamente los países en el marco de sus obligaciones como miembros de la institución. Esto ha generado un acervo de conocimiento integrado por los distintos compromisos elaborados en temas vinculados al sector justicia⁴⁸. Muchos de estos son liderados por las cortes supremas o consejos judiciales, mientras que otros están bajo la órbita de instituciones del poder ejecutivo, como ministerios de justicia, sistemas penitenciarios y otros. De esa forma, la Alianza se ha convertido en la fuerza motriz para las reformas de justicia abierta en el sector justicia, articulando tanto como con gobiernos y poderes judiciales como con organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional y regional. Por último, en la cumbre de Estonia, la Alianza lanzó un programa de «desafíos»⁴⁹. El Comité Directivo y la Unidad de Apoyo de OGP le pidieron a la comunidad de OGP que canalice sus ideas y energía hacia cambios de políticas duraderos para abordar los desafíos actuales y futuros. A través de la estrategia 2023-2028 de OGP, la comunidad de gobierno abierto identificó áreas de gobierno abierto que pueden fortalecer nuestras democracias y mejorar nuestras comunidades, incluyendo uno específico sobre justicia que tiene como objetivo «Avanzar en reformas de la justicia centradas en las personas», incluyendo acciones tales como:

- Garantizar que todos tengan acceso a los servicios legales.
- Garantizar que las instituciones de justicia en todo el sector público sean independientes, transparentes, receptivas al público e inclusivas.
- Garantizar que exista rendición de cuentas en la formulación de políticas mediante mecanismos de reparación adecuados que involucren al público.

EL CAMINO HACIA ADELANTE: SEIS DESAFÍOS PARA LA AGENDA DE JUSTICIA ABIERTA

Si bien puede considerarse que América Latina es una de las regiones con más avances en materia de justicia abierta, no puede soslayarse la existencia

⁴⁸ Según datos de la Alianza para el Gobierno Abierto, hasta la fecha se han diseñado 311 compromisos del sector justicia. Estos corresponden a los planes de acción de 69 países. *Fuente:* <<https://www.opengovpartnership.org/data-dashboard/>>.

⁴⁹ <<https://www.opengovpartnership.org/es/the-open-gov-challenge/>>.

de una serie de obstáculos y desafíos para la profundización de esta agenda. Estos en parte son propios de las complejidades de la implementación de reformas con altos niveles de innovación—institucional y tecnológica— como es el caso de las transformaciones de justicia abierta, y en parte son atinentes a los desafíos naturales de impulsar reformas tendientes a modernizar los sistemas judiciales.

Uno de los desafíos más importantes consiste en la necesidad de cerrar las brechas de los conocimientos necesarios para respaldar y sustentar el diseño e implementación de reformas de justicia abierta. En general, los poderes judiciales y los líderes de instituciones del sector justicia demuestran interés por la agenda de justicia abierta. Esa voluntad debe ser acompañada del conocimiento específico y del *know how* necesario para poder transformarla en reformas concretas. Por ejemplo, las iniciativas de datos abiertos de justicia necesitan de herramientas y conocimientos que permitan avanzar en su implementación tales como estándares para la apertura de datos de justicia, *toolkits* con opciones de *software* para la programación de los portales que gestionen y publiquen los *datasets*, y —de menor importancia— estrategias para promover la socialización y reutilización de los datos⁵⁰. Algo similar ocurre con las transformaciones orientadas a promover reformas de participación ciudadana en el sector justicia. En la actualidad no se cuenta con un acervo de experiencias, buenas prácticas y casos de implementación exitosa de ese tipo de iniciativas en el funcionamiento de los poderes judiciales. La sistematización de experiencias de éxito podría constituirse en un impulso decisivo para iniciar un proceso de reformas en la región que permita incorporar la visión de la ciudadanía y/o los usuarios en las distintas etapas del ciclo de la política pública de justicia o en el funcionamiento de los servicios judiciales⁵¹.

Un segundo desafío radica en la necesidad de promover la apropiación de la agenda de justicia abierta por parte de las instituciones del sector justicia. Resulta imperativo fomentar espacios de trabajo y diálogo en torno a esta agenda en el seno de los foros propios de los poderes judiciales a nivel regional. En tal sentido, la Cumbre Judicial Iberoamericana y el Consejo Judicial Centroamericano y del Caribe (CJCC) son dos espacios clave para la

⁵⁰ RIJA junto a HIVOS han avanzado recientemente en la producción de un manual con estándares para la apertura de datos. Esto será una contribución valiosa para avanzar en la implementación de iniciativas de publicación de datos abiertos del sector justicia. Ver: <<https://redjusticiaabierta.org/wp-content/uploads/2023/11/Estandares-de-Datos-Abiertos-y-Justicia-y-su-Guia-de-Implementacion-VFINAL.pdf>>.

⁵¹ En enero de 2024, RIJA lanzó un proyecto piloto para identificar y sistematizar experiencias exitosas y buenas prácticas de participación ciudadana en el sector justicia con apoyo de la Fundación Konrad Adenauer.

articulación de estrategias tendientes a destacar los temas de justicia abierta entre las prioridades de la agenda de discusión de los poderes judiciales. Cabe señalar que la Cumbre ya ha emitido en 2010 valiosos lineamientos con recomendaciones en materia de transparencia, integridad y participación ciudadana en los poderes judiciales, y posteriormente en 2017 creó un grupo de trabajo para impulsar la agenda de justicia abierta. Por su parte, el CJCC puede servir como caja de resonancia para las reformas que ya están siendo implementadas en algunos países de la región, y así generar espacios para el intercambio de experiencias y la generación de estándares. Los poderes judiciales de Costa Rica y República Dominicana han mostrado un compromiso con esta agenda. En especial, como se mencionó, la CONAMAJ en Costa Rica se ha posicionado como la institución líder en materia de justicia abierta en Centroamérica y su experiencia puede ser clave para alimentar una eventual agenda de promoción de la justicia abierta en el marco del CJCC. En síntesis, tanto la Cumbre como el CJCC tienen el potencial de convertirse en espacios con la fuerza motriz necesaria para dar un salto de calidad e intensidad en la promoción de la justicia abierta en la región, traccionando a los poderes judiciales hacia esta agenda y acelerando así la implementación de reformas. Al mismo tiempo, organizaciones como la Red Iberoamericana de Escuelas Judiciales (RIAEJ) tienen el potencial de convertirse en usinas de conocimiento para formar a las nuevas generaciones de integrantes del poder judicial en temas asociados con la justicia abierta. En otras palabras, existe una oportunidad clara para implementar estrategias de capacitación desde el ámbito regional que a su vez dialoguen e interactúen con los esfuerzos en la materia desplegados a nivel nacional por los poderes judiciales (<<https://consejodjudicialcc.org/>>).

Un tercer desafío consiste en la urgencia de **coordinar estrategias para disponibilizar y canalizar el financiamiento** necesario para respaldar de manera efectiva una agenda de reformas con dimensión regional. Esto requiere de consensos y complementariedades entre los principales actores de la cooperación internacional y los organismos que promueven este tipo de agendas, tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GIZ), el Programa de la UE para la cohesión social en América Latina (Eurosocial) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), entre otros. A su vez, hay nuevos actores que se incorporan a este colectivo de instituciones, sea como aportantes de conocimiento, de especialización técnica y/o de recursos financieros. Por ejemplo, como ya se dijo, recientemente USAID aprobó una nueva estrategia en materia de estado de derecho para guiar el accionar de sus proyectos a nivel global, y por primera vez se incorpora el tema de justicia abierta. Por su parte, en 2023 el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), una insti-

tución con una larga trayectoria en el campo de la reforma de la justicia en América Latina sumó el tema justicia abierta como uno de los pilares de su nuevo plan estratégico. Esta sumatoria de instituciones con *expertise*, conocimiento especializado y financiamiento necesita ser —en la medida de lo posible— alineada y ordenada por medio de un plan que permita coordinar de manera estratégica las intervenciones, aportes y ventajas comparativas de cada actor. Esto permitiría no solo mejorar la eficiencia de cada una de las intervenciones sino también atender de manera ordenada y con prioridades las necesidades de los distintos actores del sistema de justicia. El diseño consensuado de una hoja de ruta para la promoción de reformas de justicia abierta en la región debería incluir también una estrategia para generar el conocimiento técnico e institucional necesario para cerrar las brechas que actualmente existen en la materia.

Un cuarto desafío radica en **encontrar los puntos de intersección** entre la agenda de justicia abierta y otras agendas prioritarias en el campo del sector justicia. Esto es de vital importancia para generar un efecto catalítico que acelere el avance de las reformas de justicia abierta aprovechando las complementariedades y sinergias con otras agendas o desafíos presentes hoy en las agendas de las instituciones del sector justicia. Por ejemplo, existe una conexión clara entre la agenda de justicia abierta y las iniciativas para la lucha contra la corrupción y el crimen organizado que actualmente se están implementando en la región. Los temas de integridad, ética y anticorrupción son un componente central de la justicia abierta y se pueden encontrar claras conexiones con los esfuerzos actualmente liderados tanto por poderes ejecutivos como poderes judiciales en esta materia. El poder judicial de Costa Rica, a modo de ejemplo, ha diseñado una política en este tema, construida sobre la base de un mapeo de riesgos de corrupción, la adopción de un abordaje de cumplimiento, la regulación de los conflictos de intereses y el diseño de acciones preventivas para minimizar la incidencia de las situaciones que puedan dar lugar a situaciones contrarias a la ética y/o la integridad. Este tipo de iniciativas pueden enmarcarse en un discurso de justicia abierta, sin embargo, en la práctica esto no ocurre. Poner en evidencia de manera explícita dicha conexión puede contribuir a señalar que las reformas de justicia abierta no son sólo reformas de calidad institucional y de gobernanza, reformas genéricas de fortalecimiento institucional, sino también que estas son herramientas que tienen aplicaciones concretas o efectos inmediatos sobre temas prioritarios de nuestras democracias. De esa forma, se podría potenciar el interés en esta temática y contribuir así a que tengan más protagonismo en las agendas de reformas y prioridades de las instituciones del sector justicia. En la misma línea, se pueden identificar potenciales conexiones con los temas de justicia ambiental, ya que el Acuerdo de Escazú generó obligaciones específicas para

los poderes judiciales de la región en temas que son clásicos de la agenda de justicia abierta como el acceso a la información pública y la participación ciudadana. Asimismo, las reformas de justicia abierta tienen una vinculación clara con los procesos de transformación digital de la justicia que de manera embrionaria se están impulsando en la región. Diversos aspectos de la agenda de justicia abierta están articulados y pueden verse marcadamente acelerados a través del uso de nuevas tecnologías. Por ejemplo, las iniciativas de datos abiertos se conectan con las políticas de gobernanza de los datos, con la definición de estándares de calidad e interoperabilidad, y con la incorporación de hardware para un mejor uso y almacenamiento de los datos públicos.

Un quinto desafío consiste en consolidar la agenda de justicia abierta en dos sentidos. Por un lado, se torna imperativo delinear los ejes prioritarios para esta agenda en la región. La amplitud de temas y la falta de precisión conspira con una mirada estratégica que permita facilitar y acelerar la implementación de reformas. Se debe definir prioridades y establecer los temas que serán foco de la próxima fase de reformas y articular el financiamiento y las intervenciones de los distintos actores en función de esa hoja de ruta. La falta de prioridades impide, entre otras cosas, que las instituciones y organismos internacionales que apoyan estas agendas tengan prioridades claras asociadas a las necesidades y brechas de conocimiento que padecen tanto poderes judiciales como organizaciones de la sociedad civil al momento de avanzar con la implementación de reformas. Por otro lado, al igual que ocurre con la agenda de gobierno abierto en general, se debe mejorar la evidencia disponible acerca del impacto de las reformas de justicia abierta. Si bien es una agenda atractiva discursivamente, no se cuenta con evidencia que permita mostrar el valor que se obtendrá o el impacto que se logrará por la inversión en estas reformas. En otras palabras, contar con estudios, evaluaciones y/o investigaciones que aporten evidencia acerca del impacto de las reformas en la calidad del servicio de justicia, en la confianza pública en las instituciones del sector justicia, en la lucha contra la corrupción, y en el estado de derecho, facilitaría notoriamente la promoción de la agenda, el involucramiento de los poderes judiciales y la canalización de financiamiento.

Por último, un sexto desafío es la necesidad de desarrollar experiencias y materiales de referencia en torno a qué es una política de justicia abierta en la práctica. En el proceso de impulsar que los poderes judiciales implementen reformas de justicia abierta, con frecuencia surge el interrogante a cómo implementar una política en dicho tema, cómo se lleva a la práctica. Las preguntas acerca de cómo proceder abundan, incluyendo si es necesario definir y aprobar una política expresa, cuáles deben ser sus lineamientos, cuáles son los temas comúnmente abordados por los poderes judiciales, quién debería implementarla, y cómo entrenar los recursos humanos necesarios para

avanzar, entre muchas otras. Esto genera una oportunidad para generar los materiales y recursos necesarios para cerrar esta brecha de conocimiento, para así facilitar y acelerar los esfuerzos de aquellos poderes judiciales que —en muchos casos de manera tímida— se animan a empezar a recorrer el camino de la justicia abierta.

CONCLUSIONES

La agenda de justicia abierta ha experimentado un progreso significativo en los últimos años. En América Latina esto ha sido particularmente notorio ya que hoy en día es la región del mundo donde más se han desarrollado las prácticas de gobierno abierto en el sector justicia. Estos avances se deben a una multiplicidad de factores, entre los que se puede mencionar al surgimiento de liderazgos destacados en algunos poderes judiciales de la región (Costa Rica), la creación de organizaciones de la sociedad civil de carácter regional (como, por ejemplo, RIJA), la preexistencia de una intensa agenda de trabajo en materia de fortalecimiento institucional de las instituciones judiciales (Herrero, 2019)⁵², a la visión estratégica de donantes y organismos internacionales que apoyan financieramente estudios, herramientas e iniciativas de reformas, y a la presencia de una extensa red de organizaciones de la sociedad civil y académicos interesados en atinentes a la reforma judicial y el estado de derecho. Todo esto contribuyó a generar las condiciones para el surgimiento de una comunidad de justicia abierta vibrante integrada tanto por actores judiciales como por organizaciones de la sociedad civil.

Pese a los importantes avances, América Latina hoy enfrenta desafíos que, aunque complejos, pueden ser abordados con éxito por el conglomerado de instituciones y personas que hoy impulsan sistemas de justicia más abiertos, participativos y cercanos a las personas. Para ello se requiere mayor coordinación entre los actores clave, cerrar las brechas de conocimiento, y lograr una mayor apropiación del paradigma de justicia abierta por parte del liderazgo de las instituciones judiciales de la región. De esa forma, América Latina podría no solo consolidar los avances e innovación alcanzada hasta el momento sino también convertirse en una usina de conocimiento y experiencias para alimentar la agenda de justicia abierta en otras regiones del mundo.

⁵² Ver Herrero, A. (2019). «De la Justicia Transparente a la Justicia Abierta: nuevo paradigma, mismos desafíos». En Heller, Mariano, *Justicia Abierta*. Buenos Aires, Editorial Jusbaires.

SECCIÓN 4

DATOS ABIERTOS Y AGENDAS TRANSVERSALES

DATOS CONTRA FEMINICIDIO (DCF): ¿QUÉ NOS PUEDE APORTAR LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA?

Silvana Fumega

Directora del Global Data Barometer (GDB)

María Esther Cervantes

Investigadora en el GovLab de la Universidad de Nueva York

Resumen:

Este capítulo presenta los resultados de una estrategia de investigación-acción participativa que condujo a la creación de un estándar de datos sobre feminicidios en América Latina como también de la iniciativa Datos Contra Feminicidio. En respuesta a la baja calidad en los datos de feminicidios en toda la región, se ha trabajado en diferentes contextos y con diferentes socios en ambos proyectos de datos sobre feminicidios. Se introducen los conceptos clave para luego enunciar los desafíos de identificar, recolectar, registrar y comparar los datos de feminicidio en América Latina, a la luz de una metodología de investigación-acción participativa. Esta literatura permite reconocer las valiosas formas en que las organizaciones y personas de la sociedad civil y de gobierno han contribuido a la agenda. Gran parte de este texto se centra en el capítulo que Fumega y Cervantes escribieron para el «The Routledge International Handbook on Femicide and Feminicide», durante su tiempo como integrantes de ILDA. Asimismo, se incluye información sobre la iniciativa creada por Fumega, D'Ignazio y Suárez Val: «Datos Contra Feminicidio» (DcF). En esta nota se analiza la evolución del proyecto de estandarización —con algunas menciones a DcF— con énfasis en el componente colaborativo y participativo. Para concluir, se incluyen algunas recomendaciones para el trabajo futuro.

Palabras clave:

Datos, normalización, femicidio, feminicidio, investigación-acción, estandarización, género, inclusión.

INTRODUCCIÓN

En América Latina, se utilizan dos términos para definir la muerte violenta de las mujeres debido a su género: femicidio y feminicidio. El término femicidio, acuñado por la académica y activista Diane Russell (Radford y Russell, 1992) en la década de 1970, se utiliza para enfatizar cómo las causas de los homicidios de mujeres son a menudo diferentes a las de los hombres, ya que, en algunos casos, las mujeres son asesinadas por razones relacionadas con su género. Para aplicar el término femicidio a un contexto latinoamericano, la antropóloga mexicana Marcela Lagarde (2006) acuñó el término feminicidio para resaltar el peso del accionar, o la falta de medidas, por parte del estado en los asesinatos de mujeres debido a su género.

Para este capítulo, usamos el término feminicidio para transmitir ambos términos. Seguimos la definición propuesta en el Artículo 2 del Mecanismo de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), la cual considera varias formas de violencia que pueden conducir finalmente a la muerte violenta de mujeres por razones de género.

En los últimos años, la proliferación de movimientos de mujeres ha logrado centrar el feminicidio en las agendas globales y nacionales. Para América Latina, Szczepañska (2020) encuentra que el surgimiento del movimiento #NiUnaMenos, que se originó en Argentina, ha logrado unir a varias organizaciones heterogéneas bajo un mismo paraguas y ha creado un espacio, tanto físico como virtual, para la discusión sobre diferentes aspectos relacionados con el género. Para entender completamente el contexto en el que ocurre un feminicidio, es necesario considerar la violencia de género en su conjunto. Walsh y Menjívar (2016) identifican varios factores por los cuales la desigualdad estructural se traduce en un acceso desigual a la seguridad y la justicia. Estos factores pueden surgir de la violencia política y el terror estatal, la violencia simbólica, y la violencia de género. Macaulay (2006) sostiene que, desde la década de 2000, las respuestas de los estados latinoamericanos a la violencia doméstica han experimentado un cambio significativo, específicamente aumentando su judicialización y criminalización, lo cual ha contribuido a la criminalización del feminicidio.

Smutt (2019) identificó que, hasta la fecha, 18 países de América Latina y el Caribe han aprobado leyes o han modificado sus códigos penales para incluir la criminalización del feminicidio, un progreso que ha sido gradual desde 2007. Sin embargo, a pesar de estos avances, no existe una clasificación homogénea de feminicidio en toda la región. En la legislación de cada uno de los países, el término difiere ligeramente, lo cual resulta en una gran diversidad de las modalidades del delito contemplados por cada país. Esta falta de definición

común en toda la región complica la medición y comparación de los datos de feminicidio.

La mayoría de las definiciones legales acuerdan sobre los crímenes cometidos por la pareja o la expareja de la víctima, ya sea dentro o fuera del matrimonio (femicidio íntimo), mientras que las discrepancias suelen relacionarse con el contexto en las que se registra el feminicidio ampliado (puede incluir a los de conocidos y desconocidos en relaciones de confianza o de poder, con violencia sexual o privación de libertad de la víctima, por ejemplo). En las leyes latinoamericanas sobre feminicidio existen alrededor de 16 condiciones diferentes para definir qué es un feminicidio y en qué circunstancias se da. En este sentido algunos países de la región, particularmente México y los países de América Central, están profundamente arraigados en el contexto del crimen organizado, y las legislaciones están intentando considerar este contexto al identificar el asesinato violento de las mujeres como feminicidio. Estas discrepancias en cómo se define el feminicidio en la región crean desafíos para contar, registrar, identificar y crear políticas públicas en torno a la prevención del feminicidio.

EL DESAFÍO DE HACER VISIBLE EL FEMINICIDIO

Luego de identificar el contexto en el que se están identificando, recolectando y registrando los datos de feminicidio por los estados en América Latina y el Caribe, se comenzó a trabajar, dentro de la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA), en la «Estandarización de Datos de Feminicidio».

El Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) también ha identificado los desafíos que una falta de estandarización de metodologías para contar los feminicidios en América Latina trae a los esfuerzos regionales conjuntos. Smutt (2019) identificó algunas complicaciones como la falta de armonización en la tipificación de circunstancias que caracterizan el delito como feminicidio, información dispersa entre instituciones, falta de datos comparables, subregistro de casos y falta de calidad de los datos. Además de las preocupaciones identificadas por Smutt (2019) para el PNUD, el proyecto de «Estandarización de Datos de Feminicidio» (Fumega *et al.*, 2018) identificó otras debilidades en la región. Algunas de ellas se relacionaban con las discrepancias en el concepto, el mal uso del término y la falta de cobertura precisa por parte de los medios de comunicación, así como también, la necesidad de entender los procesos de estandarización de datos como iterativos y que requieren una revisión constante —siendo conscientes de la ética de la gestión de datos para evitar revictimizar a las víctimas y sus familias—. El

proyecto de «Estandarización de datos de feminicidio» tuvo como objetivo abordar estos desafíos.

Fumega *et al.* (2018) describen un estándar de datos como un documento metodológico guía que se utiliza para identificar, registrar y actualizar la información de interés a ser incluida en una base de datos. Los estándares de datos requieren criterios técnicos, así como la especificación de variables y códigos para todas las observaciones. Fumega *et al.* (2018) argumentan que un estándar de datos permite a la sociedad civil, responsables de políticas y activistas entender y hablar el mismo idioma mientras recolectan y analizan datos y difunden conclusiones que son comparables y precisas.

PROCESOS DE ESTANDARIZACIÓN PARTICIPATIVA: MÁS ALLÁ DE UNA ÚNICA COSMOVISIÓN

En la creación de un estándar de datos de feminicidio, la primera actividad participativa fue un taller en el contexto de Abrelatam 2017 en Costa Rica. Abrelatam es una «desconferencia» coorganizada por ILDA y en esa ocasión, el Gobierno de Costa Rica junto a otros socios. En este evento las personas de diversos sectores, como sociedad civil, academia, empresas, y gobierno participan en discusiones sobre apertura de datos en el contexto latinoamericano. Este evento sigue lo que Hurlbert y Gupta (2015) llaman «la naturaleza del aprendizaje» al proporcionar espacios para el compromiso social, lo que facilita la interacción, la colaboración y la organización en redes de partes interesadas interdependientes (Hurlbert y Gupta, 2015: 102).

Abrelatam Costa Rica proporcionó una oportunidad para que las partes interesadas compartieran experiencias, ideas y formas de conocer que condujeron a innovaciones que fueron la base para la primera iteración del «Estándar de datos de feminicidio». Muchos de los participantes del taller fueron activistas por la igualdad de género, funcionarios/as públicos que trabajan en justicia y seguridad, y especialistas en tecnología cívica de varios países de América Latina. En este taller, las personas acordaron que uno de los mayores desafíos en la comprensión del feminicidio era la falta de acceso a todos los datos necesarios para evaluar con precisión. Las y los participantes entendieron que para tener datos de feminicidio de mejor calidad se necesitaban mejores herramientas de producción de datos. Sin embargo, las herramientas no eran suficientes, también se identificó una necesidad de protocolos de recolección de datos, así como de publicación y uso. Además de crear estos protocolos, las personas participantes argumentaron que tenían que ser actualizados constantemente y acordaron que era vital estandarizar una serie de

variables comunes (conjunto de datos mínimos) que permitan la interoperabilidad, la cooperación y/o la comparación entre diferentes jurisdicciones.

Las discusiones sobre la importancia de la recolección de datos estandarizada son particularmente relevantes cuando se considera que los problemas sociales son no estructurados. Hurlbert y Gupta (2015) describen problemas estructurados como aquellos «[...] donde hay un acuerdo sustancial sobre las normas, principios, fines y metas que rodean un problema de política y acuerdo sobre el conocimiento inherente a la solución del problema» (p. 101). En el caso del feminicidio, no hay un acuerdo completo sobre las normas y principios que hacen que el asesinato de una mujer sea un feminicidio, aunque ha habido avances en la región debido a los cambios en la percepción pública del feminicidio como se exploró en la introducción.

Dada la percepción del feminicidio como un problema no estructurado y la falta de acuerdos sobre las normas y principios, una de las primeras tareas en la creación del Estándar de datos de feminicidio fue mapear las definiciones y tipologías legales del feminicidio en América Latina y el Caribe. Los avances en la definición legal de feminicidio en toda la región demuestran una conciencia pública del problema, que es el primer paso para iniciar la formulación de políticas públicas participativas. Michels y De Graaf (2010) argumentan que la participación tiene varias funciones en la democracia, comenzando con la función educativa, en la cual las habilidades cívicas se incrementan al participar en la toma de decisiones públicas. En segundo lugar, la función integrativa contribuye a que los ciudadanos sientan que forman parte de una comunidad. Cuando un feminicidio ocurre en la esfera doméstica, como la mayoría, puede convertirse en un asunto de interés público cuando se saca a la esfera pública a través de eventos como el movimiento #NiUnaMenos.

Más allá de un aumento en el interés público en el feminicidio como un problema público, las organizaciones de la sociedad civil o de investigación pueden desempeñar un papel central en los procesos de formulación de políticas públicas participativas. Uno de los roles de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas participativas está relacionado con la sensibilización sobre los temas, ayudando a la ciudadanía y a las comunidades a organizarse (Rietbergen-McCracken, 2017: 2). En este sentido tanto el proyecto de Estandarización de los datos de feminicidio como la iniciativa Datos Contra Feminicidio pueden entenderse desde la literatura sobre formulación de políticas participativas.

IMPLEMENTACIÓN DE INVESTIGACIÓN-ACCIÓN PARTICIPATIVA PARA LA ESTANDARIZACIÓN DE DATOS DE FEMINICIDIO

En el proceso a través del cual se creó el estándar de datos, se pueden identificar varias etapas de lo que se conoce como la escalera de participación, basada en el modelo de Arnstein (2019). Se identifican tres etapas principales, con varios pasos intermedios en cada etapa: no participación, grados de simbolismo y grados de poder ciudadano. Identificamos que el trabajo de «Estandarización de Datos de Femicidio» comenzó en ciertos grados de simbolismo, ya que el trabajo se basó inicialmente en la consulta y el intercambio de información, pero ha evolucionado hacia los grados de poder ciudadano al establecer diferentes asociaciones, especialmente a medida que avanzó el proyecto.

En esta sección, describiremos el proceso y su intersección con cada etapa de la formulación de políticas públicas participativas que identificamos. Aquí nos basamos en el trabajo de Minckas *et al.* (2020), quienes han revisado varios programas de prevención de violencia contra las mujeres y las niñas. Lo hacen utilizando una matriz que combina el continuo de participación de Rifkin y Kangere (2002) y los pasos de conciencia de Freire (2021), con el objetivo de ilustrar «cómo una participación cada vez más significativa contribuye a niveles más altos de pensamiento crítico y compromiso en la acción constructiva, con la movilización comunitaria en el extremo más lejano de los dos ejes» (Minckas *et al.*, 2020: 3). El ejercicio de Minckas *et al.* (2020) nos permite posicionar el trabajo de «Estandarización de Datos de Femicidio» con iniciativas similares y entender cómo este proyecto también contribuye a desarrollar capacidades para pensar críticamente sobre las condiciones sociales que contribuyen a la violencia e involucrar a los individuos en la toma de decisiones sobre las políticas.

Dada la naturaleza técnica de los estándares de datos, es necesario tener en cuenta que las comunidades que conocen problemas sociales complejos como el feminicidio no pueden quedar fuera de los procesos de estandarización. Reflexionando sobre algunos desafíos de la estandarización, Brandusescu *et al.* (2020) proponemos tres dimensiones para un marco inclusivo por diseño: (1) incluir múltiples perspectivas en el proceso de diseño, (2) considerar múltiples usuarios, sus contextos y sus diferentes necesidades en la configuración de estándares, y (3) ser explícitos sobre los roles y las relaciones durante la implementación. Esto nos lleva de vuelta al continuo de participación, que considera que una herramienta participativa como el Estándar de Datos de Femicidio debe pasar por varias etapas para llegar a ser verdaderamente participativa.

Etapas de compartir información y consulta

La etapa de compartir información del continuo de participación (Rifkin y Kangere, 2002) o la etapa de informar en la escalera de participación de Arnstein (2019) considera el momento en el que se vuelve importante dar al público información sobre los problemas sociales complejos para facilitar su participación en los procesos de toma de decisiones. La versión inicial del estándar incluyó comentarios de los participantes en el primer taller mencionado en Costa Rica y de una red extendida de especialistas en diferentes áreas que se añadieron al diseño de esta herramienta.

El siguiente paso en la escalera de participación es la etapa de consulta, que Arnstein (2019) define como invitar las opiniones de la ciudadanía a través de métodos frecuentemente utilizados, como encuestas, reuniones de vecinos y audiencias públicas. La perspectiva de Arnstein (2019) proviene de una comprensión tradicional de la formulación de políticas participativas que considera a los gobiernos como el actor central en la creación de estos programas participativos. En este caso, una organización de la sociedad civil fue el actor clave que permitió a una amplia gama de interesados, incluidos los funcionarios del gobierno, unirse y participar en el diseño inicial del estándar.

El objetivo en esta etapa era validar la viabilidad del uso del estándar de datos de feminicidio con las y los profesionales cuyo trabajo es identificar y registrar el feminicidio, como personas con experiencia en datos judiciales y estadísticas, operadores y analistas del sistema de justicia. Para hacer esto, en 2018, se organizaron dos talleres, en Uruguay y Argentina. Los socios en la organización de estos talleres fueron el Programa de Justicia Abierta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación en Argentina y la Subdirección Técnica de Políticas de Género del Ministerio del Interior en Uruguay. Estos talleres fueron esenciales para identificar varias prioridades en la implementación del estándar: infraestructura, comunicación, coordinación institucional, usos éticos de los datos y construcción de capacidades. También fueron clave para entender otras herramientas que eran necesarias para una efectiva implementación del estándar, como la «Guía para Protocolizar los Procesos de Identificación del Feminicidio».

La guía se creó para apoyar a los funcionarios del gobierno que tienen la tarea de la compilación e identificación del feminicidio proporcionándoles un protocolo con una metodología común para reducir la complejidad de identificar un evento que depende de varias variables legales y empíricas. La investigación demostró que, en muchos casos, el proceso de identificación del feminicidio se hacía de forma artesanal. Esto significa que los funcionarios del gobierno o los agentes judiciales encargados de recoger esta información

estaban considerando criterios personales en lugar de un criterio unificado que permitiera compartir, comparar y analizar datos.

Habiendo identificado esta falta de criterios unificados, después de los dos primeros talleres en Argentina y Uruguay, fue evidente que faltaba un mayor entendimiento y conocimiento de la perspectiva de género de parte de los agentes judiciales que son responsables de identificar y contar los casos de feminicidio. Esto resulta en una subestimación de los casos de feminicidio. Para evitar esto y basándose en el trabajo realizado por la Fiscalía de la Provincia de Buenos Aires, la guía proporcionó cuatro indicadores clave que permiten identificar cuándo el asesinato de una mujer fue más probablemente un feminicidio. Esos indicadores son los siguientes: la relación previa entre la víctima y el victimario, la violencia sexual, la vileza en la violencia y la existencia de denuncias previas. Ser capaz de identificar y compartir estos indicadores con aquellos encargados de identificar y registrar el feminicidio es esencial para la etapa de compartir información y contribuye a ampliar la conciencia y comprensión pública de estos problemas complejos.

Etapas de iteración

Las lecciones aprendidas en estas primeras etapas del proyecto de estándar de datos de feminicidio resultaron en una segunda iteración, apoyada por el BID, con el objetivo de expandir la implementación del estándar a más países de América Latina y el Caribe: Honduras, Jamaica, Panamá, Ecuador y Paraguay. En esta segunda iteración, también se crearon otras herramientas para mejorar los talleres de funcionarios gubernamentales y para abordar algunas de las necesidades clave para discutir efectivamente la estandarización de los datos sobre el feminicidio. En este sentido, las actividades relacionadas con la etapa de compartir información fueron la creación de un diagrama de flujo y una trivia destinada al público en general. Esto se hizo en colaboración con la organización colombiana Datasketch.

El diagrama de flujo condensa la información encontrada en la «Guía para Protocolizar los Procesos de Identificación del Feminicidio», y tiene un propósito similar a ella, que es identificar qué variables están presentes en el caso del asesinato de una mujer, lo cual indicará si es un feminicidio. La trivia contiene varias preguntas sobre definiciones y otros datos relacionados con el feminicidio en América Latina y el Caribe, para contribuir a la construcción de la conciencia social sobre el feminicidio entre la población en general. Estos dos elementos —trivia y diagrama de flujo— permiten a los funcionarios del gobierno identificar mejor sus lagunas en la producción de datos y la falta de

un enfoque de género, particularmente en las fuerzas de seguridad y el poder judicial.

Después de que todos estos talleres se llevaron a cabo en varios países de la región Fumega y Fallas (2023) identificaron varias lecciones clave para la posible implementación del estándar en estos países. El primer hallazgo destaca la importancia de evitar la creación de estándares desde una sola perspectiva. Este hallazgo condujo, durante los años 2019 y 2020, a analizar más cuidadosamente las discrepancias entre la definición de feminicidio en cada uno de los países participantes. Fumega y Fallas (2023), encontraron que en Honduras muchos de los feminicidios ocurren en el contexto del crimen organizado. Esto da menos peso relativo al feminicidio en el contexto de la violencia íntima, sobre la cual se había centrado la primera iteración del estándar. Otro hallazgo relevante es la importancia de las diferencias en las tradiciones judiciales en cada país. Por ejemplo, Jamaica no tiene una definición legal de feminicidio. Su tradición de derecho común tiene muchos requisitos que impiden que la definición legal se añada formalmente a sus regulaciones. Estas experiencias permiten demostrar que colaborar con países en diferentes contextos permite ampliar las perspectivas que se están incorporando en una definición estandarizada de feminicidio.

La última versión del proyecto de estandarización puede situarse en la etapa de colaboración o asociación de los métodos participativos. Esta etapa considera los momentos en los que las responsabilidades de planificación y toma de decisiones se comparten a través de estructuras conjuntas, como consejos de políticas y comités de planificación (Arnstein, 2019: 31). Colaborar con varios interesados en los próximos pasos del proyecto será importante para ILDA, si decide continuar con el proyecto iniciado en 2017, porque permite que el trabajo se transforme y se amplíe incorporando las perspectivas de otros individuos y organizaciones.

El trabajo realizado en Honduras, Jamaica, Panamá, Ecuador y Paraguay ha permitido a los formuladores de políticas en cada país y a otros interesados revisar y dar su opinión sobre el estándar. Uno de los hallazgos de Fumega y Fallas (2023) indica que es importante considerar el nivel de participación e involucramiento de la sociedad civil y las organizaciones de derechos humanos en la definición del feminicidio en las estadísticas nacionales. La creación de espacios para estas colaboraciones resulta en un significativo mejoramiento de los sistemas de registro estadístico de feminicidios.

Además, para que estas colaboraciones funcionen, todos los socios involucrados en cualquier parte del proceso de identificación, registro y elaboración de políticas públicas sobre el feminicidio deben recibir una formación que refuerce la importancia de mantener una perspectiva de género en todos los

procesos de recolección de datos. Aunque no es el enfoque de este capítulo, vale la pena señalar que el proceso de identificar, registrar y contar el feminicidio a menudo depende de rudimentarios informes policiales, que luego se convierten en expedientes policiales o casos judiciales. Por ejemplo, Fagerlund (2020) estudió la asociación entre el género y la respuesta policial a la violencia doméstica en Finlandia, aunque el contexto es muy diferente al de América Latina y el Caribe, algunos de los hallazgos de este estudio apuntan a la importancia de participar en la formación con perspectiva de género en cada paso de identificación, registro y formulación de políticas públicas. La falta de perspectiva de género puede resultar en lo que D'Ignazio y Klein (2020) llaman datos faltantes (*missing data*), que definen como datos que se descuidan para ser priorizados, recolectados y mantenidos, a pesar de su relevancia para el bienestar de grandes grupos de personas. Los datos faltantes resultan en la subestimación o etiquetado incorrecto de un evento que conduce o podría conducir al feminicidio.

En Finlandia, Fagerlund (2020) encontró instancias de datos faltantes en varias variables clave de los registros policiales oficiales y automáticos. Cuando los agentes de policía llenan cuestionarios después de llamadas por violencia doméstica, tienden a usar solo variables de género dicotómicas (femenino/masculino), que excluyen a las personas transgénero, de género desconocido u otros géneros de las víctimas o los perpetradores. De manera similar, los registros del tipo de violencia dependen solo de las observaciones y el cuestionamiento inicial de las partes involucradas en la escena. Fagerlund (2020) explica que algunos actos violentos no podrían ser definidos como leves o graves y fueron registrados como «otra violencia física», lo que también resultó en exclusiones del análisis. Esto tiene un impacto en el registro de la violencia sexual o la violencia sexual intentada, que no es inmediatamente visible para los respondedores de la policía.

Algunos países de América Latina, como Argentina y Brasil, han implementado comisarías de policía para mujeres para facilitar el acceso a la justicia y prevenir la violencia de género (Carrington *et al.*, 2020). Estas comisarías suelen diferir de los modelos policiales tradicionales al incorporar equipos interdisciplinarios para prestar servicios en el ámbito policial, apoyo legal, asesoramiento, vivienda y asesoramiento financiero para ayudar a abordar los problemas multidimensionales que típicamente experimentan los supervivientes de violencia doméstica y sexual.

Aunque estos esfuerzos no equivalen necesariamente a una formación con perspectiva de género para todos los operativos de justicia y policía, proporcionan un intento de abordar mejor el tema de las respuestas a la violencia doméstica. Carrington *et al.* (2020) encontraron que una limitación con su

estudio de estas estaciones fue que no pudieron acceder a los datos necesarios —tasas de homicidio de pareja femenina íntima por localidad— necesarios para demostrar la efectividad de las comisarías de policía de mujeres comparando localidades con comisarías de policía de mujeres con aquellas que no las tenían. Expandir estos tipos de datos faltantes es un problema que se espera que la estandarización de los datos sobre el feminicidio contribuya a resolver. Con ejemplos de Finlandia, Argentina y Brasil, es importante recordar cómo las intervenciones basadas en la evidencia se traducen en contextos culturales (Parker *et al.*, 2020), para identificar qué medidas son aceptables para todos los socios y cómo aumentar la implementación de prometedoras prácticas de investigación participativa comunitaria.

Etapas de compromiso multilateral

Como se explicó a lo largo de este capítulo, el trabajo de Estandarización de Datos de Feminicidio ha estado en constante evolución en respuesta a la cantidad de información y hallazgos específicos del contexto obtenidos a través de avances en el trabajo realizado en diferentes países de América Latina y el Caribe.

Ika y Donnelly (2017) identifican varias condiciones que contribuyen al éxito de los proyectos de construcción de capacidades, que incluyen el compromiso multilateral, la colaboración, la alineación y la adaptación. La condición de compromiso multilateral muestra la importancia de no solo el liderazgo, sino varios, cada uno desempeñando un papel único en el éxito del proyecto. Esta condición supera las especificidades del proyecto de estandarización de datos, pero refleja los contextos complejos en los que se producen la identificación, el registro y la estandarización del feminicidio. Al crear espacios en los que activistas, investigadores y profesionales se reúnen para presentar proyectos individuales, identificar intereses comunes y crear estrategias futuras comunes, cada proyecto se fortalece con las lecciones aprendidas y compartidas por otros participantes en esta comunidad emergente.

Es necesario abordar la iniciativa de Datos Contra Feminicidio (DcF) en esta etapa ya que ha sido clave en brindar espacios de encuentro y apoyo a esta comunidad. Este proyecto nació, en parte, como consecuencia del trabajo hecho con la estandarización de los datos de feminicidio.

De esa manera, debido a las conversaciones resultantes del proyecto de Estandarización de Datos Contra Feminicidio, Fumega, D'Ignazio (Laboratorio de Datos + Feminismo en el Instituto de Tecnología de Massachusetts – MIT) y Suarez Val (Feminicidio Uruguay) comenzaron a colaborar en lo que

con el tiempo se llamaría «Datos Contra Feminicidio». Este proyecto interdisciplinario se ha basado en el concepto de feminismo de datos (D'Ignazio y Klein, 2020) y es también una investigación de acción participativa, con un fuerte enfoque en construir relaciones a través de la investigación y la práctica (D'Ignazio *et al.*, 2022). Se construyó alrededor de un objetivo clave: fomentar y apoyar a una comunidad internacional de práctica en torno a los datos de feminicidio.

Para cumplir con ese objetivo, a lo largo de noviembre de 2020, en conmemoración del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, Fumega, D'Ignazio y Suárez Val organizaron una serie de charlas y talleres titulados Datos contra el Feminicidio para promover una comunidad de práctica con activistas e investigadores que trabajan en el tema del feminicidio. Estos talleres permitieron que se continúe con la construcción de capacidades y dar a conocer las lecciones obtenidas durante el desarrollo del proyecto de Estandarización de Datos de Feminicidio.

Los eventos —realizados ininterrumpidamente cada año desde el 2020— han permitido a diferentes personas compartir su trabajo y conocimiento con un grupo que estaba interesado en aprender, conocer e intercambiar. Esto se puede ver en el interés que han despertado cada uno de los eventos anuales, superando toda expectativa inicial.

Asimismo, para colaborar con esa comunidad de práctica, se codiseñaron dos herramientas digitales para aliviar el desgaste emocional y el intenso trabajo que conlleva la producción de datos de feminicidio de calidad o contra-datos en palabras de D'Ignazio y Klein (2020). La primera herramienta es un «Alertas contra el Feminicidio por Correo Electrónico», un sistema basado en IA que detecta casos de feminicidio de fuentes de medios de comunicación y la segunda es un «Resaltador contra el Feminicidio» que ayuda a escanear artículos en los medios en busca de datos específicos. Para que estas herramientas puedan ser realmente efectivas es que se necesitaba la participación en el diseño de las personas que producen datos de feminicidio. Para ello se entrevistaron más de veinte activistas individuales y grupales en las Américas que brindaron su perspectiva en torno a la producción de datos de feminicidio en sus países.

El compromiso multilateral, al que hacen referencia Ika y Donnelly (2017), que contribuye al éxito de los proyectos de construcción de capacidades, es parte intrínseca de la construcción y apoyo a una comunidad de práctica en DcF. Los eventos han permitido a diferentes personas compartir su trabajo y conocimiento con un grupo que estaba interesado en aprender, conocer e intercambiar. Esto se puede ver en el interés que han despertado cada uno de los eventos anuales, superando toda expectativa inicial.

A pesar de usar dos marcos diferentes para evaluar la participación ciudadana, la condición de colaboración identificada por Ika y Donnelly (2017), que se refiere a la coordinación, calidad y capacidad de los miembros del equipo para trabajar juntos para alcanzar el objetivo del proyecto, se ajusta al escalón de asociación de la escalera de participación de Arnstein (2019). Este escalón es donde identificamos que tanto el estándar de datos de feminicidio como DcF pueden ubicarse en los grados de la etapa de poder ciudadano, reuniendo proyectos y personas con ideas similares para fomentar asociaciones entre activistas, investigadores, funcionarios gubernamentales y otros que trabajan en proyectos relacionados con el feminicidio en estos talleres.

Asimismo, utilizando el marco de evaluación de los programas para prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas de Minckas *et al.* (2020), situamos los esfuerzos de estandarización de los datos de feminicidio como la iniciativa DcF en el eje de conciencia crítica-empoderamiento basado en la evaluación de Minckas *et al.* (2020). En este eje, Minckas *et al.* (2020) identifican que «las comunidades poseen el conocimiento de sus desigualdades sociales para construir una respuesta colectiva a sus problemas, y necesitan un espacio para permitir la reflexión y el apoyo técnico o financiero para convertirla en acción» (p. 8).

ESTANDARIZACIÓN DE DATOS: LECCIONES APRENDIDAS EN LOS PAÍSES

En el tiempo de ideación e implementación de las diferentes vertientes del proyecto de estandarización de datos de feminicidio, se han identificado varias mejores prácticas en los países en los que se ha implementado el proyecto. Destacamos en particular algunas de las estrategias y programas implementados en Panamá y Ecuador, a la hora del cierre de este proyecto en 2021, ya que se han mostrado como los más avanzados en su implementación. En Panamá, hubo un esfuerzo interinstitucional liderado por el Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales para coordinar la recopilación y unificación de datos sobre feminicidios de cinco diferentes fuentes oficiales. Se había logrado unificar una base de datos de Excel de hasta 44 variables cuantitativas y cualitativas para analizar el fenómeno del feminicidio (Fumega y Fallas, 2023). Estos esfuerzos todavía requieren una formación significativa y constante, particularmente en términos de cada entidad actuando con una perspectiva de género. Sin embargo, este ejemplo muestra la viabilidad potencial de la estandarización de los datos de feminicidio.

En Ecuador, el Grupo de Fortalecimiento Estadístico de los Indicadores de Seguridad y Justicia había recogido datos relacionados con la muerte violenta

de las mujeres de todas las fuentes judiciales. Se había implementado un proceso de verificación, validación, análisis y consolidación en la matriz de feminicidios, la cual se revisa y actualiza semanalmente. Este trabajo muestra que la estandarización de los datos de feminicidio es factible, pero requiere voluntad política y la participación de actores especializados, así como una comunidad más amplia de organizaciones que trabajan en la prevención de la violencia contra las mujeres. Los resultados del trabajo realizado en Honduras, Jamaica, Panamá, Ecuador y Paraguay como parte de la segunda iteración del estándar y proveen un mayor conocimiento de los desafíos que enfrentan las personas en diferentes roles políticos, de investigación, o de activismo en el área de feminicidio.

CONCLUSIONES

Este capítulo se ha centrado en la estrategia de investigación-acción participativa que condujo a la creación de un estándar de datos de feminicidio como respuesta a la falta de homogeneización en la recolección de datos en la región y, posteriormente, la iniciativa Datos Contra Feminicidio. Hemos analizado la evolución de estos dos proyectos a través de una perspectiva de formulación de políticas participativas y construcción de capacidades e identificamos algunas de las mejores prácticas en el campo.

Hay muchas oportunidades para mejorar el estándar de datos de feminicidio, a través de la colaboración con múltiples socios/as en la región. Como hemos explicado a lo largo de este capítulo, el estándar se construyó con un énfasis en la necesidad de interactuar con especialistas y activistas, movilizándolo sus formas de conocer y proporcionando el apoyo necesario para transformar las ideas en acción. En esta misma línea, Datos contra el Feminicidio es otro claro ejemplo de llegar a personas y organizaciones para apoyar a una incipiente comunidad de práctica, para mantener las conexiones entre activistas, investigadoras y otras expertas que trabajan en el campo.

Todavía hay un largo camino por recorrer en términos de la calidad de los datos, los acuerdos de gobernanza, y en particular, los usos potenciales. Sin embargo, estos pasos básicos que hemos dado hasta ahora nos acercan a comprender la situación actual y a pensar en políticas basadas en la evidencia para combatir este problema complejo. Los datos no son la solución al problema, pero sin los datos correctos, sin dar visibilidad a los «datos faltantes» (D’Ignazio y Klein, 2020), es imposible comprender y pensar en soluciones.

La visibilidad y la construcción de comunidad son la mejor manera de avanzar (Fumega, 2021). Se están dando pequeños pasos que incluyen la

estandarización de datos, herramientas digitales para ayudar a la producción de datos y conversaciones para construir una comunidad, por nombrar algunos. El objetivo final es que este trabajo ya no sea necesario. Esperamos que ese día llegue lo antes posible.

REFERENCIAS

- Arnstein, S. R. (2019). «A ladder of citizen participation». *Journal of the American Planning Association*, 85(1), 24-34.
- Brandusescu, A., Canares, M. y Fumega, S. (2020). «Open data standards design behind closed doors?». *Latin American Open Data Initiative*. Disponible en: <<https://idatosabiertos.org/en/disenio-de-estandares-de-datos-abiertos-a-puertas-cerradas/>>.
- Carrington, K., Guala, N., Puyol, M. V. y Sozzo, M. (2020). «How women's police stations empower women, widen access to justice and prevent gender violence». *International journal for crime, justice and social democracy*, 9(1), 42-67.
- D'Ignazio, C. y Klein, L. F. (2020). *Data feminism*. MIT Press.
- D'Ignazio, C., Val, H. S., Fumega, S., Suresh, H. y Cruxên, I. (2020). *Feminicide y machine learning: detecting gender-based violence to strengthen civil sector activism*. Disponible en: <<http://www.kanarinka.com/wp-content/uploads/2021/01/DIgnazio-et-al.-2020-Feminicide-Machine-Learning-Detecting-Gender-ba.pdf>>.
- D'Ignazio, C., Cruxên, I., Val, H. S., Cuba, A. M., García-Montes, M., Fumega, S., So, W. et al. (2022). «Feminicide and counterdata production: Activist efforts to monitor and challenge gender-related violence». *Patterns*, 3(7). Disponible en: <<https://doi.org/10.1016/j.patter.2022.100530>>.
- Datasketch. *Flujograma*. Disponible en: <<https://datasketch.github.io/ilda-flujograma/>>. Acceso el: 12 de agosto de 2021.
- Datasketch. *Trivia*. Disponible en <<https://datasketch.github.io/ilda-trivia/>>. Acceso el: 12 de agosto de 2021.
- Fagerlund, M. (2021). «Gender and police response to domestic violence». *Police Practice and Research*, 22(1), 90-108.
- Freire P. (1974). *Education for critical consciousness*. Disponible en:<<https://www.bloomsbury.com/uk/education-for-critical-consciousness-9781780937816/>>.
- Fumega, S. (2021). «Data against Feminicide». *Feminist AI*. <A+> Alliance. <<https://feministai.pubpub.org/pub/data-against-feminicide>>.
- Fumega, S. y Cervantes, M. (2023). «Latin American Standardisation of Data on Feminicide». En Dawson, M. y Mobayed Vega, S. (eds.), *The Routledge International Handbook of Femicide and Feminicide*. Taylor & Francis Limited. Chap-

ter 47. <<https://www.routledge.com/The-Routledge-International-Handbook-on-Femicide-and-Femicide/Dawson-Vega/p/book/9781032064390>>.

Fumega, S. y Fallas, H. (2023). *Feminicidio en América Latina y el Caribe: una ruta hacia la estandarización de los datos: casos de estudio: Ecuador, Honduras, Jamaica, Panamá y Paraguay*. Nota Técnica N.º IDB-TN-2635. Banco Interamericano de Desarrollo. <<https://publications.iadb.org/es/feminicidio-en-america-latina-y-el-caribe-una-ruta-hacia-la-estandarizacion-de-los-datos-casos-de>>.

Fumega, S., Rodríguez, G. y Scrollini, F. (2017). «Datos, Género y Seguridad». *Policy Brief*. ILDA.

Fumega, S., Rodríguez, G. y Scrollini, F. (2018). *Nuevos Estándares para la Publicación de Datos de Justicia y Violencia de Género in Justicia Abierta: aportes para una agenda en construcción*, Biblioteca Digital. <<http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1818>>.

Fumega, S. (2019). «Guía para protocolizar procesos de identificación de femicidios para su posterior registro». *Zenodo*. <<http://doi.org/10.5281/zenodo.1659629>>.

Hurlbert, M. y Gupta, J. (2015). «The split ladder of participation: A diagnostic, strategic, and evaluation tool to assess when participation is necessary». *Environmental Science & Policy*, 50, 100-113.

Ika, L. A. y Donnelly, J. (2017). «Success conditions for international development capacity building projects». *International Journal of Project Management*, 35(1), 44-63.

Incháustegui Romero, T., Barajas, L. y de la Paz, M. (2012). *Violencia feminicida en México: características, tendencias y nuevas expresiones en las entidades federativas, 1985-2010*. México: LXI Legislatura, Cámara de Diputados.

Michels, A. y De Graaf, L. (2010). «Examining citizen participation: Local participatory policymaking and democracy». *Local Government Studies*, 36(4), 477-491.

Minckas, N., Shannon, G. y Mannell, J. (2020). «The role of participation and community mobilisation in preventing violence against women and girls: a programme review and critique». *Global Health Action*, 13(1), 1775061.

ONU Mujeres (2014). *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*. Panamá: ONU Mujeres/ONU Derechos Humanos.

Organization of American States (1994). *Inter-American Convention on the Prevention, Punishment, and Eradication of Violence against Women* (Convention of Belém do Pará).

Parker, M., Wallerstein, N., Duran, B., Magarati, M., Burgess, E., Sanchez-Youngman, S. y Koegel, P. (2020). «Engage for equity: Development of community-based participatory research tools». *Health Education & Behavior*, 47(3), 359-371.

- Rietbergen-McCracken, J. (2017). *Participatory policymaking*. World Alliance for Citizen Participation.
- Rifkin, S. B. y Kangere, M. (2002). *What is participation? Community-based rehabilitation (CBR) as a participatory strategy in Africa*, 37-49.
- Smutt, M. (2019). *Uso de la evidencia en las políticas públicas de género y seguridad ciudadana*. Reunión de Especialistas en la Medición de Femicidio/Feminicidio en América Latina y el Caribe. PNUD. Infosegura. Santiago de Chile.
- Van Gent, S. (2017). *Beyond buzzwords: What is «Inclusive Development»?*. ASC, Leiden.

DATOS ABIERTOS PARA LA AGENDA CLIMÁTICA REGIONAL: LA EXPERIENCIA DE OPEN DATA CHARTER (ODC)

Natalia Carfi

Directora ejecutiva de Open Data Charter (ODC)

Mercedes de los Santos

Directora de Proyectos en Open Data Charter (ODC)

Renato Berrino

Director de Investigación en Open Data Charter (ODC)

Resumen:

La Carta Internacional de Datos Abiertos (ODC) es una colaboración de más de 170 organizaciones y gobiernos que nace en 2015 alrededor de 7 principios fundacionales. Desde ese momento en adelante, el equipo de la Carta ha avanzado en la promoción de la apertura de datos en países de todo el mundo, colaborando con otras organizaciones de sociedad civil, gobiernos y organizaciones multilaterales.

Este capítulo retoma el trabajo que desde la ODC venimos haciendo en temas de datos abiertos para el cambio climático a lo largo de los años. Gracias a la colaboración con organizaciones como CODE, WRI, FIMA y otras, hemos logrado hacer grandes aportes a la discusión de si los datos abiertos pueden agregar valor a la agenda climática, confirmando que sí. Se enuncian aquí trazos de reportes, implementaciones, explicaciones de las herramientas desarrolladas y conclusiones de algunas investigaciones.

Palabras clave:

Datos abiertos, cambio climático, Gobierno Abierto, América Latina.

DATOS ABIERTOS PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO – EL TRABAJO DE LA OPEN DATA CHARTER (ODC) EN LATINOAMÉRICA

En los últimos años la urgencia y la escala de la urgencia de la crisis del cambio climático ha demostrado que se necesitan si o si respuestas a gran escala y de altos niveles de ambición. Y para poder alcanzar esas respuestas, la colaboración entre los diferentes actores internos de cada Estado, pero también entre Estados es la única vía posible. Para poder generar espacios de colaboración que lleven a propuestas reales e implementables, tener acceso a los datos es crítico. Las respuestas efectivas para luchar contra el cambio climático requieren la recopilación, intercambio y uso de datos. Esto es esencial para promover la coordinación entre distintas dependencias gubernamentales, la inversión en políticas de desarrollo con bajas emisiones de carbono y la interacción entre una amplia gama de actores interesados, con el objetivo de que entiendan las consecuencias del riesgo climático, los impactos que éste puede generar en sectores clave y las oportunidades socioeconómicas que presenta su mitigación.

En colaboración con el *World Resources Institute* (WRI) y sobre la base de las consultas realizadas por el Center for Open Data Enterprise, la Carta Internacional de Datos Abiertos (*Open Data Charter* [ODC], por sus siglas en inglés) viene trabajando en testear si la publicación y reutilización de datos puede contribuir a la toma de decisiones que permita adaptarse o mitigar las consecuencias del cambio climático y también los distintos modelos de gobernanza de datos climáticos. Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Carta Internacional de Datos Abiertos y el World Resources Institute, han desarrollado una herramienta conocida como Guía de Apertura de datos de cambio climático. En la Guía se listan una serie de *datasets* que son considerados de «alto valor» para que los gobiernos nacionales o federales puedan comenzar su política de datos abiertos.

En este capítulo haremos un repaso del trabajo que ODC ha hecho en temas de datos de cambio climático, desde el desarrollo de la Guía hasta dos investigaciones sobre el rol de las organizaciones de datos abiertos en este tema y gobernanza de datos.

EL PROBLEMA

A medida que los países diseñan e implementan políticas y acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático, la producción, divulgación y uso de la información serán esenciales para comprender riesgos, realizar un

seguimiento del progreso, permitir la acción informada y evaluar el impacto en una variedad de sectores. La acción climática efectiva exige una respuesta coordinada y coherente en todas las sociedades, respaldada por el intercambio de datos e información. Si bien los gobiernos nacionales deben desempeñar un papel principal en la respuesta al cambio climático, el Acuerdo de París y el posterior Diálogo de Talanoa han establecido claramente que las contribuciones de los gobiernos subnacionales, el sector privado y la sociedad civil son cruciales para el éxito. Al igual que los gobiernos nacionales producen y a su vez utilizan datos, los agentes no estatales también pueden desempeñar ambos roles. Por lo tanto, existe la necesidad de establecer y perfeccionar políticas, sistemas y procesos para mejorar la producción, el intercambio y la utilización de datos en todos los sectores y por todos los agentes.

La recopilación y el incentivo para acceder a este tipo de información faculta a las ciudades para que creen planes de desarrollo con bajas emisiones de carbono, informen las decisiones de inversión del sector privado, y permite que la sociedad civil participe de manera más efectiva y traduzca los datos a usuarios con menos conocimiento sobre los mismos. Un mejor acceso a la información también puede fomentar una colaboración más sólida en estos sectores. Se basa en un enfoque coherente y coordinado para integrar la acción climática en todo el gobierno e informar el progreso a las partes nacionales interesadas y a la comunidad internacional.

Sin embargo, a menudo encontramos que los datos relacionados con el clima son incompletos, están fragmentados en distintas agencias y no están disponibles en formatos accesibles e interoperables., Y aunque gran parte de la comunidad climática se ha centrado en establecer estándares acordados sobre la presentación de informes en negociaciones internacionales sobre el clima, la capacidad de las partes interesadas nacionales para acceder y comprender estos datos puede permitir una mayor responsabilidad política, y esfuerzos más generalizados hacia nuestras metas climáticas globales.

Incluso cuando reconocen la importancia de hacer accesibles los datos relacionados con el clima, es posible que las agencias gubernamentales no tengan los recursos o la capacidad técnica suficientes para recopilar, organizar y publicar conjuntos de datos. Además, es posible que no entiendan el pedido de varios conjuntos de datos o que no puedan publicarlos debido a mandatos débiles, intereses políticos o incentivos distorsionados. Al mismo tiempo, los optimistas que quieren utilizar datos pueden no saber qué datos existen ni dónde y cómo se puede acceder a ellos. Además, hemos encontrado que los grupos de expertos trabajan predominantemente de manera aislada, cada uno recolectando y organizando sus propios campos de información relacionada

con el clima, exacerbando la carga para que los legisladores desarrollen enfoques integrales para abordar el cambio climático.

Pero además, desde la comunidad de datos abiertos, intentando agregar valor desde nuestro espacio de trabajo, nos fuimos dando cuenta que nos faltaba colaborar con la comunidad temática de cambio climático para poder generar real valor de los datos. A través de una investigación realizada con el apoyo de Luminate, logramos ver una superposición cada vez mayor de dos amplios conjuntos de partes interesadas: i) organizaciones de datos abiertos que están en transición para utilizar datos y su papel para abordar el cambio climático, ii) organizaciones centradas en el medio ambiente y la sostenibilidad con intereses en datos abiertos. ¿Cómo hacemos para poder acercar estas dos comunidades para poder potenciar el trabajo de ambas?

Para ODC trabajar colaborativamente es la única manera de trabajar, pero a veces no es tan fácil generar los espacios y *frameworks* para poder avanzar de esta manera.

LA HISTORIA DE LA GUÍA DE APERTURA DE DATOS PARA LA ACCIÓN CLIMÁTICA

Nuestra serie de Guías de Apertura incluyen herramientas prácticas destinadas a ayudar a los gobiernos y sus asociados a compartir información de áreas temáticas específicas para su uso focalizado, ayudando a incorporar información abierta como un ingrediente central para lograr mejores soluciones a los desafíos políticos más apremiantes de nuestro tiempo.

Las guías están diseñadas para apoyar la acción estratégica, delineando el camino desde la publicación de información hasta su impacto. Identifican conjuntos de datos importantes, estándares comunes que facilitan la interoperabilidad y prácticas que una red creciente de innovadores puede implementar. Las guías son evaluadas por colegas pares y desarrolladas a través de mecanismos colaborativos que involucran a expertos del sector, editores y usuarios de datos. Las guías se basan en pruebas prácticas que se adaptan a las diferentes necesidades y capacidades, y al mismo tiempo recopilan aprendizajes para garantizar que las normas globales puedan aplicarse localmente.

La Guía de Apertura para Acción Climática ofrece una visión general de los tipos de datos relevantes para el clima más importantes y está destinada a ser utilizada por aquellos interesados a nivel nacional en priorizar y publicar los tipos de datos más relevantes en su contexto local.

Es importante tener en cuenta que esta guía no contiene una lista exhaustiva de tipos de datos climáticos a seguir y presentar en informes. Más bien, está destinada a proporcionar un punto de partida para reunir a quienes poseen datos y a sus usuarios potenciales en el gobierno y en la sociedad con el objetivo de identificar, localizar y comenzar a publicar información importante relevante para el clima de maneras que permitan su uso. Los usuarios también deben usar la guía para considerar si, y de qué manera, los esfuerzos sistemáticos de datos abiertos pueden contribuir a la optimización de la información que ya está disponible en el dominio público de alguna forma, pero que no se está utilizando por completo. Los gobiernos aún deben evaluar cómo sus iniciativas de información abierta se alinean con políticas nacionales y normas internacionales de información sobre acción climática y temas relacionados. Esta Guía incluye:

- Una lista de tipos de datos prioritarios y sus principales atributos.
- Una visión general del ecosistema de datos climáticos, para ayudar a los usuarios de esta guía a determinar dónde deben encajar sus iniciativas de datos abiertos.
- Ejemplos de casos de uso.

La guía se basa en las décadas de experiencia del Instituto de Recursos Mundiales (WRI, por sus siglas en inglés) trabajando con colaboradores de todo el mundo en el acceso a información y datos para mejorar la toma de decisiones ambientales. Asimismo, aprovecha la experiencia de otros Centros y Programas del WRI, entre ellos el Programa de Clima, Alimentos, Bosques y Agua, el Centro Ross para Ciudades Sustentables, el Centro Financiero y el Centro de Economía.

Los tipos de datos prioritarios fueron seleccionados por expertos de WRI teniendo en cuenta:

- a) Su valor potencial tanto para actores no gubernamentales como para otros niveles de gobierno.
- b) Su nivel actual y grado de disponibilidad.

Se identificaron otros tipos de datos a través de encuestas y talleres realizados para la GPSDD en Tanzania y Sierra Leona y a través de talleres dirigidos por el Centro para las Iniciativas de Datos Abiertos. También se desarrolló la lista mediante una revisión de una guía y portales de datos abiertos relevantes para el clima existentes (que incluye, por ejemplo, el Centro de Distribución de Datos del IPCC y la revisión de estadísticas relevantes para el clima de la UNSD).

Este trabajo colaborativo comenzó bajo la hipótesis de que existía valor público «bloqueado» en los datos que los gobiernos generan y recopilan con fines de reporte al sistema de seguimiento de Acuerdos de cambio climático. Los gobiernos nacionales recopilan e informan una amplia gama de información relevante para el clima, según lo exige la CMNUCC. Con miras al Acuerdo de París y su artículo 13, que llama a que los gobiernos sean transparentes de formas innovadoras, es que se empezó el trabajo para crear una Guía de Apertura específica para acompañar los procesos nacionales y, gracias al apoyo del BID, testear en dos países: Uruguay y Chile. La primera versión de la Guía de apertura vio la luz en 2018 y cuenta con dos versiones: una «corta» de *datasets* en *Airtable* (<<https://airtable.com/app4UVWqHSLC2Rv1F/shrVSiD-Hm1KbGyC4P/tblStODFqMWN3IpW1>>) y una en *Gitbook* que explica la lógica detrás de la selección de los 72 *datasets* core.

Testeo de la Guía de Apertura de Datos para la Acción Climática en Chile

Entre Mayo del 2019 y Junio del 2020, los socios del proyecto, junto al Ministerio de Medio Ambiente y la División Digital del Gobierno de Chile, comenzaron a trabajar en la implementación de un Plan Piloto de Apertura de Datos Climáticos. El objetivo de esta iniciativa fue elaborar un instrumento que permitiera orientar al gobierno de Chile hacia un mejor acceso y gobernanza de datos basados en la Guía de Apertura de Datos y en las prioridades nacionales, generar un espacio de diálogo, capacitación y colaboración en torno a datos abiertos y testear el documento de Guía.

Siguiendo la metodología de implementación de Guías de Apertura, lo primero que hicimos fue realizar una auditoría de datos, contrastando los *datasets* de la Guía con los datos que el Ministerio de Medio Ambiente generaba o tenía mapeados. Este ejercicio nos permitió tener una fotografía del estado de los datos, su calidad, su accesibilidad, la metadata existente y poder tener un mapeo de todas las instituciones públicas que generaban datos de los resaltados por la Guía.

Para complementar este proceso de auditoría, FIMA, nuestro socio local, realizó entrevistas semi-estructuradas para conocer la gobernanza de datos, la demanda de datos y cuestiones sobre la política de datos desde las perspectivas tanto de Gobierno como de sociedad civil. Para conocer el resultado completo de la Auditoría se puede visitar el reporte (<https://drive.google.com/file/d/1AsbP7MKq5IzSB7HAiys7N4_MRQmKoJD_/view?usp=sharing>) del proyecto, pero a modo general vale la pena resaltar que el 87 % de los *datasets* evaluados tuvieron algún tipo de apertura, lo cual es elevado. Por último,

los conjuntos de datos mejor calificados fueron los Informes Medioambientales Anuales, Información Nacional de superficie sembrada, producción y rendimientos anuales y la Información vinculada a las plantas de tratamientos de aguas servidas.

Luego, en la segunda fase del proyecto, los entes generadores y potenciales usuarios identificaron conjuntamente los problemas comunes en el acceso y publicación de datos y la priorización de datos de la agenda de cambio climático en Chile. Se realizó un taller de discusión ampliado, en donde participaron 31 actores provenientes de diversos sectores (público, privado, académico, etc.). En dicho taller se trabajó en equipos para relevar necesidades y prioridades de datos pero también para generar espacios de discusión entre los distintos actores de la comunidad ambiental.

Con la información recopilada entre las entrevistas, la auditoría de datos y el taller presencial, se pudo realizar una propuesta de Plan de publicación para Chile con especificaciones técnicas sobre apertura de cada uno de los *datasets* recomendados. Todo este trabajo se puede ver en el Reporte final de este trabajo.

Como corolario, se realizó un intercambio presencial entre los equipos de trabajo de Chile y Uruguay en el marco de la celebración del *Open data day* en Uruguay. Allí representantes del equipo de datos abiertos del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia y del Ministerio de Ambiente de Chile fueron recibidos por los equipos de AGESIC y el Ministerio de Ambiente de Uruguay y pudieron también participar en conjunto en la hackathon «Abre-Data» realizada en Montevideo.

Testeo de la Guía de Apertura de Datos para la Acción Climática en Uruguay

En Uruguay el trabajo de corrió al mismo tiempo que el trabajo en Chile pero con otro marco general de trabajo. Desde el año 2016 Uruguay contaba con una Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), creada a través de un proceso participativo liderado por el Sistema de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC). Y ya en 2017 había presentado, en el marco de la COP, su Contribución Determinada a nivel Nacional (NDC, por su sigla en inglés) siguiendo con los lineamientos del Acuerdo de París, documento utilizado en el proceso del piloto por ser un trabajo de priorización de temas para la agenda climática de Uruguay.

Y además, Uruguay en su 4to Plan de Acción Nacional (PAN) ante la Alianza para el Gobierno Abierto presentado en incluyó un compromiso apun-

tado a la publicación, en formato de datos abiertos, de la serie de datos del inventario de gases de efecto invernadero: en el Compromiso 1.3 «Mitigación y adaptación al cambio climático: monitoreo, reporte y verificación de compromisos» donde se leía «diseñar e implementar un Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) para el cumplimiento de las medidas adoptadas en el marco de la Contribución Determinada a Nivel Nacional (en adelante CDN), en el marco de la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC)».

En este marco, el proyecto de testeo cabía como guante a una mano por el *timing* y los múltiples compromisos a nivel internacional sobre el tema. Específicamente se plantearon los siguientes objetivos:

- Promover una coalición nacional de actores que buscan usar datos climáticos para informar sus acciones.
- Apoyar al gobierno de Uruguay para estructurar y publicar conjuntos de datos estandarizados relacionados con el clima, basados en la demanda cumpliendo con el Compromiso del PAN de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).
- Poner a prueba el uso de conjuntos de datos relevantes para la adaptación y mitigación del cambio climático de acuerdo con los desafíos clave para Uruguay.

Siguiendo con la metodología de implementación de las Guías de apertura, primero se procedió a realizar una auditoría de los datos para entender cuáles existían, estabas digitalizados, cuáles abiertos, cuales no, etc. De este ejercicio se pudo tener una foto del estado del Arte con recomendaciones específicas para cada *dataset*. Se hicieron también recomendaciones generales de publicación que pueden ser vistas en el reporte completo (<https://drive.google.com/file/d/18mF5LyM19zv_ABGixZBjY5Vb9B9uRRuo/view?usp=sharing>).

Luego, el 16 de octubre del 2019 se realizó en Montevideo el taller de priorización en el marco de la implementación de la Guía piloto de datos de cambio climático. El Taller tuvo como objetivo presentar dicha Guía con el fin de facilitar la evaluación de información en formato de datos abiertos, así como las necesidades de generación y transparencia de información relevante en el marco de la PNCC y la NDC. La instancia contó con la participación de 39 asistentes provenientes de 17 instituciones públicas u organizaciones no gubernamentales quienes trabajaron divididos en seis grupos diferentes, conformados por representantes de distintas instituciones.

Los principales hallazgos del taller podrían resumirse en: (1) contar con una priorización de los datos de la Guía, (2) identificación de nuevos datos no listados en la Guía, pero importantes para la Política Nacional de Cambio

Climático o la Contribución Determinada a nivel Nacional y, (3) una serie de casos de usos de los datos que sirvieron para poder entender el panorama uruguayo al respecto.

Gracias al mapeo y al taller de priorización es que se pudo crear un plan de publicación para Uruguay, que comenzó a ser implementado aún antes de terminar el proyecto. Dada esta situación, se decidió que el evento correspondiente a la celebración del Día Internacional de los datos abiertos de 2020 fuese una sesión de promoción de reutilización de datos climáticos, que se llamó DataIde (<<https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/noticias/dateidea-cambio-climatico-datos-abiertos>>), evento que fuese referenciado más arriba.

Pero el trabajo con Uruguay no terminó allí, ODC colaboró en una segunda etapa de profundización de la promoción de reutilización.

EJERCICIO DE REUTILIZACIÓN DE DATOS: EL DESAFÍO DE LA INNOVACIÓN

A partir del trabajo de implementación con Uruguay explicado en la sección precedente del capítulo, en 2022, junto a Agesic y el SNRCC y con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, se propuso trabajar en la promoción y reuso de aquellos datos publicados durante la implementación de la Guía de Apertura para la Acción Climática en Uruguay.

Para ello, se diseñó y lanzó el Concurso Datos Climáticos Abiertos (<<https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/DatosClimaticosAbiertos>>), una iniciativa dirigida a ciudadanos, estudiantes, desarrolladores, emprendedores, organizaciones privadas, comunicadores, activistas, investigadores, periodistas y organizaciones de la sociedad civil que pudieran, a través del uso de datos públicos, proponer soluciones innovadoras frente al cambio climático. Las propuestas a presentarse debían ser aplicaciones y/o proyectos de periodismo de datos e investigación en temas relacionados con salud y cambio climático; y zona costera y cambio climático.

Además, con el objetivo de que las propuestas a presentarse estuvieran alineadas con los temas prioritarios para la agenda pública de Uruguay, también se impartieron charlas temáticas (<<https://www.youtube.com/playlist?list=PLb-Pv-U6zDA7C0hLI3-7pkAcnLnNoBE6K>>) que inspiraron y orientaron a los equipos a presentar proyectos con potencial transformador, acordes a la realidad local y estratégicamente relevantes para el país. El propósito de este ejercicio no fue sólo presentar diferentes sectores afectados por el cambio climático, sino proveer información y un breve diagnóstico sobre los temas

seleccionados a nivel nacional, así como el nivel de apertura de los datos. Las charlas realizadas trataron problemáticas referidas a datos abiertos de manera general, salud y cambio climático, la zona costera de Uruguay, emisiones de gases de efecto invernadero y datos de seguimiento de la Contribución Determinada a nivel Nacional en el marco del Acuerdo de París y, por último, sobre el impacto del cambio climático en las mujeres.

Uno de los desafíos principales durante el mes en el que la convocatoria estuvo abierta, fue implementar una estrategia de comunicación efectiva para atraer al público interesado en la temática. El ejercicio de hackáthones es una actividad comúnmente desarrollada para la comunidad de datos abiertos pero esta experiencia era la primera que sumaba a la comunidad interesada en la agenda ambiental. Esto supuso conectar no sólo invitar a quienes generalmente participan de actividades de reutilización, sino también a aliarse con universidades, grupos de activistas, periodistas, estudiantes, investigadores y ciudadanía general a los que le pudiese resultar atractivo trabajar en los dos *hubs* temáticos del Concurso.

Luego de un mes de trabajar en la comunicación, se recibieron un total de 10 propuestas (<https://drive.google.com/drive/folders/1UrBWHTyM3_TVA-F1fwQ-KzBPND4BHxuGA>) enfocadas en el uso de nuevas tecnologías para aprovechar y mejorar los datos publicados en el Portal de Datos Abiertos de Uruguay (<<https://catalogodatos.gub.uy/>>) que fueron defendidas ante un jurado compuesto por el Ministerio de Ambiente, Agesic, el BID y Open Data Charter.

El resultado del concurso fueron cinco proyectos (tres en la categoría desarrollo de proyectos y dos en periodismo de datos), que lograron exitosamente combinar intereses y datos de la comunidad de cambio climático, con los conocimientos de la comunidad de datos para la visualización y análisis de los datos utilizados. A su vez, los seleccionados recibieron un capital semilla para el desarrollo de los proyectos que, a pesar de ser un apoyo solo inicial, permitió a los equipos avanzar en los prototipos y generar un mayor compromiso con los resultados a presentar en la última fase. En la categoría de proyectos de desarrollo los proyectos seleccionados fueron:

- **León Marino**, orientado a la difusión del conocimiento científico sobre el vínculo entre cambio climático y las floraciones de cianobacterias, tanto para el público en general (a través de cómics) como para investigadores (mapeo de *papers*).
- **V.E.R (CEMPRE)**, que buscaba cuantificar la cantidad de residuos generados en los municipios de Montevideo y las tasas de recuperación

de residuos reciclables, asociados a sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

- **Uruguay Agroecológico**, que apuntó a la concientización sobre los métodos de producción de alimentos de la agroecología, promoviendo el consumo de estos productos y vinculando estos métodos a menores emisiones de GEI y uso de agroquímicos.

En la categoría periodismo de datos, los proyectos seleccionados fueron:

- **Tendencias del Cambio Climático en Uruguay** que, reutilizando datos y proyecciones de temperatura, precipitaciones y nivel del mar ilustró en un proyecto de periodismo de datos sobre los posibles escenarios futuros de Uruguay si se continúa con la tendencia presente de altas y bajas de temperatura.
- **Uruguay 2100** que, enfocado en los datos de aumento del nivel del mar y transformación de la línea costera, presentó un proyecto sobre estos efectos en puntos clave de Montevideo, con foco en el impacto en infraestructura y con perspectiva de género y generaciones.

Uno de los hitos más relevantes de este proceso de socialización y reutilización de datos, fue que los proyectos además del capital semilla, recibieron herramientas para fortalecer sus capacidades. A través de dos talleres de *design thinking* se los guió en el proceso de definir el objetivo y *scope* de cada idea en función del tiempo disponible y las habilidades del equipo, así como, a través de alianzas con dos organizaciones internacionales como Open Data Institute y Microsoft, a través de talleres sobre uso y visualización de datos en proyectos de cambio climático. Estas instancias configuraron los proyectos y contribuyeron a que ganaran en factibilidad, relevancia para el contexto del país y mejorarán técnicamente.

A su vez, los equipos participantes no sólo lograron la utilización de datos con fines de concientización y difusión de problemáticas y desafíos asociados al cambio climático, sino que valoraron especialmente los aprendizajes en el trabajo con datos, declarando unánimemente la intención de continuar tanto el desarrollo de los proyectos individuales como la adopción del trabajo con datos a largo plazo.

Luego de tres meses y medio de seguimiento y mentoreo, se seleccionó al proyecto ganador en un evento público en la Torre Ejecutiva de gobierno junto a autoridades de gobierno, sociedad civil y actores de la academia. El ganador fue Uruguay 2100 (<<https://amenazaroboto.com/uruguay2100/montevideo>>), destacándose por su nivel de desarrollo y análisis, así como por su contribución en la generación de una amplia red de contactos y apoyos dentro y fuera del

país. Alineado con las bases y expectativas del concurso, logró conectar comunidades de datos, científicas y periodísticas dentro y fuera del país. En particular, su proyecto sirvió como puntapié inicial para la creación de una vertical de periodismo de datos en el marco de un proyecto previo de los miembros del equipo (Amenaza Roboto), lo que no sólo garantiza su sostenibilidad en el tiempo, sino que lo complementa con otros materiales en desarrollo (texto y *podcasts*). El proyecto además logró varios reconocimientos a nivel internacional y proyecta una larga carrera de crecimiento.

Podemos concluir que el fomento a la reutilización de datos abiertos es parte crítica de cualquier política de datos abiertos y el Concurso de Datos Climáticos Abiertos, además del resultado de los proyectos en sí, no fue la excepción. Por sobre todas las cosas, sumó una etapa que había quedado olvidada más allá del proceso de apertura: la difusión del trabajo, el fomento a nuevos ingresos al portal y la búsqueda constante de innovación en proyectos que usen sus datos. Además, este Concurso logró acercar a las comunidades de datos abiertos y cambio climático, para garantizar que el proceso comenzado en la apertura resultara aún más exitoso. Al mismo tiempo, colaboró para que las áreas de gobiernos involucradas en este proceso acercaran más su agenda a la demanda de datos de los ciudadanos y ciudadanas. Esto último fue clave para que las siguientes acciones en la política de apertura de datos para Uruguay estén en línea con lo que la sociedad reclama.

En términos generales, el Concurso demostró ser una iniciativa práctica para disparar conversaciones internas entre agencias gubernamentales y con el ecosistema más amplio sobre datos abiertos, sus reutilizadores y los expertos e interesados en el cambio climático. A través de este ejercicio es que esta agenda ha logrado avanzar y se han hecho conexiones entre áreas de gobierno que hasta este momento tenían encuentros más esporádicos y puntuales. Asimismo, fue un apoyo fundamental para evidenciar que existe un espacio para el crecimiento de las políticas que conecten la emergencia climática con la disponibilidad de datos.

EJEMPLOS REGIONALES E INVESTIGACIONES

Luego de la implementación de la Guía de Apertura en Uruguay y Chile, desde ODC se iniciaron proyectos de investigación para entender mejor la conexión entre datos abiertos e información climática en distintos ámbitos, indicados a continuación.

Gobernanza de datos para la acción climática en América Latina

Por un lado, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), realizamos una investigación para entender e investigar la gobernanza de datos de cambio climático y cuál es su conexión con las políticas de datos abiertos en 6 países de Latinoamérica (Chile, República Dominicana, Uruguay, Panamá, Colombia y Barbados). Buscamos entender cómo están organizadas internamente las distintas dependencias a la hora de generar y reportar los datos que los países necesitan para reportar bajo los mecanismos del Acuerdo de París, Escazú y otros instrumentos internacionales, y cruzar esta información con el estado de sus políticas de datos abiertos.

Tuvimos un enfoque metodológico mixto con investigación de escritorio y entrevistas a equipos gubernamentales para comparar y comprender el valor agregado que la colaboración podría aportar a este tipo de políticas.

El Acuerdo de París, en sus artículos 12 y 13, propone instancias innovadoras de sensibilización, participación ciudadana y acceso a la información, al mismo tiempo que establece el Marco Reforzado de Transparencia. La publicación de la información en formatos abiertos, junto con mecanismos innovadores de participación y reutilización, pueden representar una vía ideal para cumplir con los objetivos del Acuerdo. Es de suma importancia reforzar y consolidar los esfuerzos de los países en materia de reporte de datos, y apoyarlos en la gobernanza requerida para fortalecer los mecanismos de reporte y las condiciones habilitantes para llevar a cabo procesos transparentes.

En el análisis hemos encontrado buenos ejemplos de sinergias entre las áreas de ambiente y datos abiertos. Chile, por ejemplo. El portal de datos abiertos¹ del país publica 89 conjuntos de datos en formato abierto de la materia, incluidas leyes, datos meteorológicos y declaraciones de impacto ambiental, entre otros. Como recursos adicionales, el portal contiene destacadas iniciativas en las que se publican visualizaciones de datos centradas en un tema concreto. Tal es el caso del portal «Energía Abierta»². También hay visualizaciones y otros esfuerzos del Gobierno para facilitar la información. El portal de transparencia activa del Ministerio de Medio Ambiente³ contiene información y visualizaciones sobre la evolución de la calidad del aire, las mediciones de emisiones atmosféricas y el seguimiento de variables meteorológicas, entre otros aspectos.

¹ <<https://datos.gob.cl/>>.

² <<http://energiaabierta.cl/>>.

³ <<https://mma.gob.cl/gobierno-transparente/>>.

El caso de Uruguay⁴ es un buen ejemplo de colaboración y sinergia positiva para garantizar que la información climática esté disponible en formatos abiertos. El Ministerio de Medio Ambiente ha trabajado junto con el área de datos de AGESIC (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento), implementando la Guía de Apertura de Datos para Avanzar en la Acción Climática, para hacer que la información relacionada con la acción contra el cambio climático esté disponible en formato abierto. No sólo se abrieron 30 nuevos conjuntos de datos en el catálogo de datos sobre cambio climático⁵, sino que también se promueve la reutilización de estos datos a través de dos Desafíos⁶ de Datos Abiertos para la Acción Climática en los que organizaciones, estudiantes, activistas y otros presentaron proyectos basados en los datos publicados por el Ministerio de Medio Ambiente, trabajando de forma colaborativa en soluciones a retos públicos. Además, gracias a la apertura de datos, el Gobierno ha generado el «Visualizador de avances de la Contribución Determinada a Nivel Nacional y otros indicadores relacionados»⁷, donde los ciudadanos pueden consultar los objetivos y grados de avance. Esta herramienta también es utilizada por la propia administración pública para monitorizar los avances y generar políticas públicas basadas en evidencias.

Investigamos también iniciativas de otros países que han utilizado la apertura de datos para generar herramientas innovadoras de seguimiento. Colombia⁸ y Panamá⁹, por ejemplo, han construido Sistemas de Información Ambiental. Los mismos presentan un conjunto de actores, políticas, procesos, y tecnologías involucradas en la gestión de información ambiental del país, para facilitar la generación de conocimiento, la toma de decisiones, la educación y la participación social para el desarrollo sostenible. Ambos países también han generado plataformas que reúnen información de transparencia, como la de Panamá¹⁰, o la plataforma de Colombia que reúne todos los datos y elementos de la Estrategia Climática a Largo Plazo¹¹.

El informe de investigación cuenta con diversos hallazgos comparados, lecciones y recomendaciones que pueden ser consultadas en profundidad, pero las siguientes ideas nos parecen especialmente interesantes para destacar aquí:

⁴ <<https://medium.com/opendatacharter/opening-data-on-climate-change-in-uruguay-2c1264a8bac6>>.

⁵ <<https://catalogodatos.gub.uy/dataset?q=cambio+climatico>>.

⁶ <<https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/DatosClimaticosAbiertos>>.

⁷ <https://visualizador.gobiernoabierto.gub.uy/visualizador/api/repos/%3Apublic%3Aorganismos%3AAmbiente%3Avisualizador_cdn.wcdf/generatedContent>.

⁸ <<http://www.siac.gov.co/>>.

⁹ <<https://www.sinia.gob.pa/>>.

¹⁰ <<https://transparencia-climatica.miambiente.gob.pa/>>.

¹¹ <<https://e2050colombia.com/>>.

- Hay un valor público bloqueado porque los datos que los gobiernos generan para los reportes internacionales de información sobre el cambio climático no se están abriendo. Estos esfuerzos por cumplir con las obligaciones internacionales de cambio climático muchas veces se reportan en PDF cerrados, e incluso no son accesibles en páginas gubernamentales sino únicamente en el repositorio de Naciones Unidas. Abrir esta información como dato abierto genera valor para la ciudadanía y para la propia administración.
- La apertura puede ayudar dentro de las instituciones públicas, reduciendo los costos y el tiempo necesarios para generar informes de acuerdo con las obligaciones internacionales y tomar decisiones de política pública basadas en evidencia. Para los ciudadanos, mejora la rendición de cuentas y el seguimiento, y permite que los usuarios agreguen valor a los datos a través de la reutilización.
- En aquellos países donde colaboran el equipo de cambio climático y el equipo de datos abiertos se observan mejores políticas de transparencia de acuerdo con los acuerdos internacionales.
- En el marco de la agenda de cambio climático, las oportunidades que brinda un sistema de recolección, monitoreo, reporte y verificación de datos es clave para poder cumplir con el marco de transparencia reforzado (ETF, por sus siglas en inglés), así como permite acceder a instrumentos innovadores de financiamiento.
- La estandarización para poder propiciar el intercambio y la interoperabilidad de datos es clave. Sería ideal avanzar en estándares de manera regional.

En la actualidad nos encontramos expandiendo esta metodología de investigación para entender el vínculo entre datos y otros Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), relacionados con género y salud.

Oportunidades de colaboración focalizada: la comunidad de datos abiertos y el cambio climático

La segunda investigación para entender la conexión entre datos abiertos y cambio climático estuvo orientada a entender tal relación desde la perspectiva de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Con el apoyo de Luminare, llevamos a cabo un proyecto de investigación¹² para comprender cómo las organizaciones mundiales de datos abiertos intentan conectar en el debate sobre el cambio climático. El objetivo era reunir a las partes interesadas para discutir y entender por qué los datos abiertos para la acción climática son importantes y cómo la comunidad de datos abiertos puede ayudar a la comunidad de cambio climático en su agenda estratégica.

De la revisión de bibliografía, así como de las entrevistas con representantes de organizaciones, se desprende un cierto consenso sobre los posibles desafíos que pueden agruparse en los siguientes cinco grandes temas: 1) capacidad de los usuarios para comprender y analizar los datos climáticos; 2) comunicación de los datos; 3) normalización e interoperabilidad de los datos; 4) propiedad de los datos; y 5) incorporación de nuevos grupos que pueden innovar con los datos climáticos.

Los datos accesibles y utilizables son fundamentales para hacer frente a la crisis climática y, aunque existen lagunas en el conocimiento, la forma en que se reutilizan los datos y la frecuencia con que se hace, depende de quién pueda participar en el proceso. A partir de la información recopilada en el informe, algunas de las recomendaciones y principales conclusiones pueden organizarse en los siguientes aspectos esenciales para avanzar en la motivación de los esfuerzos de colaboración entre las comunidades de datos abiertos y las iniciativas de acción por el clima:

- **Aprendizaje y formación**, en relación con el tema sobre la capacidad de los usuarios para comprender y analizar los datos climáticos. Para reducir las lagunas de conocimiento sobre los datos disponibles, dónde encontrarlos y cómo utilizarlos, es fundamental fomentar la alfabetización en materia de datos climáticos.
- Del análisis de la normalización e interoperabilidad de los datos y de la propiedad de estos se desprende que es necesario un trabajo más técnico. Por ejemplo, el desarrollo de **estándares internacionales y regionales** para el intercambio de datos sobre el clima está apenas en sus fases iniciales, y es necesario seguir investigando sobre terminología, metodologías y otras cuestiones de interoperabilidad para garantizar la seguridad de los reportes por parte de todos los involucrados.
- Asimismo, es necesario **evaluar las demandas y necesidades de las organizaciones** sectoriales de datos en lo que respecta a la protección de la privacidad, la soberanía y la seguridad nacional, los formatos,

¹² <<https://opendatacharter.net/the-open-data-community-and-climate-report/>>.

la calidad, las fuentes y otros ámbitos técnicos que aún no están claros en muchos subsectores de los datos climáticos.

- **Nuevas oportunidades para que los financiadores** inviertan en iniciativas que trabajen con datos climáticos, especialmente en el desarrollo de iniciativas tanto de compromiso gubernamental como de comunicación de datos climáticos que incluyan a nuevas partes interesadas (como se menciona en los actores a lo largo de la cadena de valor de los datos para la acción climática) que trabajan con organizaciones de base y sectores que también pueden contribuir a los datos climáticos abiertos, como los académicos y el sector privado.
- El sector privado debe participar en la apertura de los datos sobre el clima. **La producción e intercambio de datos de las industrias privadas** avanza lentamente, dado que los grandes contaminadores tienen acceso a la información relacionada con el cambio climático, es necesaria una transparencia y responsabilidad que vaya más allá de la mera notificación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Además de la notificación de las emisiones de GEI, es prioritario generar estrategias de vinculación para normalizar e incluir los datos pertinentes generados por el sector privado en los planes de apertura. Podemos dar seguimiento a estos hallazgos y reflexiones tratando de entender el valor añadido que una diversidad de actores puede generar para producir nuevos servicios y productos. Para ello, necesitamos entender cómo debería ser un modelo de gobernanza dinámico que consiga involucrar a una diversidad de actores de diferentes sectores en los procesos de producción y uso de datos climáticos, especialmente en la generación de datos del sector privado.
- La inclusión de **comunidades marginadas y en situación de vulnerabilidad**, nuevos grupos que puedan innovar con datos climáticos y la creación de redes son necesarias para la acción climática. Una inquietud común es identificar las lagunas y necesidades sobre el terreno y reunir recursos. Otra es cómo pueden recopilar estudios de casos y lecciones aprendidas para compartirlos a través de las redes. Además, las organizaciones del Sur Global deben ser incluidas en las agendas globales como prioridad en los próximos años, dado que se necesita confianza en aquellas regiones que no están preparadas para la adaptación al cambio climático.
- Las iniciativas políticas y de promoción necesitan **estrategias y herramientas de comunicación** para el uso de datos abiertos en la acción por el clima. Por ejemplo, aprovechar las herramientas de medición de datos abiertos para informar sobre los avances y exigir responsa-

bilidades a los gobiernos (para incluir un enfoque en la política), así como nuevas iniciativas de gobernanza de datos que incluyan al sector privado, pueden ser iniciativas para promover más la defensa y la política para la acción climática.

IDEAS FINALES

Desde ODC venimos trabajando el tema de manera colaborativa desde 2017/18 y somos muy conscientes de que todavía queda mucho por hacer. Los datos abiertos definitivamente tienen un valor para agregar a la agenda climática pero mayores esfuerzos son necesarios para poder generar mayores sinergias y colaboraciones entre países. Aún con los datos, los esfuerzos de las políticas públicas muchas veces son sobrepasados por la inmensidad del problema al cual nos enfrentamos. Sin embargo, desde ODC seguimos sumando esfuerzos y avanzado con esta agenda, dando consejo basado en evidencia, demostrando cómo los datos climáticos tienen valor para campañas de *advocacy*, de comunicación, para el diseño de políticas públicas y, en última instancia, para mejorar la vida de todos y todas. Una nueva puerta se abre en la región gracias al Acuerdo de Escazú y desde ODC ya estamos diseñando ideas para acompañar las implementaciones este acuerdo desde el lado de la transparencia y apertura.

MÁS ALLÁ DE LA APERTURA GUBERNAMENTAL: PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO DE LA ALFABETIZACIÓN EN DATOS EN OGP

Javiera Atenas

Profesora Asociada en mejora del aprendizaje y la enseñanza universitaria
en la Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades
de la Universidad de Suffolk, Reino Unido

Álvaro V. Ramírez-Alujas

Cofundador e investigador principal del Grupo de Investigación en Gobierno,
Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)
y coordinador de OpenGov Lab

Juan Pane

Director de Innovación en el Centro de Desarrollo Sostenible en Paraguay
y profesor de Ciencias de la Computación en la Facultad Politécnica
de la Universidad Nacional de Asunción (Paraguay)

Resumen:

Desde el lanzamiento de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership* – OGP) en 2011, se han desarrollado enfoques y modelos que promueven la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación en más de 77 países. En este marco, es crucial analizar el impacto de los compromisos relacionados con la educación y la participación, así como su capacidad para fortalecer la ciudadanía activa y la colaboración en el gobierno abierto. También se evalúa si estas iniciativas han mejorado el desarrollo de habilidades en el análisis y gestión de datos, como el open data y el *big data*. Este análisis se enfoca en cómo estos esfuerzos contribuyen a la educación cívica y la construcción de ciudadanía, impactando la justicia social, la inclusión y el bien común. El estudio revisa más de 2800 compromisos nacionales de los países miembros de la OGP, especialmente aquellos que impulsan una ciudadanía activa y colaborativa mediante el uso y análisis de datos. Al categorizar y analizar estos compromisos, se identifican enfoques prioritarios, brechas y desafíos para fortalecer las estrategias de gobierno abierto. El objetivo es valorar cómo estas estrategias contribuyen a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), impulsando una mejora integral en la apertura gubernamental y su impacto en la sociedad.

Palabras clave:

Alfabetización en datos, Alianza para el Gobierno Abierto, Datos abiertos, Gobierno Abierto, Educación.

INTRODUCCIÓN

La alfabetización en datos se puede entender como la comprensión de los datos incluyen diferentes tipos de competencia según el nivel educativo de los usuarios de los datos, que incluye elementos pensamiento crítico, análisis de datos, curación de datos, gestión de información de datos, minería de datos, visualización de datos, habilidades de investigación y habilidades estadísticas (Atenas, Havemann y Priego, 2015; Zubiaga y Mac Namee, 2016). Estas alfabetizaciones se entienden también como las competencias relacionadas con la adquisición, evaluación, manejo, análisis e interpretación que se encuentran fuera del alcance de competencias estadísticas (Prado y Marzal, 2013).

El concepto de alfabetización en datos, se define como el conjunto de competencias para usar y producir datos de manera crítica, incluye habilidades de lectura de datos para comprender cómo se producen los datos, habilidades de procesamiento de datos, aplicando herramientas computacionales y estadísticas para transformar datos, comunicación de datos entendidas como habilidades para combinar tipos de datos y herramientas de comunicación y habilidades de producción de datos, incluyendo el profundizar todos los elementos dentro de la lectura de datos (Tygel y Kirsch, 2016) y como la capacidad de comprometerse críticamente con la datificación reflexionando sobre las implicaciones sociales del procesamiento de datos e implementando esta comprensión en la práctica (Brand y Sander, 2020), mediante la incorporación sistemática en los programas de desarrollo de capacidades con dimensiones críticas, éticas y políticas de los datos y la datificación de la sociedad (Atenas, Havemann y Timmermann, 2023).

Consideramos que la alfabetización crítica en datos, desde un punto de vista de formación ciudadana debe abordar una visión amplia de los datos como conjuntos sociales y técnicos, que incluyen todos los aparatos y elementos tecnológicos, políticos, sociales y económicos que constituyen y enmarcan la producción y uso de datos que comprende la necesidad de incluir a aquellos grupos más desfavorecidos en las actividades cotidianas de la sociedad mejorando y apoyando habilidades y conocimientos específicos de datos (Kitchin y Lauriault, 2014), ya que como argumentan Špiranec *et al.* (2019) la alfabetización en datos se relaciona con el propósito de promover la justicia social y el bien público, comprender las relaciones de poder y las asimetrías de poder, así como reducir las desigualdades sociales, económicas, políticas y de otro tipo.

La alfabetización crítica en datos desempeña un papel fundamental en la configuración del panorama de la participación cívica y la democracia, especialmente en el contexto de los países que participan en la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). En una sociedad definida por la rápida proliferación de información y la creciente digitalización y dataficación de las actividades gubernamentales, la capacidad de comprender, analizar y evaluar críticamente los datos es una habilidad esencial tanto para la ciudadanía como para los gobiernos.

En este capítulo, como los países miembros de OGP aspiran a desarrollar la participación ciudadana a través de programas y compromisos la alfabetización en datos y la alfabetización crítica en datos críticos en los compromisos y planes de acción nacionales para mejorar y empoderar a la ciudadanía para participar en los procesos democráticos dentro del marco de la OGP, mediante una revisión del estado del arte en temas de participación ciudadana y procesos de gobierno y democracia con foco en el rol de los datos y sobre todo los datos abiertos mediante la revisión y análisis de más de 2800 compromisos en los últimos 10 años.

OGP es una iniciativa global que reúne a gobiernos y organizaciones de la sociedad civil para promover la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en el funcionamiento de los gobiernos. Su objetivo es mejorar los principios de apertura e inclusión en las prácticas gubernamentales y la toma de decisiones. A medida que los países miembros de OGP se comprometen a fomentar una gobernanza más transparente y responsable, la alfabetización en datos emerge como un eje que permite a la ciudadanía participar significativamente en estos procesos, ya que una ciudadanía alfabetizada en datos puede participar activamente en el discurso público, examinar las acciones gubernamentales y abogar por políticas que se alineen con sus valores y prioridades.

La alfabetización crítica en datos lleva la alfabetización en datos un paso más allá al alentar a la ciudadanía a hacer preguntas sobre las fuentes de datos, los sesgos y los posibles usos indebidos. Dotando a las personas de las habilidades necesarias para evaluar la credibilidad y confiabilidad de los datos y para reconocer cuándo los datos están siendo manipulados con fines políticos u otros fines nefastos. En el contexto de los países miembros de OGP, la alfabetización crítica en datos es indispensable para garantizar que los datos gubernamentales no solo sean accesibles sino también confiables, y que sirvan como base para la formulación de políticas basadas en evidencia y la rendición de cuentas democrática.

Nuestro objetivo es presentar una discusión sobre los enfoques centrales para la participación pública, con el objetivo de comprender cómo los países

están fomentando y articulando programas para la participación ciudadana con enfoque en datos, para proporcionar recomendaciones para el desarrollo de programas que puedan ser adoptados por quienes formulan políticas públicas de participación ciudadana, incluyendo programas de educación cívica y de formación comunitaria para la democracia al diseñar planes de acción nacionales.

CONTEXTO

A medida que los gobiernos se esfuerzan por ser más transparentes y responsables, la ciudadanía debe estar mejor equipada para participar significativamente en los procesos democráticos, exigir responsabilidades y participar activamente de la formulación de políticas que reflejen sus intereses y valores, por lo que estas alfabetizaciones sirven como pilares esenciales de una ciudadanía informada y empoderada, vital para el éxito de una gobernanza abierta y democrática (Baack, 2015)

Comprendemos al gobierno abierto como un conjunto de políticas públicas orientadas a la mejora de prácticas gubernamentales que contienen tres pilares conceptuales: Transparencia, Participación y Colaboración, pero para hacer efectivos estos tres pilares, es necesario que los países que se comprometen a abrir sus modelos de gobierno e involucrar a la ciudadanía y la sociedad civil en estos procesos (Atenas *et al.*, 2019).

Tabla 1. **Pilares fundamentales del gobierno abierto**

Pilar conceptual	Aplicación en la gestión	Rol social y cívico
Transparencia	Acceso a la información pública y apertura de datos públicos	Ejercer control social (<i>accountability</i>) y reutilización de información pública para promover innovación y desarrollo económico
Participación	Plataformas y mecanismos de diseño e implementación de políticas públicas integrando actores sociales	Incidencia directa de la ciudadanía en la toma de decisiones gubernamentales
Colaboración	Generación de espacios de interacción e innovación dentro del estado, y entre el estado la sociedad civil y actores privados	Codiseño de soluciones y herramientas que generen valor público

Fuente: Atenas *et al.*, 2019.

En el contexto de gobierno abierto, la transparencia se posiciona como la condición para comenzar un proceso de diálogo constructivo entre la ciudadanía y las instituciones gubernamentales. Sin instituciones transparentes la rendición de cuentas es de baja calidad y el escrutinio público se hace imposible. Esta ponderación sobre la importancia de la transparencia en las políticas de apertura genera muchas veces, de forma equivocada, la impresión de que apertura es igual a transparencia. La transparencia es condición necesaria para la implementación de políticas de apertura, pero no suficiente.

La apertura implica participación, en términos amplios, pero también concretos. Presupuestos participativos, procesos de cocreación de políticas públicas, espacios de debates y audiencias públicas, plataformas de iniciativas ciudadanas. Algunos de estos planteos se potencian con la incorporación de tecnologías que facilitan la participación remota y reduciendo las brechas de acceso a las instituciones públicas. Otros tienen una componente analógica tan antigua como el concepto de la democracia. La participación eleva la calidad de nuestras democracias e incorpora recursos, que en muchos casos están dispersos en sus propias comunidades, a las discusiones públicas con el fin de mejorar el rendimiento de las instituciones.

La colaboración aspira a incorporar la ciudadanía de forma activa en los procesos de la política pública, se hace un hincapié muy fuerte en romper la lógica vertical de la administración pública fomentando la colaboración inter e intragubernamental. Los organismos públicos no son estamentos aislados, sino que integran el sistema de la administración pública en diferentes sentidos. Este pilar apunta hacia la mejora de los servicios públicos, la reducción concreta de duplicidad de tareas en las instituciones públicas, y en términos sintéticos una mejora de la eficiencia de la administración pública en general.

Un elemento transversal a estos tres pilares fundamentales son los datos de gobierno abierto, los cuales son parte de un ecosistema complejo, el de los Datos Abiertos. Más allá de que en general se utilizan ambos términos de forma equivalente, hay que reconocer que los Datos Abiertos pueden tener diversos orígenes, sin embargo, en el caso de los gobiernos estos datos agregan valor para sustentar el desarrollo de políticas públicas.

Beth Noveck (2012), plantea que la apertura de datos se convierte en la base de la innovación pública fundamentalmente porque estos datos sirven como canal de vinculación con agentes privados y públicos para integrarlos en la resolución de problemas complejos dentro de las esferas gubernamentales. Esta tendencia de liberar datos de gobiernos locales, regionales y nacionales le permite a la ciudadanía en su conjunto, ya sea desde los individuos, desde organizaciones privadas, o desde el mismo sector público, incurrir en

su reutilización para la generación de nuevos productos e iniciativas (Kulk y Loenen, 2012).

Sin embargo, y más allá de la apertura, debemos considerar que vivimos en una sociedad «dataficada» donde todo se transcribe en datos, se cuantifica y se analiza (Schäfer y Van Es, 2017), desde el nacimiento hasta la muerte, prácticamente todo lo que hacemos deja un rastro digital, llamado dato. Estos datos pueden utilizarse para usos políticos o comerciales, para influir en nuestras percepciones y decisiones, mientras la mayoría de las personas ni siquiera son conscientes de los procesos de recopilación y análisis de datos y de las implicaciones que esto puede tener en los procesos de gobierno.

Uno de los principales desafíos educativos de la sociedad dataficada desarrollar programas de alfabetización en datos para disminuir la división entre grupos privilegiados y desfavorecidos (Johnson, 2014), ya que actualmente ciertos grupos de personas están capacitados en datos, teniendo las condiciones de participar e incluso convertirse en tomadores de decisiones mientras que otros colectivos pueden ser considerados como analfabetos en este tema, y por lo tanto, estarán quedando marginados de las discusiones centradas en datos, inclusive aquellas sobre sus mismas comunidades, por lo que se les limita a ser considerados datos en sí mismos, que deben ser estudiados por otros y tratados como objetos de estudio en vez de participantes activos de la sociedad (Atenas, Havemann, Timmermann, 2020) y tales desigualdades conducen a una representación y participación desigual, lo contradice los principios de la democracia.

Ya que los datos publicados por los gobiernos se consideran propiedad pública y, por lo tanto, deben ser accesibles abiertamente para discusiones y consultas públicas y permitir una participación significativa. Las personas tienen que ser y estar empoderadas para proponer, modificar y cancelar propuestas (Solum, 2004) en espacios o arenas que fomenten una participación activa. Sin embargo, las herramientas (tanto técnicas como intelectuales) necesarias para descubrir, interrogar e interpretar conjuntos de datos abiertos no están distribuidas de manera amplia ni equitativa en toda la sociedad.

METODOLOGÍA

Para entender hasta qué punto las personas están participando en la sociedad dataficada a través de los principios de gobierno abierto, para este capítulo revisamos más de 2.800 compromisos nacionales de los últimos 10 años, así como la literatura académica y una serie de estudios sobre gobernanza de la

participación, alfabetización de datos y ciudadanía para diseñar un marco para promover y mejorar la participación ciudadana a través de la formación crítica en datos.

Los datos fueron recuperados a través del explorador OGP, limpiados y organizados, y luego, cada uno de los compromisos fue revisado y clasificado bajo el Espectro de Participación Pública desarrollado por la Asociación Internacional de Participación Pública (IAP2) para entender el nivel de participación pública en los procesos de planificación y toma de decisiones, y determinar cuánta influencia tienen las personas en estos procesos, agrupándolos en los cinco niveles de participación pública —Informar; Consultar; Involucrar; Colaborar y Empoderar— desde una baja participación, donde las personas simplemente son informadas sobre los problemas relevantes y las soluciones alternativas (en sitios web, por ejemplo), hasta una alta, donde están empoderadas para tomar la decisión informada sobre el tema en cuestión (es decir, a través de asambleas ciudadanos o referendos) (Francoli, Ostling y Steibel, 2015).

Definiendo la participación

El acceso a la información pública, que da cuenta también de los datos, es de vital importancia para la participación, por lo que los gobiernos nacionales y locales deben habilitar canales de divulgación para fomentar la participación, independientemente del nivel de alfabetización de las personas, haciendo esfuerzos para incluir a aquellos que normalmente están marginados de participar en las decisiones políticas (Johnson, 2013).

En el artículo datos abiertos, democracia y reforma del sector público, Davies (2010) se basa en el modelo de Hood y Margetts (2007), quienes sostienen que los gobiernos operan a través de dos conjuntos de agentes: detectores y efectores. Los detectores recopilan información (datos) de los individuos y la sociedad, y los efectores buscan influir en ellos. También se debe entender que los medios de comunicación desempeñan funciones tanto de detección como de efecto en la sociedad. Como ciudadanía, para comprender cómo los gobiernos y los medios afectan e intentan manipular nuestros hábitos, conducta, opiniones y relaciones políticas, debemos desarrollar capacidades para comprender cómo se utilizan y representan los datos, para racionalizar y cuestionar cómo se representa la información en para tomar decisiones informadas.

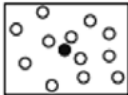
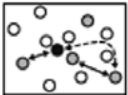
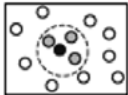
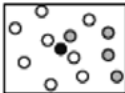
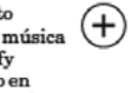
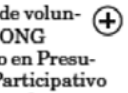
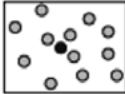
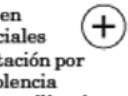
La participación pública puede entenderse como un proceso bidireccional de comunicación y colaboración para la resolución de problemas y la toma de decisiones (Nabatchi, 2012; Piqueiras, Canel y Luoma-Aho, 2020). Para fomentar la participación, algunos países solicitan aportes públicos, deliberación y diálogo, principalmente en ámbitos que se consideran riesgosos, contrarrestando las presiones y el lobby de los partidos políticos, los medios de comunicación y la industria (Innes y Booher, 2000). La participación proporciona una ventaja epistémica, ya que permite identificar una gama más amplia de problemas e incluir aportes más diversos, y les da a las personas control sobre su futuro, algo que muchos valoran en sí mismo (Anderson, 2009; Timmermann, 2019).

Las consultas públicas y los espacios de participación deben estar en el centro de las sociedades abiertas y pluralistas, como se refleja en la Convención de Aarhus, que afirmó que la participación y la apertura en la formulación de políticas son necesarias para el desarrollo sostenible, ya que la participación cívica es esencial para fomentar la ciudadanía. Esto significa que la participación tiene un valor tanto instrumental como intrínseco.

Por lo que, para mantener el control democrático, es importante que la ciudadanía tome conciencia de que los agentes detectores y efectores pueden intentar controlar e influir en su capacidad para influir en la situación o el proceso participativo (King, Feltey y Susel, 1998; Rowe y Frewer, 2000; Lowndes, Pratchett y Stoker, 2001; Bucchi y Trench, 2008). Esta influencia debe contrarrestarse y mitigarse continuamente para mantener la legitimidad democrática de las instituciones y los procesos.

La participación, desde una perspectiva personal e individual, puede entenderse en el modelo propuesto por Prieto-Martin y Ramírez-Alujas (2014):

Figura 1. Tipología de actuaciones participativas

		ACTOR		
		INDIVIDUO	RED	GRUPO
		YO "solo"	YO "con otros"	YO "parte de"
"ÁMBITO OBJETIVO " DE INFLUENCIA	INDIVIDUAL [Yo mismo o alguna(s) persona(s) concreta(s)]			
	REDUCIDO o INTERNO (Mi colectivo o un colectivo reducido)			
	AMPLIO o EXTERNO (Mi entorno, un colectivo grande o la "sociedad en general")			

Fuente: Prieto-Martin y Ramírez-Alujas (2014: 71).

Para Davies y Bawa (2012) el gobierno abierto está conceptualmente vinculado a la democracia y se considera un bien intrínseco para los estados modernos. Por lo tanto, para mejorar sus democracias, los países se comprometen a modernizar su gobernanza suscribiéndose a OGP y sus principios. Un Gobierno Abierto se centra en la transparencia y en los aspectos participativos de la gobernanza, para, según Hansson, Belkacem y Ekenberg (2015) sirven fortalecer la democracia a través de una mayor transparencia, participación y colaboración. Estos conceptos son aspectos importantes de la democracia, y para desarrollar estos aspectos democráticos en el entorno interdisciplinario del gobierno abierto, necesitamos una base democrática compartida.

El espectro de la participación pública

Los cinco niveles de participación definidos por la Asociación Internacional de Participación Pública (IAP2) y descritos por Francoli, Ostling y Steibel (2015), se pueden entender de la siguiente manera:

1. **Informar.** Implica una cierta intencionalidad de que el previsto receptor de la información comprenda su contenido.
2. **Consultar.** La idea detrás de la consulta es obtener cierta retroalimentación e implica la voluntad de adaptar los planes de acuerdo con la retroalimentación recibida.
3. **Involucrar.** Existe una ambigüedad sustancial sobre lo que implica «involucrar» a alguien en un proyecto. Esto puede variar desde una solicitud masiva y única de retroalimentación en la etapa de planificación hasta la oportunidad de estar presente y participar en varias etapas, desde la planificación hasta el seguimiento.
4. **Colaborar.** Si bien la colaboración sugiere un mayor nivel de participación, deja abierto el tipo de trabajo que realiza la ciudadanía. En sentido estricto, relegar tareas tediosas predefinidas a ciudadanos voluntarios todavía los convierte en colaboradores. Para mantener la voluntad de colaborar, estos proyectos necesitan una división más justa del trabajo significativo.
5. **Empoderar.** Empoderar es la forma más ambiciosa de fomentar la participación. Implica no sólo el desarrollo de capacidades, sino que también exige ayudar activamente a las personas a superar cualquier obstáculo que puedan encontrar y luchar contra las diferentes formas de discriminación.

Figura 2. Espectro de la participación pública

IAP2 Spectrum of Public Participation



IAP2's Spectrum of Public Participation was designed to assist with the selection of the level of participation that defines the public's role in any public participation process. The Spectrum is used internationally, and it is found in public participation plans around the world.

INCREASING IMPACT ON THE DECISION 					
	INFORM	CONSULT	INVOLVE	COLLABORATE	EMPOWER
PUBLIC PARTICIPATION GOAL	To provide the public with balanced and objective information to assist them in understanding the problem, alternatives, opportunities and/or solutions.	To obtain public feedback on analysis, alternatives and/or decisions.	To work directly with the public throughout the process to ensure that public concerns and aspirations are consistently understood and considered.	To partner with the public in each aspect of the decision including the development of alternatives and the identification of the preferred solution.	To place final decision making in the hands of the public.
PROMISE TO THE PUBLIC	We will keep you informed.	We will keep you informed, listen to and acknowledge concerns and aspirations, and provide feedback on how public input influenced the decision.	We will work with you to ensure that your concerns and aspirations are directly reflected in the alternatives developed and provide feedback on how public input influenced the decision.	We will look to you for advice and innovation in formulating solutions and incorporate your advice and recommendations into the decisions to the maximum extent possible.	We will implement what you decide.

© IAP2 International Federation 2018. All rights reserved. 20181112_v1

© IAP2 International Federation 2018. All rights reserved. 20181112_v1

Fuente: IAP2.

Los países que se comprometen a abrir datos e información no sólo deben fomentar una mejor gobernanza, sino que deben permitir una mayor participación ciudadana, mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, ya que la participación requiere incentivos para hacer uso y aprovechar los Datos Abiertos y también el desarrollo de capacidades, con el objetivo de apoyar la participación pública (Janssen, Charalabidis y Zuiderwijk, 2012; Gonzalez-Zapata y Heeks, 2015; Vetrò, Canova, Torchiano, Minotas, Iemma y Morando, 2016). En cuanto a Baack (2015), la transparencia creada mediante el intercambio de datos sin procesar debe estar respaldada por un cambio cultural para fomentar diversas formas de participación como se hace en los proyectos de código abierto.

Este cambio cultural puede desencadenarse promoviendo la participación como una cuestión de justicia social y por los beneficios epistémicos de una participación mayor y diversificada. En términos de justicia social, el acceso a los datos y la información, junto con las oportunidades de capacitación para su uso y comprensión, pueden respaldar el derecho a la autodeterminación, el derecho a la participación en la vida cultural y científica y las demandas de la justicia contributiva, al permitir que las personas contribuyan a la sociedad haciendo uso de las habilidades adquiridas (Timmermann, 2018). No brindar a las personas oportunidades para desarrollar habilidades y empoderarlas para influir en las instituciones democráticas puede percibirse como exclusión social (Fraser, 2010), lo que genera descontento e incluso falta de voluntad para cooperar por el bien común. Por el contrario, facilitar la cooperación en proyectos comunes genera cohesión social, mejora la propiedad de las decisiones, aumenta el compromiso a largo plazo y contribuye al bienestar de la comunidad al brindar a las personas un sentido de pertenencia.

En términos de beneficios epistémicos, una participación más amplia y diversificada aumenta la diversidad cognitiva, lo que mejora la capacidad de resolución de problemas, permite la identificación y el reconocimiento de un espectro más amplio de problemas sociales y proporciona soluciones y recomendaciones de políticas que se adaptan mejor a los problemas de las personas, necesitadas o con mayor vulnerabilidad (Anderson, 2006). A medida que aumenta la participación, estas capacidades de resolución de problemas aumentan en precisión, en su capacidad para identificar puntos débiles y oportunidades, y reducen los sesgos, particularmente en contraste con el asesoramiento de expertos individuales (Reiss, 2019). Incluso cuando se alcanza un número elevado de participantes, se debe tener especial cuidado en que el grupo de participación sea representativo de la población y no haga omisiones importantes debido a discapacidades o circunstancias especiales. Nunca ha sido tan fácil evitar la exclusión de personas con restricciones de movilidad permanentes o temporales con las tecnologías de la información actuales. Además, es importante tener en cuenta que una vez establecidas estas estructuras de cooperación, son adecuadas para adaptarse y ampliarse para abordar otros problemas sociales.

Educación cívica para fomentar la participación

La educación cívica puede tener un fuerte impacto en la dinámica democrática; Si bien en la mayoría de las sociedades actuales la ciudadanía existe el derecho al sufragio universal, no debemos olvidar que una ciudadanía sin una formación crítica es propensa a la manipulación por parte de los efectores

políticos y comerciales. Por lo tanto, es necesario educar a las personas sobre la importancia del voto y de los efectos en la sociedad del voto desinformado (Brennan, 2011), y promover el acceso transparente a las agendas políticas, para que la ciudadanía puedan evaluar los niveles de cumplimiento y corrupción de los políticos (Garzón Valdés, 2004; Transparencia Internacional, 2003).

Para Giroux (2010), la educación debe desarrollar y mejorar las habilidades de las personas para reconocer y desafiar las dinámicas de poder (Foucault, 1980), permitiéndoles convertirse en una ciudadanía comprometida que expanda y profundice su participación en la promesa de democracias sustantivas. Para convertirse en ciudadanos activos, las personas deben desarrollar habilidades transversales, que son un conjunto integral de habilidades para vivir y trabajar, como el pensamiento crítico y la información, los datos, los medios y la alfabetización política (UNESCO, 2016; Atenas, Havemann y Priego, 2015; Atenas y Ciociola, 2016).

La educación cívica debe buscar formar ciudadanía que pueda individual o colectivamente, de manera guiada o autodirigida, evaluar la información presentada en fuentes tradicionales y de medios sociales, para tomar decisiones políticamente responsables a través de la comprensión de los procesos democráticos y sociales, analizando la mismas materias primas utilizadas por la sociedad civil, los científicos, la prensa, la industria, el gobierno y las ONG (Kasl *et al.*, 1997; Barron *et al.*, 1998; Hmelo-Silver, 2004; Davies, 2010; Piorun *et al.*, 2012; Atenas, Havemann y Priego, 2015b).

Sin embargo, como señala Johnson (2014), no se puede esperar que los datos abiertos por sí solos promuevan la justicia social, ya que esto implica dos problemas: primero, que se puede marginar a quienes no pueden utilizar los datos de manera efectiva y, segundo, que quienes están marginados se conviertan en objetos de estudio, invisibilizando sus puntos de vista. Por lo tanto, las actividades de participación pública y los programas de educación cívica deben diseñarse para reducir la brecha entre los privilegiados y los marginados, desafiando las hegemonías políticas.

Según Davies (2010) en el futuro habrá una mayor necesidad de capacidad tanto en el Estado como en la sociedad para poder debatir el significado de los datos y encontrar formas responsables de utilizar los datos abiertos en el debate democrático. Si no se aprende a analizar y comprender los datos abiertos y sobre todo los datos de gobierno abierto, la ciudadanía se encontrará en una posición cada vez mayor de desventaja informativa en relación con los actores políticos y comerciales que se aprovechan de estas fuentes. Por lo tanto, es clave garantizar que los países fomenten la participación a través de compromisos en materia de educación para la ciudadanía (Atenas, Havemann y Priego, 2015).

La transparencia y la apertura de datos no aportan valor por sí mismas, sino que tienen un carácter esencialmente instrumental, proporcionando las bases sobre las que establecer la rendición de cuentas, la responsabilidad y la colaboración con todo tipo de actores sociales (Swartz, 2010; Timmermann, 2014). Según Attard, Orlandi, Scerri y Auer (2015) la falta de masa crítica que explote los portales de datos abiertos existentes indica que existe la necesidad de comprender qué factores influyen en la participación en los datos abiertos y el requisito de involucrar a las partes interesadas para que participen y colaboren.

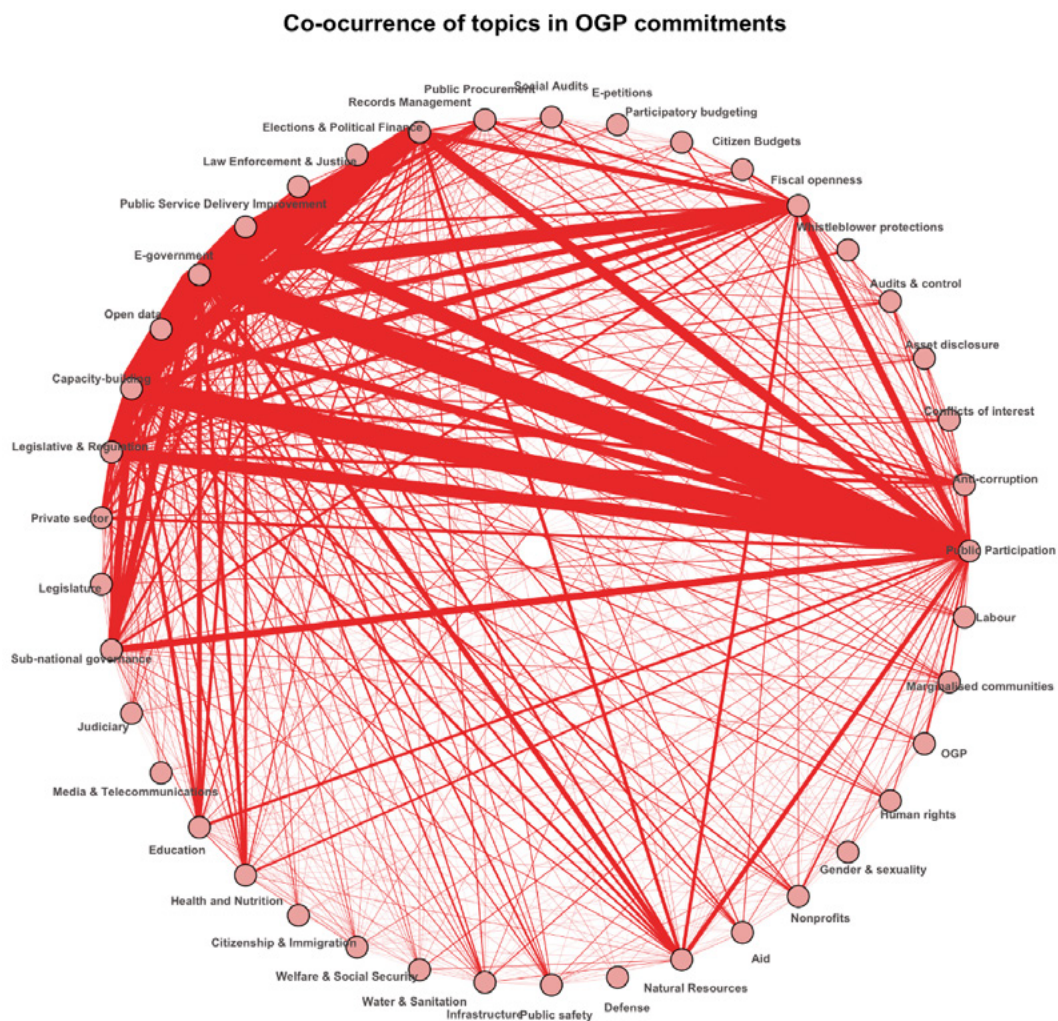
Las democracias sólidas se caracterizan por una ciudadanía capaz de participar en debates públicos y una sociedad civil capaz de defender las instituciones democráticas de la corrupción interna y de la interferencia externa ilegítima. Así, en contraste con lo que muchos defensores de un «Estado mínimo» quisieran establecer, el papel de la educación en las democracias no debe ser sólo el de desarrollar competencias para el mercado laboral. La educación también debe buscar crear una ciudadanía crítica capaz de evaluar la información relacionada con los problemas sociales (Deakin Crick y Joldersma, 2007). Los procesos e instituciones democráticos dependen de una ciudadanía crítica y empoderada. Dicha educación se beneficia de metodologías de aprendizaje basadas en problemas que utilizan fuentes de información pública como datos abiertos y datos de gobierno abierto para vincular las actividades de aprendizaje con las realidades vividas y la promoción de la justicia social (Evans y Nation, 1993; Soder *et al.*, 2002; Fischer *et al.*, 2009; Timmermann *et al.*, 2017).

RESULTADOS: ANÁLISIS DE COMPROMISOS DE OGP

Utilizando R, se analizó el conjunto de compromisos para comprender cómo los países se estaban comprometiendo a fomentar la participación. Entonces, primero identificamos aquellos compromisos que se categorizaron como Participación Pública o que explícitamente tenían un componente de participación.

Una característica importante de los compromisos analizados es que no pertenecen exclusivamente a una sola categoría, sino que la mayoría integra diferentes temas. En el histograma a continuación, vemos que en promedio cada compromiso integra 2,4 temas. Además, vemos que los temas con un mayor nivel de participación tienen en promedio más subtemas.

Gráfico 1. Ocurrencia e intersecciones temáticas en los compromisos de OGP



Fuente: elaboración propia.

Lo que se observa en el histograma da cuenta de los ámbitos de política o los temas en la agenda OGP en los que existe mayor presencia de elementos de participación ciudadana, ya sea como fondo y/o contenido del tipo de compromiso o bien, como requisito o elemento de forma para la implementación del tipo de iniciativa. En particular, los ejes de gobierno digital y construcción de capacidades en materia de gobierno abierto figuran como relevantes, seguidos por los de provisión de servicios públicos, datos abiertos, apertura

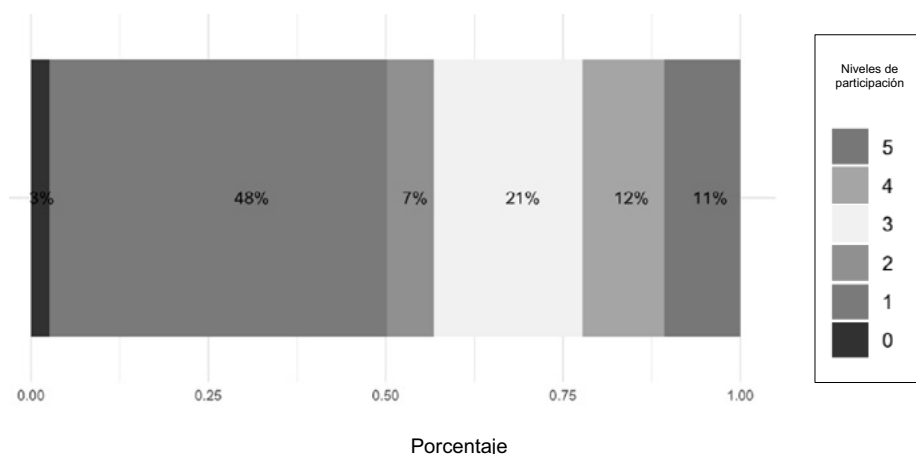
fiscal, proceso legislativo y regulación, y temas relativos a financiamiento de la política, protección de denunciantes de corrupción, entre otros. Se identifica además una fuerte presencia de la participación en el ámbito subnacional y en materia de gobernanza territorial. También aparece el tema de recursos naturales (y hoy en día acciones por el cambio climático) que han venido posicionándose como ejes ancla desde la promoción de mecanismos de participación ciudadana, lo mismo en la agenda de temas como género, igualdad y promoción del espacio cívico, entre otros.

Si bien la participación es uno de los pilares del gobierno abierto, su promoción en la agenda de compromisos no necesariamente es protagonista y, a partir de la revisión llevada a cabo se da cuenta de brechas de articulación más sustantiva, en especial con los otros principios esenciales de la ecuación de apertura gubernamental como son la transparencia y acceso a información pública, la rendición de cuentas, y la innovación y espacios de colaboración para fortalecer las dinámicas democráticas y de buena gobernanza.

A pesar de que OGP afirma en sus Estándares de Participación y Co Creación que la participación cívica es un componente central del gobierno abierto y un elemento esencial del ciclo nacional de OGP y que los artículos de gobernanza de OGP establecen que los participantes de OGP se comprometen a desarrollar sus planes de acción nacionales a través de un proceso de múltiples partes interesadas, con la participación activa de la ciudadanía y la sociedad civil, enumerando IAP2 como principios de participación pública (OGP, 2017), nuestros hallazgos señalan que de los 2882 compromisos de OGP revisados solo 745 (25,8 %) se refieren explícitamente a la participación pública. Sin embargo, este porcentaje cambia según la región: Oceanía tiene la mayor proporción de compromisos de participación pública con un 73 %, seguido por Europa (61 %) y América Latina (57 %), mientras que América del Norte y Medio Oriente tienen la proporción más baja con un 16 % y 18 % del total de todos sus compromisos.

Esos 745 compromisos de participación pública (25,8 %), fueron luego clasificados en niveles [0] Ninguno; [1] Informar; [2] Consultar; [3] Involucrar; [4] Colaborar y [5] Empoderar. Entonces, de estos 745 compromisos, el 58 % de los compromisos de participación pública tienen un nivel de participación de 2 [Consultar] (7 %) o menos [1] Informar] (48 %) o [0] Ninguno (3 %), lo que significa que sólo una minoría de los compromisos se relacionan con altos niveles de participación.

Gráfico 2. Niveles de participación (usando escala) en los compromisos de participación OGP



Fuente: elaboración propia.

En síntesis y como se observa en el Gráfico 2, de manera paradójica y hasta contradictoria, los compromisos de participación impulsados como parte de la agenda de gobierno abierto son muy poco participativos.

En general, independientemente de la categoría de los compromisos, la mayoría de estos tienen un nivel muy bajo o bajo de involucramiento y participación pública, lo que parece contradecir a los principios de OGP, ya que cuando miramos a OGP, la participación a nivel de discurso parece estar en el centro de sus acciones y lema, sin embargo, casi la mitad de los compromisos nacionales (48 %) apenas se limitan a informar [nivel 1] sobre sus acciones a la ciudadanía sin involucrarles en ninguna discusión o proceso de toma de decisiones, mientras que sólo el 7 % de los compromisos apunta a la consulta [nivel 2], aunque el 21 % de compromisos propone a involucrar a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones [nivel 3], y el 12 % fomenta procesos colaborativos para la ciudadanía [nivel 4], mientras que sólo el 11 % apunta a empoderar a individuos y comunidades [nivel 5].

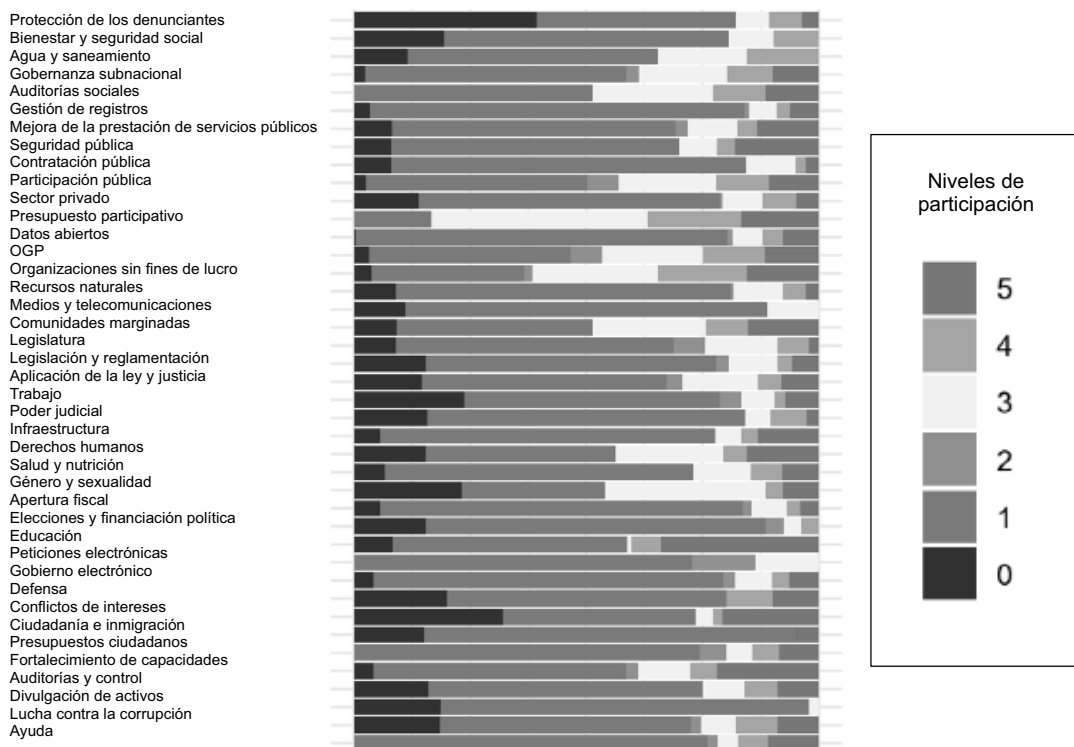
Al revisar los compromisos por áreas podemos ver disparidad en los diferentes campos abordados por OGP a nivel global, por ejemplo la mayoría de los compromisos sobre protección de denunciantes; empleo y trabajo; género, sexualidad y conflictos de intereses se clasifican en el nivel 0, ya que su objetivo principal es abrir datos y documentos, o crear bases de datos sobre

dichos sectores, pero no informar al público [nivel 1] ni consultar a la ciudadanía [nivel 2], involucrarles en el proceso de toma de decisiones [nivel 3], colaborar con la ciudadanía [nivel 4] o empoderar a individuos y comunidades [nivel 5].

Además, al revisar la base de datos, notamos que una gran cantidad de compromisos se pueden clasificar en su mayoría en el nivel 1 (informar) ya que estos solo se limitan a comunicar información a la ciudadanía sin consultar con ella [nivel 2], involucrándoles [nivel 3] para colaborar en estos [nivel 4], o empoderar [nivel 5] a algunos grupos de la sociedad, por lo que no se fomenta la participación de forma activa. Entre los compromisos que en gran medida se limitan a informar se encuentran los temas de Anticorrupción; Divulgación de Activos; Auditorías y Control; Desarrollo de Capacidades; Presupuestos Ciudadanos; Ciudadanía e Inmigración; Defensa; Gobierno electrónico; Peticiones electrónicas; Elecciones y Finanzas Políticas; Apertura Fiscal; Salud y Nutrición; Infraestructura; Aplicación de la ley y justicia; Poder Legislativo y Regulación; Medios y Telecomunicaciones; Recursos Naturales; Datos Abiertos, Sector Privado; Participación pública; Contratación Pública, Seguridad Pública; Mejora de la prestación de servicios públicos; Gestión de registros; Gobernanza Subnacional; Saneamiento del agua; Bienestar y Seguridad Social.

Además, los compromisos sobre OGP se centran principalmente en consultar, involucrar, colaborar y empoderar [niveles 2, 3, 4 y 5] pero los compromisos que realmente se destacan son los relacionados con la educación, ya que la mayoría de dichos compromisos apuntan a colaborar y el 33 % de ellos están clasificados como nivel 5, es decir, empoderar a comunidades e individuos.

Gráfico 3. Tipo de compromiso por nivel de participación



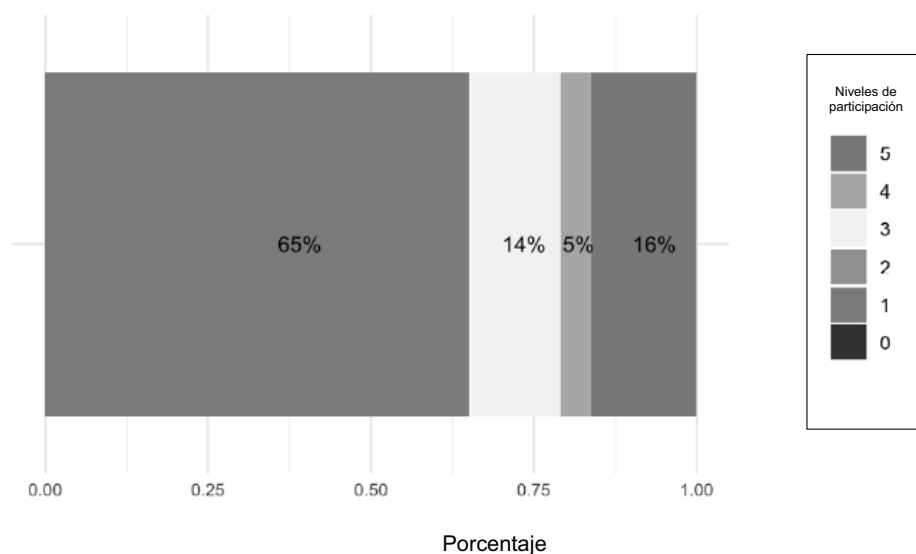
Fuente: elaboración propia.

Para entender mejor el Gráfico 3, los niveles más altos de participación se encuentran en ámbitos como fortalecimiento de capacidades, peticiones electrónicas (*e-petitions*), en materia de regulación de conflictos de interés, educación, derechos humanos, comunidades marginadas y organizaciones sin fines de lucro, y presupuestos participativos (que logran posicionarse al nivel de empoderamiento). En la mayoría de las áreas de políticas o temáticas atendidas por los compromisos, el nivel de informar es protagonista, y se distingue muy poco espacio e impacto para las esferas de consulta, involucramiento más activo y colaboración de las personas/actores en los procesos de apertura.

A través del proceso de análisis de datos, identificamos aquellos compromisos que cubrían o incluían más de un área, por ejemplo, hay 43 compromisos que incluyen simultáneamente temas sobre participación pública, desarrollo de capacidades y datos abiertos, lo que parece bastante interesante. Sin embargo, para abordar una mejor gobernanza y comprensión de los datos, el

65 % de estos 43 compromisos solo apuntan a informar al público [nivel 1], básicamente simplemente abriendo datos o información, o publicando informes en la web, descuidando la participación como objetivo, ya que en el 65 % de los compromisos revisados se incluyen procesos de consulta [nivel 2], y solamente el 14 % involucra a las personas en estos compromisos [nivel 3], el 5 % apunta a colaborar con grupos o individuos [nivel 4] y el 16 % apunta a empoderar a grupos o individuos [nivel 5], sin embargo, la mayoría Muchos de los esfuerzos para desarrollar alfabetizaciones de datos para la participación se limitan a desarrollar capacidades en el sector público (funcionarios y profesionales del sector y no en estudiantes o en la ciudadanía en general.

Gráfico 4. Nivel de participación en compromisos de participación, desarrollo de capacidades y apertura de datos

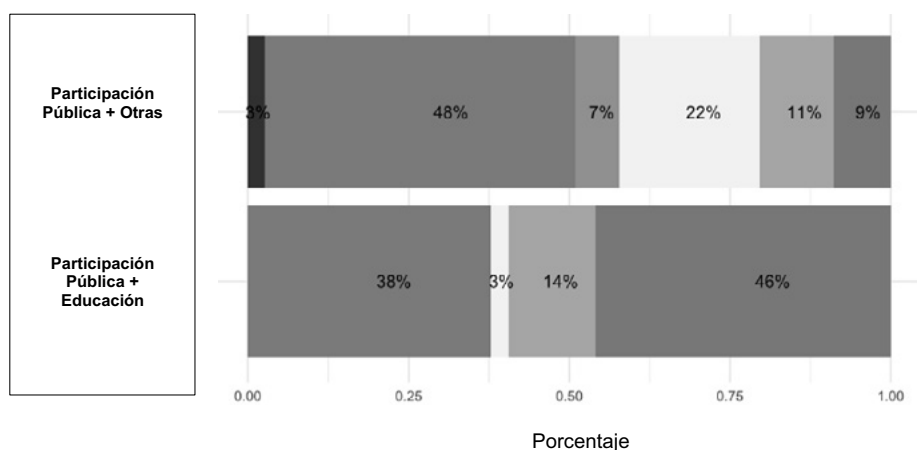


Fuente: elaboración propia.

Además, hay 37 compromisos que incluyen educación + participación pública. El nivel de implicación de estos compromisos es especialmente alto, ya que un 46 % busca empoderar (nivel 5) y un 14 % pretende colaborar (nivel 4). Como vemos en el Gráfico 2, cuando calculamos el nivel de participación de cada categoría individualmente, la educación tenía la proporción más alta de compromisos de alto nivel, por lo que combinar un compromiso con educación podría aumentar esta proporción.

En el Gráfico 5 podemos ver que la mayoría de compromisos de participación pública no incluyen la educación, sólo el 16 % tiene un nivel alto de implicación y el 48 % tiene un nivel 1, a pesar de que la educación es fundamental para desarrollar una ciudadanía activa y crítica. Por lo tanto, educar para la participación constituye un imperativo ético en nuestros complejos entornos democráticos. Para cerrar brechas, es necesario que los gobiernos y las instituciones públicas, abran los procesos que reduzcan el efecto perverso de las desigualdades, recalibrando las enormes y profundas asimetrías que hoy son el techo de cristal de nuestros sistemas políticos, con un impacto innegable en el bienestar y la calidad de vida de millones de personas en el mundo.

Gráfico 5. Nivel de participación en compromisos de participación pública a nivel general e iniciativas de participación pública y educación



Fuente: elaboración propia.

DISCUSIÓN

Cabe señalar que el acceso a los datos es, por sí solo, insuficiente para abordar cuestiones de justicia social, y que los datos (ya sean abiertos o cerrados) son, por definición, imperfectos. Por ende, sostenemos que, así como la ciudadanía debería tener derecho a acceder a los datos públicos, también deben tener derecho a una educación en datos, a comprender cómo y por qué se producen los datos y cómo aprovecharlos al máximo. En la sociedad actual, un derecho a una educación que realmente se comprometa a fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales no debería

ignorar el papel social cada vez mayor de la alfabetización en datos, ya que tiene un efecto sustancial en la capacidad de ejercer la autodeterminación y garantizar los servicios básicos.

Considerando los temas mencionados en los compromisos que se limitan a informar es bastante preocupante que los compromisos en áreas como *Anti-corrupción*; *Desarrollo de Capacidades*; *Presupuestos Ciudadanos*; *Datos Abiertos* y *Participación Pública* se limitan en su mayoría a apenas informar a la gente sin involucrarla en los procesos participativos. En el caso de los compromisos sobre *Anticorrupción*, por ejemplo, la ciudadanía debe poder participar en los procesos de comprensión y seguimiento de los esquemas anticorrupción. Además, es bastante incomprensible que muchos de los compromisos de *Presupuestos Ciudadanos* no sean participativos, y que un número muy limitado de dichos compromisos puedan etiquetarse por encima del nivel tres, mientras que la mayoría de ellos apenas se remiten a informar al público sobre dichos presupuestos.

Otro par de compromisos preocupantes son los de *Desarrollo de Capacidades* y los de *Datos Abiertos*, ya que, si los programas educativos y de capacitación se limitan a informar, ¿cómo se espera que la gente entienda los datos y la información que publican los gobiernos, y por tanto, participe en las discusiones que se basan en el uso de datos abiertos o el acceso a la información pública? Finalmente, lo que parece bastante paradójico, es que la mayoría de los compromisos sobre *Participación Pública* apenas se limitan a informar al público sobre la participación [nivel 1], en lugar de consultarles [nivel 2], involucrarles [nivel 3], colaborar con ellos [nivel 4] o empoderar a las personas [nivel 5], por lo que los países que se comprometen con los principios de OGP no están fomentando la participación pública y esto contradice dichos principios.

Sin embargo, como es de esperarse, existen algunos tipos de compromisos que van más allá de simplemente informar al público, por ejemplo, los compromisos de *Género y Sexualidad*, a pesar de tener una gran cantidad de iniciativas marcados como nivel 1 [informar]. Compromisos marcados en el nivel 3 [involucrar], ya que se entiende que la participación de las mujeres y colectivos LGBTQ+ es clave en la producción de datos y otra información y que dichos colectivos no pueden reducirse a ser un simple objeto de estudio, de lo contrario, colectivos vulnerables dentro de estas comunidades serán marginados de la participación pública. Además, los compromisos asumidos sobre las *Comunidades Marginadas* se pueden clasificar mayoritariamente en los niveles 3 (involucrar), 4 (colaborar) y 5 (empoderar), lo cual es bastante considerable y relevante, ya que dichas comunidades necesitan tener canales mejorados de participación.

Así, aquellos compromisos sobre *Presupuestos Participativos* son los que tienen mayor nivel de implicación de la ciudadanía [nivel 3], aunque también cuentan con un gran número de compromisos en el nivel 4 [colaborar] y 5 [empoderar], lo que refleja la clara intención de los países a la hora de participar en los presupuestos que elaboran. Las auditorías sociales también tienen un fuerte componente de niveles 3, 4 y 5 así como en compromisos sobre *Derechos Humanos*.

Una educación adecuada es fundamental para desarrollar una ciudadanía activa, crítica, con altas dosis de civismo y responsabilidad con los asuntos públicos. Por tanto, educar para la participación constituye un imperativo ético en nuestros complejos escenarios democráticos. Para cerrar brechas es necesario que se abran los gobiernos y las instituciones públicas, se abran los procesos que permitan aminorar el efecto perverso de las desigualdades y recalibrar las enormes y profundas asimetrías que, hoy, son el techo de cristal de nuestros sistemas políticos, con un innegable impacto. Impacto en el bienestar y la calidad de vida de millones de personas en el mundo.

Como lo revela claramente la fuerte concentración en la coexistencia de temas en los compromisos de OGP, los esfuerzos educativos y las iniciativas políticas no están adoptando la multidimensionalidad de los derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El fuerte énfasis en mejorar la transparencia y la participación en los diferentes niveles del gobierno nacional desplaza a un segundo plano el hecho de que la ciudadanía tiene un interés y un derecho a la autodeterminación también en otras esferas de la vida, particularmente cuando están en juego bienes fundamentales.

Si vemos los Objetivos de Desarrollo Sostenible como propósito que nosotros, como sociedad global, podemos alcanzar o no alcanzar, se convierte en una necesidad que obtengamos acceso a la gobernanza de los bienes protegidos. Un verdadero compromiso con OGP significaría como ciudadanía, tendríamos derecho a tener acceso a datos relacionados con la gobernanza de recursos protegidos, como salud y bienestar (Objetivo 3), agua y saneamiento (Objetivo 6), energía limpia y asequible (Objetivo 7), producción y consumo responsables (Objetivo 12) o vida en la tierra (Objetivo 15), por nombrar algunos, independientemente de si los países han mantenido la prestación de dichos servicios en la esfera pública o han transferido la prestación de dichos servicios al sector privado. Sin embargo, podemos observar que los gobiernos son reacios a asumir compromisos hacia una gobernanza abierta de bienes básicos sobre los que han perdido el control, como el agua potable y las redes de comunicación, a pesar de que están protegidos por convenciones de derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. A medida que las políticas de austeridad financiera continúan privatizando los servicios básicos, se ha

convertido en una cuestión de máxima urgencia (re)ganar el control democrático sobre los servicios que deben proporcionar los bienes básicos cubiertos por los derechos humanos.

La participación debe estar en el centro de las iniciativas de apertura institucional, por lo tanto, el desarrollo de habilidades para la construcción de ciudadanía, y el uso y comprensión de datos, y el uso y comprensión de datos, que se reflejen en un impacto real y estén respaldados por evidencia. En concreto, esto puede ayudar a los países a lograr los objetivos fijados en los compromisos promesa de gobierno abierto, fortaleciendo el desarrollo de competencias que les que permita a la ciudadanía comprender, interpretar y actuar en el mundo de acuerdo con las exigencias actuales, planteadas por un profundo cambio de paradigmas en nuestros modelos de gobierno y economías (en red, distribuidas, digitales).

Cabe señalar también que casi no existe relación entre la apertura de datos y el desarrollo de capacidades ciudadanas, incluidas aquellas enfocadas en entornos educativos, para el uso efectivo de los datos para promover la participación ciudadana, como la apertura de datos, las alfabetizaciones en datos y la participación ciudadana son líneas casi paralelas, y parece que no haber interés más allá de informar a la gente ya que los países parecen limitarse a informar más que a empoderar a la ciudadanía.

RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

La participación debe estar en el centro de las iniciativas de apertura institucional, por lo tanto, desarrollar habilidades para la ciudadanía y la comprensión de datos, que se conviertan en impacto real y estén respaldadas por evidencia concreta, para ayudar a las naciones a alcanzar los objetivos trazados en la promesa de un gobierno abierto. La sociedad requiere de una infraestructura cívica diseñada por la ciudadanía que incorpore decididamente el acceso a la información y la participación como ejes clave de un modelo de democracia para el siglo XXI, y esto va de la mano con los desafíos que presentan los objetivos de desarrollo sostenible en sus múltiples dimensiones y aristas, desde la reducción de la pobreza, temas de igualdad de género y cuidado de los recursos naturales. En lo que respecta al contenido educativo, enseñar las habilidades para participar en gobiernos abiertos debe mejorar la alfabetización en datos sin descuidar enseñanzas generales sobre la importancia de los valores, procesos e instituciones democráticos, y la lucha en reconocer y respetar la igualdad de oportunidades y derechos humanos.

Parte del esfuerzo educativo debe dirigirse a concienciar a la población en general de que la democracia tiene un carácter de bien público (Huhnholz, 2018). Como tal, tiene la ventaja de proporcionar beneficios que todas las personas pueden disfrutar simultáneamente. En este contexto, algunos países han formulado y están implementando compromisos vinculados al ámbito de la formación y desarrollo de capacidades en materia de gobierno abierto, tanto en el ámbito de la educación (primaria, secundaria y universitaria, en el caso de España) como a través de iniciativas de formación ciudadana y otras encaminadas a mejorar la comprensión del tema y su adecuada implementación por parte de los funcionarios públicos (Chile), con especial énfasis en la vinculación entre los espacios de transparencia, acceso y uso de la información pública, y el ámbito de participación ciudadana. Participar y participar para educar son dos ejes centrales en el esfuerzo por consolidar una apertura institucional genuina y sólida.

Es necesario desarrollar capacidades para que la ciudadanía esté dispuesta a defender las instituciones democráticas, por lo que la alfabetización en datos puede ofrecer herramientas para facilitar el entender cómo operan las instituciones públicas, ya que el gobierno abierto está ligado indisolublemente a la participación ciudadana, y para promover una ciudadanía más activa y protagonista es necesario avanzar hacia compromisos mucho más ambiciosos, que incluyan preferentemente la educación como agente de cambio, especialmente fortaleciendo aquellos niveles de involucramiento, colaboración y empoderamiento, más allá de las formalidades ligadas a sólo informar y/o consultar que, según hemos visto en el análisis de los datos sobre los compromisos de OGP, notamos que la institucionalidad (formal) aún no confía plenamente en las capacidades y criterios de la ciudadanía para construir nuevos espacios de trabajo, colaboración y toma de decisiones conjunta.

Los compromisos y políticas de gobierno abierto deberían facilitar la comprensión de la democracia, los programas políticos y los problemas sociales, y también del papel crucial que tiene la sociedad civil en garantizar los derechos culturales, sociales, económicos, civiles y políticos. Por lo tanto, es necesario educar al público en la comprensión de la información cuestionándola críticamente, incluyendo los resultados de las investigaciones y los datos que los gobiernos brindan a la ciudadanía y la prensa, construyendo conocimiento a través del análisis crítico de los flujos de información en diversas fuentes y formatos de manera colaborativa. De esta manera, según Zembylas (2013), al estar equipados con una actitud crítica y un acceso adecuado a la información, la ciudadanía puede convertirse en agentes de cambio que reconocen y cuestionan los estereotipos y transforman las estructuras sociales. Esta perspectiva crítica debería reflexionar sobre las propias circunstancias y necesidades de las personas, ya que son las que conocen mejor, y apuntar a integrar sistemá-

ticamente las perspectivas que encuentran, simpatizando con las necesidades de los demás y reconociendo la importancia de tener una perspectiva diversa. Población con una amplia gama de opiniones y prioridades divergentes.

Al observar los compromisos por nivel de involucramiento vemos que hay evidencia en los datos de que los llamados *presupuestos participativos* son un mecanismo que combina espacios de colaboración y empoderamiento ciudadano. También destaca en estos elementos el alcance de la mejora en la prestación de servicios públicos, la gobernanza local (o en los niveles subnacionales de gobierno), las auditorías y el control social, el desarrollo de capacidades, las iniciativas anticorrupción y las ayudas sociales. Es notorio que precisamente en las áreas de política pública sectorial o en áreas muy específicas, las categorías más relevantes son solo informar y consultar, esto puede deberse a la complejidad del tema (como casos de declaración de bienes, inmigración y ciudadanía).

Pasar de la «protesta» a la «propuesta» es esencialmente reconocer que la participación es un eje central en los procesos de apertura gubernamental, incluso más allá de los límites y alcances de la transparencia y el acceso a la información pública. Por ello, contar con compromisos que tengan incorporada la raíz participativa desde su diseño es fundamental. En otras palabras, la participación en este contexto es al mismo tiempo «proceso» y «resultado», por lo que debe reflejarse no sólo como un tema en los contenidos de los compromisos sino como una herramienta o camino permanente por el cual no sólo las demandas y expectativas de la ciudadanía, sino también aprovechar más las potencialidades, capacidades y talentos disponibles y distribuidos en la sociedad para contribuir a la mejora del espacio público, en toda la amplitud que ello conlleva (cocrear iniciativas, coproducir iniciativas públicas, servicios, colaborando en la mejora permanente de la relación entre instituciones y ciudadanía, etc.).

En este debate, entonces, el papel de la educación es vital: pensar en los compromisos desde la educación como plataforma base para la construcción de una ciudadanía activa, participativa y cívica constituye un insumo básico para que la apertura florezca no sólo en el espacio institucional sino mucho más allá, que permeen no sólo el tejido de los servicios públicos sino también el de los propios centros educativos, colegios, universidades, y de paso, a otros actores como el sector privado y las propias organizaciones de la sociedad civil. Llegados a este punto conviene recordar que «predicar con el ejemplo» es más que aconsejable si de lo que se trata es de mejorar la calidad de vida de las personas a través de la mejora de la calidad de nuestras instituciones y prácticas en un contexto democrático.

Por lo tanto, el trabajo futuro debe aceptar el hecho de que muchos esfuerzos para aumentar la participación política facilitando la participación virtual y simplificando los procedimientos para buscar información, crear y dar retroalimentación no han logrado grandes éxitos. Podemos observar una gran apatía política y desconfianza hacia las instituciones democráticas. Ha llegado el momento de mostrar a la población con ejemplos concretos que la acción política formal de la ciudadanía puede conducir efectivamente al cambio. Quizás el mejor lugar para experimentar con diversos métodos para aumentar la deliberación pública y la toma de decisiones democrática sea a nivel municipal, idealmente mostrando a la gente los beneficios de la participación ofreciendo resultados bienvenidos y oportunos. Los niveles actuales de participación democrática en un gran número de países ya no son sostenibles para mantener la confianza de la ciudadanía y mantener la estabilidad política en momentos de aumento de las deudas fiscales y políticas de austeridad.

REFERENCIAS

- Anderson, E. (2006). «The epistemology of democracy». *Episteme*, 3(1-2), 8-22. <<http://doi.org/10.3366/epi.2006.3.1-2.8>>.
- Anderson, E. (2009). «Democracy: instrumental vs. non-instrumental value». En T. Christiano y J. Christman (eds.), *Contemporary debates in political philosophy* (pp. 213-227). Malden & Oxford: Wiley-Blackwell. <<http://doi.org/10.1002/9781444310399.ch12>>.
- Atenas, Javiera; Havemann, Leo y Priego, Ernesto (2015). «Open Data as Open Educational Resources: Towards transversal skills and global citizenship». *Open Praxis*, 7(4) pp. 377-389. <<https://doi.org/10.5944/openpraxis.7.4.233>>.
- Atenas, J. y Ciociola, C. (2016). *Datos Abiertos como recursos educativos abiertos: modelo de formación docente para América Latina*. <<https://doi.org/10.5281/ZENODO.4307882>>.
- Atenas, J., Belbis, J., Fumega, S., De Rosa, S., Pane, J., Bonina, C., Casanueva, J. M., Salazar, C., Villatoro, D. y Araiza, S. (2019). *Estado abierto a través de datos abiertos*. Javiera Atenas (ed.). Montevideo, Uruguay: iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos y Banco Interamericano de Desarrollo. <<http://doi.org/10.5281/zenodo.3243389>>.
- Atenas, J., Havemann, L. y Timmermann, C. (2020). «Critical literacies for a datafied society: Academic development and curriculum design in higher education». *Research in Learning Technology*, 28(0). <<https://doi.org/10.25304/rlt.v28.2468>>.
- Atenas, J., Havemann, L. y Timmermann, C. (2023). *Reframing data ethics in research methods education: A pathway to critical data literacy*. *International Journal of*

- Educational Technology in Higher Education*, 20(1), 11. <<https://doi.org/10.1186/s41239-023-00380-y>>.
- Attard, J., Orlandi, F., Scerri, S. y Auer, S. (2015). «A systematic review of open government data initiatives». *Government Information Quarterly*, 32(4), 399-418. <<http://doi.org/10.1016/j.giq.2015.07.006>>.
- Baack, S. (2015). «Datafication and empowerment: How the open data movement re-articulates notions of democracy, participation, and journalism», *Big Data & Society*, 2(2), 1-11. <<https://doi.org/10.1177/2053951715594634>>.
- Barron, B. J., Schwartz, D. L., Vye, N. J., Moore, A., Petrosino, A. y Bransford, J. D. (1998). «Doing with understanding: Lessons from research on problem-and project-based learning». *Journal of the Learning Sciences*, 7(3-4), 271-311. <<https://doi.org/10.1080/10508406.1998.9672056>>.
- Brennan, J. (2011). «The right to a competent electorate». *The philosophical quarterly*, 61(245), 700-724. <<https://doi.org/10.1111/j.1467-9213.2011.699.x>>.
- Bucchi, M. y Trench, B. (2008). *Handbook of public communication of science and technology* (M. Bucchi y B. Trench, Eds.). New York. Disponible en: <<https://is.muni.cz/el/1431/jaro2017/Bi2800/um/Handbook-of-Public-Communication-of-Science-and-Technology.pdf#page=188>>.
- Davies, T. (2010). *Open data, democracy and public sector reform. A look at open government data use from data.gov.uk*. Disponible en: <<http://www.opendataim-pacts.net/report/wp-content/uploads/2010/08/How-is-open-government-data-being-used-in-practice.pdf>>.
- Davies, T. y Bawa, Z. (2012). «The Promises and Perils of Open Government Data (OGD)». *The Journal Of Community Informatics*, 8(2). Disponible en: <<http://www.ci-journal.net/index.php/ciej/article/view/929/955>>.
- Deakin Crick, R. y Joldersma, C. W. (2007). «Habermas, lifelong learning and citizenship education». *Studies in Philosophy and Education*, 26(2), 77-95. <<https://doi.org/10.1007/s11217-006-9015-1>>.
- Evans, T. y Nation, D. (1993). *Reforming open and distance education: Critical reflections from practice*. Oxon: Routledge.
- Fischer, G., Rohde, M. y Wulf, V. (2009). «Community-Based Learning: The Core Competency of Residential». En J. M. Carroll (ed.), *Learning in Communities: Interdisciplinary Perspectives on Human Centered Information Technology* (pp. 75-110), Research-Based Universities. London: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-1-84800-332-3_12>.
- Francoli, M., Ostling, A. y Steibel, F. (2015). *From informing to empowering: Best practices and recommendations for improving government-civil society interactions within OGP*. Dalam OGP Research Series, Washington DC: OGP. Disponible en: <<http://www.fiscaltransparency.org.mk/upload/pdf/publikacii/1/From%20informing%20to%20empowering.pdf>>.

- Foucault, M. (1980), *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*. London: Harvester Press, p. 98.
- Fraser, N. (2010). «Injustice at intersecting scales: On “social exclusion” and the “global poor”». *European journal of social theory*, 13(3), 363-371. <<http://doi.org/10.1177/1368431010371758>>.
- Garzón Valdés, E. (2004). «Acerca de la calificación moral de la corrupción. Tan sólo una propuesta». *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho*, 21, 9-20. Disponible en: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/is/n21/n21a1.pdf>>.
- Giroux, H. (2010). «Rethinking Education as the Practice of Freedom: Paulo Freire and the Promise of Critical Pedagogy». *Policy Futures in Education*, 8(6), 715-721. <<https://doi.org/10.2304/pfie.2010.8.6.715>>.
- Gonzalez-Zapata, F. y Heeks, R. (2015). «The multiple meanings of open government data: Understanding different stakeholders and their perspectives». *Government Information Quarterly*, 32(4), 441-452. <<http://doi.org/10.1016/j.giq.2015.09.001>>.
- Hansson, K., Belkacem, K. y Ekenberg, L. (2015). «Open Government and Democracy: A Research Review». *Social Science Computer Review*, 33(5), 540-555. <<https://doi.org/10.1177/0894439314560847>>.
- Hmelo-Silver, C. E. (2004). «Problem-based learning: What and how do students learn?». *Educational psychology review*, 16, 235-266. <<https://doi.org/10.1023/B:EDPR.0000034022.16470.f3>>.
- Hood, C. C. y Margetts, H. Z. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age* (2.^a ed.). London: Palgrave Macmillan.
- Huhnholz, S. (2018). «Demokratie als öffentliches Gut?». *Politische Vierteljahresschrift*, 59(1), 37-61. <<http://doi.org/10.1007/s11615-018-0058-z>>.
- Innes, J. E y Booher, D. E. (2000). «Public Participation in Planning: New Strategies for the 21st Century». *UC Berkeley: Institute of Urban and Regional Development*. Disponible en: <<https://escholarship.org/uc/item/3r34r38h>>.
- Janssen, M., Charalabidis, Y. y Zuiderwijk, A. (2012). «Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government». *Information systems management*, 29(4), 258-268. <<https://doi.org/10.1080/10580530.2012.716740>>.
- Johnson, J. A. (2013). «From Open Data to Information Justice». *Annual Conference of the Midwest Political Science Association*, 263-274. <<http://doi.org/10.1007/s10676-014-9351-8>>.
- Johnson, J. A. (2014). «From open data to information justice». *Ethics and Information Technology*, 16(4), 263-274. <<https://doi.org/10.1007/s10676-014-9351-8>>.
- Kasl, E., Marsick, V. J. y Dechant, K. (1997). «Teams as learners a research-based model of team learning». *The Journal of Applied Behavioral Science*, 33(2), 227-246. <<https://doi.org/10.1177/0021886397332010>>.

- King, C. S., Feltey, K. M. y Susel, B. O. N. (1998). «The Question of Participation : Toward Authentic Public Participation in Public on». *Public Administration Review*, 58(4), 317-326.
- Kitchin, R. y Lauriault, T. (2014), «Towards Critical Data Studies: Charting and Unpacking Data Assemblages and Their Work. The Programmable City Working Paper 2»; versión preimpresa del capítulo que se publicará en Eckert, J., Shears, A. y Thatcher, J. (eds.), *Geoweb and Big Data*. University of Nebraska Press. Disponible en: <<https://ssrn.com/abstract=2474112>>.
- Lowndes, V., Pratchett, L. y Stoker, G. (2001). «Trends in public participation: part 2 – citizens’ perspectives». *Public administration*, 79(2), 445-455. <<http://doi.org/10.1111/1467-9299.00264>>.
- Nabatchi, T. (2012). «Putting the “Public” Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values». *Public Administration Review*, 72(5), 699-708. <<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02544.x>>.
- Noveck, B. S. (2017). «Rights-based and tech-driven: Open data, freedom of information, and the future of government transparency». *Yale Hum. Rts. & Dev. LJ*, 19, 1. Disponible en: <<https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/yhurdrv119&div=3&id=&page=>>>.
- Open Government Partnership [OGP] (2017). *National Action Plans – Participant Countries*. Washington D.C.: Open Government Partnership. Disponible en: <<https://www.opengovpartnership.org/participants>>.
- Piqueiras, P., Canel, M. y Luoma-aho, V. (2020). «Citizen Engagement and Public Sector Communication». En V. Luoma-aho y M. Canel (eds.), *The Handbook of Public Sector Communication* (1.^a ed., pp. 277-287). Wiley. <<https://doi.org/10.1002/9781119263203.ch18>>.
- Prieto Martín, P. y Ramírez Alujas, A. V. (2014). «Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 58, 61-100. Disponible en: <<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/058-Febrero-2014/Prieto.pdf>>.
- Piorun, M. E., Kafel, D., Leger-Hornby, T., Najafi, S., Martin, E. R. y Lapelle, N. R. (2012). «Teaching research data management: An undergraduate/graduate curriculum». *Journal of eScience Librarianship*, 1(1), 46-50. <<https://doi.org/10.7191/jeslib.2012.1003>>.
- Prado, J. y Marzal, M. A. (2013). «Incorporating Data Literacy into Information Literacy Programs: Core Competencies and Contents». *Libri*, 63(2), 123-134. <<https://doi.org/10.1515/libri-2013-0010>>.
- Reiss, J. (2019). «Expertise, Agreement, and the Nature of Social Scientific Facts or: Against Epistocracy». *Social Epistemology*, 33(2), 183-192. <<http://doi.org/10.1080/02691728.2019.157751>>.

- Rowe, G. y Frewer, L. J. (2000). «Public Participation Methods: A Framework for Evaluation». *Science, Technology & Human Values*, 25(3), 3-28. <<http://doi.org/10.1177/016224390002500101>>.
- Schäfer, M. T. y Van Es, K. (eds.) (2017). *The Datafied Society: Studying Culture through Data* (1.^a ed.). Ámsterdam: Amsterdam University Press. Disponible en: <<http://www.oapen.org/search?identifier=624771>>.
- Soder, R., Goodlad, J. I. y McMannon, T. J. (2002). *Developing democratic character in the young*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Solum, L. B. (2004). «Procedural justice». *Southern California Law Review*, 78, 181-321. Disponible en: <<https://southerncalifornialawreview.com/2004/11/04/procedural-justice-article-by-lawrence-b-solum/>>.
- Špiranec, S., Kos, D. y George, M. (2019). «Searching for critical dimensions in data literacy». En *Proceedings of CoLIS, the Tenth International Conference on Conceptions of Library and Information Science, Ljubljana, Slovenia, June 16-19, 2019. Information Research*, 24(4), paper colis1922. Disponible en: <<http://InformationR.net/ir/24-4/colis/colis1922.html>>.
- Timmermann, C. (2018). «Contributive Justice: An Exploration of a Wider Provision of Meaningful Work». *Social Justice Research*, 31(1), 85-111. <<http://doi.org/10.1007/s11211-017-0293-2>>.
- Timmermann, C. (2019). «Citizen Science for biomedical research and contributive justice». *The American Journal of Bioethics*, 19(8), 60-62. <<http://doi.org/10.1080/15265161.2019.1619875>>.
- Transparency International (2003). *Global Corruption Report 2003: Access to Information*. Berlin: Transparency International Press.
- UNESCO (2016). *Assessment of transversal competencies: policy and practice in the Asia-Pacific region*. París: UNESCO. Disponible en: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002465/246590E.pdf>>.
- Vetrò, A., Canova, L., Torchiano, M., Minotas, C. O., Iemma, R. y Morando, F. (2016). «Open data quality measurement framework: Definition and application to Open Government Data», *Government Information Quarterly*, 33, 325-337. <<http://doi.org/10.1016/j.giq.2016.02.001>>.
- Zembylas, M. (2013). «Critical Pedagogy and Emotion: Working Through “Troubled Knowledge” in Posttraumatic Contexts». *Critical Studies in Education*, 54(2), 176-189. <<https://doi.org/10.1080/17508487.2012.743468>>.
- Zubiaga, A. y Mac Namee, B. (2016). «Graphical Perception of Value Distributions: An Evaluation of Non-Expert Viewers’ Data Literacy». *The Journal of Community Informatics*, 12(3). <<https://doi.org/10.15353/joci.v12i3.3282>>.

GOBIERNO ABIERTO Y DATOS ABIERTOS: APORTES PARA UN ENFOQUE INTEGRAL

Fabrizio Scrollini

Director del Hub LAC de Mapeo Abierto,
del equipo humanitario de OpenStreetMap

Resumen:

En este texto exploro la evolución de la agenda de gobierno abierto en los últimos 10 años, con particular énfasis en las implicancias para la tecnología en el sector público. Mi reflexión busca ubicar el gobierno abierto como un fenómeno único en la evolución de la democracia globalmente, que se ve desafiado frente al estado actual de las mismas. De igual forma mi capítulo busca ubicar el rol que la tecnología ha tenido en el paradigma de lo abierto y los límites que ha tenido. Finalmente propongo pensar lo abierto desde una perspectiva más integral en nuestras sociedades y gobiernos.

Palabras clave:

Gobierno abierto, datos abiertos, tecnología, enfoque integral.

«Cuando creíamos que teníamos todas las respuestas, de pronto, cambiaron todas las preguntas».

Mario Benedetti.

EL IMPULSO DE LAS DEMOCRACIAS HACIA LO «ABIERTO» Y SU FRENO¹

A la luz del estado actual de nuestras democracias en el mundo desarrollado y América Latina, es difícil de creer que hubo un momento de brutal optimismo acerca de cómo los gobiernos podían evolucionar para servir a la ciudadanía. Ese momento puede ser ubicado en el tiempo el día que el gobierno de Estados Unidos, con el primer presidente afroamericano electo, emitía la directiva para el gobierno abierto, un 8 de diciembre de 2009. La directiva explicitaba que la administración se basaría en tres principios fundamentales: transparencia, participación y colaboración. Si bien la directiva iba dirigida a los servicios del gobierno federal norteamericano, sus implicancias trascendieron fronteras. El *soft power* de la administración norteamericana, con un carismático presidente a la cabeza, comenzó a difundir este concepto alrededor del mundo. En Europa, particularmente en el Reino Unido, las administraciones comenzaron a emitir directivas y regulaciones que a su forma emulaban la norteamericana. En América Latina, organizaciones y activistas de distintas vertientes vinculadas a la libertad de expresión, acceso a la información pública, transparencia y lucha anticorrupción se abrían paso y difunden estas nuevas ideas.

Fruto de este movimiento inicial y por momentos frenético, y con múltiples apoyos a nivel internacional, nace la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership* u OGP por sus siglas en inglés), con 8 miembros fundadores, entre ellos Brasil y México, importantes referentes para la región. Un año más tarde, en Brasilia, la primera presidenta electa Dilma Rousseff de Brasil y la secretaria de estado norteamericana, Hillary Clinton, celebrarían la primera conferencia anual de esta organización. Desde el punto de vista internacional las implicaciones simbólicas de estos gestos no pueden pasar desapercibidas. Primero, las democracias más fuertes del momento buscaban activamente alianzas con otros países y reconocían que también tenían deberes para hacer. Segundo, países con liderazgos emergentes como México, Brasil y Sudáfrica encontraban espacios de reconocimiento global, y finalmente la agenda que esta nueva alianza traía, prometía una renovación del gobierno en materia de participación, transparencia y relacionamiento con la ciudadanía. Uno de los mecanismos más innovadores de esta alianza, consistía en dar un lugar en la mesa a la sociedad civil, la cual, según los casos, tendría mayor influencia en los planes de acción de apertura.

¹ El título se encuentra inspirado en el libro del cientista político uruguayo Carlos Real de Azúa «El impulso y su freno».

Por supuesto no todo era color de rosa en este proceso. Algunos gobiernos se comprometían a reformas que no implementarían. Otros distaban muchos de ser una democracia funcional, y aun así eran miembros de la alianza, y algunos finalmente no terminaron ingresando o fueron suspendidos de la misma. Tal vez, una de las virtudes de este proceso fue reconocer que los gobiernos no eran entidades monolíticas, y que dentro de ellos operan fuerzas a favor y en contra de las reformas de apertura.

Al decir de Ramírez Alujas (2012) el gobierno abierto era la respuesta pero ¿cuál era la pregunta? Deberían pasar unos cuantos años de praxis para que el concepto de gobierno abierto fuera moldeado, a través de la cooperación internacional, la conexión entre pares y el rol de la sociedad civil aportando ideas. Es posible definir gobierno abierto, siguiendo a Ramírez Alujas:

«En la actualidad, cuando hablamos de gobierno abierto hacemos referencia a la expresión de ciertos principios que se manifiestan en: a) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); b) facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones); y c) favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para codiseñar y/o coproducir valor público» (Ramírez-Alujas, 2010).

Una de las dimensiones a resaltar, no presentes en esta definición, es el fuerte componente de cooperación internacional y comunidad de práctica de quienes trabajan en esta disciplina. Gobierno Abierto se convirtió efectivamente en una plataforma donde distintos actores pudieron subirse, para avanzar sus distintos objetivos de política pública.

Este relato contrasta fuertemente con lo que acontecerá unos años después. Con la elección del presidente Donald Trump y su salida, el capitolio de los Estados Unidos será tomado por asalto por grupos de manifestantes al grito de fraude electoral. Las imágenes quedarán en las retinas de millones de personas, incapaces de comprender en qué punto, la democracia norteamericana llegó a esto. Un proceso similar, aunque menos espectacular, se verá en Brasil con la salida del presidente Jair Bolsonaro. Las agendas de transparencia, probidad, datos, participación e inclusión serán afectadas y en algunos casos borradas del mapa. Otros países fundadores como México y Sudáfrica prestarán decididamente menos atención al tema de gobierno abierto, disminuyendo sustancialmente su compromiso con esta agenda de trabajo.

Es difícil tener una dimensión y mapa de la plétora de actividades y actores vinculados a los procesos de gobierno abierto, tanto a nivel global como local, y que trascienden la Alianza para el Gobierno Abierto. También es difícil evaluar si toda esta actividad, particularmente en torno a la alianza, ha servido efectivamente para mejorar nuestras democracias. Varios académicos (Piotrowsky *et al.*, 2022) encuentran evidencia que el OGP ha servido como vía indirecta para que ideas en el marco internacional puedan encontrar su camino a reformas en los marcos nacionales y locales. De igual forma, encuentran evidencia de que las redes creadas, podrían servir para galvanizar o proteger determinadas agendas de trabajo más allá del gobierno de turno. Es muy posible que este haya sido el caso de la agenda de datos abiertos, que fue central para la constitución del movimiento de gobierno abierto en sus inicios, y que hoy continúa fruto de un entramado de servidores públicos, organizaciones nacionales e internacionales y planes de acción.

Frente a estos desarrollos, la pregunta sigue siendo, si el gobierno abierto es la respuesta. Las preguntas parecen ahora ser más complejas. ¿Cómo enfrentar los fenómenos globales de cambio climático? ¿Cómo enfrentar sociedades crecientemente más cerradas y democracias cada vez más frágiles? ¿Qué rol tiene el gobierno abierto en tanto doctrina administrativa, movimiento y fuerza de cambio frente a una ciudadanía crecientemente fragmentada y con falta de confianza en las instituciones?

DEL TECNO OPTIMISMO AL LADO OSCURO DE LA TECNOLOGÍA: 10 AÑOS DE VIAJE EN LO ABIERTO

Parte de la agenda de gobierno abierto estuvo fuertemente influenciada por una visión, inicialmente, extremadamente técnica: la de datos abiertos. La idea de que los datos, la unidad mínima de información, pudiera ser abierta desde un punto de vista legal y desde un punto de vista técnico tenía larga data en círculos técnicos y académicos. Esto tiene que ver fuertemente con el nacimiento de la Web, y particularmente con el trabajo que su creador, Sir Tim Berners Lee, empujó desde la creación de la misma. Berners Lee abogó por una estructura descentralizada que permitiera conectar el conocimiento humano. Para eso, además del desarrollo de la arquitectura de la web, decidió tomar conceptos y prácticas provenientes del movimiento del *software* libre, que permitirían a cualquier entidad, conectar conocimiento a través de protocolos libres. El sueño de Berners Lee, no era solo la creación de hipervínculos entre «conocimientos» (o páginas), sino la creación de hipervínculos entre datos. En el 2009, Berners Lee lanza su famoso llamado de «datos crudos ahora» en una presentación TED. Berners Lee encuentra eco en varias organizaciones,

entre ellas la Fundación para el Conocimiento Abierto en Gran Bretaña y sus capítulos europeos, así como en un grupo de activistas en distintas partes del mundo que comienzan a dar forma a lo que sería el movimiento de datos abiertos.

Este movimiento tiene algunas características peculiares. Primero se encuentra su foco en lo abierto, no solo de los datos, sino del conocimiento en general. Esta ética se encuentra fuertemente asociada a los movimientos *hackers* y de cultura libre, y eventualmente devenidos en *open source*. Asumen que la tecnología debe estar en manos de la mayor parte posible de personas, que las formas en las cuáles esas tecnologías se construyen deben ser abiertas y que cualquier persona, independientemente de dónde esté, puede contribuir a estas tecnologías. Es el lado amable de la revolución de la web, y en los hechos lo que permitió su expansión.

Al sumarse al movimiento del gobierno abierto muchas de estas premisas encastran muy bien con el nuevo paradigma. Los gobiernos deben ser transparentes y explicar sus decisiones, deben ofrecer oportunidades de participación a su población y en teoría, se debería poder habilitar estrategias para crear bienes y servicios públicos. De igual forma, la oportunidad de contribuir a los asuntos públicos, desde una perspectiva de *software* libre o abierto, tiene toda la lógica para este grupo de personas. El *software* libre o abierto es en el fondo un bien digital público, y por ende, alineado a cómo deberían funcionar los gobiernos en materia de transparencia y tecnología. Finalmente, la capacidad de disrupción y eventualmente de cambio, es algo celebrado por las comunidades de *open source*.

En América Latina, el surgimiento del movimiento de datos abiertos tendría otro carisma. La agenda se mezclará con los temas más complejos de la región, y abrirá puertas de colaboración no exploradas entre gobierno y sociedad civil, aún en un marco de fuertes tensiones por la forma en que las democracias latinoamericanas operan. En los hechos el movimiento de datos abiertos en América Latina se irá imbricando con causas sociales. En el 2017 mi descripción de este movimiento era la siguiente:

«[...] el movimiento a favor de los datos abiertos en la región se compone de un grupo de organizaciones e individuos de distintos sectores de la sociedad, que promueven la apertura y el uso de los datos —generalmente en el sector público— para satisfacer necesidades a nivel regional. Se trata de un movimiento pujante y diverso, del que forman parte activistas a favor de la transparencia en el gobierno, periodistas, emprendedores sociales, innovadores y servidores públicos, entre otros. Entonces, al hablar de «datos abiertos» en América Latina se hace referencia a una comunidad heterogénea desde el punto de vista de las capacidades, habilidades e intereses de quienes hacen uso de los datos públicos, que comparte la idea de que no

se debería limitar el acceso a los datos públicos para su posterior reutilización. Esta comunidad va más allá de la teoría, al establecer prácticas que permiten añadir valor a esos datos mediante su análisis, utilización y reutilización, a través de la cooperación formal o informal entre sus miembros».

Esta comunidad heterogénea de práctica sigue generando instancias de intercambio valiosas, a través de los eventos Abrelatam y ConDatos, ya en su décima edición. Estos eventos han permitido mantener viva, en tiempos de fuerte complejidad para la región y el mundo, la agenda de datos abiertos, e incluir nuevos temas en materia de diversidad, inclusión y la emergencia de nuevas tecnologías como la inteligencia artificial. De esta forma esta comunidad de práctica ha permitido que su práctica sea orientada por las demandas y necesidades reales, y no tanto por concepciones teóricas *a priori*. A modo de ejemplo esta comunidad integró y problematizó los temas de género y tecnología e inclusión, algo que surge de la realidad misma de la región.

La inteligencia artificial merece una referencia aparte en este proceso, debido a la gran cantidad de referencias a la misma, desde la llegada al consumo de chatGPT, el producto estrella de la firma OpenAI, y la sucesiva carrera en materia de herramientas. Las discusiones sobre el uso de datos y *machine learning* estuvieron presentes desde el inicio de la comunidad de datos abiertos, y eran en muchos casos el último objetivo. Poder automatizar procesos de análisis, o procesos de recolección de datos, así como inferir nueva información era parte del objetivo. La llegada de la IA es la continuidad natural de este proceso, pero las implicaciones en materia de quien se apropia de los resultados, así como de las transformaciones necesarias en la manera en que los datos se proveen, no han sido aun adecuadamente testeadas dentro de los gobiernos y el espacio público. Si bien es cierto que muchos procesos podrán mejorar con IA, la pregunta clave es cuáles son, cómo asegurar que los derechos de las personas sean respetados y cómo favorecer una innovación que beneficie genuinamente a los gobiernos y sociedades.

La evolución de la agenda de datos a nivel global puede ser medida a través del Barómetro Global de Datos (2022). Este instrumento muestra que es posible orientar el uso de datos hacia el bien público, aunque casi ningún país en el mundo lo consigue. De igual forma la herramienta muestra que la agenda de datos abiertos sigue viva, pero no en expansión. A pesar de los esfuerzos de organizaciones como la Carta Internacional de los Datos Abiertos, parece que los gobiernos han ido lentamente frenando el ímpetu inicial de la agenda.

Sin embargo, parece bueno asumir que, luego de los sucesos vinculados a Cambridge analítica, el uso de redes para manipular elecciones, el aumento del populismo y la violencia en nuestras sociedades, sumado a un desdén por

los datos en el marco de un escenario posverdad, han sido golpes duros de procesar para este movimiento. También es cierto que la confianza que este movimiento tenía en que los datos visibilizan y promueven debates informados en sistemas democráticos, ha quedado mermada, luego de ver el nivel de los debates e intercambios a través de plataformas diseñadas para promover un intercambio hostil y la desinformación.

También la llegada de la pandemia, las estrategias que los países han seguido para la recuperación económica y social de su población, han tenido un fuerte impacto. Y la narrativa tecno utópica encontraría su límite también en la concentración de poder de las empresas tecnológicas, lo cual tendría serias implicaciones en materia de derechos digitales. El comentarista Evgeny Morozov (2014), crítico desde el inicio de la agenda de la apertura, ha afirmado que en el fondo la era de los datos era un intento de regulación por parte de ciertos actores en Silicon Valley.

En este nuevo escenario, las nuevas generaciones que se suman a lo abierto enfrentan múltiples desafíos. También hay nuevas preocupaciones que emergen de un ecosistema digital crecientemente presente en nuestras vidas, a través de herramientas de IA, el llamado capitalismo de vigilancia y el avance del cambio climático, sumado a los problemas en materia de salud mental, ahora evidentes luego de la pandemia. También la esperanza de lo abierto parece haber decaído frente a otras modalidades de gobierno, algunas no democráticas, con las cuales toca coexistir en la región y el mundo.

HACIA UN ENFOQUE INTEGRAL DEL GOBIERNO ABIERTO

A doce años de su nacimiento, y con el cimbronazo que ha significado el cambio político y social sobre sus bases, el movimiento de gobierno abierto parece tener algo para celebrar: ha sobrevivido. Esto no es un dato menor, pues los cambios que han operado en tan corto tiempo a nivel global podrían haberla llevado por otro camino. Pero el escenario ha cambiado de forma radical, y entonces cabe plantearse si gobierno abierto es la respuesta frente a cualquier pregunta.

Una forma de entender los cambios globales es que nuestras estructuras de gobernanza, crecientemente conectadas a la tecnología, han quedado obsoletas para resolver nuestros desafíos comunes. En este sentido, es como si el sistema operativo de nuestra política ya no puede responder a los desafíos locales y globales. Se precisa un nuevo sistema y cómo no está disponible aún, tratamos de remendar lo que queda del viejo, mientras enfrentamos problemas que son crecientemente complejos. El diagnóstico del práctico y teórico de la organi-

zación Otto Schammer (Fein 2023) se vuelve un punto útil de partida. Tenemos un mundo con problemas en materia de relacionamiento:

- a) Relacionamiento con la naturaleza, como queda evidenciado por el cambio climático.
- b) Relacionamiento con otros seres humanos, como queda evidenciado por las múltiples crisis sociales y políticas de nuestro entorno.
- c) Y relacionamiento con nosotros mismos, si se quiere de carácter espiritual o incluso podrían ser evidenciado por la creciente crisis de salud mental.

En este sentido es posible admitir que nuestra sociedad global es crecientemente compleja y heterogénea, y que en el fondo ninguna parte de la misma está en control total. Una forma de entender las características del mundo actual es que:

- a) Es altamente imprevisible: es muy difícil predecir cómo los actores se van a comportar en un sistema.
- b) Es contagioso: la información (o los virus) pueden viajar a velocidades importantes en el sistema.
- c) Nadie está en control total: no siempre es claro quien origina o lidera las acciones.
- d) Nadie tiene la información total: como en los mercados, ningún inversor sabe realmente la evolución del precio de una acción.
- e) Se adaptan: frente a la llegada de lo nuevo, nuestros sistemas se adaptan tomando la innovación y evolucionando.

Las herramientas disponibles que hoy tenemos no parecen operar de la forma que puedan guiar la resolución de problemas, en el marco de un gobierno respetuoso de la dignidad de las personas. La seguridad, el narcotráfico, la violación de varios derechos humanos, la migración son ejemplos de problemas complejos que no tienen una solución inmediata y golpean crecientemente nuestras sociedades. Muchos de estos problemas precisan de mejor evidencia, de datos, de comunicación de esos datos, pero no se resolverán simplemente con más apertura.

Un enfoque integral de la política, el poder y la tecnología debería poder alinear a los actores de formas que puedan aportar a la resolución de problemas, desde sus lugares, buscando coherencia dentro del sistema. El sistema en el fondo no es la suma de sus partes, sino el resultado de las interacciones entre los distintos actores. Un sistema complejo por naturaleza sigue avanzando,

actualizándose y presentando nuevos problemas. El sistema siempre continúa su curso, lo queramos o no, porque las interacciones entre sus partes continúan aconteciendo.

Un enfoque integral, busca, necesariamente poner a dialogar todas estas partes y generar un nuevo estado de consciencia en los actores a nivel individual y a nivel colectivo. A nivel individual, la necesidad de proveer a las personas con herramientas para que trabajen su bienestar y consciencia parecen ser la consecuencia obvia de la pandemia, aunque es algo que los «integralistas» vienen predicando hace ya largo tiempo. Personas con mayor conocimiento de sí mismas, son personas con mayor capacidad de diálogo y mayor capacidad de ver el colectivo y entenderlo. Personas con mayor entendimiento de sí mismas, son capaces de utilizar herramientas tecnológicas con otros niveles de conciencia, de acuerdo con los fines individuales o colectivos.

Un enfoque integral también busca nuevas formas de diálogo social, que nos sirva para tener consciencia de la totalidad. Nuestros mecanismos de diálogo social se encuentran aún enraizados en estructuras del siglo XIX y XX. Fomentar nuevos mecanismos no implica necesariamente olvidarse de los existentes, pero sí aventurarse a explorar nuevas metodologías de trabajo.

Para algunos el estado actual del mundo, indica que existe un cambio de paradigma en marcha. Y que ese cambio no puede detenerse. Será un mundo más descentralizado, con menos posibilidades de control, potencialmente más inestable y con mayores riesgos en materia climática. Y los humanos deberemos adaptarnos a ese mundo, con otras prácticas políticas, a menos que queramos contribuir a la destrucción de nuestro planeta.

Si tal cambio de paradigma es real, entonces la doctrina del gobierno abierto puede ser una avenida para pensar enfoques integrales, particularmente frente a los desafíos futuros. En este sentido la tecnología, y el uso de datos y algoritmos se tornan centrales para responder preguntas cómo:

- ¿De qué forma resolveremos la crisis climática, integrando la tecnología, personas y organizaciones en nuestras sociedades?
- ¿Cómo nos aseguramos que la adopción de la IA nos lleve a un futuro de florecimiento de sociedades y no a una automatización de la desigualdad?
- ¿Cómo cambiamos patrones heredados desigualdad, exclusión e injusticia, en las órbitas políticas, sociales e incluso familiares, reconociendo los mismos y dando un nuevo lugar a quienes han sufrido los mismos?

- ¿Qué entornos favorecen nuestro desarrollo y el de las próximas generaciones en la era digital, asegurando espacio para el desarrollo personal, el cultivo de la atención, la presencia y en definitiva la salud mental?

Lo «abierto» entonces, puede ser parte fundamental de la respuesta a estas preguntas. Metodologías más sofisticadas de participación aplicadas a mayor escala podrían llegar a dar mayores beneficios, y alumbrar un nuevo modo de hacer ciudadanía, de forma integral. Lo abierto implica en el fondo una oportunidad de que varias partes se sienten a varias y distintas mesas, nuevas formas de integrar lógicas democráticas, de participación y sensibilidades para resolver un problema. La experiencia acumulada en el marco de los diversos procesos de gobierno abierto es promisoria en este sentido, aunque insuficiente. Cuando parecía que teníamos las respuestas, las preguntas han cambiado radicalmente.

REFERENCIAS

- BBC (2011, 28 de abril). *Open Government Partnership holds its first meeting in Brasilia*. Disponible en: <<https://www.bbc.com/news/world-latin-america-13132903>>.
- Berners-Lee, T. (2009). *Tim Berners-Lee: The next Web of open, linked data* [video]. TED Conferences. <https://www.ted.com/talks/tim_berners_lee_the_next_web>.
- Caspari, A., Smith, B. y Geiken, B. (2023). «Complexity Science for New Politics». En E. Fein (ed.), *Foundations, Principles – an Inspirational Resources of Integral Politics: Plea for a paradigm shift in politics based on an integral consciousness* (Vol. 2, pp. [185-207]). tredition.
- Piotrowski, Suzanne J., Berliner, Daniel e Ingrams, Alex (2022). *The power of partnership in open government: reconsidering multistakeholder governance reform*. Information Policy Series. MIT Press, Cambridge, MA. ISBN 9780262544597.
- Fein, E. (2023). *Foundations, Principles – an Inspirational Resources of Integral Politics: Plea for a paradigm shift in politics based on an integral consciousness* (Vol. 2). tredition.
- Fumega, S., Grossman, N., Chawana, F. y Zamora, D. (2022). *Measuring the availability of data for development through the global data barometer*.
- Ramirez-Alujas, A. (2010). «Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): una vieja nueva idea». *Revista Buen Gobierno*, n.º 9, 94-133.
- Ramirez-Alujas, A. (2012). «Gobierno abierto es la respuesta :¿Cuál era la pregunta?». *Más Poder Local*, (12), 14-22.

- Mercopress (2012, 12 de abril). *Hillary Clinton will be visiting Brazil after the Americas summit in Colombia*. Disponible en: <<https://en.mercopress.com/2012/04/12/hillary-clinton-will-be-visiting-brazil-after-the-americas-summit-in-colombia>>.
- Morozov, E. (2014, 20 de julio). «The rise of data and the death of politics». *The Guardian*. Disponible en: <<https://www.theguardian.com/technology/2014/jul/20/rise-of-data-death-of-politics-evgeny-morozov-algorithmic-regulation>>.
- Scrollini, F. (2017). «El surgimiento de América Latina abierta: la agenda de datos abiertos en la región. Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe». Santiago: CEPAL, 2017. LC/PUB. 2017/9-P, pp. 425-436.
- The White House (2009). *Open Government Directive*. <<https://obamawhitehouse.archives.gov/open/documents/open-government-directive>>.

EVOLUCIÓN DE LOS MECANISMOS DE COMPARTIR DATOS ABIERTOS Y SU IMPACTO

Alberto Abella

FIWARE Foundation / Fundación COTEC

Resumen:

Este artículo es una revisión orientada hacia las prácticas actuales del artículo incluido en la primera edición del libro «La promesa del gobierno abierto» en su capítulo «Evaluación del impacto de las estrategias de apertura y reutilización de datos públicos» (Abella, 2013). En este capítulo se analizan algunos de los desafíos planteados (y que no han llegado a completarse) junto con otros nuevos descubiertos en el camino para cumplir la promesa del gobierno abierto en su dimensión de los datos abiertos. La evolución de los datos abiertos como elemento del gobierno abierto y su impacto han evolucionado por derroteros bien distintos de los esperados hace diez años. Mientras que las expectativas de hace diez años eran que podríamos tener una ajustada evaluación del impacto, diez años después nos hemos dado cuenta de que esta métrica tiene barreras importantes que no se habían considerado. Asimismo, en estos años la evolución nos ha cambiado el enfoque de cómo publicábamos los datos y cómo estos eran reutilizados por la sociedad. Algunos problemas como los mecanismos de publicación, la gobernanza de los datos o los modelos de datos compartidos todavía se encuentran en fase de solución. En el artículo se plantean algunas soluciones y experiencias de éxito. Y aparecen en el horizonte nuevas opciones como los sistemas de inteligencia artificial o los espacios de datos que de forma prometedora es posible que alteren el papel de los datos abiertos en el gobierno abierto de nuestras sociedades.

Palabras clave:

Datos abiertos, inteligencia artificial, gobierno abierto.

INTRODUCCIÓN: UNA CRÓNICA DEL CAMBIO DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DATOS ABIERTOS

Introduzco aquí el camino recorrido desde el lejano 2012 hasta nuestros días, 2023, y las lecciones que se han ido aprendiendo. Estas lecciones aparecen divididas en 4 etapas, pero también es cierto la dispersión del avance, con lo que algunos países podrían encontrarse en fases precedentes a la cuarta en que nos encontramos.

La primera etapa hasta 2015

Durante los primeros años que podríamos llevar hasta 2015 se produjo el nacimiento de la mayoría de los portales de datos abiertos y comenzó la publicación de datos. Durante estos años el «*más es mejor*» era el lema que imperaba, y al finalizar el período nos dimos cuenta de que separar los conjuntos de datos publicados lo único que hace es dificultar su reutilización. Además de la misma forma nos dimos cuenta de que los formatos en que se publicaban los datos también importaban.

Hoy en día nadie considera datos abiertos un conjunto de datos en formato pdf imagen, pero eso hubo que aprenderlo también durante este período. Finalmente, los publicadores se dieron cuenta que la gestión manual de la publicación chocaba con la realidad cuando el número de conjuntos de datos se elevaba y que por tanto era necesaria la utilización de herramientas tecnológicas para la creación de los portales de datos (ver capítulo 2.2). Así están CKAN¹, y su porting a PHP DKAN², Socrata (ahora propiedad de Tyler Technologies³) y OpenDataSoft⁴ entre otros.

Las dos primeras son soluciones de código abierto mientras que las dos segundas se ofrecen como servicio con código cerrado. Esta relación de soluciones no es exclusiva y solo enuncia alguna de las más relevantes en el mercado.

¹ <<https://ckan.org>>.

² <<https://github.com/GetDKAN/dkan>>.

³ <<https://www.tylertech.com/products/data-insights/open-data-platform>>.

⁴ <<https://www.opendatasoft.com/>>.

La segunda etapa hasta 2018

En esta etapa, ya una vez creados la mayoría de los portales, comenzó a considerarse el uso de los datos abiertos. Y comenzaron distintas estrategias para fomentar la participación y conocer a dichos usuarios. De hecho, muchos eventos de participación surgían en la época y algunos de esos encuentros perduran hasta la actualidad. Un ejemplo muy relevante es Condatos/Abrelatam⁵ si bien es cierto que nació en 2011 en este período sus encuentros incrementaron su impacto.

Finalmente, la última lección aprendida en este período es que para que la publicación de datos tenga un coste limitado debe ser el final de un proceso interno bien definido y que por tanto es necesario la gestión interna de los datos, lo que actualmente se conoce como «gobernanza de datos». Y que sin esta gobernanza la publicación sistemática y con calidad se torna un desafío para el que pocas entidades tiene liderazgo y recursos.

La tercera etapa hasta 2021

En esta etapa fue necesario ahondar en la gobernanza de los datos y en ese camino descubrimos que los efectos, que inicialmente estaban pensados para facilitar la publicación y el uso externo de los datos, tenían además otros impactos en las propias organizaciones haciéndolas más eficientes e innovadoras. De hecho, los mayores usuarios de los portales de datos son los propios empleados de las organizaciones publicadoras (Abella *et al.*, 2017, 2019 y 2021). También y en completa alineación con mi artículo de 2012 que debíamos buscar y evaluar el impacto para poder justificar las inversiones en publicación de datos.

Lamentablemente estamos lejos de poseer métricas certeras de este impacto, salvo a niveles grandes (país). Finalmente, la última lección aprendida durante este período es que los datos generan mayor valor cuando se pueden relacionar con otros y que por tanto la definición de su estructura y el uso de modelos de datos compatibles se tornaba en una prioridad. Lógicamente, cierta necesidad de coordinación era necesaria para que el impacto pudiera llegar a su potencial.

⁵ <<https://abrelatam.org/>>.

Cuarta etapa, desde 2021 hasta nuestros días

En esta última etapa ya se ha consolidado la gobernanza de datos para poder publicar de forma consistente y con una calidad que haga merecedor del esfuerzo de acceder a los datos publicados. Esta disponibilidad interna de datos está posibilitando la toma de decisiones basadas en datos, que es un efecto colateral deseable y que debería ser base del gobierno abierto.

También podemos decir que los datos abiertos han desaparecido de la primera línea de las agendas políticas, lo cual traslada a la gestión interna de las organizaciones el mandato de publicar datos. Y finalmente se ha constatado que la necesidad de acuerdos para publicar datos de forma coordinada y con modelos de datos compatibles es desbordada por la capacidad de publicación de los portales de datos. Esto lleva a una elevada dispersión de los juegos de datos y redundancia en una menor utilización, incluso cuando las herramientas tecnológicas han mejorado de forma muy notable.

IDENTIFICAR LAS BARRERAS PARA QUE EL IMPACTO SE PRODUZCA

Sigue siendo cierta la afirmación del artículo previo que enunciaba «Sin despreciar las motivaciones referidas a las libertades ciudadanas, es claro que el impacto de la publicación de datos solo cobra sentido para la sociedad si existe toda una cadena de valor que utilice la información y cree nuevo valor (social o económico) desde la publicación». Actualmente el estudio del ecosistema de la cadena de valor ha progresado de forma muy notable, donde merece la pena destacar que el uso interno por la propia organización ha emergido como uno de los más notables efectos. De hecho, como se mencionaba anteriormente (apartado 1.1.3) el uso interno de los datos abiertos es el más frecuente.

Sin embargo, el artículo de 2012 fue muy ambicioso al pretender que un análisis del impacto fuera fácilmente alcanzado por los publicadores individuales. Y aunque el objetivo final no debe perderse, que los datos publicados se reutilicen y esta reutilización tenga un impacto, el detalle es enormemente complicado, más de lo que se preveía en 2012.

Sin embargo, hay que reevaluar la medida del impacto no tanto como proporcionar una métrica precisa del impacto sino más bien como una forma sistemática de encontrar las principales limitaciones a que el impacto se produzca. Y en estos aspectos sí que se han producidos progresos sustanciales en su identificación, y parcialmente en su resolución.

Primera barrera. La reusabilidad general de los datos. Métrica MELODA

Aunque el punto inicial del artículo que se está revisando es el impacto, para poder llegar al impacto es necesaria la reutilización de los datos. Y saber qué condiciones promueven la reutilización de datos ha sido el foco de la métrica MELODA, que ha evolucionado desde su primera publicación (Abella *et al.*, 2014) hasta la versión actual la 5 que fue publicada en 2019 (Abella *et al.*, 2019b).

Su objetivo es evaluar como de reutilizables son los conjuntos de datos que se presentan, y que en su última versión tiene en cuenta estas 8 dimensiones, algunas referidas a los datos, otras al sistema para compartirlos y otras al propio publicador.

Referidas al propio conjunto de datos hay 5 dimensiones:

- La licencia con la que se publican los datos (que en el caso de datos abiertos siempre es abierta).
- El formato técnico en el que se presentan los datos (especialmente relevante el hecho de que el formato no implique la posesión de una herramienta específica) y que se incluyan metadatos(claves) en los datos.
- El estándar (modelo de datos) que siguen los datos, y si esta normalización está documentada.
- El contenido geolocalizado del conjunto de datos (si los registros incluyen información geolocalizada).
- La frecuencia de publicación de los datos (especialmente relevante es el hecho de que ésta se cumpla).

Referidas al portal que publica los datos hay 1 dimensión:

- El mecanismo técnico de acceso a los datos (descarga directa, descarga parcial, API o lenguaje de interrogación).

Referidas al publicador de los datos:

- El prestigio de la entidad que publica los datos. Ver lista de prestigio para los portales de España en 2021⁶.

⁶ <<https://www.meloda.org/ranking-of-prestige-of-the-spanish-open-data-portals/>>.

- Las acciones de comunicación para dar a conocer la existencia de los datos.

Para cada una de estas dimensiones hay una serie de niveles, y a cada uno de éstos se le asigna un peso que, compuesto, da una nota global de la reutilización del conjunto de datos.

Esta métrica por una parte da una nota a cada conjunto de datos y por otra parte nos marca dos importantes caminos de trabajo:

- La identificación de barreras.
- Las mejoras que deben abordarse.

Recomendaciones para aumentar la reusabilidad de los datos abiertos para el gobierno abierto

Ambos puntos, mencionados el párrafo anterior, son de crucial importancia siendo el segundo una autoevaluación que cada publicador puede hacerse en el camino de conseguir que sus datos publicados tengan impacto:

1. Lo primero establecer de forma clara la licencia que permite la reutilización de forma que una ambigüedad no desanime a los reutilizadores con incertidumbres jurídicas.
2. El segundo punto nos recomienda que los datos se publiquen en formatos técnicos abiertos y preferiblemente con claves que identifiquen los datos (p. ej., json, xml, etc.). En el siguiente punto se considerará la documentación del modelo. Aquí hablamos del propio contenido de los datos.
3. El tercer punto establece que siempre se debe documentar la estructura de los conjuntos publicados, y que ese modelo de datos, en la medida que esté disponible no sea inventado por el publicador, sino que, preferiblemente, sea homologable por una regulación del mayor ámbito geográfico posible.
4. Que siempre que sea posible cuando publiquemos datos incluyamos la geolocalización de los mismos (no solo las direcciones postales) sino también las coordenadas geográficas. De hecho, esto ha presentado interesantes análisis como se puede ver en (Abella *et al.*, 2018).
5. Que el período de actualización de los datos sea el menor posible. Pero siempre que se pueda cumplir. Imponerse un período irreal tiene consecuencias sobre este elemento, pero también sobre el prestigio global del publicador en caso de no cumplirse.

6. En cuanto al recurso para la publicación de los datos (normalmente que sea un portal específico de publicación de datos), y sobre todo que permita un acceso automatizado a los mismos.
7. Los datos estarán presentes en el portal de datos, pero también es necesario promocionarlos en su conocimiento y atender a las demandas de los reutilizadores (mediante canales de comunicación activos).
8. Finalmente hay que prestigiar la institución porque esto aumenta la confianza en los datos publicados, y viceversa. Al ser la reputación un aspecto subjetivo se ha esbozado un ranking en España en este informe (Abella *et al.*, 2021) y se mantiene en línea⁷ a falta de la actualización de 2023 que incluirá una clasificación completa de todos los portales en España. Y que deseablemente se podría colaborar para hacer este ranking en otros países.

Segunda barrera: mecanismos de publicación inadecuados.

Los PODP (*Pretender Open Data Portals*)

Si los datos abiertos son un pilar del gobierno abierto, estos se abren a su utilización a través de los portales de datos abiertos. Tras el análisis manual de estos portales y de muchos de sus conjuntos de datos, el equipo académico con el que colaboro (Ver bibliografía) llegó a la conclusión de que había una serie de recursos en línea que eran intrusos dentro de la práctica de publicación de datos abiertos.

Los PODP (*Pretender Open Data Portals*) es un tipo de portales inicialmente pensados para la publicación de datos abiertos pero que en realidad no cumplen con su labor de fomentar la reutilización de los mismos. Se hizo necesario crear una definición científica para mostrar la diferencia entre éstos y los portales de datos abiertos. El artículo académico (Abella *et al.*, 2022) analiza la situación y enuncia las tres condiciones de estos portales.

Las condiciones que debe cumplir un portal para ser considerado PODP son 3 que deben cumplirse simultáneamente. Es decir, con no cumplir alguna de ellas ya no puede ser considerado PODP. Son éstas:

- No tener mecanismos de anuncio cuando hay actualizaciones en los datos publicados.

⁷ <<https://www.meloda.org/ranking-of-prestige-of-the-spanish-open-data-portals/>>.

- No tener un API o lenguaje de interrogación (p. ej., SPARQL) para el acceso automatizado a los datos.
- No utilizar un DMS (o herramienta de gestión de portal de datos).

Veamos las consecuencias de estas condiciones. La primera ocasiona que los reutilizadores deban descargar con frecuencia las fuentes de datos y realizar ellos mismos una comparación para detectar si alguno de los conjuntos de datos se ha actualizado. Esto penaliza en recursos al publicador (tiene que atender muchas más peticiones de acceso) y al reutilizador (tiene que crear un programa para detectar los cambios y realizar numerosas peticiones).

La segunda obliga a los reutilizadores a una descarga, posiblemente, manual de los datos para la incorporación en cualquiera de sus servicios o aplicaciones que estén realizando, imposibilitando en la práctica el uso profesional por los costes de procesado manual que impone.

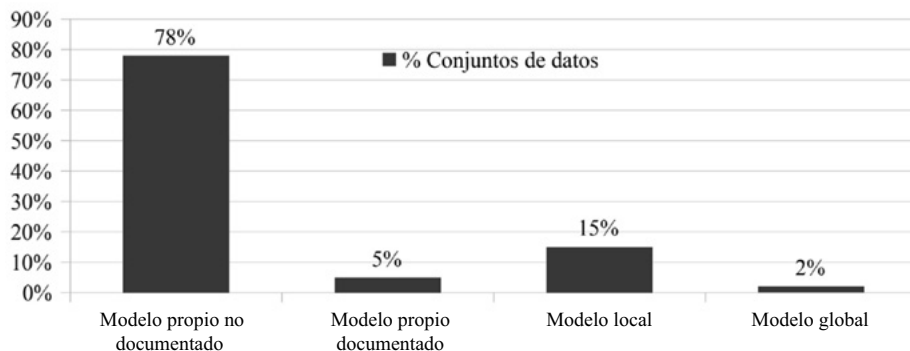
La tercera obliga a que la gestión interna de los conjuntos de datos sea manual y que de la misma forma sean recuperados desde el interior de la organización para ser publicados. Cuando el número de conjuntos de datos se eleva, la gestión comienza a presentar lagunas en las actualizaciones o en la calidad de los datos. Al final el uso profesional también se ve afectado.

Este tipo de portales, contrariamente a lo que se pudiera pensar, han llegado a ser muy populares en algunos países (p. ej., en España han superado el 50 % en número hasta 2021 y se encuentra en niveles cercanos en 2022). También es cierto que dadas sus limitadas características su impacto en cuanto a reutilización de datos es casi imperceptible, pero también lo es que las entidades que los poseen en la mayoría de los casos descartan tener un portal no PODP, limitando el avance del gobierno abierto en este punto de los datos abiertos.

Tercera barrera: modelos de datos comunes

Como vemos en la sección dedicada a la métrica MELODA los modelos de datos son una dimensión para evaluar la reusabilidad general de un conjunto de datos. Además, esta faceta se ha analizado a lo largo de 3 informes y un cuarto que se publicará en 2024. Bien es cierto que en dichos informes el ámbito es únicamente España. Los resultados no son especialmente esperanzadores. Como vemos en el Gráfico 1, casi el 80 % de los datos siguen un modelo de datos propio y además no está documentado.

Gráfico 1. Modelos de datos analizados por MELODA



Fuente: Abella *et al.*, 2021.

Esta es una de las barreras para los reutilizadores, especialmente para los externos. Sin el conocimiento detallado se encuentran dificultades en la comprensión del significado de los datos y por lo tanto ocasiona que su reusabilidad decrezca.

Además, con el crecimiento de los datos publicados, la esperanza de que este porcentaje se reduzca de forma importante es limitada. El problema es que es mucho más fácil publicar los datos que ponerse de acuerdo en la forma de hacerlo entre múltiples entidades publicadoras, incluso si aquellas, como las municipalidades, están sometidas a legislaciones muy similares. Como ejemplo podemos encontrar la normalización que realizó la federación española de municipios y provincias y que consiguió estandarizar 40 conjuntos de datos en 2019, tras un par de años de trabajos (Cerdá *et al.*, 2019).

Cuarta barrera: la gobernanza de los datos

Como se ha esbozado en la última etapa del punto anterior, la gobernanza de datos, o mejor dicho la falta de ella, se ha convertido en una barrera para la publicación. La gobernanza de datos permite tener el control de los datos internos de la organización y más importante su puesta a disposición de una forma eficiente y con el uso limitado de recursos. De hecho, con sistemas de gobernanza apoyados en las herramientas técnicas adecuadas, los costes de publicación y de mantenimiento de los datos publicados son muy reducidos y los estándares de calidad alcanzados muy altos. La gobernanza de datos, para que el lector lo entienda, gestiona los datos críticos de la organización (aque-

llos que son fundamentales para el trabajo en grupo y para el intercambio con organismos externos) y les asigna responsables y controla el acceso y actualización de estos mediante herramientas que permiten un acceso simple.

Quinta barrera: la calidad de los datos

Aunque aún se desconoce la magnitud y el impacto de esta barrera, dado que este es un artículo con prospectiva (quizás en 10 años debiera hacerse otra revisión) es justo identificar algunas de estas barreras que han permanecido ocultas detrás de otras más importantes y que sólo cuando aquellas desaparecen empiezan a hacerse notables.

Por ejemplo, solo cuando tenemos acceso de forma continua a los datos puede comenzar a apreciarse su calidad con cierta perspectiva.

En la imagen puede verse una captura del portal de datos abiertos de Toronto (Canadá) donde puede observarse que se incluye una nota de calidad de los datos (*Data quality score*). Gold en el ejemplo.

Imagen 1. Captura del portal de datos abiertos de Toronto (Canadá)

TORONTO

OPEN DATA Data Catalogue Knowledge Centre About Gallery Contact Search SEARCH

OPEN DATA PORTAL HOME / OPEN DATA CATALOGUE / TRAFFIC VOLUMES AT INTERSECTIONS FOR ALL MODES

Details

Data quality score beta
Gold

Data last refreshed
Nov 21, 2023

Refreshed
Daily

Data type
Table

Civic Issues
Mobility

Topics
Transportation

License
Open Government License - Toronto

About Traffic Volumes at Intersections for All Modes

The City of Toronto's Transportation Services Division collects traffic volume data across the city from a variety of sources for a number of purposes. This data generally takes one of two forms:

- **Automatic Traffic Recorder (ATR) Counts:** Segment-level volumes reflecting the total volume on a specific street moving in a specific direction (e.g. the total number of cyclists observed on Queen Street, heading Eastbound, just west of Dufferin Street)
- **Turning Movement Counts (TMCs):** Movements observed at a specific intersection, typically indicating the total volume observed at each leg (i.e. North, South, East, or West) of the intersection and, if applicable, the observed turning movement by mode.

The data available in this repository are a full collection of TMCs across the City. These reflect the total volumes observed at specific intersections, segmented by direction of approach, turning movement (if applicable), and mode (car, truck, bus, pedestrian, cyclist, other).

Each TMC is comprised of data for a single day at a single location. A TMC typically includes data for a total of 8 non-continuous hours throughout the day, and the data is reported in a series of 15-minute intervals.

The data are available in three formats:

- **Count Metadata (count-metadata.zip):** Metadata about each TMC

Fuente: <<https://open.toronto.ca/catalogue/>>.

Esta nota de calidad se basa en 5 dimensiones del conjunto de datos:

- Usabilidad: ¿Cómo de fácil es trabajar con los datos?
- Metadatos: ¿Están bien descritos los datos?
- Frescura: ¿Está actualizado el conjunto de datos?
- Integridad: ¿Faltan muchos datos?
- Accesibilidad: ¿Es fácil acceder a los datos para diferentes tipos de usuarios?

Como puede observarse algunas de estas dimensiones se solapan con aquellas descritas en el punto 2.1 sobre reusabilidad de los datos. Esperamos que en los próximos diez años todos los portales incluyan información de la calidad de los datos y que esta métrica ayude a su mejora.

Conclusión de las barreras: el efecto cebolla

Tras este largo período de reflexión de diez años lo que se ha demostrado es el gran optimismo sobre lo que sería alcanzable en cuanto a la medida del impacto individual de los datos abiertos publicados y por ende, sobre el impacto en el gobierno abierto.

El título de efecto cebolla es que aquellas barreras que se identificaban en 2012, la falta de datos, las licencias no permisivas, fueron superadas durante el período solo para exponernos otras de las que no éramos conscientes, los mecanismos de publicación, los formatos, los modelos de datos comunes, la reputación, etc., y más últimamente la gobernanza de datos y la calidad de estos.

Desgraciadamente nadie garantiza que estas sean las últimas capas de esta cebolla y que nuevas barreras sean descubiertas en los próximos años. En cualquier caso, la cantidad global de datos usados sigue en crecimiento. Y también se plantean algunas nuevas incógnitas. ¿Crece más el uso que la cantidad de datos publicados? ¿Conseguirá la gobernanza de datos «abaratar» la publicación de datos con frecuencia, calidad y otras características necesarias?

No obstante, estas conclusiones, que a primera vista podrían interpretarse como desalentadoras, sólo reflejan que las expectativas de mejora han superado a las mejoras reales.

LAS SOLUCIONES A LAS BARRERAS PARA AUMENTAR EL IMPACTO DE LOS DATOS ABIERTOS

Para la implantación del gobierno abierto, necesitamos que la publicación de datos abiertos tenga el mayor impacto posible. Así se incluyen a continuación otras dos secciones orientadas hacia el futuro, una para las soluciones planteadas a los problemas identificados y otras sobre el futuro de los datos abiertos de manera global y dentro del paradigma del gobierno abierto.

Solución 1: gobernanza de datos para la mejora de la reusabilidad

Tras las experiencias de implantación de iniciativas de gobierno abierto, se hizo patente que la publicación y la reutilización de datos jugaba un papel bien importante. Pero también se hizo patente que los recursos para esta publicación eran limitados. No solo las inversiones necesarias en tecnología sino también las transformaciones internas en convertir las organizaciones en organizaciones basadas en datos.

El liderazgo no solo era necesario para conseguir los recursos, sino para poner en marcha estas transformaciones. La necesidad de publicar datos de manera regular y consistente trajo como consecuencia la necesidad de organizar los datos internamente. De lo contrario los costes de publicación se tornaban difícilmente mantenibles.

Así se empezaron a implantar en las organizaciones políticas de datos abiertos derivadas de las iniciativas de gobierno abierto donde se definen las responsabilidades en materia de uso y gestión de datos. En estas políticas normalmente se identificaban dos roles que incluso llegaban a aparecer en forma legal en las normativas organizativas de las organizaciones. El responsable global de datos, ahora muy frecuentemente se le asigna el acrónimo inglés CDO (*chief data officer*), que define las políticas de uso y gestión de datos a lo largo de la organización. Y el responsable técnico de datos, que implementa la parte tecnológica de la misma sin la cual dichas políticas no pueden permear en la organización.

Complementariamente, con frecuencia también se crean perfiles de «persona de contacto» en cada área de la organización en materia de datos y que es el interlocutor entre los dos perfiles propiamente dichos y los conocedores de los datos.

Finalmente, no debe despreciarse el perfil de revisión legal de los datos, no solo desde la perspectiva de datos personales, especialmente estricta en

Europa y no tanto en otras zonas geográficas, pero también desde el punto de vista de propiedad de los datos.

Baste recordar que para poder publicar datos abiertos es necesario tener los derechos para hacerlo, otorgados bien por una licencia, o por los propios creadores de la agregación de datos que se publica.

Con frecuencia se «olvida» pedir estos derechos cuando se incorporan los datos a la organización con lo que la publicación como datos abiertos puede afrontar ciertas incertidumbres legales en caso de ser publicados. Aquí cabe mencionar la «cláusula Zaragoza»⁸ que es un pequeño párrafo para añadir a las contrataciones públicas para conseguir el acceso a los datos de los servicios contratados con derechos para su publicación como datos abiertos.

Estos perfiles, junto con los procedimientos adecuados y las herramientas digitales implantadas y la capacitación del personal de la organización conforman los pilares de la gobernanza de datos que permitirá, por una parte, que la organización pueda ser más efectiva, y por otra parte, recordemos el punto inicial, que la publicación de datos sea casi como un producto secundario de la gobernanza de los datos en la organización.

Solución 2: uso de portales gestores de datos abiertos

Aunque este aspecto podría considerarse como un aspecto particular de la implantación de una gobernanza de datos, merece una mención aparte dada la situación actual, y por otra parte la fácil sustitución de las soluciones tecnológicas actuales.

Un portal gestor de datos abiertos tiene dos funciones principales, una, la recogida de las fuentes de datos del interior de la organización y por otra parte su publicación de forma que la reutilización sea posible.

Es evidente que sin unas fuentes apropiadas de datos en el interior de la organización poco puede hacer un portal. Pero también es cierto que estas herramientas de publicación cada vez presentan más funcionalidades para simplificar esta publicación. Funcionalidades como, por ejemplo, que dentro de una fuente de datos no tengan por qué publicarse todos los datos de la organización, sino algunos dependiendo de ciertos criterios. Por ejemplo, no publicar algunas columnas que contengan datos personales o simplemente inadecuados o también filtrar algunos registros que no deban ser publicados

⁸ <https://www.w3.org/community/opendataspain/wiki/images/a/a6/Zaragoza_clausulaOpenData_concesi%C3%B3ndeservicios.pdf>.

por que no han sido revisados o por cualquier otro criterio o bien funcionalidades para reemplazar los valores originales por otros anonimizados. Básicamente empiezan a adoptar funcionalidades de las herramientas ETL (*Extract-Transform-Load*), para extraer, transformar y cargar datos.

Por el otro extremo, el del acceso público a los datos, todas las herramientas que merecen ser identificadas como portales de datos abiertos presentan una API⁹ (mecanismos de conexión automatizada) para recuperar los datos sin necesidad de una interacción manual.

El mercado ofrece una buena oferta actualmente a costes muy asequibles bien como servicio (donde no es necesaria la instalación en los sistemas de la organización de ninguna herramienta) o bien como software operado en las infraestructuras de la organización. Merece la pena destacar que soluciones como CKAN o DKAN son de código abierto (no tienen coste de adquisición) y permiten, dada la disponibilidad del código fuente, la personalización a las necesidades de la organización.

Solución 3: uso de estandarización ágil para coordinar los modelos de datos

Hay un desafío que trasciende las fronteras de las organizaciones que publican los datos y es la coordinación de los modelos de datos que se publican. ¿De dónde viene esta necesidad? Muchos de los publicadores son entidades de un tipo donde existen muchas otras del mismo nivel (municipalidades, gobiernos locales o regionales). Los reutilizadores que quieran reutilizar los datos no pueden, normalmente, afrontar el coste de transformar todas las fuentes de datos a un formato común que les permita el trabajo con los mismos.

De ahí la necesidad de que exista una coordinación en los modelos de datos de los datos que se publican. Lamentablemente, en esta era digital, la velocidad a la que se pueden publicar datos (días, semanas) excede con mucho los tiempos de los mecanismos de coordinación entre publicadores, en el caso de que existan (meses, unos pocos años). La garantía de consenso de los organismos estandarizadores contrasta con la velocidad del mercado. Incluso contando con que la buena voluntad de coordinación en la publicación exista, es muy difícil que esta coordinación produzca resultados y posibilite el impacto. Y cuando los resultados del consenso llegan, éstos llegan los datos muchas veces ya están publicados, y una vez publicados el coste de republicarlos en

⁹ Del inglés *Application Program Interface*.

formatos diferentes y con estructuras y nombres diferentes es muy alto, difícilmente justificable dentro de la organización y rara vez abordado.

Por tanto, los procedimientos de consenso entre un número elevado de organizaciones no son adecuados en un mundo digital donde la velocidad es otra. De aquí ha surgido una aproximación complementaria, la estandarización ágil, que resumiremos en la siguiente sección.

La estandarización ágil podría resumirse en: *Sigamos al pionero y mejoremos a medida que las necesidades vayan siendo identificadas*. Este enfoque realmente contrasta con la aproximación clásica imperante hasta nuestros días, pero la práctica está demostrando su utilidad y su buena adaptación al mundo digital en que nos encontramos. Está basada en un manifiesto con siete principios en su presente versión, 1.04.

Su versión original se puede consultar en este enlace¹⁰. Se detallan luego sus aspectos más importantes.

0. No te limites a estandarizar: sé ágil y estandariza

Este principio cero pretende remediar o al menos diferenciarse de la estandarización clásica en términos de agilidad. Mientras que en la estandarización clásica la velocidad se mide en meses y años, en la estandarización ágil la velocidad debe medirse en términos de días o semanas. Este principio fundamental implica que las actividades deben estar lo más automatizadas posible y con la menor intervención humana posible. Como humanos, además de nuestras valiosas aportaciones, tendemos tanto a introducir errores (que provocarán problemas en los procesos automatizados) como a retrasar los procesos de decisión, algo que va en contra del principio de agilidad.

1. No reinventar la rueda

El principio número uno establece que todo lo que ya se utiliza habitualmente en el mercado y tiene una licencia abierta no debe volver a estandarizarse. Aquí vale la pena enfatizar el uso del mercado, más allá de la pura generación de estándares teóricos. Con demasiada frecuencia se crean estándares (en forma de ontologías y vocabularios) que buscan usuarios, en lugar de resolver problemas del mundo real e identificar las entidades y atributos que realmente se necesitan.

¹⁰ <<https://github.com/smart-data-models/data-models/blob/master/MANIFESTO.md>>.

2. *Normalizar casos reales*

El principio número dos establece que la estandarización ágil sólo debe basarse en casos reales que ya hayan demostrado su utilidad en situaciones de mercado.

3. *Sea abierto*

El principio número tres es simple: dado que en muchos casos la estandarización ágil se basa en regulaciones con una licencia abierta, no sería coherente publicar los resultados sin una licencia abierta, si es posible. Cualquier licencia abierta de este tipo debe permitir la libre reutilización, modificación y compartir las modificaciones.

4. *No seas demasiado específico*

El principio número cuatro es el de la generalización. Aunque los modelos de datos tienen que resolver problemas reales del mercado, es demasiado fácil partir de un caso de uso muy específico. La estandarización ágil debe llegar a un consenso para que el modelo cubra el mayor número de casos posible, por ejemplo, limitando el número de atributos obligatorios, sin introducir complejidades en los modelos de datos generados. Hay que tener en cuenta que lo que es obligatorio para un caso de uso podría ser opcional para otros.

5. *Plano, no profundo*

El principio número cinco establece que los modelos deben ser autónomos siempre que sea posible. Un modelo que hace referencia a otro modelo que hace referencia a otro modelo puede ser ontológicamente y técnicamente correcto, pero los casos de uso del mundo real prefieren acceder a sus datos desde una única ubicación, si es posible, además de introducir unas dependencias que pueden quedar obsoletas con el tiempo.

6. *La sostenibilidad es clave*

El último principio, el número seis, es el de continuidad. La iniciativa de estandarización ágil solo creará modelos con el uso y la mejora continua en mente; este no es un esfuerzo impulsado por un proyecto «único y listo», es decir con principio y final. Por lo tanto, debería existir un mecanismo de

sostenibilidad de la organización que realiza la estandarización ágil que permita la modificación del modelo a medida que cambia el mercado y de confianza a sus contribuidores.

LA ESTANDARIZACIÓN ÁGIL EN LA PRÁCTICA

Estos principios no se han creado desde la teoría para «ver si funcionan» sino que al contrario se han acuñado basados en la experiencia de una iniciativa, la *Smart Data Models initiative*¹¹, una iniciativa que desde antes del año 2020 se dedica a consolidar modelos de datos de experiencias reales o provenientes de normalizaciones adoptadas por el mercado y disponible con una licencia abierta como establece el principio número dos.

A continuación, se incluyen los elementos de esta iniciativa y que pueden ayudar a resolver el desafío de desarrollar modelos de datos comunes para las iniciativas de datos abiertos, y para otras que no lo fueran también.

Las especificaciones

Lo primero es que documenta los modelos de datos en 8 idiomas, Español, Francés, Inglés, Alemán, Italiano, Chino, Japonés y Koreano¹². En cada modelo de datos se incluye en la descripción los nombres de cada campo que define un modelo de datos. A su lado se incluye entre corchetes el tipo de dato que almacena ese campo (de entre los tipos básicos de json schema¹³) y a continuación una descripción de este como puede verse en el ejemplo siguiente, incluyendo la referencia a algún modelo de referencia.

Además de esta descripción textual se incluye una descripción técnica en formato yaml así como 4 ejemplos en distintos formatos de como este modelo de datos se implementa con datos reales.

¹¹ <<https://smartdatamodels.org>>.

¹² <<https://github.com/smart-data-models/dataModel.Transportation/tree/master/Vehicle/doc>>.

¹³ Los principales tipos básicos de json schema incluyen «number» (número), «integer» (entero), «string» (cadena), «object» (objeto con subcampos), «date-time» (fecha), «boolean» (lógico) y «array» (colección de valores).

La única fuente de verdad

Para poder mantener la agilidad se hace necesario, entre otras cosas que exista una única fuente de verdad. Es decir que no sea necesario alinear varios documentos para que sean coherentes ya que esta alineación provocaría retrasos que van en contra del principio cero. En el caso de Smart Data Models el formato técnico elegido es json schema¹⁴, que permite la definición de modelos, incluir la descripción técnica y la descripción escrita. De esta forma con una única fuente de verdad es posible realizar una publicación automatizada de las especificaciones en los 8 idiomas. De la misma manera al haber una única fuente de verdad cada vez que se modifica se puede relanzar la actualización de todos los elementos relacionados. Además, este formato permite validar ejemplos reales en formato JSON.

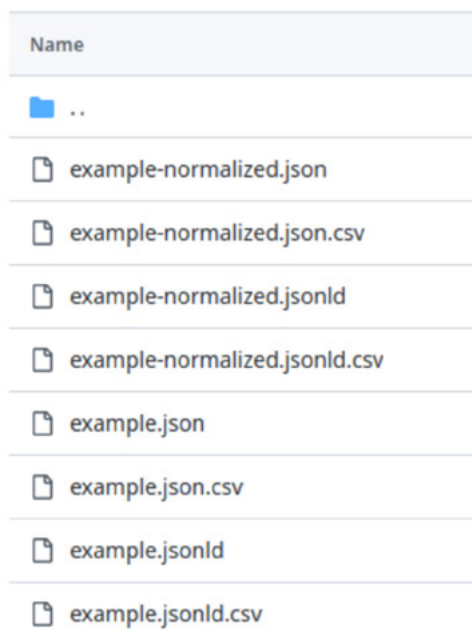
Ejemplos reales y generados

Si queremos publicar datos abiertos conforme a un modelo sería necesario tener la documentación pero también ver ejemplos. En el directorio examples¹⁵ de cada modelo de datos de Smart Data Models se incluyen ejemplos en distintos formatos técnicos, incluyendo, csv, json, jsonld y en ocasiones también DTDL y geo json features.

¹⁴ Json schema es un formato json que permite la definición de estructuras de datos de forma muy flexible, incluyendo estructuras distintas a las tablas con un número fijo de columnas.

¹⁵ <<https://github.com/smart-data-models/dataModel.Transportation/tree/master/Vehicle/examples>>.

Imagen 2. Directorio con ejemplos en distintos formatos técnicos



Fuente: <<https://open.toronto.ca/catalogue/>>.

Además, para cada modelo de datos hay una serie de servicios¹⁶ que permiten generar ejemplos cumpliendo el modelo de datos, pero con datos generados de forma aleatoria. Además, también se incluyen servicios para poder buscar¹⁷ cualquier elemento en todos los modelos de datos disponibles.

Finalmente, no solo se tienen ejemplos de los datos reales sino también se incluyen exportaciones desde el json schema original a otros formatos técnicos de definición de modelos de datos como son SQL¹⁸ o yaml¹⁹.

¹⁶ <https://smartdatamodels.org/extra/ngsi-ld_generator_keyvalues.php?schemaUrl=https://raw.githubusercontent.com/smart-data-models/dataModel.Transportation/master/Vehicle/schema.json&email=info@smartdatamodels.org>.

¹⁷ <<https://smartdatamodels.org/index.php/ddbb-of-properties-descriptions/>>.

¹⁸ <<https://github.com/smart-data-models/dataModel.Transportation/blob/master/Vehicle/schema.sql>>.

¹⁹ <<https://github.com/smart-data-models/dataModel.Transportation/blob/master/Vehicle/model.yaml>>.

Los expertos no tienen que saber de modelos de datos

Una frecuente limitación de las iniciativas de estandarización es que requieren de personas que además de ser expertas en su ámbito de estandarización de datos lo sean también en los mecanismos técnicos de la documentación de modelos de datos. Esto resulta en que los comités de estandarización están formados por expertos en la generación de modelos de datos, pero cuya experiencia en la utilización real puede llegar a ser limitada. Como consecuencia son frecuentes las ontologías y vocabularios cuya aplicabilidad en casos reales son en el mejor de los casos limitadas. Por tanto, en una iniciativa de estandarización ágil ha de reducir al mínimo esa necesidad de que las personas participantes tengan conocimiento de cómo se documenta un modelo de datos, en este caso, de json schema. Así hay servicios para elaborar borradores en json schema basados en ejemplos originales en csv²⁰ o json²¹, editores en línea²² con ayudas.

Integrar los modelos en los portales de datos abiertos: `pysmartdatamodels`

Toda esta documentación y los recursos son consultables en línea, bien en el sitio principal de smart data models o en GitHub²³, pero de cara a la integración dentro de los portales de datos abiertos se necesitan elementos que no obliguen a la consulta en línea.

Por ello se ha generado un paquete en el lenguaje de programación Python, uno de los más populares para el tratamiento de datos, de forma que toda la información de todos los modelos esté disponible, así como más de 20 funciones para su tratamiento e integración. Además de este paquete, existe un servicio para exportar todos los modelos de datos en formato DCAT-AP²⁴, el formato de descripción de conjuntos de datos más difundido y que usan la mayoría de los portales de datos abiertos del mundo. De esta manera se podrían «copiar» las descripciones necesarias desde esta exportación al portal de datos local.

²⁰ <<https://smartdatamodels.org/index.php/create-data-model-from-csv-payload/>>.

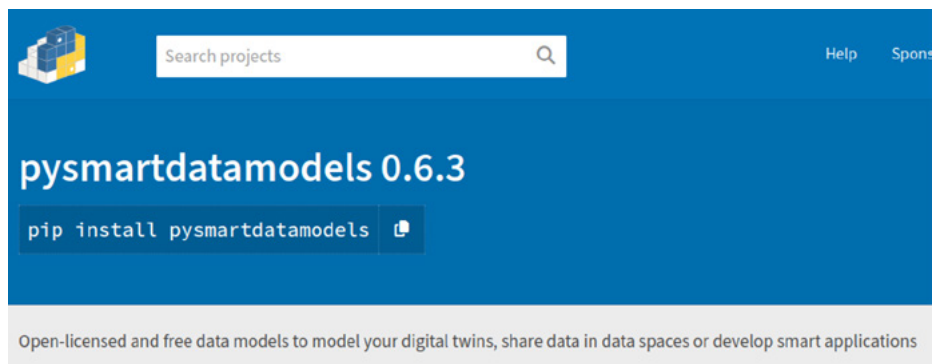
²¹ <<https://smartdatamodels.org/index.php/generate-you-schema-out-of-your-payload/>>.

²² <<https://smartdatamodels.org/index.php/draft-a-data-model/>>.

²³ <<https://github.com/smart-data-models>>.

²⁴ <<https://smartdatamodels.org/extra/catalogue.json>>.

Imagen 3. Captura de pantalla portal pysmartdatamodels



Fuente: <<https://pypi.org/project/pysmartdatamodels/>>.

Sirviendo al paradigma de los datos enlazados

«Los datos enlazados describen un método de publicación de datos estructurados para que puedan ser interconectados y más útiles»²⁵. Si bien en entornos especializados esta afirmación de ser más útiles es real, en la mayoría de los casos los portales de datos abiertos no utilizan este método de publicación por las complejidades técnicas que impone y que parecen superar a los beneficios percibidos por los usuarios.

Las ontologías²⁶ y vocabularios son las fuentes de estos datos enlazados, generando URIs²⁷ y, desafortunadamente presentan la misma limitación temporal de adaptación que otras normativas. Por tanto, si una ontología no cubriera una necesidad, por ejemplo, un nuevo término de un caso real, su reporte y adopción por la ontología excedería con mucho el tiempo razonable

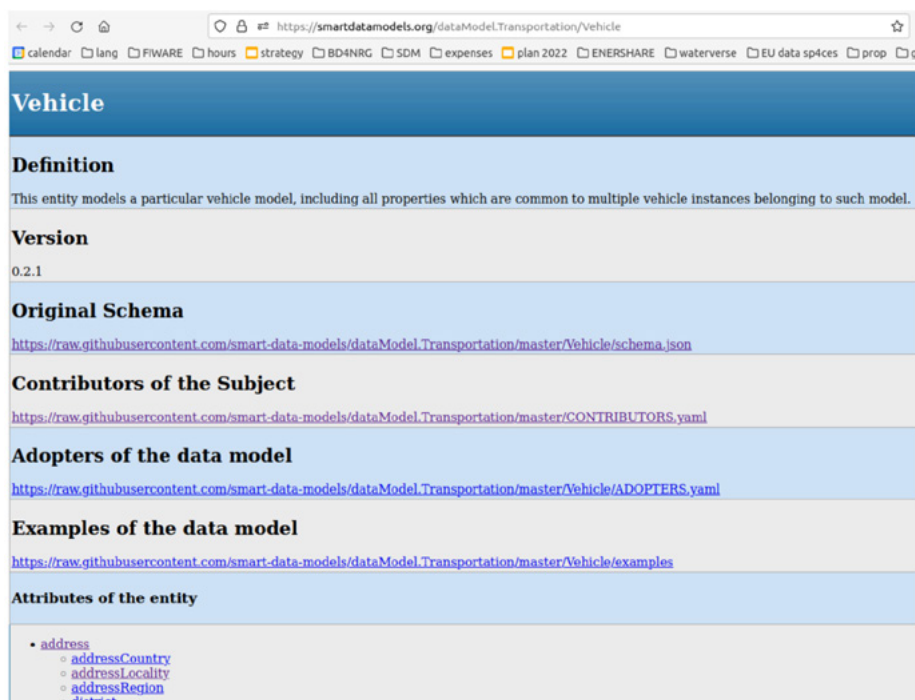
²⁵ <https://es.wikipedia.org/wiki/Datos_enlazados>.

²⁶ <[https://es.wikipedia.org/wiki/Ontolog%C3%ADa_\(inform%C3%A1tica\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Ontolog%C3%ADa_(inform%C3%A1tica))>. Wikipedia: una **ontología** es una definición formal de tipos, propiedades, y relaciones entre entidades (<<https://es.wikipedia.org/wiki/Entidades>>) que real o fundamentalmente existen para un dominio de discurso (<https://es.wikipedia.org/wiki/Dominio_de_discurso>) en particular.

²⁷ <https://es.wikipedia.org/wiki/Identificador_de_recursos_uniforme>. Wikipedia: Un identificador de recursos uniforme o URI —del inglés *uniform resource identifier*— es una cadena de caracteres (<https://es.wikipedia.org/wiki/Cadena_de_caracteres>) que identifica los recursos —físicos o abstractos— de una red de forma unívoca. La diferencia respecto a un localizador de recursos uniforme (<https://es.wikipedia.org/wiki/Localizador_de_recursos_uniforme>) es que estos últimos hacen referencia a recursos que, de forma general, pueden variar en el tiempo.

de espera por el caso de uso y conllevaría la desactualización real de la estructura y la divergencia en el formato de las fuentes.

Imagen 4. URI del modelo de datos de Vehicle conteniendo información básica sobre el modelo, su versión, sus campos (atributos), etc.



Fuente: <<https://smartdatamodels.org/>>.

En una iniciativa de estandarización ágil se puede emplear el mismo enfoque para poder generar estos recursos (URIs) de forma automática y que eventualmente los usuarios pudieran seguir utilizando los métodos de datos enlazados. Además, si en un tiempo posterior la ontología original adopta el nuevo término la iniciativa proporciona un servicio²⁸ para mapear cualquier modelo de datos publicado con la ontología que se desee.

²⁸ <<https://smartdatamodels.org/index.php/generate-acontext-based-on-external-ontologies-iris/>>.

Además, estas URIs, que inicialmente se parecen a direcciones de páginas en internet, efectivamente llevan a una página con información básica sobre la entidad o sobre el campo cuya URI se está utilizando.

EL FUTURO

En esta sección vamos a incluir algunos elementos que son prometedores como influencia en materia de la reutilización de datos para iniciativas de gobierno abierto para los próximos años.

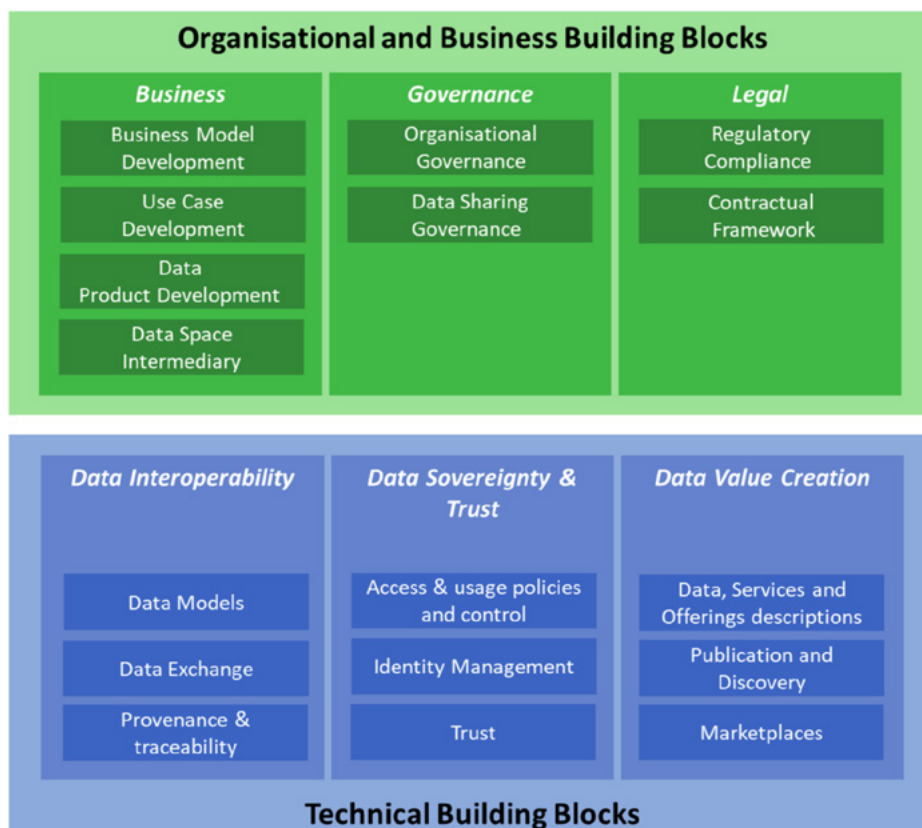
Los espacios de datos —*data spaces*—

De acuerdo con la definición de Wikipedia los espacios de datos son «Un ecosistema donde materializar la compartición voluntaria de los datos de sus participantes dentro de un entorno de soberanía, confianza y seguridad, establecido mediante mecanismos integrados de gobernanza, organizativos, normativos y técnicos». Esta definición, por genérica, no deja claro algunas de las posibilidades de los espacios de datos. Por ejemplo, se podrán vender los datos y cobrar por ellos. Se podrá controlar quién accede y cómo. También serán necesarios, asociados al intercambio económico, mecanismos para generar las ofertas de datos, así como para su descubrimiento. Como puede haber transacciones económicas la transferencia de los datos toma un nuevo carácter, de la misma forma que los permisos de quién y qué puede hacerse con los datos. Además, es notable que asociados a estos espacios de datos surgen servicios para los publicadores (p. ej., ayuda a la publicación) o bien para los propios consumidores (p. ej., comparación de fuentes, etc.).

Por tanto, serán ecosistemas donde los datos abiertos de los organismos públicos podrían ser compartidos como un elemento más, independientemente de que no se exija un pago por ellos. Además, los espacios de datos, que a finales de 2023 se encuentran en sus primeros pasos, necesitan de las masas críticas de contenidos que los hagan interesantes para que nuevos agentes decidan participar en ellos. Y aquí los datos abiertos pueden jugar un papel fundamental.

Sin embargo, dada la estructura de confianza que es inherente a los espacios de datos la participación desde los portales de datos actuales requeriría de algunas adaptaciones, especialmente la documentación y la asignación de propiedad o más que la licencia sea libre, que se entenderán mejor tras el siguiente punto. Se presentarán aquí algunos de sus elementos de forma muy simplificada.

Imagen 5. **Diagrama de bloques de un Espacio de datos según el Data Space support center**



Fuente: original en <<https://dssc.eu/>>.

La definición original de la estructura se realiza en el Data Spaces support center en este enlace la última versión disponible²⁹. Así mismo la coordinación de las tecnologías entre elementos técnicos comparable en la nube ha sido publicada por la Data Space Business Alliance³⁰.

²⁹ Ver <<https://dssc.eu/space/BBE/178421761/Building+Blocks+%7C+Version+0.5+%7C+September+2023>>.

³⁰ <<https://data-spaces-business-alliance.eu/dsba-releases-technical-convergence-discussion-document/>>.

La confianza como eje fundamental de los *data spaces*

Un espacio de datos es un lugar técnico donde debe imperar la confianza en muchos puntos, ya que en caso contrario la masa de usuarios difícilmente podría progresar y las transacciones (como la descarga de datos abiertos) no llegarían a ocurrir.

Confianza en la identidad del participante

La primera confianza debe ser que quien interactúa con nosotros es quien dice ser y no sólo esto, sino que está autorizado para interactuar en nombre de la organización a la que pertenece. Así que asociado al espacio de datos debe existir una cadena de confianza de que quien participa es quien dice ser, debe existir un sistema potente de permisos que regule las distintas acciones que un usuario del espacio pueda realizar.

Confianza en las transacciones

Habida cuenta que en un espacio de datos puede haber transacciones económicas no solo debe incluir mecanismos de confianza en las propias transacciones económicas sino también en las posibles transferencias o acceso a los datos. Por tanto, sistemas de certificación de que las transferencias de datos se han realizado o los pagos se han completado han de estar presentes. Además, como las ofertas económicas de los datos podrían estar asociadas a la cantidad de ellos, su número de accesos, etc., debe implementarse un sistema de confianza que lleva la trazabilidad de los intercambios.

Confianza en las interacciones

Si los datos no son abiertos puede ser de interés limitar quien o qué puede hacer con nuestros datos, por tanto, un sistema de gestión de acceso asociado a cada participante debe estar presente.

Sistema de gobernanza de los *data spaces*

Para que todo el sistema funcione en este marco de confianza debe existir alguna organización, centralizada o distribuida que regule la participación en el espacio, la admisión de nuevos participantes y la monitorización de los existentes. Y que vele por que todas estas cadenas de confianza se cumplan

en todo momento. Puede observarse en la imagen del DSSC los bloques verdes referidos a la organización y los modelos de negocio.

LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL APLICADA A LOS DATOS DEL GOBIERNO ABIERTO

A finales de 2023 cuando acaba de producirse el primer aniversario desde la puesta en marcha del servicio de ChatGPT hay multitud de servicios de inteligencia artificial, no sólo asociados a los modelos de lenguaje (LLM³¹) sino también al reconocimiento de imágenes y empiezan a aparecer las primeras informaciones sobre inteligencias artificiales de propósito general o también conocidas como inteligencias artificiales fuertes³².

Los datos abiertos como fuentes para el entrenamiento para la inteligencia artificial

Los sistemas de inteligencia artificial necesitan datos para ser entrenados, datos que sean fiables y que por otra parte puedan ser accedidos sin que se produzcan violaciones de derechos de autor. Aquí los datos abiertos pueden ser una importante fuente siempre que se encuentren adecuadamente etiquetados y adaptados a ser ingeridos por los sistemas de entrenamiento de las inteligencias artificiales.

Inteligencia artificial como soporte a los datos abiertos

Una de las más importantes carencias en muchos portales de datos abiertos (Abella *et al.*, 2017, 2019 y 2021) es la falta de un contacto efectivo de soporte en la reutilización de los datos. Los ChatBot asociados a modelos de inteligencia artificial podrían remediar esta carencia a costes competitivos si se popularizan en modelos de lenguaje de código abierto. Incluso muchas de las operaciones básicas a realizar con los datos abiertos podrían ser requeridos a estos sistemas (p. ej., dime cuantos puntos de toma de información meteorológica hay en este barrio).

³¹ <https://en.wikipedia.org/wiki/Large_language_model>.

³² <https://es.wikipedia.org/wiki/Inteligencia_artificial_fuerte>.

Una duda es si estos sistemas serán operados por los propios publicadores de los datos abiertos o serán popularizados por servicios particulares que se basen en ellos y se financien con el servicio de valor añadido.

A MANERA DE CIERRE

La evolución de los datos abiertos como elemento del gobierno abierto y su impacto han evolucionado por derroteros bien distintos de los esperados hace diez años. Mientras que las expectativas de hace diez años eran que podríamos tener una ajustada evaluación del impacto, diez años después nos hemos dado cuenta de que esta métrica tiene barreras importantes que no se habían considerado. Asimismo, en estos años la evolución nos ha cambiado el enfoque de cómo publicábamos los datos y cómo estos eran reutilizados por la sociedad.

Algunos problemas como los mecanismos de publicación, la gobernanza de los datos o los modelos de datos compartidos todavía se encuentran en fase de solución. En el artículo se plantean algunas soluciones y experiencias de éxito. Y aparecen en el horizonte nuevas opciones como los sistemas de inteligencia artificial o los espacios de datos que de forma prometedora es posible que alteren el papel de los datos abiertos en el gobierno abierto de nuestras sociedades.

REFERENCIAS

- Abella *et al.*, 2017: Abella, A.; Ortiz-de-Urbina-Criado, M.; De-Pablos-Heredero. COTEC. *Informe elaborado como resultado del proyecto seleccionado dentro de la convocatoria 2016 del Programa de Innovación Abierta (PIA) de la Fundación Cotec para la Innovación*. ISBN: 978-84-929-3338-9. Disponible en <http://informecotec.es/media/INFORME_REUTILIZACION-DEDATOS.pdf>.
- Abella *et al.*, 2019: Abella, A.; Ortiz-de-Urbina-Criado, M.; De-Pablos-Heredero, C., Vidal Cabo, C., Ferrer Sapena, A. *La reutilización de datos abiertos II (2019)*. *Desidedatum*. Disponible en <https://www.meloda.org/wp-content/uploads/2022/12/La_reutilizacion_datos_abiertos_en_espana_2019.pdf>.
- Abella *et al.*, 2021: Abella, A.; Ortiz-de-Urbina-Criado, M.; De-Pablos-Heredero, C., García Luna, D. (2021). *Informe sobre el estado de los datos abiertos en España III (2021)*. ESIC.
- Abella *et al.*, 2014: Abella, A.; Ortiz-de-Urbina-Criado, M.; De-Pablos-Heredero, C. «Meloda, a metric to assess open data reuse (2014)». *El profesional de la información*. Disponible en <<https://revista.profesionaldelainformacion.com/index.php/EPI/article/download/34878/18857>>.

- Abella *et al.*, 2019b: Abella, A., Ortiz-de-Urbina-Criado, M. y De-Pablos-Heredero, C. «Meloda 5: A metric to assess open data reusability (2019)». *El profesional de la información*. Disponible en <<https://revista.profesionaldelainformacion.com/index.php/EPI/article/view/epi.2019.nov.20>>.
- Abella *et al.*, 2022: Abella, A., Ortiz-de-Urbina-Criado, M. y De-Pablos-Heredero, C. «Criteria for the identification of ineffective open data portals: pretender open data portals (2022)». *El profesional de la información*. Disponible en <<https://revista.profesionaldelainformacion.com/index.php/EPI/article/download/86553/63092/291062>>.
- Cerdá *et al.*, 2019: «40 conjuntos de datos a publicar por las entidades locales (2019)». *FEMP*. Disponible en <<http://femp.femp.es/files/3580-1937-fichero/DATOS%20ABIERTOS%20FEMP%202019.pdf>>.

SECCIÓN 5

GOBIERNO ABIERTO, INNOVACIÓN PÚBLICA E INNOVACIÓN CIUDADANA

LA NUEVA GENERACIÓN DE COCREACIÓN PÚBLICA Y CIUDADANA

Pablo Pascale

Jefe de la División de Innovación Pública y Ciudadana
en la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

Resumen:

En América Latina, los laboratorios ciudadanos representan un capítulo fascinante en la evolución de la participación ciudadana y la cocreación de soluciones. Arraigados en contextos locales, se definen como espacios de experimentación social donde ciudadanos colaboran para cocrear soluciones que aborden desafíos específicos. En la región, estos espacios de innovación y colaboración han destacado por su enfoque inclusivo y desafío a las estructuras tradicionales de institucionalidad pública, redefiniendo la relación entre el Estado y la sociedad. En particular, se destacan por su capacidad para abordar la desigualdad y reconstruir la confianza en las instituciones. En particular, los aquí denominados como laboratorios de segunda generación han evolucionado para no solo experimentar y prototipar, sino también implementar soluciones efectivas. Esta cocreación activa con la ciudadanía se revela como esencial para la innovación pública, transformando la relación entre gobierno y sociedad.

Palabras clave:

Laboratorios ciudadanos, innovación ciudadana, innovación pública, cocreación institucional.

LA INNOVACIÓN QUE ABRE LAS INSTITUCIONES

Los Laboratorios ciudadanos son, posiblemente, el capítulo más evolucionado y fascinante que ha tenido la participación ciudadana en los últimos 10 años. América Latina ha sido el escenario, a nuestro entender, más palpitante e innovador para estos espacios-semilleros de innovación y participación activa de la sociedad.

A diferencia de experiencias de otras latitudes que se han concentrado más en tecnologías avanzadas, en América Latina los laboratorios han estado desde sus inicios muy arraigados a sus contextos y desafíos, con un enfoque muy basado en la inclusión y centrados en los retos locales de su población e instituciones.

Los laboratorios ciudadanos se entienden como espacios participativos de experimentación social donde ciudadanas y ciudadanos con diferentes conocimientos y experiencias colaboran para cocrear soluciones que mejoren las condiciones de vida de sus comunidades.

Por lo que, es entendible que los laboratorios ciudadanos en América Latina se hayan concentrado más en trabajar en la inclusión, dado que la región lleva tiempo siendo la más desigual del mundo (Kliksberg, 2005; Amarante *et al.*, 2016; CEPAL, 2023).

En una región con elevados índices de desigualdad, la confianza en las instituciones públicas ha ido mermando hasta alcanzar niveles preocupantes de desafección (OCDE/CEPAL/CAF, 2018). Esta falta de confianza en las instituciones, los reclamos de una mayor participación y transparencia no fueron sólo circunscritos a América Latina, sino que conformaron una nueva era de las instituciones a nivel global. El secretismo comenzó a desvanecerse ante un fuerte reclamo de la ciudadanía, ávida por participar y por saber.

Así surgieron, y no solo en América Latina, distintos intentos por reducir esa desafección y acercar las instituciones a la ciudadanía. Entre ellas, una de las más significativas fue la de Gobierno Abierto que cobró un importante impulso con la publicación del Memorándum por la Transparencia y el Gobierno Abierto en 2009 en Estados Unidos, una de las primeras medidas tomadas por el Presidente Barack Obama¹. Sus pilares fueron la transparencia, la colaboración y la participación, es decir un cambio total de cultura en las entidades públicas.

Desde entonces, muchas iniciativas se impulsaron para abrir los gobiernos en la senda propuesta por estos tres pilares: portales de transparencia y rendición de cuentas, apertura de datos, presupuestos participativos, leyes de acceso a la información, etc.

Evidentemente, para avanzar en el gobierno abierto fue imprescindible innovar. Las instituciones se han visto obligadas a incorporar nuevas metodologías de trabajo, transformar sus procesos en más eficientes y sus servicios

¹ Ver: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>>.

más adaptados a las demandas de la sociedad y, lo más importante, desarrollar nuevas soluciones a los desafíos cada día más cambiantes. Gobierno abierto e innovación desarrollaron una relación íntima.

Aquí nos interesa uno de los más interesantes ejemplos de esa relación: los laboratorios de innovación ciudadana (o laboratorios ciudadanos).

Inicialmente, durante la pasada década, los laboratorios fueron impulsados por la creciente demanda de una ciudadanía ávida de involucrarse en la toma de decisiones y de contribuir a la solución de problemas locales. Su surgimiento significó un desafío a las estructuras institucionales tradicionales de gobierno y propusieron una redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad.

Principalmente, esta redefinición se evidenciaba en un rebalanceo de las relaciones de poder en la generación de propuestas para la toma de decisiones. La participación de ciudadanas y ciudadanos en laboratorios comenzó por generar un sentido de empoderamiento a la vez que responsabilidad, demostrando que la inteligencia colectiva podía canalizar soluciones más efectivas y sostenibles que las que provenían desde las instituciones sin la participación de ciudadanía (Pascale, 2018).

Los laboratorios de innovación ciudadana abrieron el camino para una nueva forma de participación, y para un avance en las prácticas de colaboración que veremos a continuación.

La épica de estas «nuevas instituciones» estaba servida, y así proliferaron una alta cantidad en la región², impulsados por gobiernos, organizaciones no gubernamentales y comunidades locales.

LA NUEVA PARTICIPACIÓN

Los laboratorios ciudadanos suponen un cambio en los modelos tradicionales de participación ciudadana. Aportan un salto cualitativo en el que la participación alcanza su mayor grado de proactividad (Pascale y Resina, 2020). La ciudadanía pasa a ser la principal protagonista en un proceso que va desde la identificación de problemas hasta la implementación de soluciones.

En este sentido, los laboratorios ponen de manifiesto la crisis de participación ciudadana que se aprecia en la actualidad. Una participación con signos de desgaste y cierta desafección de la ciudadanía. Muy posiblemente, como resultado del énfasis puesto en modelos de participación mayoritariamente

² Solamente desde la División de Innovación Pública y Ciudadana de la Secretaría General Iberoamericana acompañamos el diseño e instalación de 26 laboratorios entre 2015 y 2023.

consultivos donde la proactividad de la ciudadanía es restringida y la consulta puede ser percibida como la externalización (a veces simulada) de un proceso de una fase (quizás pequeña) en el proceso de toma de decisiones. Inclusive, con una tendencia consultiva a decisiones poco significativas con respecto a las transformaciones esperadas por la ciudadanía.

Los laboratorios trascienden la participación consultiva y se insertan en un terreno desconocido para las instituciones públicas: la participación proactiva, la cocreación.

Cuando los gobiernos logran adaptarse a esta nueva cultura de participación y cocreación junto a la ciudadanía, esto retroalimenta muy positivamente a la apertura de los mismos. El ciclo de abrir un gobierno y generar nueva cultura de participación encuentra en los laboratorios ciudadanos un entorno virtuoso.

Ante la crisis que enfrenta actualmente la participación ciudadana y los desafíos que se le presentan, los laboratorios vienen a aportar, al menos, en dos dimensiones: la brecha digital y la confianza institucional.

En una era de apostar por gobiernos cada vez más digitalizados, la participación se ha encontrado con el desafío de superar la brecha digital en la que se produce una disparidad en la representatividad. En este sentido, los laboratorios como un formato o dispositivo de participación ciudadana ofrecen una propuesta de hibridación digital-analógica que recorta las distancias y accesos de sectores de la población. A modo de ejemplo, desde los LABIC hemos trabajado en varias oportunidades con poblaciones vulneradas y excluidas digitalmente, logrando propuestas inclusivas, por ejemplo, junto a poblaciones indígenas en la Amazonía peruana o el Darién panameño³. En los laboratorios, lo digital y analógico conviven y se retroalimentan.

Otro aporte de los laboratorios a la participación es el relativo a la construcción de confianza. Las crecientes demandas y expectativas de los ciudadanos han quedado insatisfechas, como indica el descenso de la satisfacción con los servicios y las organizaciones públicas (OCDE 2020). Los casos de «recesión democrática» se han arraigado en la región en los últimos 10 años, con señales de disminución del apoyo a la democracia y a las instituciones democráticas (Civicus, 2022; Latinobarómetro, 2023).

Buena parte de las barreras para abrir los gobiernos y habilitar procesos participativos deviene del contraste entre una falta de confianza de la ciuda-

³ Ejemplo de esto puede ser el proyecto Comarca quienes han logrado digitalizar la fuente de la lengua wounaan y trabajar su apropiación desde la propia comunidad en Panamá generando un teclado físico y digital (2022).

danía en la institucionalidad pública por un lado y de la cultura organizacional retentiva en las instituciones públicas que tiende a percibir a la ciudadanía como ajena a la institución, es decir, la desconfianza se manifiesta en ambas partes (Pascale y Resina, 2020).

La desconfianza es mutua y existen pocos dispositivos capaces de reconstruir la confianza hacia ambas partes y a la vez. Los laboratorios de innovación ciudadana desatan una serie de procesos entre instituciones y ciudadanía que contribuyen a la reconstrucción de confianza. La institución se abre a recibir soluciones creadas por la ciudadanía, a la vez que la ciudadanía experimenta la posibilidad de crear y activar soluciones que pueden ser integradas por las instituciones. Así, los laboratorios se transforman en un puente de encuentro para trabajar juntos instituciones y ciudadanía.

Y estos procesos no solo impactan en la participación, sino también en la transparencia (las instituciones comienzan a verse desde dentro) y en la colaboración (trabajamos juntos); todos ellos pilares del gobierno abierto.

DE LA COLABORACIÓN A LA COCREACIÓN

Posiblemente, la colaboración sea uno de los retos más desafiantes en el ámbito de la institucionalidad pública. Recientemente, como parte de la Agenda Iberoamericana de Innovación Pública⁴, se trabajó en la identificación de los principales obstáculos que se viven en las administraciones públicas al momento de innovar y la colaboración aparece como uno de los 5 principales vivenciados en Iberoamérica (SEGIB, 2023).

En el ámbito del gobierno abierto seguramente se ha avanzado más, en los últimos diez años, en transparencia y participación que en colaboración efectiva.

Trabajar en proyectos colaborativos en entidades gubernamentales requiere un cambio cultural que se enfrenta a obstáculos como: la dificultad para ceder el control de los procesos, la rigidez burocrática, la falta de capacitación en metodologías de colaboración, la seguridad de la información a compartir, entre otras.

Si esto sucede entre las propias entidades gubernamentales, bien puede imaginarse cómo se ve multiplicado cuando se trata de abrir las instituciones a prácticas colaborativas con la ciudadanía. Por lo general, son muy pocos los formatos aplicados para trabajar colaborativamente con ciudadanía desde

⁴ Ver <agendainnovacionpublica.org>.

gobiernos, y menos aún para colaboración efectiva. Habitualmente, encontramos prácticas de tipo consultivo (nuevamente) tales como presupuestos participativos, mesas de diálogo, consultas públicas, plataformas de participación, etc. Pero ninguna de estas prácticas alcanza lo que sí logran los laboratorios de innovación ciudadana: una colaboración que es cocreación.

Cuando estamos frente a procesos de cocreación, quienes participan no solo aportan ideas, sino que también las transforman en realidad. Esto supone alcanzar niveles más profundos de colaboración.

Ahora bien, para que la cocreación sea un proceso enriquecedor de soluciones innovadoras hay ciertas premisas que deben potenciarse.

En primer término, se ha demostrado que, a mayor diversidad, mayor creatividad (Østergaard *et al.*, 2011; Hundschell *et al.*, 2022). Es decir, lograr equipos donde se encuentran conocimientos y experiencias diferentes para trabajar con un mismo objetivo resulta en una solución más creativa.

Otro elemento fundamental de la cocreación es no atender a las jerarquías, sino a la equidad entre los participantes del proceso.

A estos dos, podemos sumar un tercero que resulta fundamental en los procesos de cocreación (y no tan esencial en la colaboración tradicional) que es la experimentación. La cocreación en el ámbito de un laboratorio ciudadano es entendida como colaboración para la innovación. Innovar conlleva experimentar. Cuando nos proponemos innovar, nunca sabremos a ciencia cierta si el resultado funcionará. Experimentar es un subproceso de la innovación que va desde la ideación hasta la aplicación de la solución. En las organizaciones, sean del tipo que sean, para poder experimentar, se debe favorecer un ambiente que naturalice la curiosidad, donde los datos y evidencias se antepongan a las opiniones, y donde todas las personas tengan el permiso y medios para realizar sus pruebas. Esto es lo que hacen los laboratorios de innovación ciudadana.

LABORATORIOS DE SEGUNDA GENERACIÓN

A nuestro entender, existen dos momentos en la evolución de los laboratorios ciudadanos, los de primera generación y los de segunda generación. Su diferencia se explica en los avances que han debido realizar los laboratorios para adaptarse a los nuevos requerimientos, tanto de la ciudadanía como de las instituciones y aportar soluciones más eficientes. Veamos esto en más detalle.

Los laboratorios ciudadanos tradicionalmente se centran en producir prototipos mediante la experimentación y colaboración entre ciudadanas y ciudadanos, inclusive junto a instituciones.

Un prototipo es un primer modelo que sirve como representación o simulación del producto final, que nos permite verificar el diseño y confirmar que cuenta con las características específicas planteadas (SEGIB/UE/AECID, 2022).

En los laboratorios de primera generación su trabajo se centraba y limitaba a la experimentación y, eventualmente, un prototipo resultante (que podía ser estético o en su mejor caso alcanzar un grado de funcionalidad). Estos laboratorios fueron fundamentales para profundizar en las técnicas de experimentación y colaboración ciudadana, legitimando estos procesos como un nuevo formato a ser atendido por las instituciones y organizaciones como la nueva forma de participación, la más proactiva.

Con el paso del tiempo, algunos de estos laboratorios enfrentaron el reto de trascender la fase de prototipado de propuestas. Principalmente, aquellos laboratorios que provenían de instituciones públicas y debían rendir cuentas del impacto que habían tenido sus experimentaciones en la transformación real de condiciones de comunidades o colectivos ciudadanos.

Para los laboratorios de segunda generación prototipar no era suficiente. Debía trabajarse en las fases posteriores de la innovación, buscar que esas propuestas se transformen en posibles soluciones implementables, mediante el diseño y ejecución de pilotos, iteraciones con las comunidades, y el desarrollo de modelos de autosostenibilidad de las creaciones ciudadanas.

Y esta es la evolución que han tenido los laboratorios ciudadanos, principalmente en América Latina que, como vimos, se han centrado con mayor énfasis en la inclusión, la cual requiere de respuestas concretas, asequibles⁵ y replicables⁶. Una región que además de experimentación, necesita transformaciones urgentes.

Los laboratorios de segunda generación ingresaron en un terreno menos cómodo, el de transformar efectivamente la realidad. No solo se trataba de trascender la fase de prototipado de soluciones, sino de salir a la realidad para madurar esos prototipos, pilotarlos con las comunidades e instituciones, y evaluar el impacto de las soluciones implementadas. Su trabajo comenzó a ser

⁵ Asequibilidad entendida como productos o servicios que se pueden conseguir u obtener a un precio moderado, a la vez que son fáciles de comprender.

⁶ La replicabilidad se refiere a repetir el proyecto en diferentes contextos.

de especial interés para las instituciones públicas interesadas en buscar nuevas soluciones, agilizar experimentaciones e implementar acciones públicas más eficientes.

Hoy en día, es difícil encontrar laboratorios ciudadanos que no tengan como su máxima preocupación, escalar las soluciones que son cocreadas en su entorno, y así beneficiar a contingentes más amplios de población⁷.

En 2019 los LABIC (Laboratorios de Innovación Ciudadana de la SEGIB) inauguraron esta nueva dimensión de pilotado e implementación de soluciones. Luego de tres años de trabajo, desde la División de Innovación Pública y Ciudadana de la SEGIB publicamos el método de los LABIC consolidando el proceso de innovación en laboratorio en dos fases: una primera denominada «ideación y prototipado» y una segunda «maduración» que trabaja una metodología que pone a las soluciones en un estado de preparación para escalar (SEGIB/UE/AECID, 2022).

Los laboratorios de segunda generación están bien posicionados para realizar aportes a transformaciones sociales, medioambientales, tecnológicas o económicas. Y, actualmente, son de mayor interés para las entidades gubernamentales que pueden encontrar en estos laboratorios a socios colaboradores más ágiles e innovadores que los propios recursos internos de la institución.

LA OPORTUNIDAD DE LA FRONTERA DIFUSA DE LAS INNOVACIONES

¿Hasta dónde llega la innovación ciudadana y comienza la innovación pública?, ¿existe una línea divisoria?, o mejor, ¿pueden seguir existiendo la una sin la otra? A nuestro entender, la innovación pública y la ciudadana están destinadas a convivir en un entorno cada vez más amplio y fértil.

Hoy en día, es difícil encontrar prácticas de innovación pública que no tengan entre sus premisas tener «a las personas en el centro». Pero hay varias formas de tener «a las personas en el centro». Desde prácticas que se contentan con «simular» ciudadanos/as usuarios/as (p. ej., ideando rutas de usuario), pasando por otras que iteran y testean con usuarios/as reales sus potenciales soluciones, hasta las prácticas en que las personas pasan a estar en un centro efectivo, como cocreadoras.

⁷ Igualmente, coexisten algunos laboratorios de primera generación muy centrados en la experimentación y limitados al prototipado.

Dependerá de las habilidades de apertura y colaboración de cada entidad gubernamental (o sus proveedores de soluciones) en qué grado de participación de los/as ciudadanos/as se desempeñan en el proceso de innovar. Según nuestra experiencia, las soluciones creadas en ámbitos de cocreación entre ciudadanía e instituciones son generalmente más eficientes y ajustadas tanto a las necesidades de la propia ciudadanía como a los fines y particularidades de la institución.

En este sentido, como parte de la Agenda Iberoamericana de Innovación Pública encomendada por los Jefes de Estado y de Gobierno de la región hemos activado los Laboratorios Iberoamericanos de Innovación Pública (LAIB) para la cocreación de soluciones a desafíos experimentados por la propia administración pública, y que cuentan con una fase de codiseño de la solución y una posterior de implementación de la misma, mediante piloto. Cuando estas soluciones son cocreadas en un entorno que promueve la diversidad de conocimientos y experiencias, la colaboración, la experimentación y la participación de ciudadanía al interno de la administración, los resultados son más completos y eficientes.

Varios laboratorios de gobierno unidades de innovación pública de Iberoamérica están integrando esta cultura de cocreación junto a la ciudadanía⁸ como un avance necesario para mejorar la satisfacción de los servicios que entregan y construir confianza.

Para realizar una verdadera innovación inclusiva en nuestras instituciones públicas necesitamos contar con una participación activa y comprometida de la ciudadanía, cocreadora de las soluciones que reclaman nuestras sociedades. Llegó el momento para una nueva era de laboratorios de innovación pública-ciudadana. Estamos frente al surgimiento de la tercera generación de laboratorios.

REFERENCIAS

- Amarante, V., Galván, M. y Mancero, X. (2016). «Desigualdad en América Latina: una medición global». *Revista CEPAL*, 118, 28-47. <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/49ebc596-8d05-4d13-9e5a-587632aabac7/content>>.
- CEPAL (2023). *Panorama Social de América Latina y el Caribe* (LC/PUB.2023/18-P), Santiago. <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/86e4ff4d-0801-4499-99a5-a8bd1d385724/content>>.

⁸ Entre ellos, Gnova en Brasil, Thinkia en Ecuador, Laboratorio de Gobierno en Chile, LabX en Portugal, IBO en Colombia, o LAAAB en España, entre otros.

- Civicus (2020). *State of civil society report*. Johannesburg. <<https://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2022/CIVICUS2022SOCSReport.pdf>>.
- Hundschell, A., Razinskas, S., Backmann y Hoegl, M. (2022). «The effects of diversity in creativity: a literature review and synthesis». *Applied psychology*, 71 (4), 1598-1634. <<https://doi.org/10.1111/apps.12365>>.
- Kliksberg, B. (2005). «América Latina: la región más desigual de todas». *Revista de Ciencias Sociales*, 11(3), 411-421. Recuperado en 13 de diciembre de 2023, de <http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-95182005000300002&lng=es&tlng=es>.
- Latinobarómetro (2023). *La recesión democrática en América Latina*. Santiago de Chile. <<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>.
- OCDE (2020). *Integridad pública para una respuesta y recuperación efectivas ante el COVID-19*. París. <https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=130_130879-b0e4q-qfq56&title=Integridad-publica-para-una-respuesta-y-recuperacion-efectivas-ante-el-COVID-19>.
- OCDE, CEPAL, CAF (2018). *Perspectivas económicas para América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo*. OCDE Publishing, París. <https://read.oecd-ilibrary.org/development/latin-american-economic-outlook-2018_leo-2018-en>.
- Østergaard, C., Timmermans, B. y Kristinsson, K (2011). «Does a different view create something new? The effect of employee diversity on innovation». *Research Policy*, 40 (3), 500-509. <<https://doi.org/10.1016/j.respol.2010.11.004>>.
- Pascale, P. (2018). «Los laboratorios ciudadanos ante los desafíos comunitarios de las ciudades iberoamericanas». En: VV.AA., *Abrir instituciones desde dentro* [Hacking Inside Black Book]. <<https://www.laaab.es/hackinginside/assets/chapters/CAPITULO2.pdf>>.
- Pascale, P., Resina, J. (2020). «Prototipando las instituciones del futuro: el caso de los laboratorios de innovación ciudadana (Labic)». *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 9(1):6-27. <https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.437>.
- SEGB, UE, AECID (2022). *Soluciones ciudadanas que funcionan: el método de los laboratorios de innovación ciudadana*. Madrid. <https://www.innovacionciudadana.org/wp-content/uploads/2022/12/ModeloLabic_español-DIGITAL.pdf>.
- SEGB (2023). *Las 5 prioridades de la innovación pública: principales desafíos, buenas prácticas y nuevas propuestas*. Madrid. <<https://agendainnovacionpublica.org/wp-content/uploads/2023/03/Las-5-prioridades-de-la-IP-Documento-Cumbre.pdf>>.

LA APERTURA COMO ESTRATEGIA PARA INNOVAR Y DISEÑAR MEJORES SERVICIOS PÚBLICOS

Orlando Rojas

Director ejecutivo del Laboratorio de Gobierno,
Ministerio de Hacienda, Chile

María Elisa Breull

Consultora en Innovación Pública en el Laboratorio
de Gobierno del Ministerio de Hacienda, Chile

Resumen:

Este capítulo aborda la importancia de la apertura como pilar fundamental en el diseño de servicios públicos, destacando el papel del Laboratorio de Gobierno en fomentar la innovación ante el reto de superar la desconfianza pública y mejorar la eficacia institucional. Mediante ejemplos y análisis, se examina la manera en que el diseño y la innovación aplican en la práctica los principios del Gobierno Abierto en la formulación de políticas y el desarrollo de soluciones concretas. Además, se detallan estrategias esenciales para implementar una gestión pública transparente y eficiente, centrando la atención en la cocreación ciudadana como eje de innovación, y se discute cómo potenciar la participación ciudadana para lograr resultados significativos y sostenibles.

Palabras clave:

Innovación Pública, Gobierno Abierto, Diseño de servicios, Cocreación.

INNOVACIÓN, DISEÑO Y GOBIERNO ABIERTO

En el complejo escenario actual, la gestión pública en sus distintas realidades se enfrenta a un desafío constante: la demanda de servicios públicos más eficientes, confiables y centrados en las necesidades cambiantes de la sociedad. En este contexto, la apertura del Estado hacia la ciudadanía emerge

como un nuevo modelo de hacer gestión, más que como una mera política de transparencia. Esta visión integral de la apertura trasciende la simple divulgación de información y se convierte en un enfoque multidimensional que abarca la colaboración, la participación ciudadana y la innovación como pilares fundamentales.

Chile, como miembro activo del Open Government Partnership durante la última década, ha llevado a cabo importantes esfuerzos en la promoción de la apertura y la colaboración en la gestión pública. Este compromiso ha reforzado la idea de que abrir el Estado no se limita a la rendición de cuentas, sino que implica una transformación profunda en la relación entre el Estado y la sociedad, reconociendo a la ciudadanía como pieza clave en el diseño y la mejora de los servicios públicos.

Desde su creación, el Laboratorio de Gobierno ha aportado desde su trabajo en materializar el ideal de Gobierno Abierto. Durante nueve años, su quehacer ha estado marcado por dos de sus pilares fundamentales: la colaboración y la participación, también ejes centrales del modelo de innovación pública. En esta década en la que además Chile ha formado parte de la Alianza para el Gobierno Abierto, vale la pena revisar la trayectoria del Laboratorio. Lo anterior, para preguntarnos cómo se han aplicado estos principios y qué conclusiones se pueden aportar para seguir desarrollando este nuevo modelo de hacer gestión pública de la mano de la innovación pública.

Llevar a la práctica la apertura del Gobierno es un ejercicio que implica *diseño*. Cualquier iniciativa de apertura de espacios, procesos o datos que aspire a ser efectiva requiere de algún nivel de empatía. Este tipo de ejercicios acercan la gestión pública a las personas usuarias, toda vez que entregan una comprensión de sus necesidades, comportamientos y motivaciones. Desde ese espacio de entendimiento emerge la oportunidad de involucrar a la ciudadanía en la definición de los problemas a resolver y codiseñar las soluciones. No se concibe un proceso de apertura del Gobierno sin las personas.

Según Lathrop y Ruma (2010) un Gobierno Abierto es un gobierno que abre sus puertas al mundo, coinnova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red.

Este concepto da cuenta de un paradigma de hacer gestión pública que pone en el centro a las personas y se adapta a sus necesidades, un campo de acción que también es propio del *diseño de servicios*. Esta disciplina apuesta por el

codiseño, es decir, no solo diseñar para las personas, sino con ellas. En palabras de Penin (2013), el diseño de servicios busca mejorar la calidad de las interacciones entre las personas y las organizaciones a través de la creación de experiencias coherentes y significativas. Finalmente, no apunta únicamente a diseñar servicios sean útiles, utilizables y deseables desde el punto de vista de los usuarios, sino que también eficientes, eficaces y distintivos desde la perspectiva del proveedor del servicio (Birgit Mager; 2009).

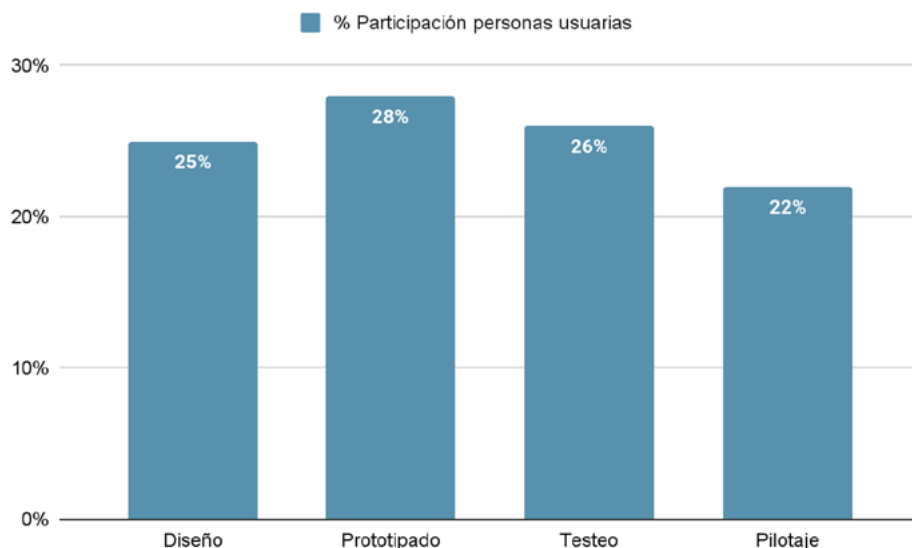
¿Son útiles los esfuerzos de abrir el Estado a través de espacios de participación ciudadana que no se utilizan? O, ¿cuál es la contribución de abrir los procesos de diseño a las personas usuarias si el resultado no impacta en su experiencia? Estas interrogantes llevaron al Laboratorio de Gobierno a plantear la siguiente pregunta: ¿Cómo podemos asegurar que los espacios de participación abiertos por el Estado sean significativos y conecten con las motivaciones de la comunidad?

De allí es que entendemos al Gobierno Abierto como un paradigma que necesita de la innovación pública desde el enfoque del diseño para ser efectiva. Se requiere de un desarrollo de capacidades del Estado para que más allá de abrir sus puertas, tenga la capacidad de trabajar efectivamente con las personas en el desarrollo de iniciativas, que sepa cómo conectar con ellas y ponga el valor público como finalidad de esa relación. A partir de esto desprendemos que la apertura no sólo representa una nueva forma de gobernar, sino que constituye un cambio paradigmático en el diseño de soluciones y nuevos servicios, que posiciona a la sociedad en el centro de la gestión gubernamental.

Con esta convicción, surge en 2019 el Índice de Innovación Pública, desarrollado por el Laboratorio de Gobierno junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En él se estableció la capacidad de los servicios públicos de involucrar a las personas usuarias como una de las bases para innovar. El Índice mide el desarrollo del músculo de la participación de personas usuarias en todas las etapas de un proceso de innovación, considerándolo un activo para desarrollar procesos más efectivos.

Como podemos ver en el Gráfico 1, para la medición del año 2022 del Índice de Innovación Pública, las fases de innovación que más abren oportunidades de participación son las fases de prototipado (28 %) y de testeo (26 %) por un leve margen, quedando aún un espacio amplio para abrir nuevas oportunidades a las personas usuarias. En base a esto, las recomendaciones continuas que realiza el equipo del Laboratorio de Gobierno van en la línea de continuar este esfuerzo e incorporarlo como una práctica definida dentro de sus procedimientos.

Gráfico 1. Porcentaje de participación de personas usuarias en iniciativas por fase de proyectos de innovación, Índice de Innovación Pública 2022



Fuente: laboratorio de gobierno (2023).

LA APERTURA COMO ESTRATEGIA DE TRABAJO DEL LABORATORIO DE GOBIERNO

A partir de la misión del Laboratorio de Gobierno de servir como catalizador para la innovación en el sector público chileno, el desarrollo de proyectos concretos de innovación ha sido una de los énfasis requeridos por los distintos gobiernos. Sin embargo, de forma sostenida esa necesidad de desarrollar soluciones se ha ido complementando con la necesidad de servir como articulador de espacios de reflexión y cocreación de política pública.

La apertura y cocreación de políticas públicas donde se integran múltiples perspectivas, se ha convertido en uno de los aportes fundamentales del servicio del Laboratorio. A través de un diseño meticuloso de espacios de diálogos entre diversos actores de la sociedad, se ha logrado fomentar la convergencia de ideas de manera ágil, permitiendo avanzar significativamente en importantes debates públicos, para avanzar en políticas públicas prioritarias de nuestro país.

El Laboratorio de Gobierno jugó un rol crucial en la facilitación de espacios de diálogo para guiar la política pública, especialmente notorio en 2021 con su participación activa en la estrategia de desconfinamiento gradual durante

la pandemia de COVID-19. Convocando a figuras claves de los ámbitos de la salud y la economía, el Laboratorio propició un diálogo productivo que no sólo fortaleció relaciones y perspectivas compartidas, sino que también tuvo un impacto significativo en la mejora del Plan Paso a Paso del gobierno. Esta experiencia creó un precedente importante para el diálogo en sectores críticos como educación y gestión fronteriza.

Siguiendo esta dirección, en 2022, el Laboratorio prestó apoyo metodológico a la Comisión de Integridad Pública y Transparencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, contribuyendo al diseño de la Estrategia Nacional de Integridad. Esta iniciativa implicó una serie de encuentros y diálogos con personas de diversos sectores de la sociedad, incluidas víctimas de corrupción, integrándolos en el debate público sobre esta crucial política.

Para 2023, el Laboratorio extendió su colaboración en el contexto de la discusión en torno a la Reforma Tributaria. Al convocar a representantes de variados sectores, se fomentó una reflexión detallada sobre las metas gubernamentales alineadas con las exigencias de la ciudadanía. Este proceso de diálogo, enriquecido por la cooperación con la OCDE y su aporte de evidencia comparada, desembocó en la creación de un documento colectivo que estableció las bases para un compromiso hacia el crecimiento económico, el avance social y la responsabilidad fiscal.

Estos ejemplos demuestran el significativo aporte del Laboratorio de Gobierno, que ha adoptado una estrategia basada en la apertura conversacional dirigida hacia la gestión de políticas públicas complejas. Este enfoque pone un especial énfasis en la cocreación y la flexibilidad, buscando satisfacer de manera efectiva las necesidades tanto de los participantes como de las autoridades implicadas.

En el ámbito de desarrollar soluciones específicas dentro del servicio, que integren experiencias de apertura y cocreación, también se han registrado varios casos exitosos. A continuación, se expone en detalle un ejemplo concreto que ilustra este proceso.

¿CÓMO SE DESARROLLAN EN LA PRÁCTICA ESPACIOS DE COCREACIÓN EFECTIVOS EN EL DISEÑO DE SERVICIOS PÚBLICOS? EL CASO DE «CONOCE TU DEUDA»

Durante el año 2022, la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), organismo público que regula y supervisa el mercado financiero, con el mandato del Ministerio de Hacienda se propuso hacer frente a una problemática importante: a junio de 2022, había 5,2 millones de deudores en Chile, lo que

se agravaba con el bajo nivel de conocimiento financiero de la población, siendo Chile el 14.º de 30 en conocimientos financieros a nivel internacional¹.

Ante esta alarmante situación, la CMF identificó la oportunidad de trabajar en el *Informe de deuda*, un servicio que proporciona información sobre el estado de las deudas de una persona o empresa con las entidades financieras supervisadas por la Comisión. Durante el año 2022 se emitieron más de 4,7 millones de informes², convirtiéndolo en uno de los servicios más populares y utilizados a nivel nacional, y una oportunidad clara de promover un cambio en el comportamiento financiero de las personas.

Para abordar este desafío, la CMF contó con el apoyo del Laboratorio de Gobierno del Ministerio de Hacienda, dando origen al proyecto colaborativo *Simplificación de deudas y educación financiera*. A través de dos ciclos de investigación, enfocados en la operación interna y en las necesidades de las personas usuarias respectivamente, se establecieron como objetivos principales mejorar la utilidad del informe de deuda para la toma de decisiones financieras, mejorar la experiencia y facilidad de uso de la información de deuda, y contribuir a la sostenibilidad de la iniciativa desde una perspectiva de servicios.

Siguiendo la metodología de la Consultoría Ágil (Laboratorio de Gobierno, 2021), la cual combina enfoques de Innovación desde el Diseño con buenas prácticas de la gestión ágil, se implementó una estrategia de apertura ciudadana progresiva. Esta estrategia comenzó con un involucramiento pasivo, donde las personas usuarias del informe fueron sujetos de investigación durante etapas tempranas, dando paso a un involucramiento activo, donde se llevaron a cabo instancias individuales y colectivas para la cocreación de un portal de endeudamiento y nueva versión del informe de deudas.

Se profundizará en estas últimas, reconociendo que son estrategias incipientes y por ende menos habituales en el quehacer de la gestión pública.

La fase de diseño de propuestas de solución se abordó utilizando el marco metodológico de las ciencias del comportamiento, lo que permitió articular el proceso de ideación en función de los comportamientos financieros responsables que la Comisión busca promover en las personas usuarias del informe. Con estas definiciones, los equipos de la CMF y Laboratorio de Gobierno cocrearon versiones preliminares de los componentes clave del portal:

¹ Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y CAF (2016). Encuesta de medición de capacidades financieras en los países andinos: Chile 2016.

² Según datos del comunicado emitido por la Comisión para el Mercado Financiero: «Presidenta Solange Berstein presentó el portal Conoce tu Deuda y el nuevo Informe de Deudas de la CMF».

Tabla 1. Componentes iniciales de la nueva versión del Informe de Deuda

Comportamiento financiero responsable	Barrera para realizar el comportamiento	Componente de solución
Contratar una nueva deuda	Desconocimiento del estado de pago del producto financiero	Estado de deuda
Planificar los gastos	Falta de conocimiento y herramientas de gestión financiera	Mejorar mi situación financiera
Monitorear los gastos y las deudas	Información de deuda desagrada en instituciones financieras	Recomendaciones según carga financiera
Pagar las deudas a tiempo	Dudas con la información de deuda entregada por la institución financiera	Servicio de aclaraciones

Fuente: elaboración propia.

Tan pronto se contó con los prototipos iniciales, se abrió el proceso de codiseño a la ciudadanía, donde se buscó llegar a usuarios y usuarias actuales del Informe de deudas, pero también a aquellas personas que no tenían conocimiento del servicio y, hasta el momento, recurrían a alternativas de pago ofrecidas desde mundo privado.

Las instancias de testeo se desarrollaron en dos modalidades principales: individual, donde se invitaba a las personas a realizar tareas en el prototipo del portal para luego evaluar su usabilidad, y modalidad colectiva, donde a través de grupos focales se revisó el informe de deudas de un personaje ficticio, para luego reflexionar sobre su situación financiera y entregar recomendaciones. Esto permitió al equipo del proyecto evaluar tanto la comprensión de la información como la percepción de urgencia respecto de los niveles de endeudamiento de este personaje.

La apertura en fases tempranas del diseño contribuyó de manera significativa al fortalecimiento de la solución, permitiendo identificar fortalezas a potenciar pero también levantar riesgos y prevenir errores. Sobre este último punto, destacan los aprendizajes relativos a la sección *Mejorar mi situación financiera* componente del portal a través del cual se incentiva que las personas calculen su carga financiera para así tomar decisiones informadas. En una versión inicial del prototipo, esta información se comunicaba a través de un gráfico de barras acompañado del resultado del cálculo. Los resultados de las pruebas con personas usuarias no fueron satisfactorios; no sólo no se comprendía la información con la profundidad esperada, sino que esta fue inter-

pretada de manera errónea por la mayoría de quienes participaron. A partir de estos hallazgos, se llegó a un nuevo diseño capaz de acompañar a las personas en la interpretación de la información, disminuyendo los riesgos de una comprensión equivocada. Uno de los principales cambios tuvo que ver con la utilización de un gráfico de torta, el cual potencia la narrativa y facilita la comparación del monto destinado al pago de deudas con el saldo disponible y el ingreso mensual.

Este caso ilustra de manera ejemplar cómo la apertura del proceso de diseño de servicios públicos innovadores puede conducir a la creación de mayor valor público y a una mejora significativa en la satisfacción ciudadana. Al involucrar a las personas usuarias desde fases tempranas y ofrecer espacios efectivos de cocreación, la Comisión para el Mercado Financiero logró no solo desarrollar un servicio más útil y fácil de usar, sino también establecer un vínculo más cercano entre el Estado y las personas. A tan solo un mes del lanzamiento del portal *Conoce tu deuda*, se observó un aumento del 175 % en las solicitudes de información de deuda, siendo utilizado por más de 300.000 personas en ese período³.

CINCO CLAVES PARA ABRIR EL ESTADO DESDE EL DISEÑO Y LA INNOVACIÓN

La experiencia del Laboratorio de Gobierno ha demostrado que la apertura del Estado y la colaboración ciudadana son fundamentales para innovar y diseñar mejores servicios públicos. A partir de este análisis, se proponen cinco claves, a modo de recomendaciones prácticas para promover una apertura significativa e incidente de manera de comprometer tanto a las personas usuarias como a las personas funcionarias en la mejora de los servicios públicos:

1. Diseñar servicios abriendo espacios de codiseño significativos y efectivos

Involucrar a las personas usuarias y funcionarias en espacios de codiseño, entendiéndose estos como la creatividad colectiva aplicada a lo largo del proceso de diseño (Sanders y Stappers; 2008), ha demostrado contribuir al desarrollo de servicios significativos de cara a la ciudadanía y sostenibles a nivel organizacional. El caso de *Conoce tu deuda* ilustra la importancia de involucrar

³ Laboratorio de Gobierno, Ministerio de Hacienda y Comisión para el Mercado Financiero (2023). *Informe de cierre del proyecto «Simplificación de deudas y educación financiera»*.

a las personas usuarias y colaboradores de la institución en todas las fases de desarrollo de iniciativas de innovación y diseño de servicios públicos. Durante el mes posterior a su lanzamiento, este portal consiguió un impacto significativo en medios y redes sociales con 23 publicaciones en diversas plataformas que a la fecha acumulaban 127.228 visualizaciones y presencia en 16 medios de comunicación locales y nacionales⁴.

2. Instalar capacidades institucionales para la colaboración y apertura en el diseño de servicios públicos

El Índice de Innovación Pública (IIP) considera la participación de personas usuarias, la coordinación interinstitucional y la gestión del entorno como capacidades clave para innovar en los servicios del Estado. En su última nota técnica⁵, destaca el alto desempeño en estas capacidades de instituciones como el Servicio de Impuestos Internos (SII), el Servicio Civil, el Instituto de Previsión Social (IPS), entre otros. Estos han mostrado un alto desempeño en esta dimensión, lo que les permite aprender y adaptarse a contextos cambiantes. Es fundamental seguir de cerca el trabajo de estas instituciones para identificar buenas prácticas y promover la apertura y la colaboración.

3. Abrirse a utilizar múltiples modalidades de participación ciudadana para mejorar la experiencia usuaria

La combinación de instancias de participación individuales y colectivas a lo largo de todas las fases del proyecto de innovación pública que dio origen al portal *Conoce tu deuda* demostró ser efectiva para evaluar la comprensión de la información y la percepción de urgencia de las personas usuarias. Se sugiere utilizar una variedad de métodos de participación ciudadana que apunten a diversificar los niveles de involucramiento, incluyendo encuestas, entrevistas, grupos focales y talleres de codiseño para capturar diferentes perspectivas y maximizar el involucramiento de las personas incumbentes en el diseño de servicios públicos.

⁴ *Ibid.*

⁵ Índice de Innovación Pública, Laboratorio de Gobierno (2023). *Capacidades para innovar en los servicios públicos del Estado de Chile. Nota técnica 2022.*

4. Fomentar una cultura de aprendizaje y colaboración interinstitucional

La experiencia colaborativa de la Comisión para el Mercado Financiero junto al Laboratorio de Gobierno resalta la importancia de abrirse a aprender de las personas usuarias y las personas funcionarias, así como de los errores de las actividades experimentales y la iteración constante para mejorar la experiencia y calidad de los servicios públicos. El trabajo colaborativo incluyó a más instituciones, transformándose en un caso destacado de la Coordinación de Modernización del Estado desde donde se articuló la estrategia de sostenibilidad de la iniciativa, además de considerar a la Secretaría de Modernización del Estado en la implementación de la solución.

5. Gestionar el cambio en la organización y prepararse para el éxito

No sólo debemos estar preparados para cuando las innovaciones fracasan, sino que sobre todo para cuando tienen éxito. Elevar las expectativas de las personas y luego arriesgarse a ofrecer un servicio que no esté a la altura puede ser perjudicial para las instituciones. La estrategia de implementación y sostenibilidad del portal *Conoce tu deuda* se desarrolló apuntando a fortalecer *capacidades de innovación habilitantes* para la CMF. Desde la mirada del Índice de Innovación Pública (IIP), estas corresponden a los aspectos más básicos que dan soporte permanente al desarrollo de innovaciones y mejoras en un servicio⁶. Estas capacidades para innovar requieren de una estrategia clara y transversal, que se concreta por medio de una gobernanza efectiva.

Anticiparse al éxito mientras se fortalecía un servicio en desarrollo también significó instalar prácticas y procesos para la innovación como una capacidad permanente en la institución. El IIP⁷ las considera *capacidades de innovación condicionantes*, en cuanto tienen una relación más estrecha con la generación de resultados favorables a partir de la innovación. De esa manera, se codiseñó junto a funcionarios y funcionarias un nuevo «Servicio de aclaraciones» que en el primer mes de funcionamiento ha demostrado un aumento en la capacidad de resolución de consultas específicas o reclamos simples relacionados a la información de deuda, disminuyendo los tiempos de respuesta en un 81 %⁸.

⁶ Índice de Innovación Pública, Laboratorio de Gobierno (2021). *Midiendo el Índice de Innovación Pública en los servicios del Estado de Chile: nota técnica resultados 2020*.

⁷ Índice de Innovación Pública, Laboratorio de Gobierno (2023). *Capacidades para innovar en los servicios públicos del Estado de Chile. Nota técnica 2022*.

⁸ Laboratorio de Gobierno, Ministerio de Hacienda y Comisión para el Mercado Financiero (2023). *Informe de cierre del proyecto «Simplificación de deudas y educación financiera»*.

Este logro resulta particularmente destacable si se contrasta con el 89,4 % de aumento de descargas del Informe de Deudas en el mismo período.

En resumen, la promoción de la apertura del Estado y la participación ciudadana significativa y efectiva para el diseño de mejores servicios públicos requiere de enfoques innovadores, colaborativos y centrados en las personas. Implementar estas recomendaciones prácticas, junto con avanzar en la instalación de la capacidad de involucrar a las personas usuarias, personas funcionarias y actores del entorno en las fases de un proceso de innovación permitirá fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad, y avanzar hacia la cocreación de servicios públicos más efectivos, inclusivos y orientados a las personas.

REFERENCIAS

- Comisión para el Mercado Financiero (2023). *Presidenta Solange Berstein presentó el portal Conoce tu Deuda y el nuevo Informe de Deudas de la CMF* (<<https://www.cmfchile.cl/portal/prensa/615/w3-article-74628.html>>)
- Índice de Innovación Pública, Laboratorio de Gobierno (2021). *Midiendo el Índice de Innovación Pública en los servicios del Estado de Chile: nota técnica resultados 2020* (<<https://api-aws-indice.lab.gob.cl/publicSite/file/630e86094ceb04141b3e926a>>)
- Índice de Innovación Pública, Laboratorio de Gobierno (2022). *Midiendo las capacidades para innovar en el Estado Chileno: nota técnica resultados 2021* (<<https://api-aws-indice.lab.gob.cl/publicSite/file/630e84624ceb04141b3e9267>>)
- Índice de Innovación Pública, Laboratorio de Gobierno (2023). *Capacidades para innovar en los servicios públicos del Estado de Chile: nota técnica 2022* (<<https://api-aws-indice.lab.gob.cl/publicSite/file/656631618369a5039628cd34>>)
- Laboratorio de Gobierno, Ministerio de Hacienda (2021). «¿Cómo lograr impacto en un proyecto de innovación pública? La Experiencia de Ágil». En *Otro Ángulo: perspectivas de innovación pública* (Vol. 2).
- Laboratorio de Gobierno, Ministerio de Hacienda y Comisión para el Mercado Financiero (2023). *Informe de cierre del proyecto «Simplificación de deudas y educación financiera»*.
- Laboratorio de Gobierno (2023). *Medición y desarrollo de capacidades para innovar en el Estado de Chile. Resultados IIP 2022*. Gobierno de Chile.
- Lathrop, D. y Ruma, L. (2010). *Open Government: Collaboration, Transparency and Participation in Practice*. O'Reilly Media, Inc.
- Mager, B. y King, O. (2009). *Methods and Processes of Service Design*. En *Touchpoint* (vol 1).
- Mager, B. (ed.) (2020). *The Future of Service Design*. TH-Köln.

Penin, L. (2013). *Designing the Invisible*. Bloomsbury Academic.

Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y CAF (2016). *Encuesta de medición de capacidades financieras en los países andinos: Chile 2016*.

EPÍLOGO

Álvaro V. Ramírez-Alujas

Investigador Principal (GIGAPP)

César N. Cruz-Rubio

Investigador Principal (GIGAPP)

El concepto de gobierno abierto en Iberoamérica ha sido uno de los grandes avances democráticos en la última década. Basado en los principios de la transparencia y el acceso a información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la colaboración y fomento de la innovación y el uso inteligente de la tecnología, el enfoque de apertura gubernamental busca fortalecer la relación entre las instituciones públicas y la ciudadanía, con el objetivo de generar una gestión pública más eficiente, inclusiva y responsable, basada en la confianza.

La apertura institucional está en el corazón de un nuevo contrato social que articula, de manera integrada, una plataforma para reformar el sector público y mejorar la prestación de servicios, y un esfuerzo por recalibrar los espacios de confianza y legitimidad entre las instituciones públicas y los ciudadanos. En este espacio, repensar el diseño y la implementación de las políticas públicas es un desafío ineludible que requerirá de mucha creatividad, apertura disciplinaria y coraje para transformar la forma en que las instituciones procesan la complejidad, enfrentan las crisis y responden a los desafíos del desarrollo sostenible a escala humana y ambiental.

A manera de cierre, y a partir del abanico de reflexiones, casos, experiencias y aprendizajes presentados en esta obra, es posible exponer en muy pocas líneas, algunos de los principales avances y logros en la región en más de una década de incesante trabajo.

LOS AVANCES

Teniendo en vista los diversos aportes y reflexiones disponibles en esta obra, y la multiplicidad de voces y visiones que hemos logrado articular en torno a la pregunta sobre si se ha logrado cumplir (o no) con la promesa del gobierno abierto en Iberoamérica, en más de una década de esfuerzos, nos permitimos destacar algunos avances significativos que es menester reconocer:

- *Iniciativas de Transparencia y Acceso a Información*: varios países iberoamericanos han adoptado leyes de acceso a la información pública. Esto ha permitido que los ciudadanos puedan acceder a documentos oficiales, presupuestos, informes y evidencia que fundamente las decisiones del gobierno, lo que ha fortalecido la confianza en las instituciones. Ejemplos destacados son los casos de México, Chile y España, donde las plataformas de transparencia han hecho más accesible la información gubernamental. En este plano también conviene destacar que varios países iberoamericanos han podido legislar y dar vigencia a marcos normativos que garantizan y/o fortalecen el derecho de acceso a información pública, como parte de la agenda y compromisos contenidos en los planes nacionales de acción OGP: Brasil (Ley N.º 12.527 de 2011); España (Ley N.º 19 de 2013); Colombia (Ley N.º 1.712 de 2014); Paraguay (Ley N.º 5.282 de 2014) y Argentina (Ley 27.275 de 2016).
- *Participación Ciudadana y Colaboración Cívica*: se ha avanzado en la creación de mecanismos para que la ciudadanía participe en la toma de decisiones públicas y se involucre de manera más directa y protagónica en el diseño y provisión de servicios públicos. El uso de plataformas digitales para la consulta pública, presupuestos participativos y foros de discusión ha aumentado en la mayoría de los países iberoamericanos que son parte de la Alianza para el Gobierno Abierto. Esto contribuye a que las políticas públicas reflejen de manera más precisa las necesidades y preocupaciones de la población.
- *Innovación y Cultura en Datos Abiertos*: el movimiento de datos abiertos ha crecido significativamente, permitiendo que los datos públicos sean reutilizados por emprendedores, organizaciones civiles y la academia para generar soluciones innovadoras. Esto ha impulsado la creación de aplicaciones, plataformas de monitoreo y herramientas de visualización que permiten mejorar la gestión pública y ofrecer mejores servicios a la ciudadanía.
- *Colaboración Internacional*: Iberoamérica ha sido una región activa en la participación y protagonismo en la Alianza para el Gobierno

Abierto (OGP por sus siglas en inglés), lo que ha permitido compartir buenas prácticas y promover reformas en la gobernanza, sumado a profundos cambios institucionales en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Bajo este mismo contexto y siendo reconocido tanto por la OCDE como por CEPAL y OEA, el tránsito hacia un enfoque más integral de Estado Abierto, cuyo origen se sitúa en la región y emerge casi en paralelo al proceso de implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y que promueve los principios de la apertura institucional en otros poderes y niveles del aparato estatal, pero también en otros ámbitos de la sociedad, como la academia y el sector privado, posicionan la región como pionera en lograr impulsar estrategias y políticas más robustas e integrales que pavimenten la ruta hacia la creación de crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles (parafraseando la propuesta y el enfoque de gobernanza que se expresa en el ODS N.º16 Paz, justicia e instituciones sólidas)¹.

LOS RETOS PENDIENTES

Por otro lado, se identifica una variada gama de retos pendientes que obligan en muchos casos a repensar las estrategias e instrumentos a través de los cuales se pueda seguir promoviendo y consolidando esta importante agenda en la región. Algunos de los principales desafíos que se identifican son:

- *Desigualdad en la implementación*: a pesar de los avances, hay una gran disparidad en el grado de implementación de los planes, compromisos y estrategias de gobierno abierto entre los países de la región, e incluso dentro de los mismos países. En algunas áreas rurales o marginadas, la tecnología y los mecanismos de participación siguen siendo inaccesibles. La brecha digital limita la efectividad de muchas de las iniciativas, especialmente para las poblaciones más vulnerables.
- *Resistencia al cambio y cultura institucional*: el cambio hacia un gobierno más abierto no ha sido fácil, ya que algunas estructuras gubernamentales, autoridades y funcionarios ven estas reformas como una amenaza a sus intereses o privilegios. Esta resistencia puede

¹ Para mayor detalle e información sobre estas cuestiones se pueden consultar el siguiente enlace: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>> Para el caso de Latinoamérica, dos interesantes recursos de CEPAL: <<https://agenda2030lac.org/es/ods/16-paz-justicia-e-instituciones-solidas>> y <https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/ods16_c1900801_press.pdf>.

manifestarse en la falta de voluntad política para avanzar en reformas profundas que favorezcan la transparencia y la participación ciudadana real.

- *Corrupción y falta de rendición de cuentas*: aunque el gobierno abierto busca luchar contra la corrupción, en muchos países iberoamericanos sigue siendo un problema sistémico. La rendición de cuentas efectiva aún es un reto, ya que en algunos casos las instituciones carecen de independencia o los procesos judiciales son ineficientes.
- *Sostenibilidad y continuidad*: muchos proyectos e iniciativas de gobierno abierto dependen de la voluntad de los gobiernos en funciones, lo que significa que pueden perder impulso o desaparecer con el cambio de administración. Esto refleja la necesidad de institucionalizar las políticas de gobierno abierto para que trasciendan ciclos políticos y se conviertan en una cultura permanente de gestión pública. Aun cuando en el caso iberoamericano existe un impulso decidido en configurar y proyectar un enfoque de Estado Abierto, ello sigue siendo un desafío pendiente y parte de la agenda que permita fortalecer el Estado de Derecho y una democracia basada en la confianza y adecuadas capacidades institucionales para el desarrollo sostenible.

Por otro lado, y en un plano más académico y de estándares de investigación a nivel global, existen otros retos que es necesario acometer a corto plazo para lograr configurar un *issue* en materia de gobierno abierto, que permita abonar en disponer de marcos de referencia comunes y bases sólidas para estudiar y profundizar en el fenómeno de la apertura institucional en toda su amplitud, dimensiones y particularidades. A nuestro entender, son dos los principales desafíos en este ámbito:

- Por un lado, lograr la articulación y configuración de un marco más homogéneo que contribuya a consolidar las diversas propuestas conceptuales y teóricas disponibles, y al avance de un enfoque más robusto, integral y sistémico para estudiar el avance y evolución del gobierno abierto en el mundo. Hay evidencia reciente de investigadores y entidades que intentan proponer enfoques interesantes para comprender el fenómeno, sus implicaciones y análisis.
- Por otro, la necesidad de generar y construir métricas que puedan contribuir a distinguir elementos claves de los procesos de gobierno abierto, y de esta manera facilitar la realización de estudios comparados y contar con indicadores para evaluar avances, analizar brechas y reconocer buenas prácticas o experiencias relevantes. En los últimos

años, algunos organismos multilaterales como la OCDE² o el World Justice Project (WJP)³, han perfilado líneas de trabajo o propuestas incipientes para generar índices y/o métricas de análisis sobre gobierno abierto, pero todavía no se dispone de un esfuerzo mancomunado, que permita dar coherencia y consistencia a instrumentos que den cuenta y logren abarcar las múltiples dimensiones y características del fenómeno, y que posibiliten contar con datos y evidencia para apoyar a la comunidad epistémica y público interesado en estas materias.

En síntesis, es posible afirmar que el enfoque de gobierno abierto en Iberoamérica ha logrado avances significativos en cuanto a la mejora de la transparencia y la participación ciudadana, aunque todavía enfrenta importantes desafíos en términos de desigualdad en su implementación, resistencia institucional e iniciativas más robustas para reducir y mitigar el fenómeno de la corrupción.

Para que los esfuerzos en esta área sean sostenibles y tengan un impacto duradero, es necesario continuar fortaleciendo las instituciones, mejorar el acceso a la tecnología y promover una mayor cultura de responsabilidad y participación en todos los niveles de la sociedad.

Solo así se podrá consolidar un verdadero gobierno abierto, una genuina cultura de apertura institucional multinivel basada en la colaboración e innovación con una fuerte orientación ética basada en elevados estándares de integridad pública, que responda a las necesidades de la ciudadanía y fomente una gobernanza más justa, efectiva e inclusiva.

² En 2021 OCDE puso en funcionamiento un *dashboard* sobre indicadores de gobierno abierto que al parecer ya no está disponible: <<https://www.oecd.org/governance/open-government-dashboard/>> pero cuya guía de uso y componentes se encuentra disponible para consulta en este enlace: <<https://web-archive.oecd.org/2021-12-14/619642-how-to-use-the%20open-government-dashboard.pdf>>.

³ Se trata del Open Government Index de 2015: <<https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-open-government-index-2015>>.

AUTORES (EN ORDEN ALFABÉTICO)

Abella, Alberto

Doctor en Empresa (Datos abiertos) por la URJC con premio a la tesis doctoral «Modelling of the social and economic impact of open data in smart cities ecosystems» Data Modelling Expert y technology evangelist para la fundación FIWARE. Evaluador europeo empresas de open data y profesor en datos abiertos con más de 20 años de experiencia profesional. Persona de relevancia en el mundo del *open data* y *open government* con presentaciones en distintos eventos. Ponencias en Universidad de Luxemburgo, universidad de Krems (CEDEM), WEGO conference (Rusia), Universidad de París, Universidad i3 Torino, el Tecnológico de Monterrey, Universidad Rey Juan Carlos, EOI, INAP y AMETIC. Tres veces ponente en evento Aporta. Fundador de Iniciativa open data Barcelona, Fundador, expresidente de la asociación de Conocimiento abierto en España (*Open Knowledge Foundation Spain*). Miembro de diferentes entidades públicas y privadas relacionadas con los datos abiertos. Fundador del observatorio para el *Open Data Reuse*. Autor de cuatro informes sobre el estado de open data en España (2017, 2019, 2021 y 2023) y autor con más de 20 publicaciones académicas en el ámbito de los datos abiertos. Miembro los 100 COTEC como experto en datos abiertos.

Atenas, Javiera

Doctora en Educación y Senior Fellow de la Academia Británica de Educación Superior y cuenta con una larga trayectoria docente y de investigación en temas de apertura al conocimiento, ha trabajado en Europa, América Latina y el Medio Oriente como docente y asesorando a universidades en temas de políticas y desarrollo curricular en apertura a la educación, ciencia y datos. Profesora Asociada en mejora del aprendizaje y la enseñanza universitaria en la Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Suffolk,

Reino Unido y catedrática adjunta en educación abierta en la Universidad de Nova Goriça, Eslovenia. Es docente en la Universitat de Barcelona y analista e investigadora en el Open Education Policy Hub y es parte de la UNESCO Dynamic Coalition en educación abierta.

Berrino Malaccorto, Renato

Director de Investigaciones en Open Data Charter. Apoya a la ODC coordinando y llevando a cabo investigaciones sobre políticas y datos, con especial atención a los derechos de los datos y su intersección con las perspectivas de los derechos humanos. Es abogado graduado con honores en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y tiene un Máster en Gestión y Administración Pública por la Universidad de Cádiz y miembro de la Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado (AUIP).

Breull, María Elisa

Especialista en diseño de servicios, innovación y metodologías participativas. Diseñadora de la Pontificia Universidad Católica de Chile y representante chilena de la cumbre del MIT: *International Development Design Summit*, en la versión colombiana «New Coastal Territories». Con experiencia en articulación de iniciativas de innovación desde el diseño entre el mundo público, privado y sociedad civil, tanto con actores nacionales como internacionales. Facilitadora de espacios de formación, docente de Diseño de Servicios en la Universidad del Desarrollo y Consultora en Innovación Pública en el Laboratorio de Gobierno del Ministerio de Hacienda.

Cabanillas Serrano, Carmen

Directora General de Gobernanza Pública. Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. España. Experiencia como evaluadora en los Premios a la Calidad e Innovación en la Gestión Pública, moderadora en sesiones de Inteligencia Artificial y Administración Abierta, y como ponente en conferencias anuales de la Asociación Multisectorial de la Información (ASEDIE). Acreditada en ITIL4 Foundation, certificada como Evaluadora Asesora EFQM (EFQM Certified Foundation Training y EFQM Assessor Training), habilitada para el ejercicio de la Función Inspector en la AGE y Delegada de Protección de datos certificada conforme al esquema AEPD-ENAC. También ha participado en publicaciones de Administración Electrónica

como en la *Guía Digital de la AGE*; es coautora de la obra colectiva *El papel de la mujer en la Administración Pública del siglo XXI*, editado por el INAP, y ha publicado diversos artículos en revistas especializadas TIC como *Aute-Isinsight* o *Boletic*. Ha sido vocal en el Consejo Consultivo de Transformación Digital y en distintos grupos de trabajo sobre el uso de las TIC para la mejora de los servicios públicos, como: el Grupo de Regulación y Privacidad de Autelsi, el de Compartición Datos Abiertos en materia de contratación con la Universidad de Murcia y Espacio de Estudio sobre IA de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD).

Carfi, Natalia

Directora Ejecutiva de Open Data Charter desde 2021, después de haber trabajado por primera vez como Directora Adjunta desde 2018. Fue Directora de Gobierno Abierto para la Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto de Argentina, donde dirigió el trabajo con la Alianza para el Gobierno Abierto y las provincias argentinas. Además, fue coordinadora de Gobierno Abierto para la División Digital del Gobierno de Chile (2014-2015) y para la Ciudad de Buenos Aires (2015). Ella forma parte de la Red de Líderes de Datos Abiertos y del Comité Académico de la Conferencia Internacional de Datos Abiertos. Desde octubre de 2022, ha sido parte del Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto. Fue nombrada miembro de la junta directiva de la Coalición UNCAC en 2024. Actualmente enseña Gobierno Digital y Acceso a la Información en la Universidad Di Tella.

Cejudo, Guillermo M.

Profesor-Investigador en la División de Administración Pública del CIDE, donde investiga sobre políticas públicas, federalismo y gobierno abierto. Es autor de *Democracia y burocracia* (INE), coordinador editorial del *Diccionario de Transparencia* (INAI), y uno de los editores de *Variaciones de Implementación* (CIDE) y de *La política de transparencia* (CIDE). Su investigación ha sido publicada en algunas de las revistas más importantes de la disciplina y en los principales sellos editoriales de México y el extranjero. Ha coordinado evaluaciones y proyectos de investigación aplicada sobre transparencia, participación, política de cuidados e innovación para instituciones públicas de los tres ámbitos de gobierno, para fundaciones internacionales, organismos multilaterales de desarrollo y agencias de cooperación. Ha coordinado desde 2017 la *Métrica de Gobierno Abierto*. Es editor del blog «Pacto Federal», en la revista *Nexos*, y autor del blog «Intuiciones y evidencia», en *Animal Político*.

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, y de la Academia Mexicana de Ciencias. En 2020 fue electo por la Comisión Nacional de Desarrollo Social como consejero académico del Coneval.

Cervantes, María Esther

Tiene una licenciatura en Relaciones Internacionales del Tecnológico de Monterrey, México, y una Maestría en Artes en Geografía de la Universidad de Columbia Británica en Vancouver, Canadá. Actualmente, es candidata a doctorado en el departamento de Geografía en la Universidad de Columbia Británica, investigando cómo los avances en tecnologías digitales contribuyen a la gestión de identidades transnacionales y a la toma de decisiones migratorias de inmigrantes altamente capacitados en Estados Unidos y Canadá. Hasta marzo de 2023 se desempeñó como investigadora en ILDA y actualmente es investigadora en el GovLab de la Universidad de Nueva York.

Cruz-Rubio, César Nicandro (ed.)

Doctor por la Universidad Complutense de Madrid (2015). Instituto Universitario y de Investigación Ortega y Gasset, España. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (Especialidad en Administración Pública UNAM). Investigador, formador y consultor internacional. Tiene varios trabajos y artículos publicados en revistas especializadas en políticas públicas. Profesor en transparencia y gobierno abierto para el INAP y la OEA. Ha sido Investigador en el Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Investigador del Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) IRM-OGP. Miembro del Panel Internacional de Expertos del IRM Alianza para el Gobierno Abierto (2016-2023). Es coordinador académico en varios programas formativos y miembro de comités editoriales en revistas científicas. Actualmente colabora como investigador principal de GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno Administración y Políticas Públicas, como profesor asociado en la Universidad Carlos III de Madrid y como profesor en ESAP-Colombia. Líneas de investigación: gobernanza, integridad, legitimación, teorías en políticas públicas, diseños políticos y gobierno abierto.

De los Cobos, Pablo

Investigador y consultor en políticas públicas, especializado en temas de gobierno abierto, protección social y evaluación. Trabaja como investigador en seguridad social en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y como gestor de datos en Visible, plataforma reconocida como la mejor innovación en transparencia de la sociedad civil en 2022 por el INAI. Es Maestro en Administración y Políticas Públicas por el CIDE y Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana León. Se ha desempeñado como consultor y analista de datos. Actualmente, se encuentra realizando su Doctorado en Políticas Públicas en la Universidad de Maryland.

De los Santos, Mercedes

Directora de Proyectos en Open Data Charter, donde coordina la implementación de proyectos clave sobre apertura de datos y apoya la estrategia de vinculación con gobiernos y organizaciones. Anteriormente, lideró iniciativas de gobierno abierto y transparencia en la Fundación Directorio Legislativo. Es Licenciada en Ciencia Política (UBA), Magíster en Políticas Públicas (UTDT) y posee un certificado de Posgrado en Gestión de Proyectos (ITBA). Actualmente, es docente en las universidades de San Andrés y Torcuato Di Tella.

Falla, Renzo

Oficial superior de investigación, Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), donde realiza investigaciones relacionadas con el gobierno abierto y la lucha contra la corrupción mediante el uso de análisis, visualización y automatización de datos. Es autor o coautor de varios informes, entre ellos «Signos vitales de OGP: 10 años de datos en revisión» y el primer informe global de OGP: «Democracia más allá de la urna electoral». Anteriormente trabajó en el Instituto Nacional Democrático en proyectos de seguridad ciudadana en la región de América Latina y el Caribe. Tiene una licenciatura en Gobierno y Economía de la Universidad de Harvard.

Ferreira Rubio, Delia M.

Doctora en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid y Doctora *Honoris Causa* por la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina), en la que se graduó como Abogada. Se ha desempeñado como presidente de Trans-

parencia Internacional (2017-2023); Miembro del Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto (2018-2021); Copresidente del Consejo Global Anti-Corrupción del Foro Económico Mundial (2019-2022) y miembro del Board del Pacto Global de Naciones Unidas (2020-2023). Actualmente se desempeña como consultora internacional en temas institucionales y anti-corrupción, colaborando con diversos organismos internacionales y ONG.

Fox, Jonathan

Profesor de estudios de desarrollo de la Escuela de Servicio Internacional (SIS) de American University, donde dirige el Accountability Research Center (ARC). Colabora con organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos para aprender de las estrategias de transparencia, participación y rendición de cuentas. Sus artículos más recientes se han publicado en *World Development*, *Development in Practice*, *Rendición de Cuentas*, *Development Policy Review* y en el *Informe Mundial sobre el Sector Público 2023* de las Naciones Unidas. Fue parte del grupo fundador de expertos internacionales del Mecanismo de Revisión Independiente (IRM por sus siglas en inglés) de la Alianza para el Gobierno Abierto. Véase también: <www.accountabilityresearch.org y www.jonathan-fox.org>.

Fumega, Silvana

Se especializa en la intersección entre datos e inclusión. Es cofundadora de Datos Contra Feminicidio, junto con Catherine D'Ignazio y Helena Suárez Val, así como investigadora afiliada del Data+ Feminism Lab, MIT. Durante su carrera se ha desempeñado como consultora de numerosas organizaciones internacionales, gobiernos y grupos de la sociedad civil. Hasta diciembre de 2022 actuó como Directora de Investigación y Políticas de ILDA. Como parte de su trabajo en ILDA, lideró proyectos como «Estandarización Regional de Datos sobre Feminicidio» y «Mapeo de Datos sobre Violencia contra las personas LGTBQ+». Desde enero de 2023 es consultora independiente. Silvana posee un doctorado de la Universidad de Tasmania (Australia), una Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Victoria de Wellington (Nueva Zelanda) y una licenciatura en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (Argentina).

Goessmann, David

División de Gobierno Innovador, Digital y Abierto. Dirección de Gobernanza Pública. (OECD). Analista sénior de políticas con más de 12 años de experiencia trabajando con gobiernos y líderes de la sociedad civil en todo el mundo para promover la gobernanza democrática, la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad. Tiene una sólida experiencia regional en América Latina y Europa. Máster en Relaciones Internacionales de la Universidad de Cambridge y licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad de Ginebra con especialización en economía y ciencias políticas.

Gonzalo, Miguel Ángel

Jefe del Departamento de Coordinación y Planificación de Proyectos. Gabinete del Secretario General. Secretario de la Comisión de Acceso a la Información Pública del Congreso de los Diputados de España. Licenciado en Filología Hispánica por la Universidad Complutense de Madrid. Especialización en Biblioteconomía y Documentación. Funcionario del Cuerpo de Archiveros-Bibliotecarios de las Cortes Generales desde 1989. Trabaja en el Congreso de los Diputados desde esa fecha. Responsable de los contenidos y *webmaster* de los diversos portales web del Congreso de los Diputados y su intranet. Responsable del Portal de Transparencia y secretario de la Comisión de Acceso a la Información Pública del Congreso. Ha publicado diversos estudios académicos sobre documentación jurídica, parlamento abierto, transparencia, participación y rendición de cuentas.

Graells. Jordi

Experto en participación ciudadana y gobierno abierto (Cataluña, España). Dedicado a mejorar la relación con el ciudadano y otros actores públicos, estableciendo una vinculación directa y en red, con internet y las TIC (web, redes sociales, servicios móviles, bots) y valiéndose de metodologías como la gestión del conocimiento. Director general de Atención Ciudadana de la Generalitat de Cataluña (2016-2021). Pionero en datos abiertos y transparencia, impulsor del programa Compartim y de la Red de Innovación Pública (XIP). Colaboración en libros (INAP, EAPC) y másters (UPF, UIB) e Instituciones (Moncloa, Eusko Jaurlaritza).

Hallock, Jeffrey

Doctorante en la Escuela de Servicio Internacional (SIS) de American University e investigador en el Accountability Research Center (ARC). Su trabajo se centra en cómo la contestación política afecta a la implementación y los resultados de la reforma anticorrupción. Ha escrito sobre la «Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala para el Centro de Estudios Latinoamericanos y Latinos de American University» y en el volumen editado *The Politics of Anti-Corruption Agencies in Latin America*. Su tesis doctoral examina los esfuerzos de reforma anticorrupción en 25 países de distintas regiones del mundo.

Hernández Bonivento, José

Director del Instituto de Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad Austral de Chile. Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid (España). Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca (España). Politólogo y Literato por la Universidad de los Andes (Colombia). Miembro fundador del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Ha sido consultor para organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) en temas de gobiernos locales, gobierno abierto y responsabilidad pública.

Herrero, Álvaro

Abogado (UNLP), Máster en Estudios Latinoamericanos (Georgetown University) y Doctor en Ciencia Política (University of Oxford). Ha trabajado en ONGs y organismos internacionales como el BID, el Inter-American Dialogue e IFES. Fue consultor del PNUD, UNICEF, USAID, y el Banco Mundial en proyectos de desarrollo en más de 17 países de América Latina. Es director de Relaciones Institucionales e Investigación del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires.

Ibarra Araya, Paulina

Licenciada en Comunicación y Ciencias Políticas por la Universidad Marymount y Máster en Comunicación de la Universidad de Georgetown. Experta en género, gobierno abierto y derechos humanos, con énfasis en América Latina y el Caribe. Directora ejecutiva de la Fundación Multitudes, donde dirige el Observatorio de Mujeres contra la Desinformación y Fake News. Actualmente es becaria de Vital Voices.

Ibarz Moret, Ana

Directora de Comunicación, Publicidad Activa y Relaciones institucionales del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid. Doctoranda en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Graduada en Periodismo (Universidad de Zaragoza) y Máster en comunicación de las organizaciones (Universidad Complutense de Madrid). Ha desempeñado su actividad en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, en medios de comunicación locales y como consultora de comunicación y medios digitales. Ha participado en el III y IV Plan de Gobierno Abierto de España con estudios sobre el uso de las redes sociales y medios digitales de la Administración General del Estado y sobre el fomento de la participación ciudadana a través canales digitales. Docente en diversas universidades españolas y autora de *Las redes sociales en la Administración General del Estado: comunicación, transparencia y Gobierno Abierto* (INAP, 2019), de *Participación en la Administración General del Estado a través de medios digitales* (CEPC, 2019) y de diversos artículos y capítulos en obras colectivas. Colabora en el Grupo de Investigación «Participación, Nuevas Tecnologías y Democracia (i+dem)» de la Universidad Complutense de Madrid.

Lübbert Álvarez, Valeria

Abogada de la Universidad de Chile y Máster en Law and Government de American University. Es Secretaria Ejecutiva de la Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia, de SEGPRES. Previamente, fue abogada asistente del Tribunal Constitucional, Coordinadora de la División Jurídico-Legislativa del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y Directora de Democracia y Anticorrupción en Espacio Público. A la fecha, además, preside la Alianza Anticorrupción de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, de Chile, conocida como AAUNCAC Chile.

Martínez-Puón, Rafael

Tiene una estancia postdoctoral en el Instituto de Dirección y Gobernanza Pública de ESADE y el Programa Interamericano Avanzado en Innovación Política por la Universidad de Georgetown. Es Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset y miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II, así como de la Academia Mexicana de Ciencias. Ha escrito 9 libros sobre servicio público, gobierno abierto y combate a la corrupción, además de más de 50 artículos en revistas especializadas. Su libro más reciente es *Aproximaciones al compliance en el sector público* (2023). Es catedrático en la UNAM, el Tecnológico de Monterrey y el Instituto Nacional de Administración Pública, y dirige la *Revista Buen Gobierno*. Cuenta con más de 28 años en el servicio público, con 20 dedicados a la profesionalización de servidores públicos. Ha trabajado en instituciones como el Gobierno de la Ciudad de México, la Secretaría de la Función Pública y el Instituto Nacional Electoral. Es miembro fundador del Consejo Consultivo del INAI y fue Responsable académico de la World Compliance Association. Actualmente es Coordinador Académico del Instituto Nacional de Administración Pública e integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

Pane, Juan

Director de Innovación en el Centro de Desarrollo Sostenible en Paraguay y profesor de Ciencias de la Computación en la Facultad Politécnica de la Universidad Nacional de Asunción (Paraguay). Es el líder técnico del Servicio de Asistencia de América Latina para la implementación y el uso del Estándar de Datos de Contratación Abierta. Recibió su doctorado en Ciencias de la Computación de la Universidad de Trento en marzo de 2012, donde más tarde permaneció como investigador postdoctoral (2012-2013). Tiene un título en Ingeniería Informática de la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay (2006). Fue consultor de Gobierno Abierto y Datos Abiertos para el Programa de Democracia y Gobernanza para el Gobierno Paraguayo financiado por USAID (2013-2018), donde se lidera el diseño, desarrollo e implementación del ecosistema nacional de datos abiertos, así como consultor en datos abiertos y contratación abierta para el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y CAF.

Mora, Mike

Consultor del Departamento para la Gestión Pública Efectiva Organización de la Organización de Estados Americanos (OEA). Ha sido Especialista de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Washington DC, con el Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la Secretaría de Asuntos Hemisféricos desde el 2007. Gerencia un portafolio en la áreas de Gobierno Digital, Gobierno Abierto, Datos Abiertos, y Catastro y Registro de la Propiedad, y cuenta con una extensa experiencia en modernización de la gestión municipal y programas de capacitación a funcionarios públicos. Se ha desempeñado como Coordinador de la Secretaría Técnica para la Red Interamericana de Gobierno Digital (Red Gealc) por parte de la OEA, y como Secretario de la Red Interamericana de Catastro y Registro de la Propiedad desde su inceptión, y con antelación de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (2013-2014). Tiene un título en Relaciones Internacionales de la universidad Jorge Tadeo Lozano de Colombia y grado de Maestría en Resolución de Conflictos y Paz Internacional de American University en Washington DC.

Morales, Cielo

Directora del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Tiene estudios de derecho internacional: Masters Degree en Law (LLM) del Kings College, University of London, en políticas públicas de la Universidad Adolfo Ibáñez de Chile y es licenciada en derecho y ciencias políticas, Bachelor of Laws (LL.B.) de la Universidad de Panamá.

Naser, Alejandra

Asistente Senior de Asuntos Económicos de ILPES/CEPAL. De nacionalidad chilena. Ingeniero Civil Informático de profesión, además cuenta con un Máster en Tecnologías de la Información y ha realizado diversos cursos de especialización en temas de tecnologías e informática. Experta de la CEPAL en materia de gobierno electrónico, gobierno abierto. Durante más de 10 años ha capacitado a profesionales de la Región en los cursos nacionales e internacionales que desarrolla el ILPES en las disciplinas de gobierno digital, gobierno abierto, datos abiertos.

Ortega Lechuga, Celia

Graduada en Derecho por la Universidad de Sevilla. Perteneció al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado desde el año 2019. Máster en Administración Civil del Estado. Actualmente, Subdirectora Adjunta de Gobierno Abierto en la Dirección General de Gobernanza Pública del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. También es la coordinadora de la Programación Interconecta que se desarrolla en colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo. Durante su carrera ha desempeñado otras funciones en puestos pertenecientes al Ministerio del Interior.

Pascale, Pablo

Jefe de la División de Innovación Pública y Ciudadana en la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), trabajando en 22 países. Experto en innovación pública y emprendimiento social en América Latina, con más de 15 años de experiencia, ha diseñado y dirigido más de 30 Laboratorios de Innovación en América Latina, España y Portugal, promoviendo tecnologías abiertas y soluciones desarrolladas para abordar algunos de los desafíos más apremiantes de la región. También ha acompañado procesos de innovación en más de 70 instituciones públicas. Antes de unirse a SEGIB, trabajó como experto para organizaciones internacionales y como investigador en creatividad e innovación aplicada. Posee un doctorado en Psicología Social.

Peña-López, Ismael

Director de la Escuela de Administración Pública de Catalunya. Con anterioridad ha sido Director General de Participación Ciudadana y Procesos Electorales de la Generalitat de Catalunya. Es profesor en excedencia de la Universitat Oberta de Catalunya, en los Estudios de Derecho y Ciencias Políticas, investigador senior en Open Evidence y director *fellow* de innovación abierta de la Fundació Jaume Bofill. Fue miembro fundador y más tarde director del Programa de Cooperación al Desarrollo de la UOC, donde trabajó sobre todo en los campos de e-learning para el desarrollo y el voluntariado en línea. Es el editor de ICTlogy (ISSN 1886-5208). Es doctor en Sociedad de la Información y del Conocimiento, Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales (Economía), Máster en Ecoauditorías y Planificación Empresarial del Medio Ambiente y post-graduado en Gestión del Conocimiento. Se ha especializado en el impacto de las Tecnologías de la Información y la Comu-

nicación en el desarrollo y la transformación de las instituciones educativas y democráticas. Ha trabajado en estos ámbitos en 25 países colaborando con organismos internacionales, gobiernos y cámaras de representantes, empresas y organizaciones sin ánimo de lucro.

Pliscoff, Cristian

Profesor Asociado. Director de la Carrera de Administración Pública, Escuela de Gobierno Universidad Católica de Chile UC. Doctor en Administración Pública, Universidad de Southern California; Magíster en Administración y Políticas Públicas, London School of Economics and Political Science; Magíster Ciencia Política, Universidad de Chile. Administrador Público Universidad de Chile. Ha desarrollado proyectos de investigación nacionales e internacionales en materias de gestión pública, ética y corrupción, gestión de personas en el sector pública y enseñanza en administración pública, así como múltiples publicaciones en revistas especializadas en el área. Fundador y ex presidente de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE) para el período 2016-2018. Ha ejercido distintas funciones académicas tanto en pre como en posgrado en materias de gestión pública. Consultor nacional e internacional en temas de modernización del Estado, gestión de personas en el Estado, así como también en procesos de acreditación académica de programas de pre y posgrado en administración y políticas públicas. Ha impartido cursos en diversas universidades de América Latina en materias de administración pública. Es profesional experto del Sistema de Alta Dirección Pública de la Dirección Nacional de Servicio Civil del Ministerio de Hacienda. Editor Asociado de la revista *Public Administration* (2021-2023), y miembro de los comités editoriales de varias revistas de la disciplina.

Ramírez Pacheco, Diana Laura

Consultora e investigadora con experiencia en género, trabajo de cuidados y desarrollo sostenible transparencia gubernamental y participación ciudadana. Ha trabajado en proyectos como la Métrica de Gobierno Abierto en México y ha asesorado a gobiernos locales en la autoevaluación de políticas para la apertura gubernamental. Es licenciada en Relaciones Internacionales y maestra en Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Ramírez-Alujas, Álvaro V. (ed.)

Cofundador, vicepresidente e investigador principal del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), profesor de la Universidad de Chile y director académico del Diplomado en Gobierno Abierto e Innovación en el Sector Público. Es presidente de la Fundación Observatorio del Gasto Fiscal (OGF) y director de la Fundación Ciudadanía Inteligente (FCI) en Chile. Actualmente lidera y dirige el Open Government Lab de GIGAPP. Ha sido consultor internacional y asesor en modernización del Estado, gobierno abierto, innovación y gestión pública para distintos gobiernos y organizaciones multilaterales en el mundo como son ONU, BID, OEA, PNUD, OCDE, GIZ, entre otras. En el año 2016, fue ponente de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Rojas, Orlando

Especialista en innovación y transformación de instituciones públicas. Es Administrador Público y Magíster en Ingeniería de Negocios con Tecnologías de la Información de la Universidad de Chile. Dirigió proyectos en el Laboratorio de Gobierno de Chile, siendo actualmente su Director Ejecutivo. Dirigió el Observatorio del Gasto Fiscal y lideró el área de inteligencia de negocios y estudios en la Contraloría General de la República de Chile. Profesor de Innovación Pública en la Universidad de Chile y la Universidad Tecnológica Metropolitana. Fue becado por CAF para el Diplomado en Gobernabilidad e Innovación Pública. Posee especializaciones en Gerencia Pública, Inteligencia de Negocios y Gestión por Procesos, además de una certificación en Design Thinking por el MIT.

Rubio Núñez, Rafael

Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Complutense de Madrid y presidente del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid. Especialista en derecho electoral parlamentario y en los derechos fundamentales de participación y libertad de expresión. Ha impartido clases de posgrado en más de 30 universidades de todo el mundo y ha publicado 6 monografías, editado 4 libros colectivos y escrito más de 70 artículos académicos y capítulos de libros. Fue subdirector del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y miembro del Foro de Gobierno Abierto de España, ex consultor político y consultor en organismos internacionales, ins-

tituciones sociales, educativas y religiosas de todo el mundo. Es miembro del Grupo de Investigación sobre «Participación, Nuevas Tecnologías y Democracia (i+dem)» de la Universidad Complutense de Madrid, del que también fue director.

Selwood, Inés

Lic. en Comunicación Social (UBA); Máster en Derechos Humanos (Universidad de Catalunya). Especialista en comunicación y transparencia en la gestión pública, ha trabajado en ONGs en la Argentina, Alemania y Sudáfrica. Trabajó como consultora para diferentes organismos internacionales en temas de acceso a la información pública. Es la responsable de la Dirección de Justicia Abierta del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires.

Scrollini, Fabrizio

Presidente y cofundador de la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA). Fabrizio cofundó los espacios Abrelatam Condatos y es miembro de la red de datos abiertos para el desarrollo. Se especializó en el uso de datos y tecnología para el desarrollo y políticas públicas. Actualmente es el Director del Hub LAC de Mapeo Abierto, del equipo humanitario de OpenStreetMap. Fabrizio realizó su doctorado en la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres (LSE).

Subirats Humet, Joan

Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona. Político español, ministro de Universidades de España entre 2021 y 2023. Es especialista en temas de gobernanza, gestión pública y en el análisis de políticas públicas. También ha trabajado sobre temas de la exclusión social, problemas de innovación democrática y sociedad civil. Es investigador y profesor del Programa de Doctorado en Políticas Públicas en dicha institución. Ocupó la cátedra Príncipe de Asturias en la Universidad de Georgetown durante el curso 2002-2003.

Torres, Valeria

Jefa del Área de Gestión Pública y Gobierno Abierto del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). MSc en Política Ambiental del London School of Economics and Political Sciences (Reino Unido). Cuenta con más de 20 años de experiencia en investigación aplicada y procesos internacionales relacionados con el desarrollo sostenible. Previamente fue Oficial de Asuntos Económicos (Política Ambiental) de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos en CEPAL, en donde integró desde sus inicios el equipo de la Secretaría del Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú). Cuenta con experiencia como investigadora en temas de desarrollo sostenible, democracia ambiental, participación en asuntos públicos, transparencia y gobernabilidad.

Tuñón Sastre, Lázaro

Licenciado en Derecho y Administración y Dirección de Empresas. Perteneció al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Actualmente, Subdirector de Gobierno Abierto de la Dirección General de Gobernanza Pública del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. Especialista en Derecho Público y Marketing e Investigador doctoral en Fondos Comunitarios. Ha desarrollado su carrera profesional en distintos puestos en la Oficina de América Latina y Caribe (OLAC) del Centro de Comercio Internacional (ITC), en la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y en la Secretaría de Estado de Comunicación.

Trigo, María Fernanda

Directora del Departamento para la Gestión Pública Efectiva OEA. En el desempeño de sus funciones está a cargo de implementar iniciativas que contribuyan a fortalecer las instituciones públicas para que estas sean más transparentes, efectivas y cuenten con mecanismos de participación ciudadana. Asimismo, es responsable de la coordinación de la Escuela de Gobierno de la OEA. La directora Trigo trabaja en la OEA desde 1999 cuando comenzó en la Secretaría de Cumbres de las Américas, luego en la Secretaría de Asuntos Políticos de la OEA, donde contribuyó al desarrollo del Sistema de Análisis

Político y fue analista política de Paraguay, El Salvador y Haití. Posteriormente, en 2017, fue designada como Gerente del Proyecto de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH). María Fernanda Trigo cuenta con una Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad de Georgetown, Washington D.C. y una licenciatura en Matemáticas de St. Mary's College en South Bend, Indiana.

Uvalle, Ricardo

Doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesor en la licenciatura y el posgrado en el Programa de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III. Premio Universidad Nacional Docencia en Ciencias Sociales, 2013. Profesor en la Maestría y el Doctorado en Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública. Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM. Autor de diverso libros, artículos y capítulos de libro.

Vela Navarro-Rubio, Ricardo

Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Complutense de Madrid. Es miembro del Grupo de Investigación sobre «Participación, Nuevas Tecnologías y Democracia (i+dem)» de la Universidad Complutense de Madrid. Autor de varios libros sobre «Parlamento Abierto». Profesor en la Universidad Villanueva y en el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid.



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

Sobre GIGAPP

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Información de Contacto

Asociación GIGAPP (G86886868).

<gobiernoabierto@gigapp.org>.

<www.gigapp.org>.

ISBN 978-84-7351-814-7



P.V.P.
32,00 €
(IVA incluido)



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL
Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA