

MANUALES

Plan de gobierno abierto

Una hoja de ruta para los Gobiernos
de la región



NACIONES UNIDAS

CEPAL

MANUALES

Plan de gobierno abierto

Una hoja de ruta para los Gobiernos
de la región



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue elaborado por Alejandra Naser, Asistente Superior de Asuntos Económicos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y por Álvaro Ramírez Alujas, Fundador e Investigador Principal del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) y Académico del Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile.

Se agradece especialmente a Daniela Rosales, Asistente de Investigación del ILPES, y Verona Fideleff, Consultora de dicho instituto, por sus contribuciones a la actualización de este trabajo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no han sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-886X

LC/L.3802/REV.1

LC/IP/L.333/REV.1

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2017. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-00687

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Gobierno abierto: hacia sociedades más inclusivas e igualitarias en América Latina y el Caribe	9
A. Gobierno abierto: aportes y evolución desde el gobierno electrónico	10
B. Desde el gobierno abierto hacia el Estado abierto	12
II. Plan de gobierno abierto, ¿por qué y para qué?	15
A. Si el gobierno abierto es la respuesta: ¿cuáles son las preguntas?	15
B. El marco de referencia global: la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) (Open Government Partnership, OGP)	16
C. Guía de gobierno abierto (<i>Open Government Guide</i>)	21
1. Derecho de Acceso a la Información (DAI)	22
2. Participación Ciudadana	23
3. Datos públicos abiertos	24
4. Servicios públicos	25
5. Declaraciones patrimoniales y conflictos de interés	27
D. Estándares de gobierno abierto	27
III. Formulando un plan de acción: hoja de ruta para el desarrollo de una estrategia de gobierno abierto	31
A. El espacio previo: definir y operacionalizar qué se entenderá por gobierno abierto en el contexto particular de su país o comunidad	31
B. El enfoque <i>SMART</i> : criterios mínimos para construir una estrategia de gobierno abierto exitosa y formular compromisos efectivos	34
C. El proceso de consulta pública y la participación ciudadana en la formulación del plan de acción (¡y más allá!): lo esencial en el corazón de lo importante	36
IV. Apertura de datos gubernamentales: algunas recomendaciones	39
A. Las cinco estrellas de Tim Berners-Lee	42

B.	Carta internacional de los datos abiertos.....	43
C.	Lecciones aprendidas de la experiencia internacional	46
D.	Recomendaciones preliminares.....	48
E.	Abriendo los datos.....	49
1.	Reorganizar los procesos internos de la entidad pública.....	49
2.	Identificar y seleccionar los datos.....	50
3.	Transformar y validar los datos para que estos sean reutilizables	50
4.	Catalogar y publicar los datos.....	50
5.	Cómo publicar datos enlazados (<i>linked data</i>).....	51
F.	Plataformas para publicar datos abiertos.....	52
G.	Cómo medir los resultados de iniciativas de datos abiertos	52
V.	Panorama regional y la hoja de ruta en la región: avances en los planes de acción de los países de América Latina y el Caribe	55
A.	El gobierno abierto al servicio de los ODS.....	60
B.	Buenas prácticas en los países de la región.....	61
VI.	Reflexiones y recomendaciones.....	63
Bibliografía	71
Anexos	73
Anexo 1	Cumbres de la Alianza para el Gobierno Abierto	74
Anexo 2	Planes de acción subnacionales.....	76
Cuadros		
Cuadro 1	Principios de la Alianza para el Gobierno Abierto.....	19
Cuadro 2	Caso de Referencia: Panamá En Línea	26
Cuadro 3	El enfoque <i>SMART</i>	35
Cuadro 4	Niveles de reutilización de los datos de Tim Berners-Lee.....	42
Cuadro 5	Beneficios de las cinco estrellas	43
Cuadro 6	Indicadores de referencia para iniciativas de datos abiertos	54
Cuadro 7	Desafíos de gobierno abierto en América Latina y El Caribe: desglose de compromisos de los planes de acción nacionales.....	55
Gráficos		
Gráfico 1	Desafíos de gobierno abierto y compromisos en la región comparados.....	57
Gráfico 2	Principales compromisos en la agenda regional de gobierno abierto	58
Recuadros		
Recuadro 1	El caso de México.....	34
Recuadro 2	Formulando compromisos efectivos.....	37
Diagramas		
Diagrama 1	Iniciativas de gobierno abierto en acción.....	16
Diagrama 2	Proceso de la alianza para el gobierno abierto.....	18
Diagrama 3	Países miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto	22
Diagrama 4	Estándares de gobierno abierto: los tres pilares.....	28
Diagrama 5	Modelo de datos abiertos gubernamentales.....	40
Diagrama 6	Ciclo de vida de los datos abiertos	41
Diagrama 7	Planes de acción: las siete claves en la co-creación, participación y consulta pública	64

Resumen

Hace algunos años el concepto “gobierno abierto” era un ideal donde sólo algunos países se encontraban en vías de aplicar políticas consecuentes con aquella idea. Actualmente, y gracias al arduo y coordinado trabajo de los países del mundo, el concepto ha traspasado la barrera teórica y se ha llenado de contenido, materializándose en políticas concretas y casos de éxito en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Incluso, con los años el concepto ha evolucionado en algunos países y hoy podemos hablar de “Estado abierto” haciendo referencia a una extensión de los principios del gobierno abierto a todos los niveles y poderes del Estado.

En ese contexto, este documento intenta seguir apoyando a los países de la región en la formulación y elaboración de sus propios planes de acción de gobierno abierto, para lograr más y mejor democracia, incentivando la colaboración activa entre las mismas entidades y órganos del gobierno en todos los niveles, y entre éstos y los ciudadanos. El objetivo es colaborar con las instituciones públicas a reenfocar sus esfuerzos en las necesidades de las personas, en sus manifestaciones, en sus estructuras y en sus procesos. La premisa del trabajo conjunto y colaborativo a través de las distintas herramientas y canales que las TIC nos ofrecen, provocan un cambio radical en el paradigma de la cultura organizacional pública que afecta la dinámica de generación y prestación de los servicios públicos.

Introducción

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

Esto implica, en primer lugar, fortalecer las instituciones y prácticas de administración y gestión pública, ámbitos en los cuales los países de América Latina y el Caribe han logrado avances significativos en términos de mejorar las políticas, programas y proyectos públicos e impulsar la modernización de los estados, el fortalecimiento de los marcos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas y la apertura de los gobiernos. Algunos países y grandes ciudades de la región han incluso sido pioneros a nivel global en establecer planes estratégicos y presupuestos funcionales que incorporan la Agenda 2030 y los ODS, aprovechando en forma incipiente las oportunidades generadas por la revolución tecnológica y digital.

En segundo lugar, es clave seguir consolidando los recientes avances regionales en materia de participación e innovación ciudadana, reforzando incluso el papel de la juventud y de sectores tradicionalmente más vulnerables. La ciudadanía de América Latina y el Caribe está hoy más empoderada y la respuesta a sus demandas de mayor transparencia y rendición de cuentas ya no puede postergarse. Para ello, los gobiernos y los organismos multilaterales deben seguir profundizando su participación sistemática en la implementación de la Agenda 2030 y crear mecanismos de información y retroalimentación continua.

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

Se trata de consolidar una nueva ecuación entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía, como un ecosistema de actores que permita facilitar y cumplir con los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, teniendo como eje el papel central de los gobiernos en dar impulso al proceso y servir de plataforma para alcanzar los resultados esperados. El fortalecimiento institucional del Estado y de las

prácticas de gestión pública debe permitir el establecimiento progresivo de esta nueva relación y de nuevas formas de colaboración entre los actores del Estado, del mercado y de la ciudadanía para avanzar hacia la provisión de bienes públicos regionales y nacionales de mejor calidad.

Esta nueva forma de hacer gestión pública promueve por tanto, políticas de transparencia, canales de participación ciudadana para el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones) y mecanismos que estimulen el aprovechamiento de las capacidades, de la experiencia, del conocimiento y del entusiasmo de la sociedad para generar soluciones a todo tipo de problemáticas comunes.

Las políticas de transparencia que se están impulsando en América Latina, gracias a las legislaciones que han ido aprobando los estados, son un fuerte impulso para este enfoque de apertura y constituyen una genuina oportunidad para fortalecer la democracia. Sin embargo, la transparencia y el uso de las tecnologías de la información no bastan: es preciso afrontar el reto de reformar la administración pública para adecuarla a las exigencias de una democracia participativa y colaborativa.

Otro pilar fundamental de este nuevo modelo, es la gestión de la información en formatos abiertos, comúnmente llamado “datos abiertos”, el cual consiste en el acceso y uso de la información pública por parte de terceros para entregar nuevos servicios a los ciudadanos. Se trata de poner a disposición de la sociedad, de manera libre, gran cantidad de datos procedentes de diferentes organizaciones del ámbito de la administración pública o de aquellos proyectos que han sido financiados con recursos públicos. El objetivo de “abrirlos” a la sociedad es que ésta pueda sacar provecho de ellos, ya que las organizaciones que los ofrecen no pueden, no quieren o simplemente no tienen la capacidad de analizarlos o de procesarlos. Ponerlos a disposición de la sociedad hace que cualquier persona u organización pueda construir sobre ellos una nueva idea que resulte en nuevos datos, conocimientos o incluso servicios. Se trata entonces de abrir una puerta a la innovación y al conocimiento, así como también ofrecer nuevas oportunidades de negocio que permitan aprovechar la gran riqueza de información que se encuentra en manos de la administración pública. Hay que entender que las distintas reparticiones públicas poseen gran cantidad de fuentes de información que utilizadas de manera creativa y combinándolas adecuadamente con otras fuentes permiten crear aplicaciones de valor añadido.

Las iniciativas de datos abiertos que se están implementando en el mundo, ponen de manifiesto que la apertura de datos no sólo facilita la distribución de servicios a los ciudadanos, sino también el control que éstos pueden ejercer sobre su calidad. Se está demostrando que el desarrollo económico puede venir dado por el retorno producido de la creación y venta de nuevas aplicaciones o servicios, o también por el ahorro que puede suponer producir servicios innovadores reutilizando, con un mínimo costo, información que proviene del sector público

En definitiva, puede asegurarse que desde hace algunos años, la mayoría de países han venido promoviendo y desarrollando iniciativas de gobierno electrónico y gobierno abierto, orientadas a generar mayores niveles de eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos, así como aumentar los niveles de transparencia y participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Si bien la mayoría de ellos han alcanzado avances significativos, como lo reflejan los informes y mediciones que actualmente existen, en términos generales una proporción significativa de los ciudadanos siente y percibe que el gobierno satisface cada vez menos sus necesidades, los políticos electos no representan sus intereses, las instituciones públicas son complejas, burocráticas y poco eficientes, los niveles de corrupción son aún altos, la participación se reduce a un proceso de consulta sin que tenga efectos reales en la toma de decisiones y la construcción de las políticas públicas que impactan a la comunidad.

En dicho contexto, este documento intenta apoyar a los países de la región en la formulación y elaboración de sus propios planes de acción, para lograr más y mejor democracia, incentivando la colaboración activa entre las mismas entidades y órganos del gobierno en todos los niveles, y entre éstos y los ciudadanos. El objetivo es colaborar con las instituciones públicas a reenfocar sus esfuerzos en las necesidades de las personas, en sus manifestaciones, en sus estructuras y en sus procesos. La premisa del trabajo conjunto y colaborativo a través de las distintas herramientas y canales que las TIC nos ofrecen, provocan un cambio radical en el paradigma de la cultura organizacional pública que afecta la dinámica de generación y prestación de los servicios públicos.

I. Gobierno abierto: hacia sociedades más inclusivas e igualitarias en América Latina y el Caribe

Tal como se enunció anteriormente, la adopción de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible por los países miembros de las Naciones Unidas ha marcado un hito histórico. Tanto la agenda como los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fueron formulados mediante un inédito proceso abierto y participativo liderado por los gobiernos y que involucró a la sociedad civil y al sector privado. Establecen una visión universal y transformadora que integra las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo, amparadas en la premisa de “no dejar a nadie atrás”¹.

De este modo, el paradigma de gobierno abierto constituye un eje fundamental para cumplir con los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuyo objetivo consiste en configurar un nuevo marco de gobernanza pública y una renovada arquitectura estatal que permitan promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces, responsables e inclusivas que rindan cuentas.

En este contexto, en la 70ª Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2015, once gobiernos del Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto aprobaron la Declaración Conjunta: "Gobierno abierto para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", que reconoce el objetivo 16 como una meta transversal para lograr con éxito el resto de los objetivos. Sin embargo, el reto ahora será alentar a más países dentro de la Alianza a aprobar esta declaración y que vean sus planes de acción nacionales como vehículos para alcanzar los objetivos establecidos por la Agenda.

¹ Tomado del discurso de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de CEPAL, en la Reunión Global de OGP realizada en México en 2015.

² El objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos se centra en la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, la provisión de acceso a la justicia para todos y la construcción de instituciones responsables a todos los niveles.

A. Gobierno abierto: aportes y evolución desde el gobierno electrónico

La consolidación del gobierno abierto en la agenda internacional es el resultado del esfuerzo sostenido de los países, desde los inicios del siglo XXI, en el ámbito del gobierno electrónico. En tal sentido, los Estados abordaron la temática de gobierno electrónico con la idea de: *“Promover una administración más eficiente, eficaz y transparente por parte de los gobiernos a todo nivel, mediante el ofrecimiento en línea de información a los ciudadanos, mecanismos de control de gestión, servicios, trámites y contratación estatal de bienes y servicios a través de las redes digitales”*³.

De esta forma, y como parte de la Agenda de Conectividad para las Américas promulgada en la Cumbre de las Américas del 2001, surgió la inquietud de conocer el grado de preparación para realizar la transición al gobierno digital o electrónico, con miras a que los gobiernos se conviertan en usuario modelo para motivar a otros sectores de la sociedad para que se conecten, ofrezcan información, transacciones y servicios de los gobiernos en línea y desarrollen sistemas de adquisición en línea. En este escenario, las resoluciones, declaraciones y compromisos de política regional fueron encaminadas en el sentido amplio de mejorar el desempeño del sector público con la adopción del gobierno digital, y la utilización intensiva de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), para su modernización y buen gobierno, a través de la oferta integrada de información y servicios en línea para la ciudadanía y el fortalecimiento de los elementos participativos. Desde entonces, los organismos gubernamentales han trabajado arduamente para mejorar sus servicios, para aumentar su eficiencia, para mostrar una mayor transparencia y entregar mayor accesibilidad en vías de agilizar, optimizar, flexibilizar, transparentar y abaratar procesos y/o actividades del sistema público.

Por varios años el gran desafío para los países de la región tuvo que ver con avanzar en la implementación de sus propias estrategias de desarrollo de gobierno digital, disminuyendo las brechas entre los países más avanzados y los que se encuentran más rezagados. Para ello, los líderes políticos han tenido que impulsar acciones de política pública para diseñar estrategias tecnológicas estandarizadas que viabilicen la implementación de un gobierno en línea con requerimientos de interoperabilidad, de infraestructura, legales y de seguridad sobre servicios transaccionales para lograr el éxito de un proyecto TIC gubernamental.

No obstante, en la actualidad, cuando hablamos de gobierno abierto el concepto va más allá de la oferta de servicios en línea. Se habla fundamentalmente de valores, de repensar administraciones y gobiernos, sus procedimientos y sus dogmas.

Gobierno abierto es colocar el resultado por delante del procedimiento, abandonar las tautologías administrativas, propiciar la democracia deliberativa en todos los puntos de las administraciones y abandonar el concepto de administrado por el de ciudadano. Es la aplicación de la cultura dospuntocera a la administración pública y al gobierno, una administración en la que los procesos estén en permanente fase beta y donde los mismos pueden ser mejorados por la interacción permanente con los ciudadanos⁴.

En palabras de Don Tapscott “un gobierno abierto, es un gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova 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, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red”⁵.

En resumen, los cambios a realizar por un gobierno para integrarse en la idea de gobierno abierto son:

³ El desafío del Gobierno Abierto en la hora de la igualdad; CEPAL, 2012.

⁴ César Calderón; El desafío del Gobierno Abierto en la hora de la igualdad; 2012.

⁵ Don Tapscott; Open Government. Collaboration, Transparency and Participation in Practice; 2010.

- Cambio cultural: es imprescindible entender cuál es el objetivo de la administración y de todos los que trabajan en ella, que es servir a los ciudadanos y son ellos quienes deben estar en el centro de la gestión. Conseguir esto en la Administración Pública significa una revolución cultural en la forma de hacer las cosas y en las actitudes de los trabajadores de lo público.
- Cambio en los procesos: los procesos en la administración pública no han sido diseñados para servir a los ciudadanos, no son cómodos para el ciudadano o no le ayudan, y por lo tanto hay que re-ingeniarlos para conseguir que así sea, hay que eliminarlos o cambiarlos.
- Cambio en la organización: las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos que nada tienen que ver con la eficiencia. Es imprescindible reorganizar las administraciones, las plantillas y la definición de los puestos de trabajo para poder actuar bajo un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados.
- Cambio en las formas de relación: del mostrador a la mesa redonda, del correo certificado a la comunicación en línea, de la obligación a la presencia física a las facilidades de relación, entre otras⁶.

Bajo este nuevo paradigma, los países de la región han ido cambiando gradualmente su forma de concebir el servicio público. En marzo de 2010, los Ministros y Jefes de delegaciones de los países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe reunidos en el V Foro Ministerial UE-ALC sobre la Sociedad de la Información celebrado en La Granja de San Ildefonso, España, incorporan en el capítulo de Gobierno y Administración Pública en Internet de la Declaración el que los gobiernos y organismos públicos “pongan a disposición de la sociedad, en forma fácilmente accesible, aquellas informaciones y datos de interés público que puedan ser utilizados por terceros para crear nuevos servicios para ciudadanos y empresas”. Ya para ese entonces, ciudadanos europeos habían discutido y elaborado de manera participativa a través de un foro que promovieron en las redes sociales, una declaración abierta sobre los servicios públicos que contenía tres principios fundamentales: transparencia (oferta de información clara y actualizada en formatos abiertos, estándar y reutilizables), participación (intervención de la ciudadanía en todas las actividades del Gobierno) y empoderamiento (dar poder a la ciudadanía en la solución de problemas); documento que aportaron a los Estados miembros de la Unión Europea para incorporar en la Declaración de Malmö de la 5ª Conferencia Ministerial sobre Administración Electrónica, efectuada en noviembre de 2009.

En paralelo, comenzaba igualmente a hacer eco en el mundo la iniciativa de Estados Unidos para cambiar la forma de trabajar en el Gobierno Federal, contenida en una Directiva de diciembre de 2009 denominada “gobierno abierto”, a través de cuatro ejes: la publicación de datos de gobierno en formatos abiertos y reutilizables, la mejora en la calidad de la información pública, la creación e institucionalización de una cultura del gobierno abierto y la creación de un marco normativo para el gobierno abierto. Caso similar se presentó en Australia, país que en febrero de 2010 iniciaba sus primeras acciones hacia el Gobierno 2.0 con la publicación de “*Engage: Getting on with Government 2.0*”, documento que propuso elementos claves y recomendaciones para impulsar un Gobierno más abierto, transparente y participativo, a partir del liderazgo para un cambio en la cultura de lo público, el compromiso por la colaboración y la información pública abierta, accesible y reusable, recomendando en primera medida la expedición de una declaración de gobierno abierto.

Se ha dado entonces una primera evolución de lo que por más de una década se había venido asumiendo como gobierno electrónico, al ampliarse la manera de entender la relación entre la administración y la ciudadanía. Una evolución que tal vez surgió de la capacidad y recursos limitados de los Estados, de una ciudadanía cada vez más informada, exigente y con necesidades cambiantes que buscan sean atendidas, o de la suma de las anteriores. El hecho es que el llamado a la apertura de los gobiernos es inminente, las personas quieren tomar partido en las decisiones y acciones que las involucran —y se requiere canalizar esa intención hacia la construcción— y los gobiernos han comenzado a preguntarse cómo incorporar el gobierno abierto a sus estrategias de gobierno electrónico.

⁶ Blog de Javier Llinares, ¿Qué es el Open Government?

Un ejemplo de la inminente decisión de abordar el gobierno abierto como una nueva forma de hacer buen gobierno se plasmó durante el 66° periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrado en septiembre de 2011, donde se lanzó a nivel mundial el “*Open Government Partnership*” (OGP) que hoy cuenta con 75 miembros, 16 de ellos latinoamericanos y caribeños.

Así, en el contexto de implementar iniciativas que reflejen el ideario propuesto por el gobierno abierto, se han desarrollado importantes avances en materia de datos abiertos. Al respecto, en septiembre de 2010, Uruguay fue el primer país de la región en ofrecer una plataforma nacional de datos abiertos de gobierno, www.datos.gub.uy, en continuidad al trabajo que desde comienzos de ese mismo año venía realizando la Intendencia de Montevideo, e inicia la promoción de servicios de valor agregado generados a partir de dichos datos, como “A dónde van nuestros impuestos”. Un año después, en septiembre de 2011, Chile lanzó el portal país www.datos.gob.cl. Desde aquel entonces, casi todos los países de la región poseen portales de datos.

Finalmente, la clave radica en que en la era del gobierno abierto un aspecto fundamental es no dejar en un segundo plano los esfuerzos por seguir avanzando en materia de gobierno electrónico o digital. La evolución de la que hablamos no significa que el gobierno abierto viene a remplazar al gobierno electrónico, sino que este último ha creado las condiciones para que pueda generarse el primero y se pone ahora al servicio del gobierno abierto como una herramienta esencial. Es así como la función cada vez más importante del gobierno electrónico en la promoción del desarrollo inclusivo y participativo ha ido de la mano con las crecientes demandas de transparencia y rendición de cuentas en todas las regiones del mundo. El gobierno electrónico ha cambiado en gran medida las expectativas de lo que los gobiernos pueden y deben hacer, al valerse de modernas tecnologías de la información y las comunicaciones para fortalecer los servicios públicos y el desarrollo equitativo centrado en las personas.

B. Desde el gobierno abierto hacia el Estado abierto

Hace algunos años el concepto “gobierno abierto” era un ideal donde sólo algunos países se encontraban en vías de aplicar políticas consecuentes con aquella idea. Actualmente, y gracias al arduo y coordinado trabajo de los países del mundo, el concepto ha traspasado la barrera teórica y se ha llenado de contenido, materializándose en políticas concretas y casos de éxito en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Incluso, con los años el concepto ha evolucionado en algunos países y hoy podemos hablar de “Estado abierto” haciendo referencia a una extensión de los principios del gobierno abierto a todos los niveles y poderes del Estado.

Hay que entender que el gobierno abierto tiene que ver con la confianza en las personas para asumir un rol activo y participativo, tiene que ver con colaborar y con compartir, con la revisión del modelo de propiedad del conocimiento, con el cambio de la cultura del trabajo y, finalmente tiene que ver también con el cambio de rol de la ciudadanía, pasando del voto y participación de carácter esporádica a la implicación activa en los asuntos de la comunidad.

Si bien ha habido amplios avances que se han dado en esta materia, quedan aún desafíos por abordar. Uno de ellos es de carácter nodal: el gobierno abierto no es una variable más a tener en cuenta dentro del espectro de políticas de un Estado, el gobierno abierto es una nueva forma de gestión pública. Se presenta ante nosotros como un nuevo marco que debe impregnar todos los aspectos públicos. En otras palabras, podemos decir que el gobierno abierto es un nuevo modelo de gobernanza.

El desafío consiste entonces en tomar al gobierno abierto como la matriz que articula todo el proceso de gestión pública. La planificación, el presupuesto, la inversión, la ejecución, y el seguimiento y evaluación de políticas, programas y proyectos públicos deben estar basados en este nuevo paradigma.

En palabras de la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, “El quehacer de lo público no se trata sólo de lo que haga o deje de hacer el gobierno. Se trata de fortalecer lo colectivo, lo de todos, con plena conciencia y con derechos y responsabilidades. Son bienvenidas las acciones de los gobiernos en la

dirección de la transparencia, la participación y la justicia, y es necesario que participen las otras instancias del Estado, es decir, además del poder ejecutivo, el legislativo y el judicial, y también los niveles subnacionales de gobierno”.

En el discurso de inauguración de la III Conferencia Regional de Datos abiertos para América Latina y el Caribe, realizada en Santiago de Chile, Bárcena destaca las actuales tendencias del Estado democrático y el derecho. Nos alienta a proyectar los principios del gobierno abierto y el concepto de apertura dentro del ámbito de los tres poderes del Estado. Ello nos lleva a pensar, por tanto, en un concepto de gobierno abierto mucho más amplio, dirigido a un modelo de Estado abierto. Se trata entonces de una “nueva forma de gobernar” para, con y a través de los ciudadanos, que fortalece precisamente esa nueva ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad.

En esa línea, un gobierno abierto y participativo promueve el derecho de la ciudadanía a ser parte central en la formulación e implementación de las políticas y a facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos. Así, se promueve la creación de espacios de encuentro y diálogo que favorezcan el protagonismo, involucramiento y deliberación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Cuando existen estos espacios, los ciudadanos disponen de información transparente y desde el Estado se promueve activamente la participación ciudadana, emergen las condiciones para fundar una ciudadanía activa que participe en la visión y la vida del país, de la región y del mundo y que se involucre plenamente en los problemas públicos. Ello supone acceso a la información, participación y justicia.

En este contexto una gestión pública efectiva se enfoca en la correcta y eficiente administración de los recursos del Estado, a fin de satisfacer las necesidades de la ciudadanía e impulsar el desarrollo del país. Si a esto le impregnamos los principios y políticas de un gobierno abierto, estaremos promoviendo la aplicación de los principios de la transparencia y acceso a la información pública, y los mecanismos de participación ciudadana en el diseño, formulación, ejecución y evaluación de las políticas, es decir, en todo el ciclo de la gestión pública.

II. Plan de gobierno abierto, ¿por qué y para qué?

A. Si el gobierno abierto es la respuesta: ¿cuáles son las preguntas?

La popularización del concepto de gobierno abierto y su expansión como nuevo paradigma emergente de gobernanza se ha posicionado como uno de los espacios de innovación pública y potencial reforma institucional más atractivos e interesantes en los últimos años (Villoria, 2012). Ello ha venido de la mano con un prolongado y rico debate sobre las fronteras, alcances y perspectivas que la idea de gobierno abierto ha ido generando entre teoría y praxis en los países que la han comenzado a acoger como espacio de transformación del Estado y sus instituciones, sobre todo a nivel Iberoamericano (Hofmann, Ramírez-Alujas y Bojorquez, 2012). Desde que el concepto fuese reposicionado por la administración Obama a principios de 2009, en poco tiempo ha logrado refrescar los tradicionales enfoques sobre cómo mejorar la gestión pública y promover el fortalecimiento institucional, bajo un prisma donde el rol de los actores más allá de la esfera estatal ha sido fundamental en el tránsito que permita configurar nuevos derroteros que contribuyan a expandir las posibilidades de nuestros (hasta ahora agotados) sistemas democráticos y fomenten un nuevo espacio de relacionamiento y vínculo virtuoso entre la sociedad, el Estado y el mercado.

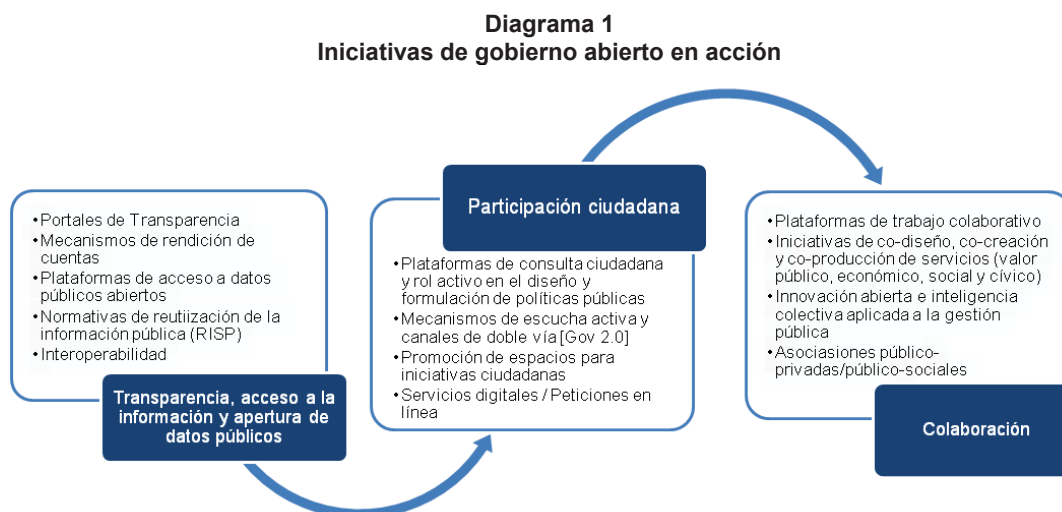
Todo ello, ha quedado de manifiesto en que cuando se habla de gobierno abierto, se hace referencia al menos a los siguientes dos ejes: a) Promover una cultura de transparencia e institucionalización de acciones que faciliten el acceso a información pública y su potencial reutilización (con fines de control social o político; de generar valor público, cívico o económico, etc.), al mismo tiempo que se facilitan los espacios de fortalecer la integridad pública y la rendición de cuentas; y b) fortalecer los espacios de participación ciudadana en los asuntos públicos y en la toma de decisiones que les atañen, promoviendo además la colaboración en la búsqueda e implementación de soluciones en un esquema de mayor responsabilidad compartida que pueda aprovechar las capacidades distribuidas y la inteligencia colectiva de los actores sociales.

Desde esta perspectiva, las emergentes políticas y estrategias de gobierno abierto se han venido instalando y consolidando como espacios de respuesta a las preguntas que dicen relación con (Ramírez-Alujas y Dassen, 2012):

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

En definitiva, pasar de un modelo “analógico”, hermético y autorreferente de gobierno y gestión pública, a un modelo “digital”, abierto, distribuido e incluyente, que no se afianza en la visión tradicional del monopolio exclusivo (y en muchos casos excluyente) para dar respuesta a las cada vez más complejas demandas y necesidades sociales desde la institucionalidad pública, sino que justamente aprovecha la aparición de nuevos, variados y múltiples espacios de interacción con otros actores (de la sociedad civil, ONG y del sector privado), facilitado por el avance tecnológico, para configurar una plataforma de trabajo en clave participativa y bajo una nomenclatura sustentada en la colaboración, el activismo cívico y las posibilidades de co-crear/co-producir valor público.

En el siguiente diagrama se muestra cómo los principios de base que vienen sustentando las estrategias de gobierno abierto en el mundo, pueden cobrar vida a través de diversos tipos de iniciativas que articulan su puesta en marcha en la práctica (véase el diagrama 1).



Fuente: Ramírez-Alujas y Dassen, 2012.

B. El marco de referencia global: la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) (Open Government Partnership, OGP)

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es un esfuerzo global para ampliar la frontera en la mejora del desempeño y de la calidad de los gobiernos. Sus fundamentos se encuentran en el hecho de que los ciudadanos desean gobiernos más transparentes, efectivos y que rindan cuentas, con instituciones que

robustezcan la participación de la sociedad y respondan a sus necesidades y aspiraciones. De este modo, la AGA se configura como una iniciativa multilateral cuyos esfuerzos se orientan a propiciar compromisos concretos desde los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en el debate y en la decisión de los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos (Ramírez-Alujas y Dassen, 2012:49).

Para ser miembros de la AGA, los países participantes deben confirmar su acuerdo en cumplir con las cuatro expectativas comunes que le dan sustento a la iniciativa:

- a) Suscribir la Declaración de Principios sobre Gobierno Abierto y aprobarla al más alto nivel.
- b) Asumir compromisos concretos, mediante la elaboración e implementación de un plan de acción nacional que se extienda más allá de las prácticas actuales en desarrollo y que debe ser llevado a cabo a través de un proceso de consulta con las múltiples partes interesadas y con la participación activa de los ciudadanos y de la sociedad civil.
- c) Comprometerse a un informe de evaluación a cargo de un panel de expertos independientes sobre el progreso del país en el cumplimiento de los compromisos incluidos en el plan de acción, y
- d) Contribuir a la promoción del gobierno abierto en otros países mediante el intercambio de mejores prácticas, conocimientos y asistencia técnica, tecnologías y recursos, entre otros.

En términos técnicos, los gobiernos interesados en convertirse en miembros de la Alianza deben cumplir con estándares mínimos de gobierno abierto, los que se encuentran estipulados en cuatro criterios de elegibilidad y en donde los países pueden obtener un total de 16 puntos por su desempeño. A continuación se exponen sus características:

- **Transparencia Fiscal:** Es evaluado por el *Open Budget Index*⁷. Su importancia radica en que la publicación oportuna de presupuestos es uno de los cimientos básicos de la rendición de cuentas presupuestarias y de un sistema de presupuesto abierto. Se otorgan 2 puntos por la publicación de cada uno de los siguientes documentos esenciales: Propuesta de Presupuesto Ejecutivo e Informe de Auditoría.
- **Acceso a la información Pública:** Es esencial para el espíritu y la práctica del gobierno abierto que exista una ley de acceso a la información que garantice el derecho público a la información y el acceso a datos gubernamentales. Se otorgan 4 puntos a los países que cuenten con este tipo de leyes; 3 si un país tiene una disposición constitucional que garantice el acceso a la información y 1 si cuenta con la propuesta de ley referente al tema en cuestión.
- **Declaraciones Patrimoniales:** Es evaluado por la base de datos del Banco Mundial⁸ sobre declaraciones patrimoniales o juradas. Las normas referentes a la publicación de los ingresos y activos de funcionarios electos y de alto rango son esenciales para la apertura, el combate a la corrupción y la rendición de cuentas. Se otorgan 4 puntos a países que cuenten con una ley que obligue a los políticos y funcionarios públicos de alto rango a hacer pública esta información; o 2 puntos para aquellos países que por una ley se requiera la entrega de información de parte de los funcionarios electos o de alto rango pero no demande su publicación.
- **Participación Ciudadana:** Es evaluado por el Índice de Democracia de la Economist Intelligence Unit⁹. Cualquier gobierno abierto requiere de apertura para la participación e involucramiento ciudadano en la creación de políticas y gobernanza, lo cual incluye protección básica para las libertades civiles. A través del sub-indicador de Libertades Civiles en donde 10

⁷ <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/> Como el Open Budget Index sólo contempla a 100 países, algunos serán evaluados en base a los restantes tres criterios, por lo que pueden obtener hasta 12 puntos.

⁸ <http://www.bancomundial.org/>.

⁹ <http://www.eiu.com/>.

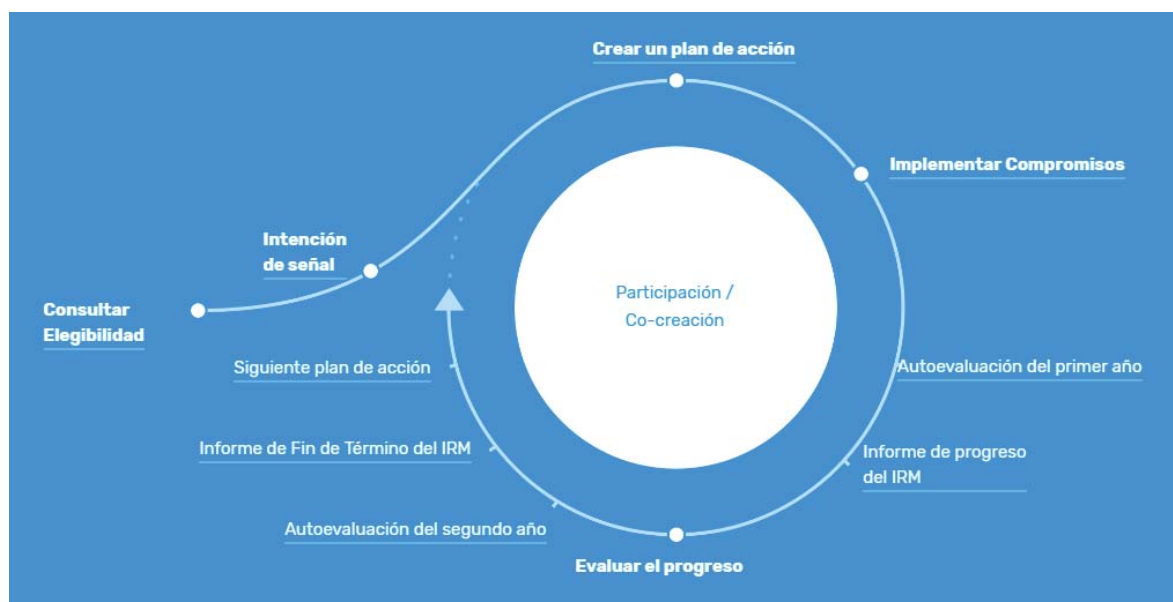
es la calificación más alta y 0 la más baja, se asignarán 4 puntos para los países que califiquen por arriba de 7.5; 3 puntos para los que califiquen por arriba de 5; 2 puntos para los que califiquen arriba de 2.5, y 0 puntos para quienes obtengan menos de 2,5.

Para ser un Estado elegible y poder participar de la AGA, los países deben calificar con al menos un 75% del total de puntos disponibles (12 de 16, ó 9 de 12 para aquellos países en que sólo se miden tres criterios). Si un país cumple con los criterios de elegibilidad, los gobiernos interesados deben enviar una carta de intención y luego identificar un ministerio o dependencia que lidere el proceso de desarrollo de su plan de acción.

Una vez que un país es aceptado como miembro de la AGA, éste debe crear un Plan de Acción, documento bianual cuya elaboración puede entenderse como un ciclo que se inicia con un proceso de **co-creación** y participación entre la sociedad civil y el gobierno, quienes trabajan conjuntamente en el diseño de compromisos. La co-creación es seguida por el periodo de **implementación** de los compromisos con un marco de dos años, plazo dentro del cual se contempla la realización de dos evaluaciones: la primera pasada un año, donde se genera un informe de progreso, y la segunda al terminar el segundo año. Luego, la Alianza ha incorporado mecanismos de rendición de cuentas que permiten valorar el nivel de cumplimiento que cada país alcanza. Es así como el **Mecanismo de Revisión Independiente** (MRI o IRM por sus siglas en inglés) contrata un especialista local que constata el cumplimiento del plan de acción y vela por la presencia de los principios y lineamientos establecidos por la AGA. Después de recabar toda la información necesaria, el MRI confecciona un Informe de Fin de Término. Por último, el ciclo finaliza cuando llega la hora del **aprendizaje para la mejora**, en el cual los errores y lecciones detectadas en la evaluación se incorporan en el diseño del nuevo plan de acción.

Como puede observarse en el siguiente diagrama, la AGA es un proceso cíclico donde los gobiernos y la sociedad civil se reúnen.

Diagrama 2
Proceso de la alianza para el gobierno abierto



Fuente: Open Government Partnership <https://www.opengovpartnership.org/>.

Los compromisos definidos por la AGA están alineados en torno a un conjunto de cinco grandes desafíos o ejes estratégicos que deben asumir los gobiernos que quieran incorporarse. Estos cinco ejes estratégicos son:

1. **Mejoramiento de los servicios públicos:** Busca promover la mejora e innovación en la prestación y gestión de la amplia gama de servicios públicos a la población (salud, educación, justicia, agua potable, electricidad y telecomunicaciones, entre otros).
2. **Incrementar la integridad pública:** Implica esfuerzos por avanzar en ética pública, prevención y ataque a la corrupción, acceso a la información, reformas financieras, así como la promoción y afianzamiento de libertades de la sociedad civil y de los medios de comunicación.
3. **Gestión efectiva y eficiente de los recursos públicos:** Comprende el uso adecuado en la asignación de recursos presupuestarios, financiamiento tanto interno como externo y aprovechamiento y conservación de recursos naturales, etc.
4. **Crear comunidades más seguras:** Comprende avances en seguridad pública, respuesta y atención ante desastres naturales, riesgos ambientales y protección civil, entre otros.
5. **Incremento de la responsabilidad corporativa y rendición de cuentas institucional y del sector privado:** Implica promover la responsabilidad empresarial en temas tales como medio ambiente, protección del consumidor, participación de la comunidad y combate contra la corrupción.

Por tanto, los países deben priorizar y escoger al menos uno de estos grandes desafíos en términos de concretar compromisos específicos a través de planes de acción que, además, deberán reflejar y estar guiados por cuatro principios centrales de gobierno abierto propuestos por la AGA: **(1) transparencia;** **(2) participación ciudadana;** **(3) rendición de cuentas;** e **(4) innovación y tecnología.**

Cuadro 1
Principios de la alianza para el gobierno abierto

Transparencia	Rendición de Cuentas	Participación Ciudadana	Tecnología e Innovación
<ul style="list-style-type: none"> • La información sobre las actividades y decisiones gubernamentales está abierta y actualizada, además es exhaustiva y se encuentra disponible al público en cumplimiento con estándares de datos abiertos (ejemplo: datos legibles, sin procesar). 	<ul style="list-style-type: none"> • Existen reglas, normas y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, respondan a críticas o requerimientos y acepten responsabilidad por omisiones en lo referente a leyes y compromisos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los gobiernos procuran que sus ciudadanos se involucren en debates públicos, provean insumos y contribuyan a un régimen más innovador, efectivo y receptivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los gobiernos reconocen la importancia de: proveer a los ciudadanos acceso abierto a la tecnología; las nuevas tecnologías como impulsoras de la innovación; y la importancia de aumentar la capacidad de los ciudadanos para utilizar tecnologías.

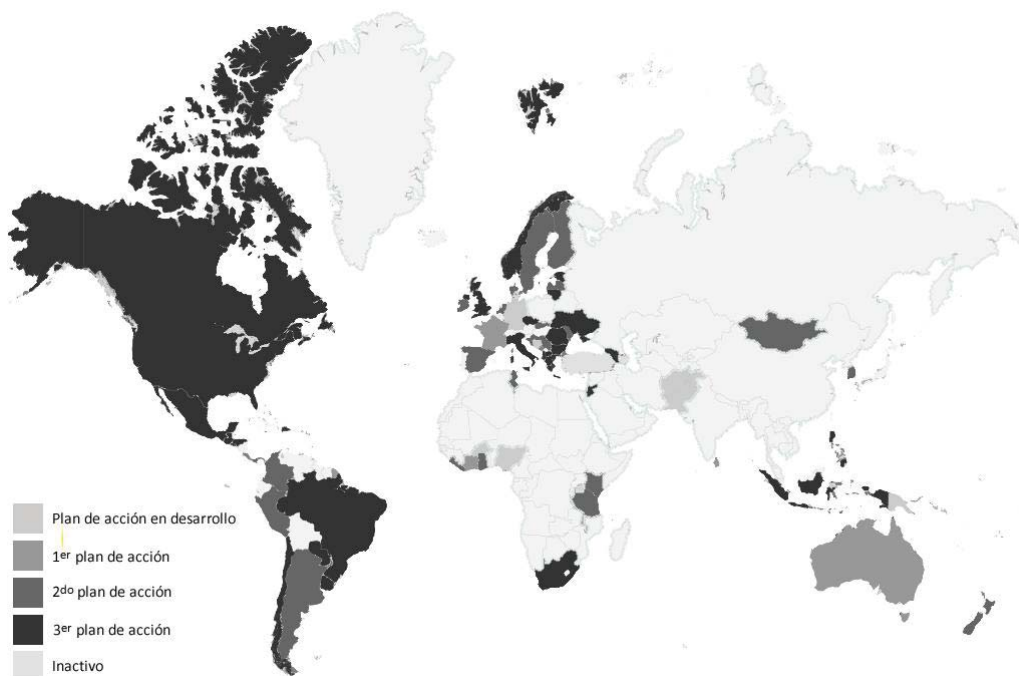
Fuente: Alianza para el Gobierno Abierto-AGA (2015).

1. **Transparencia:** La información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental deben ser abiertos, completos, oportunos, gratuitos y de fácil acceso para el público. Ello supone que los datos públicos deben cumplir con parámetros y estándares comúnmente reconocidos, tales como estar disponibles en formatos brutos, susceptibles de ser procesados, que puedan ser accesibles a través de herramientas tecnológicas y de comunicación, etc.

2. **Participación ciudadana:** Los gobiernos deberán buscar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público, proveyendo los canales apropiados (aportando información y espacios de consulta) y mediante contribuciones que conduzcan a una gobernanza más efectiva, innovadora, responsable y que atienda las necesidades de la sociedad.
3. **Rendición de cuentas:** Supone la existencia de normativas, procedimientos y mecanismos para que los servidores públicos justifiquen sus acciones, reaccionen a requerimientos y/o críticas que se les planteen, y asuman la responsabilidad por sus actos u omisiones, o cuando se apartan de la normativa o de los compromisos asumidos.
4. **Innovación y tecnología:** Los gobiernos han aceptado la importancia que reviste proveer a la ciudadanía acceso irrestricto a la tecnología, el rol fundamental de las tecnologías en conducir la innovación, y lo fundamental que es incrementar la capacidad de los ciudadanos para usar las nuevas tecnologías.

La convocatoria y el llamado a integrar los principios del gobierno abierto han tenido una sorprendente respuesta a nivel mundial y, particularmente, América Latina y el Caribe constituyen un caso excepcional en la materia. De los 75 países que actualmente integran la AGA en el mundo, 16 pertenecen a la región. De este grupo, 15 países ya cuentan con planes de acción y compromisos asumidos¹⁰, unos en su fase inicial de puesta en marcha y otros culminando y ad portas de iniciar un proceso de evaluación independiente (véase el diagrama 3).

Diagrama 3
Países miembros de la alianza para el gobierno abierto



Fuente: Open Government Partnership, 2017, <http://www.opengovpartnership.org/>.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

¹⁰ Los países de América Latina y el Caribe que cuentan actualmente con planes de acción en el marco de la AGA son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, y Uruguay. Solamente Jamaica se encuentra todavía en el proceso de formulación y posterior formalización de su plan de acción nacional. Más adelante se entregarán datos agregados y una síntesis analítica sobre el avance de la agenda regional en materia de gobierno abierto en los países de la región.

C. Guía de gobierno abierto (*Open Government Guide*)¹¹

En el encuentro anual de la AGA que en 2013 tuvo lugar en Londres, se presentó una guía de orientación¹² sobre políticas de gobierno abierto que complementa el material existente para los países que, poco a poco, van sumándose a esta iniciativa global. Dicho esfuerzo, intenta sistematizar los principales elementos o variables que debieran considerarse para poder configurar una estrategia integral y amplia en materia de políticas de gobierno abierto y ello se refleja en que allí aparecen 19 temas, 210 normas y guías; y 338 ejemplos de países y experiencias destacadas. La pregunta a la que intenta responder es: *¿Cuáles son las medidas que los gobiernos pueden tomar?*

La Guía se divide en temas transversales, que son cuestiones que tienen un impacto en todo el gobierno, y en temas focalizados que se relacionan más específicamente con la labor de los ministerios y departamentos particulares, en ámbitos de carácter sectorial. El contenido de cada tema fue desarrollado por una organización experta (participaron 20 en su confección). Conviene considerar este trabajo como marco de referencia para las orientaciones que consideraremos como relevantes para la hoja de ruta en materia de gobierno abierto:

Temas transversales

Declaraciones Patrimoniales y conflictos de intereses: La divulgación de activos (declaración de patrimonio) y leyes sobre conflictos de interés actúan como elemento disuasorio contra la corrupción, la colusión y el clientelismo en el sector público.

Presupuestos: Los presupuestos son el nexo entre las políticas y su puesta en marcha. La ciudadanía tiene derecho a saber cómo recauda y gasta dinero el Estado.

Compromiso y participación ciudadana: El gobierno abierto significa participación. Los ciudadanos deben ser capaces de expresarse y ser escuchados; los gobiernos deben buscar la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Datos Abiertos de Gobierno: Al abrir los datos, permitir que se compartan y se reutilicen, el gobierno facilita la generación de debates informados, de mejores decisiones, y de nuevos servicios innovadores.

Contratación pública: Con la apertura de los procesos de contratación se puede evitar la mala gestión, la ineficiencia, la malversación y la corrupción, y se facilita que los contratos públicos sean concedidos de manera justa, asegurando un valor adecuado al coste y mejorando servicios e infraestructura.

Servicios públicos: La población local a menudo conoce los problemas en la asistencia sanitaria, la educación y otros servicios públicos. Otorgar y habilitar a la población para actuar y ayudar a encontrar soluciones es el desafío clave para los servicios públicos eficaces.

Administración de registros/archivos o gestión documental: El éxito del gobierno abierto depende de una buena gestión documental que garantice información exacta, fiable, accesible, utilizable y auténtica durante el tiempo necesario.

Derecho a la información: El derecho (de acceso) a la información está en la base del espíritu y la práctica de un gobierno abierto.

Protección de informantes (denunciantes): Quienes trabajan en una organización suelen ser los primeros en reparar en malas conductas o actividades ilícitas. Es vital que puedan informar con seguridad, y que sus denuncias sean investigadas.

Temas focalizados

Ayuda al desarrollo: Información transparente sobre los fondos de ayuda permite a los países que la reciben utilizarla mejor, a los ciudadanos exigir cuentas a sus gobiernos y a los donantes poder juzgar dónde se necesita más ayuda.

Construcción: Mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la construcción pública ahorra dinero, mejora la calidad de las infraestructuras y la confianza de los inversores.

Elecciones: Las elecciones son mecanismos fundamentales de rendición de cuentas. Los ciudadanos tienen derecho a participar y a saber si el proceso electoral es válido y limpio.

¹¹ Este apartado contiene partes traducidas y adaptadas de la “Guía de Gobierno Abierto” lanzada en la Reunión Anual de la Alianza para el Gobierno Abierto, Londres, octubre de 2013.

¹² Para mayor información: <http://www.opengovguide.com/>.

Medio ambiente: La vida de las personas depende de la salubridad del ambiente. Sin embargo, hay veces en que se toman decisiones sin tomar en cuenta los intereses de las personas.

Industria extractiva: La transparencia y la rendición de cuentas son cruciales para la gobernanza de los recursos naturales, desde la decisión de explotar a las concesiones, la extracción y la gestión financiera.

Pesca: Los problemas globales que enfrenta el sector de la pesca marina, incluyendo la pesca excesiva y la marginación del sector de pequeña escala, están dando lugar a una mayor conciencia de la necesidad de mejorar la transparencia (y regular la industria).

Uso de suelos: El uso adecuado de los suelos (tierra) y el buen funcionamiento del sector puede impulsar el desarrollo económico, social y ambiental de un país. Sin embargo, la débil gobernanza de los suelos y los derechos de tierra con demasiada frecuencia impiden esto.

Parlamentos: La democracia no se reduce a las elecciones. Los parlamentos (Congresos) abiertos comunican su trabajo a la ciudadanía, permitiendo la rendición de cuentas y la participación en el proceso legislativo.

Fuerzas policiales y seguridad ciudadana: El principal punto de contacto e interacción que muchos ciudadanos tienen con su gobierno es a través de un agente de policía. Dado el extraordinario poder y autoridad que tiene la policía, la responsabilidad y rendición de cuentas es particularmente importante para este sector.

Impuestos y Flujos ilícitos: La transparencia financiera permite acciones contra el fraude y la corrupción, asegura la apertura sobre la política fiscal y su implementación, mejora la eficiencia del mercado y proporciona protección para los inversionistas.

Por otro lado, como herramienta de apoyo a los gobiernos desarrollada desde la Alianza, ofrece para cada eje temático un marco flexible de compromisos y ejemplos ilustrativos agrupados de acuerdo a:

- **Primeros pasos (inicial):** presenta las acciones básicas que un país puede tomar a partir de una línea base relativamente baja.
- **Pasos intermedios (Intermedio):** da cuenta de acciones que los países pueden tomar una vez que ya se han logrado avances moderados.
- **Pasos avanzados (Avanzado):** mejores prácticas establecidas y aplicadas (en contraste con las experiencias comparadas más avanzadas).
- **Medidas innovadoras (Innovador):** presenta nuevos enfoques que los países están probando.

Para cada paso desarrollado en la guía se enumeran las normas y directrices pertinentes, y ejemplos en la práctica, más recomendaciones sobre redes de expertos, más allá de que existen variados vínculos y solapamientos entre los diferentes ejes temáticos y compromisos asumibles desde la perspectiva del concepto de gobierno abierto que sustenta a la AGA.

Sobre esta base, consideraremos algunos de los ejes más relevantes respecto de la promoción y consolidación de políticas de gobierno abierto que se presentan en esta guía, como marco que permita orientar los esfuerzos desde la perspectiva comparada y ejemplos concretos. Es por ello, que hemos considerado oportuno presentar algunas esferas claves en materia de políticas de gobierno abierto pensando en la región: derecho de acceso a la información pública; y participación y compromiso ciudadano; y otro conjunto más sintético como son datos públicos abiertos (*open government data*); servicios públicos; entre otros.

1. Derecho de Acceso a la Información (DAI)

El Derecho de Acceso a Información (DAI), también referido como derecho a saber (*right to know*) o de leyes de acceso a la información (*Right to Information*, RTI en sus siglas en inglés), establece una presunción general de que toda la información en poder del gobierno debe ser accesible y pública, y motivo por el que se deben establecer los mecanismos por los que se pueda facilitar y garantizar dicho acceso.

Un gobierno abierto, participativo y responsable depende de que las personas tengan acceso a la información en poder de organismos públicos. El derecho a la información está protegido a través de las garantías de libertad de expresión que se encuentran en los principales tratados internacionales de derechos humanos. Esto ha sido reconocido por los tribunales internacionales de derechos humanos (Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos) y las principales autoridades internacionales (incluyendo los cuatro mandatos especiales sobre libertad de expresión en la Comisión de las Naciones Unidas, la OEA, la OSCE y el Comité de Derechos y de los Pueblos de la Comisión Africana, y el Comité Jurídico Interamericano), así como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Un principio fundamental de Derecho a la Información es el de la “máxima divulgación” o “publicidad”. La información sólo debe ser ocultada al público cuando sea absolutamente necesario para prevenir daño a un interés legítimo y donde no existe un interés público superior al de conocer la información.

Según el Global Right to Info Rating, hasta finales de 2016, 110 países han adoptado leyes DAI, un aumento masivo si se considera que en 1990 solo 13 países tenían normas de este tipo. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que si bien la aprobación de la ley es a menudo un esfuerzo de alto alcance por sus promotores políticos, el principal desafío es mantener el impulso político necesario para su aplicación efectiva.

Cabe destacar que, como se señaló anteriormente, uno de los criterios de elegibilidad para que un país sea parte de la AGA dice relación con el acceso a la información pública.

Compromisos ilustrativos (ejemplos tipo)	
Inicial	Aprobar una ley que reconoce el derecho a la información pública, en conformidad con las normas y los estándares aceptados internacionalmente (en nuestro caso, por ejemplo, utilizando la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública de la Organización de Estado Americanos, OEA). Establecer estructuras institucionales para la implementación del derecho de acceso a la información pública (AIP). Capacitar a los funcionarios sobre la gestión de archivos documentales y la implementación de medidas sobre AIP. Divulgar y publicar información gubernamental de manera proactiva.
Intermedio	Garantizar que cada autoridad pública emplee sistemas sobre AIP/DAI. Ampliar el alcance de la publicación proactiva (publicidad activa). Promover y fomentar la conciencia pública sobre el derecho a la información.
Avanzado	Equiparar la legislación y las prácticas sobre Derecho de Acceso a la Información con los estándares internacionales más avanzados en la materia. Establecer sistemas de seguimiento y evaluación de mejores prácticas en materia de Derecho de Acceso a la Información. Revisar y reformar la legislación sobre secretos de Estado u otras normativas afines.
Innovador	Emplear las tecnologías de información (TI) para mejorar el acceso a la información.
Recomendaciones a nivel regional	
[OEA] Sobre Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa de la Organización de Estado Americanos (OEA) Información general del proyecto: http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion.asp . [Expertos Sociedad Civil] Para mayor detalle sobre la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, se puede visitar su sitio Web: http://www.alianzaregional.net/ .	

2. Participación Ciudadana

La participación ciudadana es lo que sustenta y sostiene al gobierno abierto. Constituye la base de muchos de los otros temas vinculados a las políticas de gobierno abierto. La ciudadanía activa suele ser un enlace vital entre la transparencia y la rendición de cuentas.

En un mundo cada vez más complejo, las contribuciones de los ciudadanos son un recurso imprescindible para la formulación de políticas públicas. Una adecuada toma de decisiones requiere de los conocimientos, experiencias, opiniones y valores de los ciudadanos. La implementación de las decisiones difíciles depende, en buena medida, del consentimiento, aprobación y apoyo de los ciudadanos.

Las libertades civiles son los cimientos que permiten a las personas participar sin miedo y disentir pacíficamente entre ellos y con el gobierno. Los derechos humanos básicos, entre los cuales se encuentran la libertad de expresión y de prensa, la libertad religiosa, la libertad de reunión y asociación, y el derecho a un juicio justo, son vitales para alimentar una cultura política en la que los ciudadanos deseen participar en el debate público y puedan hacerlo.

Muchísimas personas en todo el planeta expresan con insistencia su descontento (¿) con un sistema político que solo les permite involucrarse en las tareas de gobierno mediante elecciones periódicas. Además, se ven desalentados por cómo la toma de decisiones parece estar controlada por estrechas élites políticas y económicas. Es importante que la participación ciudadana se diseñe correctamente, cuente con recursos adecuados y nazca del deseo genuino de involucrar al público y de tener en cuenta sus aportes. Unos cauces bien diseñados de participación ciudadana pueden promover un funcionamiento democrático más eficiente, legitimar al gobierno, implementar con éxito nuevas medidas y lograr nuevos resultados sociales. Una mala práctica participativa puede acarrear malas decisiones y el desengaño ciudadano (Brodie et al, 2011).

Para superar el desengaño ciudadano y la falta de participación, y para responder verdaderamente a la ciudadanía, es necesario un cambio cultural en el modo de interactuar y cooperar con el público de los gobiernos mediante la incorporación de nuevos mecanismos para escuchar las voces de los ciudadanos, tenerlas en cuenta e institucionalizarlas en el comportamiento y la cultura de las instituciones públicas.

Compromisos ilustrativos (ejemplos tipo)	
Inicial	Involucrar a los ciudadanos en la evaluación de las instituciones de gobierno y en la identificación de reforma/políticas prioritarias Reformar la legislación para crear un entorno propicio para la actuación de organizaciones de la sociedad civil.
Intermedio	Favorecer el uso ciudadano de herramientas digitales. Desarrollar un pacto entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para alcanzar objetivos comunes. Involucrar a los ciudadanos en procesos deliberativos sobre un asunto político prioritario. Promover legislación y directrices sobre consultas ciudadanas para el desarrollo de políticas públicas.
Avanzado	Crear y financiar un centro especializado para la institucionalización de la participación ciudadana Incluir la participación ciudadana como una competencia básica para los funcionarios del gobierno y cargos públicos. Establecer mecanismos que permitan la plena integración participativa en la vida cívica de niños y jóvenes.
Innovador	Prototipos de nuevos enfoques para la participación ciudadana (diseñar nuevas fórmulas de participación).

Cabe destacar que uno de los principales elementos que le dan sentido y sustento a la AGA dice relación con los espacios genuinos de participación y compromiso ciudadano, lo que además es parte de sus criterios de elegibilidad: *“Gobierno Abierto requiere apertura a la participación ciudadana y la participación en la formulación de políticas y la gobernanza, incluida la protección básica para las libertades civiles”* (OGP, 2011).

3. Datos públicos abiertos

La idea de los datos abiertos se sustenta en que los datos deben estar disponibles de manera libre para todos en términos de poder acceder, utilizar y volver a publicar dichos datos, sin restricciones de copyright, patentes u otros mecanismos de control o propiedad.

La información del sector público puesta a disposición como datos abiertos se denomina “Open Government Data”. Los gobiernos y sus contratistas recogen una gran cantidad de datos de alta calidad como parte de sus actividades normales de trabajo. Normalmente, esto se traduce en que el Estado se

convierte en un poderoso monopolio de datos capaz de estructurar y homogeneizar las interacciones entre sí y sus ciudadanos. Estas interacciones unilaterales son caras y no necesariamente responden a las necesidades de los ciudadanos, limitando innecesariamente las actividades del gobierno.

La apertura de datos del gobierno implica tanto consideraciones técnicas como políticas. Si los datos de los gobiernos se hacen abiertos, pueden tener enormes beneficios potenciales que incluyen transparencia, eficiencia e innovación (en la era digital, los datos son un recurso clave para las actividades sociales y comerciales, por lo que—en la actualidad el acceso a la información es un elemento vital para todo tipo de actividades: con la apertura de los datos, el gobierno puede ayudar a impulsar la creación de empresas innovadoras y servicios que aportan valor social y comercial).

Compromisos ilustrativos (ejemplos tipo)	
Inicial	Establecer un fuerte compromiso público con la apertura de datos Identificar y publicar alguna información pública con formato de datos abiertos
Intermedio	Desarrollar una política transversal para todo el gobierno, sobre datos abiertos, a través de un proceso inclusivo Mandato de publicación de nuevos conjuntos de datos
Avanzado	Crear o designar una autoridad de supervisión Crear anuncios públicos de los datos del gobierno, y auditar la disponibilidad y la gestión de los datos Establecer nuevos derechos legales para empoderar al público/ciudadanos Involucrarse proactivamente y apoyar a los usuarios de datos Requerir que los compromisos sobre datos abiertos se apliquen a todas las organizaciones que hagan manejo de datos públicos
Innovador	Crear identificadores únicos para organismos, cosas y los lugares

4. Servicios públicos

La prestación de servicios públicos tales como la sanidad, la educación, el tratamiento de residuos y la justicia es una de las labores principales del gobierno. Las personas se preocupan por el buen funcionamiento del servicio público, pues su vida depende en buena medida de ellos. Los servicios públicos son el marco de interacción más habitual entre ciudadanos y Estado, por lo que su funcionamiento configura la confianza en el gobierno y las expectativas depositadas en el mismo. Los servicios públicos de rango nacional apoyan el bienestar humano y el crecimiento económico.

Los servicios públicos deben prestarse con integridad, diseñarse pensando en los ciudadanos y en la respuesta a sus necesidades, con especial atención hacia los más débiles. Al promover un mayor grado de transparencia y permitir que los ciudadanos de a pie evalúen si los servicios básicos son adecuados, eficientes y de calidad, expresen sus necesidades y sus preferencias y se involucren en procesos de mejora e innovación, se crea una oportunidad para mejorar el aprovechamiento de los fondos públicos y la prestación de los servicios (Ringold et al, 2013).

Los servicios públicos representan una buena porción de los presupuestos públicos, pero a menudo el incremento del gasto no se ha visto correspondido con una mejoría de los resultados. En el peor de los casos, los servicios públicos pueden verse abrasados por los efectos de la corrupción, que puede llegar a retener en manos de funcionarios o contratistas privados el dinero presupuestado para libros, profesores, dispensarios y medicamentos (Banco Mundial, 2004). En muchos lugares del mundo sigue habiendo niños que terminan el colegio sin haber aprendido ni a leer ni a realizar operaciones básicas de aritmética; además, la sanidad sigue teniendo una calidad desigual. Los datos muestran que el mero aumento de recursos financieros, equipo o personal no garantizan un aumento de la calidad de la educación o la sanidad. La calidad en la provisión del servicio es fundamental.

Incluso allí donde la integridad del flujo de recursos públicos parece garantizada, las formas de comprender los servicios públicos diseñadas en épocas pasadas tienen dificultades para responder a las necesidades presentes, que están motivadas por desafíos complejos, como el que supone el envejecimiento de la población, las enfermedades crónicas, las mega ciudades, la pobreza y la desigualdad.

Tradicionalmente, los servicios públicos se han organizado colocando al público en un lugar pasivo, como receptor de un servicio homogeneizado. El contraste es notable con las innovaciones de otras áreas, como el comercio minorista, los viajes y los medios de comunicación, en los cuales el usuario está acostumbrado a dar su opinión sobre los bienes y servicios que recibe, por lo que ha asumido con tranquilidad una función activa como tomador de decisiones. Los ciudadanos están más conectados que nunca, y cuentan con las habilidades y la pasión suficiente para resolver problemas. Los habitantes de cada lugar suelen saber cómo se podrían solucionar los problemas que afectan a su zona, pero al no tener la capacidad de incidir sobre la burocracia, acaban por aceptar servicios públicos que pueden ser impersonales, ineficaces y superfluos.

Las administraciones públicas están experimentando, volviendo a diseñar partes del sistema para que los ciudadanos puedan tener un papel más activo como comunidades de usuarios de los servicios públicos. Puede tratarse de procesos participativos y foros, de seguimiento de comunidades y presupuestos ciudadanos, o de nuevas formas de puesta en servicio. La tecnología y los datos abiertos hacen que sea posible activar distintas formas de participación. Las APIs de datos de gobierno abierto permiten que cualquiera escriba una aplicación para uso ciudadano con datos gubernamentales, creando nuevas formas de interacción con el gobierno y abriendo nuevas posibilidades (Lathrop et al, 2010).

Compromisos ilustrativos (ejemplos tipo)	
Inicial	Establecer mecanismos de retroalimentación fáciles de aplicar y sencillos para los servicios públicos (para recoger la opinión de usuarios). Publicar y divulgar información sobre los servicios públicos a los que tenga derecho la ciudadanía.
Intermedio	Involucrar a los ciudadanos en la puesta en marcha, diseño, prestación y evaluación de los servicios públicos. Cooperar con iniciativas independientes de seguimiento y tomar medidas sobre los problemas que se detecten. Publicar datos clave de rendimiento/desempeño de los servicios públicos (gestión por resultados).
Avanzado	Medir y publicar de manera sistemática indicadores sobre la actuación y el rendimiento de los servicios públicos.

Cuadro 2 Panamá en línea

El Gobierno de Panamá puso en marcha a principios de abril de 2017 el programa Panamá en Línea, iniciativa que permitirá realizar los primeros 15 trámites digitales en seis entidades. Con esta iniciativa, el Estado panameño, a través de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG), consolida las políticas para construir un gobierno electrónico, permitiendo a ciudadanos y contribuyentes hacer sus pagos en línea.

La AIG pone en funcionamiento un objetivo clave del Gobierno de la República: construir un Estado más eficiente, transparente y participativo que satisfaga la necesidad de trámites fluidos que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos mediante el uso de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC).

El objetivo del programa es brindar un servicio eficiente y eficaz a nivel gubernamental, lo que simplificará y automatizará los trámites. El programa Panamá en Línea será reforzado con el programa Datos Abiertos y el Centro de Excelencia en Gobierno Digital e Innovación Gubernamental, que se llevarán a cabo con el apoyo de la AIG.

Los trámites en línea a partir de la fecha son los siguientes: pago de boletas de tránsito, el récord policivo, urbanizaciones y parcelaciones en etapa de anteproyecto, certificación de crédito, licencia de operación a farmacias públicas y privadas, licencia de operación de agencias de distribución, inscripción en el Registro Nacional de Oferentes, solicitud de autorización de casa de remesa de dinero, solicitud de autorización de casas de empeño, solicitud de autorización de agencia de información de datos, solicitud de autorización de empresas financieras, solicitud de registro de una empresa de arrendamiento financiero, registros de obras artísticas, registros de obras literarias, registro de contratos y revisión y registro para la construcción.

Beneficios para las instituciones: Los trámites se hacen más simples, pues requiere menos carga de trabajo para los funcionarios; se acortan los tiempos de procesamiento; se simplifica el manejo de información evitando documentación en papel; y hay un menor gasto en papeles e impresiones.

Beneficio para los ciudadanos: Menor o ningún papel que presentar; posibilidad de realizar trámites desde la casa u oficina sin necesidad de trasladarse a una oficina de la institución; claridad del estado en qué está el trámite y cuáles son los plazos que la institución tiene para entregar una resolución; en definitiva; trámites más rápidos.

Fuente: <https://www.panamatramita.gob.pa/>

5. Declaraciones patrimoniales y conflictos de interés

Cuando los cargos públicos utilizan sus puestos en su propio beneficio, minan la credibilidad de sus instituciones, privan a la ciudadanía de servicios esenciales y desbaratan el desarrollo económico. El conflicto de intereses surge cuando un cargo público aprovecha su posición para su beneficio personal o para el beneficio de otras partes particulares. Así pues, se requiere un régimen reglamentario con normas, orientación y vigilancia que reduzcan el riesgo de conductas antiéticas, ya sean reales o percibidas. Los códigos de conducta y los reglamentos suelen abarcar las siguientes áreas:

- Requisitos acerca de las declaraciones patrimoniales, a través de las cuales se transparentan el patrimonio, los ingresos y las actividades económicas de los cargos públicos.
- Reglas sobre conflicto de intereses, y orientación para identificar y gestionar conflictos de intereses, asegurando que las decisiones de los cargos públicos no se vean contaminadas indebidamente por el interés personal.
- Normativas sobre el fenómeno de "puertas giratorias", es decir, de los conflictos de intereses que se generan a raíz del movimiento de profesionales del sector público al privado, y viceversa.
- Regalos y reglas de hospitalidad, procurando evitar que los intereses particulares de un grupo busquen ejercer su influencia sobre la administración mediante obsequios a funcionarios públicos o la provisión de servicio valiosos a cambio de favores.
- Las declaraciones patrimoniales son herramientas contundentes para fomentar la integridad pública y evitar los abusos de poder. Las prohibiciones incondicionales a las que los gobiernos pueden someter ciertos tipos de conducta se complementan con las declaraciones, una herramienta de supervisión que resuelve conflictos de intereses, además de detectar y perseguir el enriquecimiento ilícito.

Compromisos ilustrativos (ejemplos tipo)	
Inicial	Exigir por ley la publicación patrimonial y de ingresos de altos funcionarios y cargos públicos electos Regular los regalos a cargos públicos Regular el empleo privado pos gubernamental. (Regular el fenómeno de la "puerta giratoria").
Intermedio	Establecer un sistema de supervisión para declaraciones de activos (patrimonio) y conflictos de intereses.
Innovador	Publicar las declaraciones de activos (patrimonio) y de conflictos de interés como datos abiertos.

D. Estándares de gobierno abierto

Para cerrar este capítulo y contar con una visión global del estado del arte sobre gobierno abierto a la fecha¹³, que complemente lo desarrollado previamente y que sea de utilidad para reafirmar los principios, componentes y herramientas a la hora de promover e implementar estrategias o planes de acción en la región, es que presentamos una breve síntesis sobre la iniciativa “Estándares de Gobierno Abierto” (*Open Government Standards*).

Los “Estándares de Gobierno Abierto”¹⁴ es un proyecto liderado desde *Access Info Europe* con apoyo de diversas organizaciones de la sociedad civil, expertos y otras entidades, que fue lanzado oficialmente en septiembre de 2012. A partir del trabajo desarrollado hasta ahora y más allá del debate sobre el significado del concepto, promueve los siguientes pilares como base para un gobierno abierto:

¹³ Actualizado a la fecha de Julio de 2017.

¹⁴ Para mayor detalle se puede consultar: <https://www.opengovpartnership.org/est-ndares-de-participaci-n-y-cocreaci-n-de-ogp>.

Diagrama 4
Estándares de gobierno abierto: los tres pilares



Fuente: Open Government Standards, (2013).

Transparencia	Participación	Rendición de cuentas
Que la información sobre las actividades de los organismos públicos sea creada y esté a disposición del público, con excepciones limitadas, de manera oportuna y en formatos de datos abiertos sin límites para la reutilización. Esto incluye la divulgación de información en respuesta a las solicitudes de la ciudadanía y de manera proactiva, a iniciativa propia de las entidades públicas. Además de que la información clave acerca de los entes privados esté disponible ya sea directamente o a través de organismos públicos.	Que los ciudadanos puedan participar directamente en el análisis de las opciones de política pública y en las decisiones del gobierno, y contribuyan con ideas y evidencia que oriente las políticas, leyes y decisiones que mejor sirvan a la sociedad y a los amplios intereses democráticos. Que los gobiernos puedan buscar la movilización activa de los ciudadanos a participar en el debate público, y que existan mecanismos que permitan que el público participe por su propia iniciativa.	Que existan normas, reglamentos y mecanismos que orienten el comportamiento de las autoridades electas y funcionarios en el ejercicio del poder público y el gasto de los recursos fiscales. Estas normas deben incluir los requisitos sobre los cuales las decisiones sean plenamente motivadas y justificadas con toda la información puesta a disposición del público. Que exista protección para los denunciantes y mecanismos que permitan reaccionar a las revelaciones de fechorías e irregularidades.

Fuente: Adaptado del original al español desde Open Government Standards, (2013).

En ese marco, y a partir de un proceso colaborativo de consulta con expertos y de participación con actores de gobiernos, sociedad civil y otros sectores, han logrado definir un conjunto de estándares básicos (22 en total) que debieran ser considerados para cada uno de los tres pilares definidos:

Estándares de transparencia (8)

1. Derecho a saber: Que los gobiernos reconozcan el derecho fundamental de los ciudadanos a acceder a la información, con excepciones limitadas, y que faciliten información en respuesta a las solicitudes y de manera proactiva.

2. Toda la información, de todos los organismos públicos: Que el derecho de acceso a la información sea aplicado a toda la información en poder de organismos nacionales y supranacionales, incluidos todos los órganos que desempeñan funciones públicas y que operan con fondos públicos (esto incluye a los poderes legislativo y judicial, y las empresas privatizadas que ejercen funciones públicas así como las entidades privadas que posean información relacionada o que sea necesaria para la protección de los derechos humanos).

3.El acceso es la regla - El secreto es la excepción: La información puede ser retenida sólo si su divulgación podría causar un daño demostrable a intereses legítimos de lo permitido por el derecho internacional, y sólo después de considerar el interés público en la dicha divulgación. Estos intereses deben ser protegidos de manera clara y específicamente definidos en la legislación nacional, y debe aplicarse sobre una base de caso por caso. Las mismas excepciones para mantener la información divulgada en respuesta a las solicitudes de acceso a la información y que se describe de forma proactiva, incluso bajo las políticas de datos abiertos.

4.Publicación proactiva: Que las entidades públicas deban difundir de manera proactiva información de interés público, haciendo los esfuerzos necesarios para asegurar el acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a dicha información.

5.De carácter gratuito y libre para su reutilización: Que la información se haga pública sin cargo (el estándar internacional prevaleciente es que las solicitudes de información son gratuitas y los únicos cargos que se pueden aplicar son aquellos costos por copiar o costos asociados con la entrega de información) y sin límites en reutilización, incluyendo los impuestos por las licencias u otras restricciones; el derecho a la reutilización de la información pública está en consonancia con el acceso a la información y es parte del derecho fundamental a la libertad de expresión.

6.Formatos abiertos: La información almacenada electrónicamente debe ser entregada a quienes lo soliciten por vía electrónica y en un formato abierto. La información publicada proactivamente siempre debe estar disponible en formatos abiertos a todo evento.

7.Recopilación de información: que los organismos públicos y las entidades privadas que entran en el ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información deban recopilar la información necesaria para la participación pública y la rendición de cuentas. Deben asegurarse de que esta información se compile en una manera oportuna, actualizada periódicamente, y que sea clara, completa y comprensible.

8.Mecanismo/Entidad de supervisión Independiente: Que el derecho de acceso a la información sea supervisado por un organismo independiente que revise su cumplimiento, y que pueda llevar a cabo investigaciones de oficio, recibir y decidir sobre denuncias de los ciudadanos, que esté facultado para ordenar medidas apropiadas asegurando el cumplimiento y la imposición de las sanciones pertinentes si correspondiesen.

Estándares para la participación (7)

1.Apertura: Promover consultas públicas ampliamente, incluso por Internet, listas de correo, anuncios públicos y medios de comunicación, animando a todos a participar y en particular, a los grupos de interés comprometidos.

2.Plazos claros y razonables: Que los procesos participativos estén estructurados de manera de asegurar el tiempo suficiente para permitir que las partes interesadas puedan aprender acerca de la consulta, revisar los materiales, preparar y garantizar la calidad de los aportes considerados.

3.Información completa, clara y comprensible: Que los materiales de apoyo disponibles para los servidores públicos involucrados en los procesos de toma de decisiones se pongan a disposición de los ciudadanos; que los principales datos y sus análisis deban ser presentados en una forma que sea accesible y comprensible para el público.

4.Colaboración activa: Que los organismos públicos sean proactivos en sus interacciones con el público, estableciendo múltiples canales para obtener información (por ejemplo, consultas en línea, audiencias públicas, grupos focales), garantizando así que todos los interesados tengan la oportunidad de participar, y que el debate en torno a un problema pueda evolucionar y madurar con el tiempo.

5.Procedimientos de trabajo claros: Que las reglas sobre la forma de participar en las consultas sea clara, junto con la definición de plazos y cómo deben ser suministrados los comentarios que deberán enviarse a la autoridad pública, así como los lugares y fechas de las audiencias públicas y la manera de obtener invitaciones para asistir y participar.

6.Empoderamiento: Que los procesos participativos tengan por objeto colocar la decisión final en manos del público. Todos los comentarios recibidos deben ser cuidadosamente revisados y las perspectivas presentadas deben incorporarse en la documentación sobre la decisión final. Una justificación detallada debe ser entregada sobre el por qué y el cómo se han tenido en cuenta las opiniones del público.

7.Transparencia y rendición de cuentas: Informes sobre las respuestas recibidas, y sobre quienes participaron con comunicaciones escritas o en audiencias públicas, junto con las principales observaciones presentadas, y el razonamiento por escrito explicando cómo los comentarios recibidos se tuvieron en cuenta, debiendo estar todo ello disponible en un lugar de fácil acceso para que cualquier miembro del público pueda encontrarlo y consultarlo.

Estándares para la rendición de cuentas (7)

1. Códigos de conducta: Normas claras de comportamiento: Que existan normas y reglas de conducta en la vida pública, como un código de conducta. Esto debe ser aplicado por las instituciones que garantizan la rendición de cuentas y la responsabilidad de los funcionarios públicos electos y no electos sobre sus actos y decisiones, asegurando el evitar la participación en las decisiones o sentencias afectadas por sus intereses privados. Los funcionarios públicos también deben ser obligados por códigos de buena conducta administrativa para mantener un registro veraz y completo de sus acciones, definiendo un registro de todo proceso de toma de decisiones y los procesos legislativos, y la captura de todas las entradas en este tipo de procesos, lo que debería quedar reflejado en actas de las reuniones con cabilderos y representantes de grupos de interés.

2. Mecanismos de prevención de los conflictos de intereses: Que los posibles conflictos de interés en el proceso de toma de decisiones se puedan evitar a través de un marco normativo claro, y prácticas que aseguren que los funcionarios públicos no están comprometidos en las decisiones donde su juicio podría verse afectado por intereses privados.

3. Publicidad de los bienes (declaración de patrimonio): Un régimen eficaz y transparente sobre divulgación de activos (declaración de patrimonio y/o bienes) crea un marco de actuación en el que el enriquecimiento ilícito durante el servicio público puede ser prevenido.

4. Transparencia y regulación del lobby (cabildeo): Que las acciones de lobby (o cabildeo) estén sujetas a controles normativos (o marcos adecuados de regulación) acompañados de la suficiente transparencia para garantizar que el público tenga la supervisión sobre la influencia de intereses particulares o de grupos de interés en la toma de decisiones públicas.

5. Mecanismos de denuncias y protección para denunciantes: Que existan canales de protección para los funcionarios públicos que denuncien y hagan pública la información que revela actos de corrupción, conductas inapropiadas, irregularidades, mala administración o derroche de recursos públicos dentro del gobierno, y que existan mecanismos mediante los cuales se actúe en consecuencia frente a estas revelaciones (protección para aquellos que plantean la alerta, si lo hacen internamente o por hacer públicas dichas revelaciones). También debería haber sanciones por no informar irregularidades.

6. Transparencia en compras públicas y adquisiciones: Que exista una total transparencia en los procesos de contratación pública, con el objetivo de reducir las oportunidades de corrupción y garantizar el gasto efectivo de los fondos públicos, así como la creación de condiciones de igualdad de oportunidades de negocio.

7. Organismos de supervisión/vigilancia independientes: Que existan organismos independientes que supervisen el ejercicio del poder público, que pueden ir desde las instituciones de ombudsman (defensor del pueblo) para la supervisión de los servicios públicos y el gasto público (oficinas de auditoría) a la fiscalización de los poderes legislativo y judicial.

Si bien, esta propuesta de estándares no constituye de manera formal una plataforma de base sobre la cual construir una agenda en materia de gobierno abierto, ya que ello depende de cada país y contexto institucional particular, define de manera concisa y coherente las fronteras y alcances que deben ser considerados al momento de emprender el desafío de consolidar y promover reformas en el ámbito del gobierno abierto, aplicable a diversas realidades y reconociendo la existencia de estándares mínimos en algunos ámbitos, trabajados previamente, tales como transparencia, participación y rendición de cuentas.

III. Formulando un plan de acción: hoja de ruta para el desarrollo de una estrategia de gobierno abierto

A. El espacio previo: definir y operacionalizar qué se entenderá por gobierno abierto en el contexto particular de su país o comunidad

Ello permitirá moderar y regular las expectativas sobre lo que puede incluirse (y lo que no) dentro del diseño y formulación del plan de acción. Si bien se trata de un ejercicio que supone un cierto nivel de complejidad conceptual y sobre todo, operativo, es crítico para intentar definir un marco de referencia dentro del cual se delimiten con claridad los límites y alcances prácticos que contendrán los compromisos que se generen a partir del proceso de construcción del plan de acción.

Se trata de un esfuerzo por adaptar (y no solo adoptar) el concepto, principios y la caja de herramientas disponible sobre gobierno abierto en la experiencia internacional, a las particulares características del contexto institucional, político, económico, social y cultural del país en cuestión. Si bien la experiencia comparada y los aprendizajes son relevantes para orientar una cierta hoja de ruta, cada país es un caso en sí mismo y conviene evitar el riesgo de “copiar y pegar” iniciativas que pueden haber sido exitosas en otros lugares y contextos, así como no considerar desde la partida el reconocimiento y valoración de los esfuerzos ya desplegados en materia de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, y la perspectiva de evitar caer en la lógica de “hacer más de lo mismo” (enfoque incremental). Ello, sobre la base de un diagnóstico compartido entre los actores participantes del proceso que, en lo esencial, se funde en la confianza y reciprocidad de un modelo de trabajo colaborativo y genuino que permita estructurar los nuevos derroteros, esbozar conjuntamente los siguientes escalones que deberán asumirse y comprometer iniciativas que estrechen los vínculos y

garanticen una fase de implementación, monitoreo y posterior evaluación abierta que se centre primordialmente en el ciudadano como protagonista principal de todos estos esfuerzos.

Recuadro 1 El caso de México

México desarrolló su Tercer Plan de Acción Nacional, a través de un proceso amplio y plural que permitió formular compromisos transformadores. Una de las premisas del nuevo plan de acción es articular los principios de gobierno abierto con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas. De esta forma, el Plan de Acción 2016-2018 será una de las primeras acciones que México lleve a cabo para avanzar hacia el logro de esta agenda internacional de desarrollo.

Para la construcción de los compromisos del tercer plan de acción se llevaron a cabo las siguientes etapas:

- Consulta pública: Durante 2015 se llevó a cabo una consulta pública por Internet, para identificar los ejes temáticos en las que se enfocaría el plan de acción.
- Jornadas Abiertas: Ejercicios abiertos al público en general, para identificar problemas públicos prioritarios y sus causas, según los ejes temáticos.
- Mesas de trabajo: Ejercicios de colaboración entre funcionarios, académicos, expertos y miembros de organizaciones de la sociedad civil para definir metas a dos años e identificar líneas de acción en función de los problemas públicos y sus causas.

Actualmente, se desarrolla una estrategia que permita una adecuada implementación del Tercer Plan de Acción 2016-2018. Se trabaja en la elaboración de planes de trabajo para el cumplimiento de las metas y líneas de acción establecidas, que detallan responsables, actividades, tiempos, medios de verificación e indicadores de resultado¹⁵.

Fuente: OGP México: <http://gobabierto.mx/>.

Pensar, actuar, diseñar... desde, para y con los ciudadanos (clave del proceso): la importancia del lenguaje y narrativa del proceso.

Al redactar, construir y configurar los compromisos nunca pierda de vista, ni por un segundo, que ellos deben ser de fácil entendimiento y comprensión para cualquier persona. Evite caer en la trampa del tecnicismo exacerbado, en el territorio de acoger un énfasis excesivamente normativo y un lenguaje abstracto y burocrático al redactar sus iniciativas... Haga simple lo complejo, sea lúdico en sus enunciados y contenidos, utilice una narrativa que involucre e interpele a las personas, desde hablar su mismo lenguaje, de ponerse en su lugar, de facilitar que se apropien de las infinitas posibilidades que ofrece una estrategia de gobierno abierto en su contexto particular. Piense los compromisos desde y con los ciudadanos. Ello será una potente garantía para el éxito del plan y un paso relevante para ir tendiendo nuevos puentes entre el Estado y la sociedad.

Si queremos ampliar la participación y compromiso ciudadano, y promover innovadores espacios para colaborar en la resolución de los problemas públicos, se hace necesario facilitar el diálogo, incorporar nuevas prácticas y mayor horizontalidad en la relación, (re)conectar a autoridades, directivos públicos, funcionarios y ciudadanos en una conversación más fluida, permanente y transversal sobre el qué y el cómo mejorar el gobierno y la gestión pública... Recuerde lo que AGA nos dice en su video promocional: *“Las buenas ideas vienen de cualquier parte”*.

Al respecto y a riesgo de no ser tan exhaustivos, proponemos una serie de consejos útiles que pueden permitir la puesta en marcha de un proceso genuino y articulado en relación a la formulación y posterior implementación de un plan de acción de gobierno abierto.

¹⁵ Para mayor detalle: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_Plan-de-Accion-2016-2018.pdf.

Otros consejos a considerar... (*en tránsito*)

- **Cuidar las formas y el fondo, cuidar el proceso y los resultados:** Parece obvio, pero se requiere de un esquema de trabajo riguroso y preciso en los detalles. Desde los mecanismos de información, difusión y convocatoria a los actores hasta el proceso de registro de los avances y del debate e ideas que surgen en las distintas etapas del proceso.
- **Ponga la participación en el centro del proceso...La regla, no la excepción:** La participación de los actores sociales es uno de los elementos fundamentales que le dan sustento, solidez y legitimidad a la idea de gobierno abierto. Más allá de contar con un plan de acción adecuado, lo que realmente importa es el proceso que le da vida antes, durante y después de su puesta en marcha. Naturalmente, los modelos más tradicionales de administración pública no operan bajo el supuesto de abrir espacios para el diálogo permanente, la conversación de futuro con los involucrados, la consulta pública y la construcción de acuerdos vinculantes, y es por ello que la idea de construir una estrategia de gobierno abierto “entre todos, para todos” resulta ser una oportunidad única para iniciar el camino de transformar algo inusual y excepcional (como lo es la participación ciudadana en la gestión y políticas públicas) en una rutina o estándar permanente, en la regla.
- **Predicar con el ejemplo: La práctica (abierta) es lo que nutre la confianza.** Uno de los elementos centrales para el potencial éxito de un plan o estrategia de gobierno abierto radica no solo en la voluntad política de impulsar este tipo de iniciativas desde la cúpula organizativa o el núcleo estratégico del gobierno, sino que requiere de “*predicar con el ejemplo*”. La apertura del gobierno no significa (necesariamente) nuevos decretos, normativas y leyes para que “el resto” de la administración pública haga algo de un modo distinto o incorpore en su ADN los principios de la transparencia, participación, colaboración y rendición de cuentas. En realidad, la mejor manera de obtener resultados es aplicando aquello que se promueve, dar el ejemplo, mostrar el camino posible a partir de acciones concretas llevadas a cabo de manera seminal desde quienes promueven la apertura. Ello no solo potencia la construcción de confianza y la legitimidad de la narrativa y de los aspectos sustantivos implicados en un plan de acción sino que, además, actúa como “faro” que orienta a los actores (inclusive más allá del sector público) a colaborar, cooperar de manera genuina y apropiarse de las múltiples ventajas de abrir espacio a la innovación en la esfera estatal desde la idea de apertura.
- **Siga el consejo de Peter F. Drucker para construir, implementar y evaluar sus compromisos de gobierno abierto: “Solo existe aquello que puede ser medido”.** La correcta definición de prioridades y acciones supone, siempre, el acotar de manera específica sobre quiénes serán los responsables, los plazos a cumplir y recursos a utilizar, las etapas del proceso, etc. Por ello, junto con cuidar las “cualidades” del proceso y de los (potenciales) resultados o logros a alcanzar, se hace necesario identificar con claridad los índices o métricas sobre las cuales se evaluarán los resultados y el cumplimiento de compromisos a futuro, de común acuerdo entre los actores que están involucrados. Un interesante caso de esta idea lo constituye la “matriz de indicadores de gobierno abierto” que Perú ha definido para monitorear y evaluar el cumplimiento de sus iniciativas. Finalmente, el mismo Drucker nos recuerda que “*no hay nada más inútil que hacer eficientemente algo que ni siquiera debería haberse hecho*”. Por tanto, se deben priorizar compromisos “correctos” y llevarlos a cabo de forma adecuada.
- **Mirada estratégica: Piense a mediano y largo plazo pero actúe a corto plazo.** Si bien un plan de acción puede concebirse desde la necesidad de cambios profundos o transformaciones estructurales en la institucionalidad pública (la promoción y aprobación de una ley de acceso a la información pública o una regulación sobre el lobby son ejemplos reiterados en este tipo de esfuerzos en la región) que se diseñen con mirada de mediano y largo plazo, debe ser capaz de mostrar “victorias tempranas” en algunos frentes, sobre todo en aquellos ámbitos sensibles a los ciudadanos (provisión y mejoramiento de servicios públicos por ejemplo) que vayan contribuyendo a consolidar la legitimidad y valor de concebir compromisos en estas materias. Y ello debe ir acompañado de un proceso de comunicación fluido y potente, que releve, muestre y haga

accesibles los avances al público, que informe y sensibilice. Un buen plan de acción combina de manera equilibrada la “visión” de largo plazo con “acciones concretas” en el corto plazo.

B. El enfoque **SMART**: criterios mínimos para construir una estrategia de gobierno abierto exitosa y formular compromisos efectivos

El proceso de redacción y formulación del plan de acción es un paso clave para que los gobiernos se comprometan a unirse a la Alianza para el Gobierno Abierto¹⁶. En tal sentido, los planes de acción están destinados a ser “*documentos vivos*” que pueden ir siendo actualizados de manera permanente, a través del diálogo entre los actores, pero no por ello deben caer en la ambigüedad, imprecisión, etc.

Visto así, el plan de acción que cada país elabora constituye un conjunto de compromisos concretos para promover reformas en materia de apertura del gobierno, donde suponemos existe una voluntad genuina por llevar a la práctica dichas iniciativas. Pueden formularse compromisos sobre la base de esfuerzos existentes, identificar nuevos pasos para completar reformas en curso o bien, iniciar acciones en un área completamente nueva e innovadora.

Como se planteara antes, los compromisos deben estructurarse en torno a los desafíos claves que enfrentan todos los gobiernos en el marco de la AGA: a) la mejora de los servicios públicos; b) aumentar la integridad pública; c) la gestión más eficaz de los recursos públicos; d) la creación de comunidades más seguras; y e) el aumento de la responsabilidad corporativa. Además, los compromisos también deben reflejar la aplicación práctica de los principios fundamentales de gobierno abierto: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, así como el uso de la tecnología y la innovación.

Los compromisos deben ser desarrollados a través de un proceso consultivo multisectorial que involucra la participación activa de los ciudadanos y la sociedad civil desde el gobierno. El desarrollo de compromisos sin la participación de los ciudadanos y la sociedad civil es contrario a la Declaración de Principios de la AGA y ello está totalmente desaconsejado.

Cada compromiso debe tener su propio párrafo corto, identificar con claridad lo que el compromiso es y significa en la práctica, cómo va a contribuir a una mayor transparencia, rendición de cuentas y/o participación ciudadana, quienes participarán en la ejecución del compromiso; y lo que el gobierno espera lograr al hacer cumplir dicha iniciativa (propósito). También debieran reflejarse en la formulación de los compromisos específicos, los resultados del proceso de consulta, la retroalimentación y comentarios de los ciudadanos, y cómo el gobierno acoge, recibe y procesa dichos aportes en la propuesta definitiva. Finalmente, es recomendable identificar los puntos o fases primordiales que servirán de referencia para implementar, monitorear y evaluar el avance y cumplimiento de cada uno de los compromisos, con información sobre plazos, responsables de su puesta en marcha, definición de indicadores, entre otros.

Para lograr lo anterior, un modelo que puede ser de mucha utilidad es utilizar el enfoque **SMART** (**Specific, Measurable, Actionable, Relevant, Time-bound**) para el proceso de formulación de los compromisos. Esto es:

1. **Específico:** El compromiso debe expresar claramente lo que el gobierno quiere lograr, con la descripción de las actividades concretas que se llevarán a cabo para alcanzar los objetivos y lograr el propósito en materia de gobierno abierto.
2. **Medible:** Cada compromiso debe ser punto de referencia a través de la utilización de objetivos y metas mensurables. Índices de referencia-métricas por las que la acción pueda ser medida, son necesarios para monitorear los progresos y servir de insumo para ser incorporado al proceso de evaluación del Mecanismo de Revisión Independiente (IRM en sus siglas en

¹⁶ Esta sección y la siguiente constituyen una adaptación libre y mejorada a las ideas contenidas en el documento “*Open Government Partnership Orientation Packet*” (2012).

inglés). Estas métricas deben ser diseñadas para medir los resultados (y eventualmente el impacto) generados por la implementación de los compromisos.

3. **Realizable (Asequible):** El compromiso debe explicar cómo se alcanzarán los resultados y metas de gobierno abierto que el país defina como desafío. El compromiso debe incluir una breve explicación de las actividades, metodologías, herramientas y procesos que serán utilizados por el gobierno para cumplir con su objetivo.
4. **Relevante:** El compromiso debe abordar las cuestiones centrales en materia de gobierno abierto en lugar de reformas institucionales más amplias o complejas, o que se relacionen a cambios en los modelos de gobernanza. Los aspectos clave del gobierno abierto incluyen la transparencia y acceso a la información pública, la participación e involucramiento activo de los ciudadanos, la rendición de cuentas, entre otros, y dichos principios deben reflejarse concretamente en los compromisos formulados

De duración determinada (Oportuno): Los compromisos deben ser acotados, contar con plazos bien definidos para ser alcanzados y estimular acciones concretas para ser logrados. Todo compromiso debe especificar un plazo realista para su implementación y puesta en marcha, que permita evaluar con posterioridad y de manera objetiva si ha logrado los resultados esperados dado el periodo definido para distinguir y demostrar los progresos esperados.

Recuadro 2 Formulando compromisos efectivos

Esforzarse por formular compromisos flexibles y/o adaptables
 Trate de no centrarse demasiado en la tecnología... Vaya más allá: las reformas fundamentales del gobierno abierto (Leyes de Acceso a Información Pública por ejemplo)
 No tenga miedo de acercarse y aprender de los demás...
 - OGP Network Mechanism (mecanismo en red AGA)
 - Gobierno
 - OSC (Organización de la Sociedad Civil)
 Adaptar compromisos al contexto del país
 Adoptar un enfoque que contemple al gobierno como un todo...
 No se encuadre en el ciclo del plan anual (piense en política de Estado... más allá del gobierno de turno!)
 Piense los compromisos como objetivos
 Los objetivos deben ser SMART

Fuente: Global Integrity, 2012.

Cuadro 3 El enfoque SMART

S (Specific): Específicos	El compromiso debe expresar claramente lo que el gobierno quiere llevar a cabo Resumir las actividades concretas a realizar para lograr el cumplir con los compromisos de país en materia de gobierno abierto
M (Measurable): Mensurables/Medibles	Cada compromiso debe ser contrastado mediante el uso de objetivos e hitos medibles Puntos de Referencia-métricas por acción que se puede medir - son necesarios para el seguimiento del progreso y se incorporarán al proceso de evaluación Mecanismo de Revisión Independiente
A (Actionable): Realizables... Factibles/Asequibles	El compromiso debe explicar cómo se alcanzarán los resultados y metas de gobierno abierto Incluir una breve explicación de las actividades, metodologías, herramientas y procesos que serán utilizados por el gobierno para cumplir con su objetivo
R (Relevant): Relevantes/Pertinentes	Los compromisos deben abordar cuestiones de gobierno abierto Debe incluir los aspectos clave de un gobierno abierto tales como: La transparencia informativa, compromiso/involucramiento público y participación, ciudadana, rendición de cuentas y no centrarse exclusivamente en la tecnología
T (Time-bound): Oportuno/De duración determinada	Los compromisos no debieran tener ambigüedades en los plazos de inicio y término Debe tener fechas límite para estimular la acción El compromiso debe especificar una fecha límite realista que permita su progreso hacia una implementación efectiva/demostrable Lograr el equilibrio: no ser encajonados por el ciclo anual OGP

Fuente: Global Integrity, 2012.

C. El proceso de consulta pública y la participación ciudadana en la formulación del plan de acción (¡y más allá!): lo esencial en el corazón de lo importante

Uno de los elementos distintivos más relevantes de la AGA y que constituye su pilar fundamental como nuevo modelo de trabajo conjunto entre los distintos actores, radica en la orientación a un plano de mayor horizontalidad, diálogo y acuerdo entre los gobiernos, los ciudadanos y la sociedad civil. Ello se manifiesta en la necesidad e imperativo que los planes de acción sean el fruto de un proceso amplio de debate y conversación entre los actores, donde las partes negocian y acuerdan conjuntamente una batería de iniciativas cuya futura implementación cuente con la complicidad, compromisos y energías de todos para lograr alcanzar los resultados que se esperan.

Consejos y trucos: Está demostrado que configurar espacios efectivos de consulta pública no es una práctica fácil. Si bien existen experiencias de diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil sobre diversos tópicos, otra cosa muy distinta es dialogar para construir una asociación que conduzca a cambios en la forma de gestionar los asuntos públicos.

Al respecto, desde la AGA se hacen algunas sugerencias que hemos aprovechado de considerar, mejorándolas y agregando algunos consejos adicionales:

1. **Asegurarse de tomar suficiente tiempo.** Es necesario preparar, hacer correr la voz, dar a la gente tiempo para responder, analizar y discutir los insumos, evaluar si conviene o no incorporarlos, y retroalimentar a la comunidad en general. Y esto puede requerir varios ciclos. Varios meses/semanas para las entradas públicas iniciales es aconsejable, pero dentro de fronteras y condiciones claramente establecidas en términos de proceso, plazos y condiciones (reglas del juego).
2. **Involucrar a las partes interesadas más allá de los sospechosos habituales (o las comunidades de referencia naturales).** Tal vez el gobierno ya dispone de una red establecida de organizaciones con las que trabaja en uno de los temas de la AGA, o el país cuenta con una asociación nacional que articula a la sociedad civil en estas materias. Es una gran idea partir por contar con dichas redes e instituciones pero no se debe limitar exclusivamente a ese segmento de actores. Primero, las buenas ideas pueden venir de los actores que no se conocen todavía. En segundo lugar, la participación ciudadana es un principio básico de la AGA específicamente por el enorme valor que tienen diversos insumos para los procesos de toma de decisiones públicas. En tercer lugar, la exclusión podría crear resistencias innecesarias (o bien, la percepción generalizada de poca relevancia del tema, falta de prioridad en la agenda de gobierno o una señal de indiferencia al potencial aporte y contribuciones desde la sociedad civil). Y por último, es posible que aún no se sepa qué se necesita para cada fase de la AGA. Es por ello que trabajar con una red amplia, integrar visiones frescas y cultivar nuevos espacios de aprendizaje cruzado entre los propios actores puede reducir riesgos innecesarios.
3. **No basta con consultar en línea.** Es fácil poner un borrador del plan de acción en línea y esperar las respuestas públicas y las opiniones de la gente y organizaciones. Pero no todo ciudadano puede ser un visitante regular a sitios web del gobierno. Algunas personas pueden no ser muy conocedoras de la tecnología, o incluso no tener acceso a Internet. El uso de herramientas en línea para alcanzar y obtener respuestas es una gran idea, pero no se debe limitar a la misma. Es necesario asegurarse de que cuando se utiliza la consulta en línea, la gente sepa sobre ella (difundir e informar son claves del proceso). Y en paralelo, promover espacios presenciales que acompañen o complementen el espacio digital. Esto significa que la participación de los canales regulares de comunicación, los propios canales de medios sociales, redes de interlocutores de la sociedad civil y cualquier otro medio de sensibilización pública, pueden resultar eficaces. Una vez más, es necesario aprovechar la amplia red de la que se dispone, si es el caso. Esto también significa llegar a los académicos, las organizaciones

confiables socialmente, y las asociaciones empresariales que pueden traer a la AGA nuevas audiencias a nivel comunitario.

4. **Ir más allá del centro, a la periferia:** Normalmente, las organizaciones de la sociedad civil más relevantes están ubicadas en los centros urbanos o en la capital del país en cuestión- como efectivamente ocurre con los gobiernos. Y las reuniones presenciales son una gran idea como mencionamos antes. Pero no se debe olvidar llegar al resto del país, a través de una mezcla o combinación equilibrada y representativa de reuniones presenciales y virtuales, y foros interactivos.
5. **Apreciar los aportes, promover la opinión, facilitar la conversación/interacción.** Si la gente/organizaciones comentan sobre el proyecto de plan de acción online, o presentan su propio conjunto de compromisos, ayuda el acusar recibo. La mejor práctica es proporcionar información clara sobre el comentario/sugerencia y que la gente sepa si se considera e incorpora al plan o no, y si es así, informar el por qué no. También es la mejor práctica para agrupar todos los comentarios y reacciones del público, así como publicar todo lo que se genere en esta etapa, por el bien de la transparencia. Al final, tanto la forma como el fondo son importantes.
6. **Tratar de incluir a la sociedad civil y a los ciudadanos no organizados.** Trabajar con los medios (tradicionales) es una gran idea, al igual que invitar a otros tipos de organizaciones a las reuniones. Organizar reuniones en el ayuntamiento con los ciudadanos o foros regionales, por ejemplo, son maneras efectivas de generar retroalimentación de parte del ciudadano promedio en relación a lo que el gobierno abierto puede hacer por ellos en su vida cotidiana.
7. **Ser transparente en el proceso y en los plazos.** Es vital definir “reglas del juego” claras y precisas: informar sobre condiciones, alcances y restricciones del proceso de consulta y aportes, cuáles son las fases del proceso, el formato y los plazos (calendario), entre otros elementos, constituyen eje medulares para que un resultado sea, al mismo tiempo, legítimo y participativo. Diseñar adecuadamente el proceso, compartir el plan de trabajo ampliamente, y hacerlo disponible en línea tempranamente, contribuyen al éxito potencial del proceso. Esto evitará preguntas innecesarias y ámbitos de confusión.

IV. Apertura de datos gubernamentales: algunas recomendaciones

De acuerdo con la organización sin fines de lucro *Open Knowledge Foundation*, “datos abiertos (*open data*) son datos que pueden ser libremente utilizados, reutilizados y redistribuidos por cualquier persona”. Consiste en la publicación y difusión de información en Internet, compartida en formatos abiertos, en formato electrónico, y que puede ser reutilizada libremente de forma automatizada por la sociedad.

La “apertura de datos” u “open data”, ha sido una verdadera revolución en materia de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos. Esta revolución ha generado un nuevo paradigma a través del cual el Estado ya no se encarga de generar todas las aplicaciones necesarias para los ciudadanos, sino que por el contrario, es la sociedad misma quien las genera para sacar un mayor provecho a los datos que el Estado deja a su disposición.

Un dato es considerado abierto¹⁷ cuando hay:

- *Disponibilidad y acceso*: el dato tiene que estar disponible integralmente y a un costo razonable de reproducción, preferiblemente descargable desde Internet; también tiene que estar disponible en un formato conveniente y modificable.
- *Reutilización y redistribución*: el dato tiene que ser ofrecido en condiciones que permitan la reutilización y redistribución, incluyendo el cruce con otros conjuntos de datos.
- *Participación universal*: todos deben poder usar, reutilizar y redistribuir la información, sin discriminación con las áreas de actuación, personas o grupos. Restricciones “no comerciales” que prevendrían el uso comercial de los datos, o restricciones de uso para ciertos propósitos (por ejemplo “solo para educación”) no son permitidas.

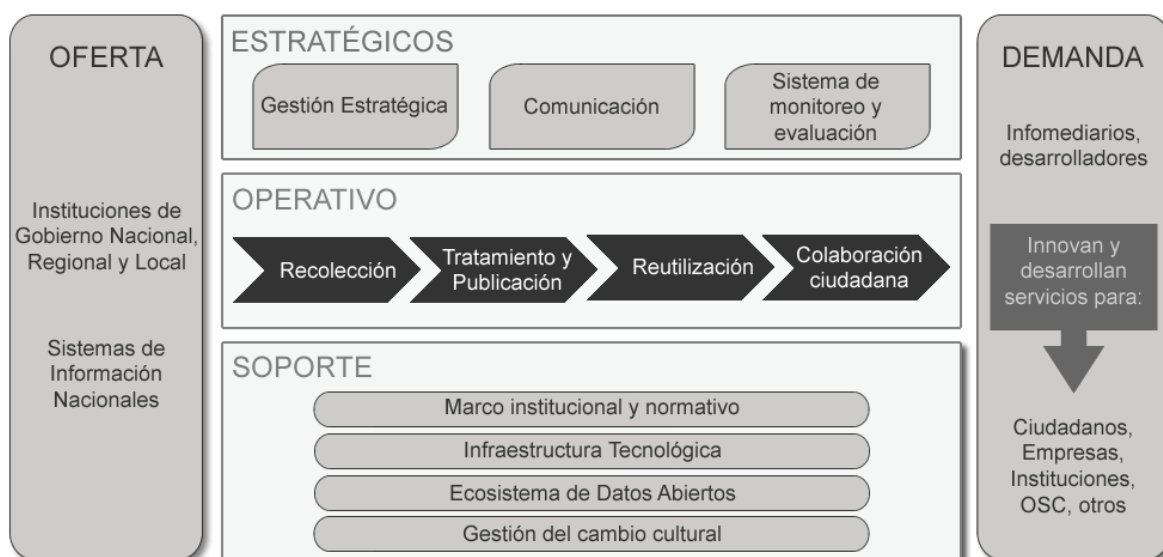
¹⁷ The Open Data Handbook: <http://opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data/>.

Un requisito importante para el lanzamiento de una iniciativa de esta naturaleza es en primer lugar, la voluntad política de disponer de una ley que permita y regule la reutilización de la información del sector público y, en segundo lugar, contar con una infraestructura tecnológica que permita la interoperabilidad entre las agencias, ello hacen más valiosos los datos y más fácil derivar en nuevos usos. Sin embargo, compartir datos requiere en muchos casos el uso de estándares. La inversión en una plataforma de interoperabilidad produce beneficios para la gestión del propio gobierno como lo muestra un estudio de *Microsoft*¹⁸. Disminuyen los tiempos de transacción haciendo que el gobierno sea más eficiente en entregar servicios a los ciudadanos lo que, en definitiva, tiene un impacto en el Producto Interno de los países como lo muestra el mencionado estudio. Adicionalmente, hay otros beneficios al hacer interoperables los sistemas de gobierno, por ejemplo, la mejor calidad de los datos, la mayor oportunidad en la entrega de la información al agilizarse el proceso y, finalmente, beneficios no tangibles, como ganar una mayor confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

De este modo, la idea central de la apertura de datos gubernamentales es que las instituciones públicas liberen los datos que producen y/o los recolecten en formatos fácilmente reutilizables, con el objetivo de que sea la sociedad misma quien se encargue de generar aplicaciones útiles, de manera de lograr sacar un mayor provecho a los datos que el Estado deja a su disposición.

En este sentido, el modelo de datos abiertos gubernamentales ha sido diseñado considerando un enfoque de procesos y cadena de valor de los datos abiertos, con el propósito de tener una visión completa y compartida de todos los procesos de nivel estratégico, operativo, apoyo o soporte, incluyendo los procesos de medición del desempeño e impacto.

Diagrama 5
Modelo de datos abiertos gubernamentales



Fuente: Adaptación propia de "Modelos y estrategias de datos abiertos gubernamentales del Perú" (2017), Presidencia del Consejo de Ministros de Perú.

Como puede observarse en el diagrama n°5, detrás de los datos abiertos existe por un lado una oferta, que son las entidades públicas que obran como fuentes naturales de los datos abiertos gubernamentales, y por otro lado una demanda, que representa a los beneficiarios y a todos aquellos que tienen capacidad de transformar los datos abiertos gubernamentales (infomediarios) en nuevos productos y servicios públicos. Luego, existen tres elementos destacados que son los estratégicos, operativos, y de soporte.

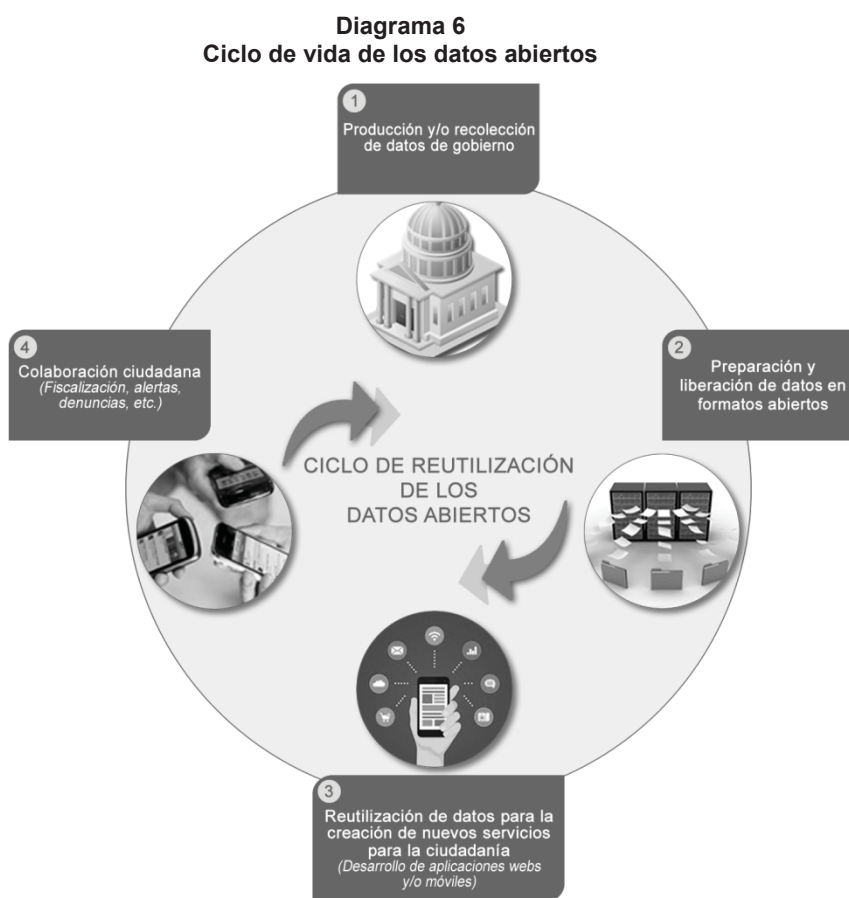
¹⁸ The Economic Impact of Interoperability, Lorenzo Madrid, 2008.

El componente estratégico está compuesto por la gestión estratégica, que comprende todos los procesos que permiten actuar de forma planificada y alineada con las políticas nacionales, sectoriales o regionales, y permiten garantizar la disponibilidad y el uso eficiente de los recursos necesarios para la implementación de los datos abiertos. La comunicación refiere a los procesos que tengan como objetivo la promoción y difusión orientado al consumo de datos abiertos. Por último el sistema de monitoreo y evaluación es un elemento fundamental que permite analizar los avances en la implementación en función de indicadores tales como: impacto, resultado y producto.

En el nivel de soporte, se encuentra en primer lugar el marco institucional y normativo que refiere a las leyes relativas a la transparencia y acceso a la información pública, propiedad intelectual, protección de datos personales, entre otros. En segundo lugar, debe contarse con una infraestructura tecnológica que incluya una plataforma que facilite la publicación, el acceso y las reutilización de los datos y la existencia de condiciones técnicas favorables para las entidades de la administración pública. Para darle sostenibilidad a la iniciativa de datos abiertos es necesario conocer y desarrollar ecosistemas de datos abiertos a través de la creación de espacios de participación y colaboración. Por último, debe existir un proceso planificado de gestión del cambio, que permita la formación de una cultura basada en datos, conocimiento abierto y que se centre en el ciudadano.

El eje central que es el operativo puede observarse en el siguiente diagrama. Aquí se evidencia el ciclo de reutilización de los datos abiertos de gobierno como un proceso circular.

En el siguiente diagrama, se muestra el ciclo de reutilización de los datos abiertos de gobierno.



Fuente: Elaboración Propia.

A. Las cinco estrellas de Tim Berners-Lee¹⁹

Cuando hablamos de las estrategias de datos abiertos que van más allá de la simple publicación de informaciones, podemos añadir a la discusión el concepto de datos linkeados o ir más allá: datos abiertos linkeados, o *Linked Open Data* (LOD).

En las palabras de Tim Berners-Lee, uno de los inventores de Internet y máximo responsable del proyecto de apertura de datos públicos en Gran Bretaña, “Datos Abiertos Linkeados son Datos Linkeados publicados por medio de licencias abiertas”. Hay casos en que los datos linkeados no necesariamente necesitan ser abiertos. Pero, tratándose de datos abiertos linkeados la historia es diferente, ya que solo puede ser considerado de esta manera si es abierto. Y, en el intento de estimular la difusión de estos datos, Tim Berners-Lee sugirió la escala de las 5 estrellas.

Cuadro 4
Niveles de reutilización de los datos de Tim Berners-Lee

Nivel	Tecnología
★	Poner los datos disponibles en la Web, en cualquier formato
★★	Ponerlos a disposición como datos estructurados, por ejemplo en Excel en lugar de escaneo de imagen de una tabla
★★★	Ponerlos a disposición en formato no propietario, por ejemplo CSV en lugar de Excel
★★★★	Utilizar URI (Uniform Resource Identifier) ²⁰ para que las personas apunten a los datos
★★★★★	Vincular los datos a otros datos para proporcionar un contexto

Fuente: Blog Contenidos Digitales & Propiedad Intelectual.

Por medio de esta clasificación, recibe una estrella la iniciativa que hizo pública una información y la puso a disposición en formato abierto. A partir de allí, las iniciativas reciben progresivamente más estrellas de acuerdo con el grado de apertura y la accesibilidad a los datos. Por ejemplo, los datos serán cinco estrellas si en el ámbito de la reutilización de la información del sector público consiguen vincular sus datos con los de otras personas, entregando su contexto, siendo la base de creación de nueva información más útil para los ciudadanos y las empresas.

La necesidad de estimular la reutilización es también una tarea clave, pues permite impulsar la capacidad de innovación de desarrolladores e infomediarios. De acuerdo a la Fundación CTIC²¹, el impulso de las políticas más la disponibilidad de estándares tecnológicos maduros como la web semántica están posibilitando una gran revolución en la forma de distribuir y consumir información pública, donde no sólo las webs estarán enlazadas entre sí, sino que también los datos, reduciendo drásticamente el costo de la reutilización haciendo muy sencilla su integración con futuras aplicaciones. Siguiendo con la opinión de CTIC, se debe conformar una suerte de ecosistema entre el gobierno, las empresas y la ciudadanía para fomentar el consumo de información pública y contribuir así al bienestar social.

Reforzando lo anterior y en palabras de Robinson y Yu (Robinson and YU, 2010), publicar datos en forma estructurada es solo una condición necesaria para disponer de nuevas aplicaciones y servicios, en la mayoría de los casos no es realista esperar que la innovación se produzca de manera automática. Se requiere, por tanto disponer de un plan de acción para estimular el consumo del conjunto de datos entre

¹⁹ <https://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>.

²⁰ Un identificador de recursos uniforme o URI —del inglés uniform resource identifier— es una cadena de caracteres que identifica los recursos de una red de forma unívoca. La diferencia respecto a un localizador de recursos uniforme (URL) es que estos últimos hacen referencia a recursos que, de forma general, pueden variar en el tiempo.

²¹ <http://www.fundacionctic.org>.

las empresas infomediarias promoviendo la creación de nuevas aplicaciones e impulsando un nuevo sector económico teniendo como ejes una vertiente técnica y otra de negocios. De acuerdo a CTIC, promover la interoperabilidad y transparencia entre las entidades públicas debe ser un elemento fundamental del plan.

Otros componentes que se requieren son: recabar información del público para saber cuál es la información más relevante para ellos, incorporando a los canales habituales de participación a las redes sociales.

Cabe destacar que proporcionar datos abiertos no crea su propia demanda, los proyectos de datos abiertos tienen éxito allí donde satisfacen la demanda existente de información y compromiso (Robinson, Yu, 2010). En suma, debe existir una asociación activa entre el gobierno y los actores privados. Luego se hace necesario, difundir los esfuerzos realizados por la administración pública. El plan que propone CTIC, termina con disponer puntos de acceso (portales de datos abiertos) y la medición y seguimiento del impacto del plan de acción. Para esto último, se requiere definir una serie de indicadores que faciliten la medición y cumplimiento de los objetivos del plan. En este contexto, se intenta recoger algunas recomendaciones para afrontar esta compleja tarea y sintetizar en una hoja de ruta la implantación de una suerte de ecosistema de datos abiertos entre el gobierno y la comunidad interesada (*stakeholders*). Deseamos entregar una guía que permita a las entidades del Estado implementar procesos de apertura de datos públicos y de esta manera facilitar el desarrollo de servicios de valor agregado por parte de terceros.

A continuación se presenta una relación de beneficios sobre la publicación de datos siguiendo la clasificación de las 5 estrellas, tanto para quien publica como para quien consume:

Cuadro 5
Beneficios de las cinco estrellas

Clasificación	Quien consume	Quien Publica
★	Puede ver los datos Puede imprimir los datos Puede guardar los datos (en disco duro, pen-drive, etc.) Puede modificar los datos como quiera Puede acceder al dato de cualquier sistema Puede compartir el dato con cualquier persona	Es simple de publicar No necesita explicar repetitivamente que las personas pueden usar los datos
★★	Los mismos beneficios de quien usa una estrella Puede usar software propietarios para procesar, agregar, calcular y visualizar los datos Puede exportar los datos en cualquier formato estructurado	Es fácil de publicar
★★★	Los mismos beneficios de quien usa dos estrellas Puede manipular los datos a su manera, sin ser rehén de algún software en particular	Es aún más fácil de publicar
★★★★	Los mismos beneficios de quien usa tres estrellas Puede colocar marcas Puede reutilizar parte de los datos Puede reutilizar las herramientas y las bibliotecas de datos existentes, aunque ellas abarquen sólo parte de los estándares usados por quien los publicó Puede combinar los datos con otros	Tiene el control de los ítems de los datos y puede optimizar su acceso. Otros publicadores pueden linkear sus datos, promoviéndolos a las 5 estrellas
★★★★★	Puede descubrir más datos vinculados mientras consume datos Puede obtener mayor información y valor agregado	Vuelve su dato más fácil de ser descubierto Aumenta el valor del dato Su organización recibe los mismos beneficios con la vinculación de datos que los consumidores

Fuente: Elaboración propia en base a información <http://5stardata.info/>.

B. Carta internacional de los datos abiertos

En octubre de 2015, durante la cumbre de la Alianza para el Gobierno abierto (AGA) que se realizó en México, fue estrenada oficialmente la “Carta Internacional de Datos abiertos”. Esta carta es una iniciativa multilateral y colaborativa, que ha sido apoyada por gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y expertos en la materia. El objetivo principal de la carta es: fomentar una mayor

coherencia, adoptar e implementar los principios de datos abiertos; y establecer estándares y buenas prácticas en distintas instituciones, gobiernos nacionales y locales alrededor del mundo²².

Luego de un intenso proceso participativo y colaborativo, la Carta Internacional de Datos Abiertos fue publicada y estrenada oficialmente. Sin embargo, la tarea no terminó ahí. Es así como desde octubre a la fecha, esta iniciativa se ha convertido rápidamente en el nuevo estándar *ad hoc* para la implementación de las estrategias de datos abiertos en el mundo, por lo que es fundamental seguir trabajando en la mejora de esta herramienta y en el desarrollo de recursos y guías que faciliten la adopción de estos principios. Por ejemplo, está en proyecto la idea de elaborar *toolkits* temáticos que permitan combatir la corrupción y el cambio climático mediante los datos abiertos²³.

La estrategia principal a partir de ahora estará en conseguir que más países, municipios, ciudades y organizaciones de todo el mundo se unan a esta cruzada: adopten la carta internacional y se comprometan a firmarla e implementarla.

Entre los gobiernos que se han adherido a la carta internacional, se encuentran:

- 17 Gobiernos Nacionales (Australia, Colombia, Argentina, Chile, Francia, México, Guatemala, Italia, Filipinas, Corea del Sur, Reino Unido, Uruguay, Sierra Leona, Costa Rica, Paraguay, Ucrania y Panamá).
- 30 Gobiernos Locales, entre ellos: Buenos Aires, Edmonton, Ontario, Nariño, Madrid, Zaragoza, San Isidro, Quito, Minatitlán, Estado de México y los municipios mexicanos de Puebla, Reynosa, Torreón, Veracruz, Morelos y Xalapa.

Entre las instituciones que han endosado la carta, están:

- AVINA Foundation, Center for Open Data Enterprise, GODAN, IDRC, Omidyar Network, Open Data Institute, Open Knowledge Foundation, Open Youth, Red Geale, Sunlight Foundation, World Bank, World Wide Web Foundation, Young Innovations, Banco Interamericano de Desarrollo, IBM, Iniciativa Latinoamericana de Datos abiertos, Opora, Socrata, Data2x, Development Initiatives, Open North, World Agroforestry Centre, Cámara de Comercio de Bogotá, LEI, Open by Default, Centre of internet and society, GovLab, ONE, Open State, Hivos, World Resources Institute.

En resumen, la carta establece seis principios básicos y amplios, que pueden ser de gran utilidad, tanto para aquellos gobiernos que ya establecieron una política de datos abiertos como para aquellos que aún no han comenzado. Esta carta pretende ser una guía continua para liberar el potencial de los datos, una declaración de compromisos y un medio para conseguir apoyo político y técnico²⁴.

A continuación, veremos un resumen de la carta internacional de los datos abiertos. Para ver la carta completa, favor visite: <http://opendatacharter.net/principles-es/>.

Principio 1: abiertos por defecto

- Se reconoce que el término “datos gubernamentales” incluye, de modo no limitativo, los datos en poder de los gobiernos nacionales, regionales, locales y municipales, organismos gubernamentales internacionales, y otros tipos de instituciones del sector público ampliado. El término datos gubernamentales también se podría aplicar a los datos que crean las organizaciones externas para los gobiernos, y a los datos que benefician de forma significativa al público.

²² <http://datos.gob.mx/impacto/avances/open-data-charter.html>.

²³ <http://blogs.iadb.org/abierto-al-publico/2015/10/22/lanzamiento-de-la-carta-internacional-de-datos-abiertos/>.

²⁴ <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/buenos-aires-es-una-de-las-primeras-ciudades-en-adoptar-la-carta-internacional-de-datos>.

- Se reconoce que el libre acceso a los datos gubernamentales y su posterior uso tienen un valor significativo para la sociedad y la economía, y que los datos gubernamentales deberán, por lo tanto, ser abiertos por defecto.
- Se reconoce la necesidad de promover el desarrollo global y la adopción de recursos, normas y políticas para la creación, uso, intercambio y armonización de los datos abiertos.
- Se reconoce que los datos abiertos sólo se pueden habilitar cuando los ciudadanos tienen la certeza de que esa apertura no comprometerá su derecho a la privacidad.

Principio 2: oportunos y exhaustivos

- Se reconoce que puede requerir tiempo, recursos humanos y técnicos para identificar datos para su liberación o publicación.
- Se reconoce la importancia de consultar a los usuarios de los datos, incluyendo ciudadanos, otros gobiernos y organizaciones de la sociedad civil y del sector privado para identificar qué datos priorizar para su liberación y mejora.
- Se reconoce que para que los datos sean valiosos para los gobiernos, ciudadanos, y organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, estos deben ser exhaustivos, precisos y de alta calidad.

Principio 3: accesibles y utilizables

- Se reconoce que la apertura de los datos permite que los gobiernos, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil y del sector privado tomen decisiones mejor informadas.
- Se reconoce que cuando los datos abiertos son liberados, deben ser fácilmente visibles y accesibles, poniéndose a disposición sin barreras burocráticas o administrativas que pueden disuadir a las personas de acceder a los datos.

Principio 4: comparables e interoperables

- Se reconoce que a fin de que los datos sean más eficaces y útiles, los datos deben ser fáciles de comparar dentro y entre sectores, a través de localizaciones geográficas y del tiempo.
- Se reconoce que los datos deben ser presentados en formatos estructurados y estandarizados para apoyar la interoperabilidad, trazabilidad y reutilización efectiva.

Principio 5: para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana

- Se reconoce que la liberación de datos abiertos fortalece la gobernanza y la confianza en las instituciones públicas, refuerza la obligación de los gobiernos de respetar el Estado de Derecho, y provee un fundamento transparente y de rendición de cuentas para mejorar la toma de decisiones e incrementar la prestación de servicios públicos.
- Se reconoce que los datos abiertos alientan a un mejor desarrollo, implementación, evaluación de programas y políticas para satisfacer las necesidades de nuestros ciudadanos, además, permiten la participación cívica y una mejor colaboración informada entre los gobiernos y los ciudadanos.
- Se reconoce que la colaboración y consulta con los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado puede ayudar a los gobiernos a entender qué tipos de datos están en gran demanda, y, sucesivamente, pueden conducir a mejores prácticas de priorización de datos, publicación y normalización.
- Se reconoce que las ciudades o gobiernos locales son a menudo el primer punto de interacción entre los ciudadanos y el gobierno, y que esos gobiernos, por lo tanto, desempeñan un papel crucial en apoyar a que los ciudadanos se comprometan en materia de datos abiertos.

Principio 6: para el desarrollo incluyente y la innovación

- Se reconoce la importancia de la apertura para estimular la creatividad y la innovación.
- Se reconoce que los datos abiertos pueden ayudar a identificar desafíos sociales y económicos, así como a monitorear y llevar a cabo programas de desarrollo sostenible. Los datos abiertos también pueden ayudar a enfrentar retos globales como la pobreza, el hambre, el cambio climático y la desigualdad.
- Se reconoce que los datos abiertos son, por naturaleza, un recurso equitativo que empodera a todas las personas al permitirles el acceso a los datos sin considerar quiénes son o dónde viven. Sin embargo, también reconocemos la existencia de una brecha digital global en relación a las herramientas tecnológicas y conocimiento.

Se reconoce que el rol de los gobiernos para promover la innovación y el desarrollo sostenible no finaliza con la liberación de los datos abiertos. Los gobiernos también deben desempeñar un papel activo en apoyar la reutilización eficaz e innovadora de los datos abiertos.

C. Lecciones aprendidas de la experiencia internacional

Tradicionalmente nuestra región no se ha caracterizado por estar a la vanguardia de las grandes tendencias en ciencia y tecnología y naturalmente el uso de las TIC en la gestión gubernamental tampoco escapa a ello. Lo anterior, sin embargo, tiene una ventaja obvia, nos permite iniciar un camino conocido, pero evitando los errores y adaptando las buenas prácticas a la realidad de nuestra región. Esta técnica conocida se denomina *benchmarking*, y tanto los japoneses como hoy los chinos son un ejemplo notable de uso del benchmarking. En síntesis, no se trata de un simple *copy-paste*, sino de hacer una copia “inteligente” adaptando e incorporando aquellas prácticas que sean más viables dado el contexto de nuestra región.

Teniendo esto en mente, hemos escogido un conjunto de iniciativas de gobiernos e instituciones que han sido pioneros en la implantación de datos abiertos y que estamos convencidos de que nos pueden dar interesantes luces sobre como transitar en la apertura de datos. Por ejemplo, nos permitirían saber ¿en qué sectores debemos abrir los datos?, ¿cuáles aplicaciones son más viables?, ¿qué precauciones es necesario tener?, ¿cuáles son los factores críticos de éxito?, ¿cuáles son los aspectos organizacionales que facilitan el proceso?, ¿son necesarias algunas leyes?, etc. Al mismo tiempo, puede ser también interesante identificar los fracasos, o al menos las iniciativas de bajo impacto y de mucho esfuerzo que quizás conviene dejar de lado. Un excelente sitio que nos permite orientarnos al respecto es el mapa de catálogos que mantiene la Fundación CTIC²⁵.

Al respecto, a abril de 2017 habían 289 catálogos de iniciativas de apertura de datos que están distribuidas en 6 niveles identificadas desde 0 hasta 5 estrellas que representan lo siguiente:

- 0 estrellas: Un simple enunciado, 8 iniciativas
- 1 estrella: Publicaciones en cualquier formato, 17 iniciativas
- 2 estrellas: Datos estructurados, 19 iniciativas
- 3 estrellas: Formatos abiertos, 195 iniciativas
- 4 estrellas: Datos en formato RDF, 25 iniciativas
- 5 estrellas: Datos enlazados, 23 iniciativas

Es interesante notar que si consideramos solo las iniciativas con cuatro o cinco estrellas, los países que destacan son España, EEUU, Italia, Reino Unido, Francia y Canadá. De los países de la región con alguna iniciativa con 4 o 5 estrellas (nivel máximo), solo están Chile, Argentina y Brasil.

²⁵ <http://datos.fundacionctic.org/sandbox/catalog/faceted/>.

Este es un criterio más bien cuantitativo y naturalmente es imperfecto, sin embargo, por su simplicidad es suficiente para nuestro objetivo que es intentar identificar lecciones.

Para la experiencia internacional, la Fundación CTIC sin duda constituye un referente importante a la hora de lanzar iniciativas de datos abiertos. Ellos disponen de un decálogo de buenas prácticas que sin duda nos puede también dar luces para nuestro propósito. De este conjunto de recomendaciones quisiéramos destacar tres:

1. Exponer un mínimo conjunto de datos donde la entidad tenga competencias.
2. Compromiso de servicio de actualización de la calidad de los datos, y
3. La evangelización en la educación en el uso de los datos. Para la primera, la ventaja tiene que ver con producir un impacto rápido usando aquellos datos con que la entidad se siente más familiarizada, siguiendo una estrategia piloto con un conjunto de datos acotados y evitando un esfuerzo que distraiga los escasos recursos que habitualmente disponen las entidades públicas. En segundo lugar, está el compromiso de sustentabilidad del catálogo, aspecto que muchas veces tiende a olvidarse por diferentes razones: falta de presupuesto, excesiva rotación de los encargados, etc. Es importante dejar establecido en el presupuesto e incluso en las normativas la necesidad de destinar recursos para la sustentación de la iniciativa en el largo plazo. Finalmente, la capacitación, pero más que eso al usar la palabra evangelización, CTIC está indicando un proceso continuo no solo de capacitación, sino que también de seducción a las autoridades donde se toman las decisiones para que exista un decidido compromiso de asignar los recursos suficientes a la iniciativa.

Asimismo, la capacitación debiera permear hasta tal punto las entidades gubernamentales que posibilite la redacción de normativas y dictámenes que hagan muy difícil volver atrás, de manera que las nuevas prácticas se entronquen en la organización generando con su recurrencia una nueva cultura del manejo de los datos.

Luego de esta introducción, a continuación sistematizaremos un resumen de las principales lecciones que rescatamos de la experiencia internacional²⁶.

Lección 1: liderazgo y voluntad política

Para este punto el ejemplo más conocido es el liderazgo que asumió el presidente Obama con el famoso Memorándum en diciembre del año 2009 donde señala más o menos textualmente lo siguiente: Dentro de 45 días cada agencia deberá identificar y publicar online en formato abierto por lo menos 3 conjuntos de datos de alto-valor, que no hayan estado previamente disponibles ni online ni en formato descargable. Luego, debían crear un sitio Web de Open Data para posteriormente publicar sus planes. En paralelo, el gobierno revisaría las políticas de información existentes. El mensaje fue claro y directo, se complementó con una estrategia basada en solo tres pilares: transparencia, participación y colaboración. Los resultados están a la vista, el mundo los puede apreciar.

Otro ejemplo que puede citarse es el del Presidente Mauricio Macri de Argentina. Poco después de comenzar su mandato, el primer mandatario aprobó un decreto en enero de 2016 para fomentar el gobierno abierto y facilitar la gestión de datos. En este sentido, se ha abierto un portal de datos abiertos sobre las estructuras de gobierno, sueldos y declaraciones juradas de los funcionarios y el sistema de compras del Estado. A su vez, los miembros de la Red Federal de Acceso a la Información Pública de Argentina celebraron en septiembre de 2016 la aprobación del proyecto de ley de Acceso a la Información Pública en el Congreso Nacional.

²⁶ “Hacia una ruta crítica para la construcción de datos abiertos” en el libro “La Promesa del Gobierno Abierto”; (Ramírez-Alujas, Hofmann, Bojórquez), Enero 2013.

Lección 2: mayor eficiencia en la gestión pública a través de proyectos colaborativos con la ciudadanía

Un aspecto singular que tienen las iniciativas de datos abiertos es que el protagonista ya no es más el gobierno como era el caso de los proyectos clásicos de gobierno electrónico. Ahora el centro está en el ciudadano, no como un receptor pasivo de los avances tecnológicos asociados a la mayor eficiencia de los servicios públicos, sino que el ciudadano representado o no por diversas organizaciones sociales asume un rol activo en la creación de aplicaciones, en el aporte de información, en definitiva, en la creación de un nuevo ecosistema de transformación de los datos en información útil. Sin embargo, no debe olvidarse que el rol del Estado y del gobierno es ser un gatillador de este proceso, aprovechando al máximo las nuevas tecnologías de información. Una vez iniciado aquel proceso, éste suele tener una dinámica propia, creándose las sinergias tanto con el gobierno como con otras organizaciones ciudadanas. En España se estima que el sector infomediario puede llegar a generar negocios por 650 millones de euros, ello solo por mencionar aquellas aplicaciones que pueden fácilmente cuantificarse en dinero.

Lección 3: medir-medir y medir

Las métricas y los ranking fomentan e impulsan el perfeccionamiento de las prácticas, estableciendo líneas bases y haciendo más visibles las mejoras. Además de estimular una sana competencia entre países, permiten generar redes de colaboración en temas y áreas más deficitarias que sin esas métricas sería más difícil de identificar. Es más, las métricas facilitan actividades de benchmarking facilitando y sistematizando las buenas prácticas y aprendiendo de las lecciones y evitando inventar la rueda o cometer los mismos errores. En otras palabras, deben iniciarse esfuerzos para la difusión de las experiencias de *Open Data* en forma masiva y sin pudor de mostrar los errores. Nuevamente la tecnología puede contribuir en esta campaña facilitando este proceso sin que los actores deban necesariamente moverse de sus lugares de trabajo. Sin perjuicio de lo anterior, se hace muy necesario tener encuentros regionales periódicos donde se inviten a representantes de países líderes para que nos relaten sinceramente sus experiencias, incluso ellos también podrían aprender de las nuestras. En este sentido parece que iniciativas como *Open Government Partnership* va en la dirección correcta.

D. Recomendaciones preliminares²⁷

A la hora de querer publicar datos, será necesario analizar una serie de aspectos propios de cada organización, dado que la realidad de una puede llegar a ser absolutamente diferente a las demás. Asimismo, los datos que manejan las distintas instituciones públicas pueden tener diferentes niveles de complejidad, utilidad y sensibilidad pública dependiendo del tamaño, alcance y área en la que dichos datos son albergados.

La *Sunlight Foundation*²⁸ (radicada en Washington, D.C.) ha creado un documento con el objetivo de presentar una amplia visión sobre el tipo de desafíos a los que la creación de políticas de datos abiertos pueden enfrentarse. Este documento sugiere una guía para resolver algunas interrogantes tales como: ¿Qué datos deben ser públicos?, ¿Cómo crear datos públicos?, ¿Cómo implementar una política de datos abiertos? Esta guía podrá ser de mucha utilidad para quienes están incursionando en la apertura de datos institucionales.

Por nuestra parte y, como una primera pauta de acción, entregamos algunas recomendaciones, las cuales no necesariamente deben ir en el orden expuesto, sino que también pueden haber tareas que se realicen en paralelo:

1. Articular una declaración institucional a favor de un gobierno abierto por parte de la presidencia tan pronto como sea posible, que debe ser parte de la definición de objetivos y la estrategia que debe seguirse en este tema (Carlos de la Fuente, CTIC, 2012). En particular, se

²⁷ “Datos abiertos: Un nuevo desafío para los gobiernos de la región”; Serie de Gestión Pública de la CEPAL N° 74. Marzo 2012.

²⁸ <http://sunlightfoundation.com/opendataguidelines/es/>.

espera que esta declaración esté respaldada por una ley de reutilización de la información del sector público.

2. Establecer una medición de diagnóstico inicial del nivel de madurez de las instituciones respecto a los datos abiertos, para que sirva de línea base en la medición periódica de los esperados progresos y avances, y así facilitar la toma de las decisiones correctivas y oportunas que sean necesarias.
3. Disponer de una organización apropiada para la construcción de datos abiertos que no necesariamente debe ser igual a la existente, para el manejo de las actividades tradicionales de gobierno electrónico.
4. Contratar y generar un plan de capacitación para disponer de profesionales idóneos para esta nueva tarea.
5. Elaborar un estudio de mercado para identificar los datos más pertinentes y prioritarios que la ciudadanía en general está requiriendo. Disponer de una plataforma de interoperabilidad entre las diferentes agencias.
6. Desarrollar una política de datos abiertos que incluya la adopción de formatos abiertos, estándares para datos y metadatos que faciliten su posterior reutilización.
7. Construcción de un sitio web oficial de apertura de datos que incorpore los resultados del estudio anterior y que exhiba las mejores prácticas internacionales en la materia.
8. Establecer un plan de acción para estimular el consumo de datos entre las empresas infomediarias.
Generar alianzas y convenios con sectores interesados de la sociedad civil y el sector privado.

E. Abriendo los datos

Las instituciones de la administración pública deben proporcionar sus datos de forma accesible para permitir su uso y reutilización por parte de los ciudadanos, de las propias instituciones públicas y de las empresas privadas. El uso de estos datos por parte de la sociedad genera usos creativos y servicios que las instituciones del Estado no tienen capacidad ni obligación de proporcionar, incrementado colectivamente el bien común.

Es por esta razón que se debe tener una hoja de ruta que les entregue a las instituciones públicas ciertas pautas sobre cómo preparar la entrega de los datos públicos en formatos digitales, de manera que cada actor utilice procedimientos comunes que permita la entrega de datos normalizados, estandarizados y homogéneos. A continuación, entregamos la ruta o camino a seguir que sirva de guía a cualquier institución que desee iniciar la apertura de sus datos públicos.

1. Reorganizar los procesos internos de la entidad pública

Cada institución se debe hacer cargo de aspectos relevantes en el manejo de los datos, tales como la integridad, veracidad y autenticidad de estos. Asimismo, el organismo debe asignar responsables del proceso de liberación de los datos y entregar las atribuciones necesarias para el acceso y manipulación de estos.

En este sentido, la entidad pública responsable de la página principal de datos abiertos debiera definir una estructura interna para dar soporte, definir los diferentes roles, como validador, propietario, revisor de la calidad, el publicador de los datos, etc. Además deberá fijar plazos de publicación y frecuencia de actualización. Finalmente, es importante señalar que la apertura de datos públicos es una medida muy ambiciosa para cualquier entidad pública, que supone un gran reto organizativo y, en muchas ocasiones, una completa redefinición de la estructura y forma de trabajar de la entidad pública para ofrecer al ciudadano la información pública más útil, organizada y actualizada posible.

2. Identificar y seleccionar los datos

Este proceso es crítico para los siguientes, pues si no se hace una adecuada selección de los datos que se van a “liberar”, el propósito final que es la reutilización de los datos se verá seriamente afectada. Un método interesante para la selección de la información más relevante es practicar una encuesta a los usuarios finales de la información. Por ejemplo, Colombia hizo este trabajo y los temas más relevantes fueron: Educación, Salud, Servicios públicos y Empleo. Lo interesante es que la encuesta pudo desagregar esta información de manera de conocer qué aspectos dentro de cada sector resulta relevante para el ciudadano. En particular, en el sector salud los usuarios identificaron que conocer cuál es el hospital más cercano a su vivienda era lo más relevante.

3. Transformar y validar los datos para que estos sean reutilizables

En general, los datos suelen estar en formato no-textual y tratan sobre diferentes temáticas, como datos médicos, geográficos, meteorológicos, estadísticos, de procedimientos administrativos, turísticos, etc. Dentro del proceso de transformación hacia la reutilización se deben distinguir tres fases: el dato en bruto o primario, los datos transformados y finalmente la aplicación.

La transformación del dato bruto requiere el uso de algunas herramientas tecnológicas para facilitar su manipulación y por sobre todo su conexión con otros datos (*linked data*). Normalmente podemos acceder a los datos a través de las interfaces de aplicaciones APIs y servicios web y a través de acceso directo a bancos de datos. Los formatos pueden ser múltiples, pero deben evitarse los formatos no editables como el pdf. Algunos de los recomendables son los siguientes:

- Formatos abiertos
- Formatos propietarios
- XML, RDF, JSON, WMS
- Planillas: CSV, XLS
- Documentos de texto: TXT, DOC, ODF, OOXML
- Imágenes digitalizadas: TIFF, JPEG
- HTML

4. Catalogar y publicar los datos

Un atributo fundamental de los datos es que estos deben ser encontrados fácilmente, por lo que resulta fundamental disponer de una adecuada categorización de los mismos, así estos datos ya en los formatos estándares, se organizan en “conjunto de datos” o *datasets*.

Un catálogo es la entrada organizada dirigida al usuario de los *datasets* publicados por el organismo, dirigido a facilitar el acceso simple, abierto, y sin restricciones de uso de los datos que posee. Cada organización puede poseer uno propio, que debe estar alineado con el catálogo central, es decir, tener entradas en el catálogo central para cada uno de los *datasets* que posea.

El proceso de catalogación consiste, por tanto, en organizar los datos en una serie de atributos sobre la base de reglas de catalogación para su representación normalizada, facilitándose con ello su posterior búsqueda y recuperación. Una vez catalogados los datos, el siguiente paso es su categorización en carpetas y directorios electrónicos, y luego el proceso de indexación de los datos que consiste en escoger los términos más apropiados (palabras claves) para facilitar su búsqueda.

La publicación de los datos propiamente tal debe estar acompañada de sus correspondientes metadatos, los cuales son una herramienta fundamental para organizar, clasificar, relacionar y razonar. La cantidad y calidad de metadatos asociados a un *dataset* permiten una mejor clasificación y una mejor

búsqueda y recuperación de los datos. Hoy se admite que cualquier catálogo de información pública pueda ser gestionado por movimientos ciudadanos, comisiones para la transparencia, ONGs y otras instituciones (Fundación CTIC dispone de un buscador de dataset internacional)²⁹.

Una forma sencilla de publicar datos abiertos la entrega la *Guía de datos abiertos de Colombia*³⁰. La publicación de datos requiere una preparación previa que tiene como objetivo alistar los datos adecuadamente para que estos puedan ser procesados y reutilizados por terceros. Este alistamiento incluye tres actividades:

1. **Documentación:** La documentación de los datos consiste en definir los metadatos que tendrá cada uno de los conjuntos de los datos o datasets a publicar. Los metadatos son datos que describen los aspectos básicos de un conjunto de datos y son una herramienta fundamental para organizar, clasificar, relacionar y encontrar los datos necesarios. La cantidad y calidad de metadatos asociados a un conjunto de datos, permite una mejor clasificación y una mejor búsqueda y recuperación de los datos. Algunos metadatos generales son los siguientes:
 - a) *Título:* nombre definido para el *dataset*.
 - b) *Descripción:* resumen descriptivo del *dataset*, que especifica el contenido del recurso. Aquí se debe explicar detalladamente el contenido y contexto de la información publicada. Además, se debe explicar lo necesario para entender y leer el contenido del archivo, es decir, la cantidad de columnas que tiene, sus títulos, etc. De esta forma, cualquier usuario se encontrará informado sobre el contenido previo a descargar el archivo del recurso.
 - c) *Institución:* nombre de la institución o entidad responsable de hacer el *dataset* públicamente disponible.
 - d) *Licencia:* información sobre los derechos de uso del *dataset*.
 - e) *Categoría:* clasificación conceptual básica del *dataset* en sistemas de categorías o taxonomías disponibles.
 - f) *Fecha de publicación:* punto de tiempo asociado al evento de publicación del *dataset*.
2. **Estructuración:** Consiste en la preparación del conjunto de datos a publicar en un formato estructurado. Para realizar esta actividad, la entidad debe elegir el formato que considere más adecuado, bajo criterios de menor esfuerzo y costo, pero sin afectar la calidad y accesibilidad de los datos. Los formatos para la publicación de los conjuntos de datos se agrupan en tres tipos:
 - **Formatos propietarios:** Son formatos de archivo que requieren herramientas licenciadas para acceder, visualizar o editar los datos. Este tipo de formatos son por ejemplo .DOC, .XLS o .SHP.
 - **Formatos libres:** Son formatos de archivo que se pueden crear y manipular para cualquier software, libre de restricciones legales y que aumentan el nivel de reutilización de los datos. Este tipo de formatos son por ejemplo .CSV, .TMX, .XML, .ODF, JSON.
3. **Carga de datos:** El cargue de datos se realiza a través de su publicación en una plataforma que permita la organización y fácil acceso por parte de quienes van a reutilizar los datos, de manera que se convierta en un sitio de acceso común y que tenga la posibilidad de hacer escalable la información publicada.

5. Cómo publicar datos enlazados (*linked data*)³¹

Una vez que las administraciones han decidido que quieren publicar sus datos de forma abierta y semántica, surge la pregunta de qué estrategia seguir entre las distintas opciones disponibles. Si la cantidad de datos a publicar es pequeña y no se espera que crezca significativamente, la opción más práctica puede ser generarlos mediante un recurso o fichero estático. Un ejemplo típico de esta estrategia

²⁹ <http://datos.fundacionctic.org/sandbox/catalog/faceted/>.

³⁰ <https://www.datos.gov.co/>.

³¹ El desafío del gobierno abierto en la hora de la igualdad; CEPAL 2010 (Carlos de la fuente).

son los recursos FOAF,³² que muchas veces se encuentran en los sitios web. Sin embargo, cuando se maneja un volumen de recursos elevado, no es útil mantener una serie de ficheros descriptores estáticos, sino que la forma de publicación más utilizada y adecuada es generar documentos RDF de forma dinámica cuando llega una petición para una URI concreta. Otra forma de realizar las descripciones puede ser obtenerlas a partir de documentos ya existentes. RDFa³³ es un estándar del W3C que permite incluir el RDF dentro de las propias páginas web. Después, gracias a la especificación GRDDL³⁴, sería posible extraer la información semántica de esos documentos utilizando transformaciones XSL³⁵.

El W3C ha creado también la especificación SPARQL³⁶, que define un lenguaje de consultas para RDF. Cuando un servidor recibe una petición para la URI de un recurso concreto, esta petición es transformada en una consulta SPARQL sobre los datos de ese recurso, que son devueltos al cliente serializados en formato RDF/XML³⁷.

F. Plataformas para publicar datos abiertos

Una vez se han definido adecuadamente las descripciones de los recursos, hay que decidir dónde ubicarlos para su publicación. Si el volumen de recursos semánticos a manejar es alto, la mejor opción pudiera ser recurrir a plataformas especializadas para así garantizar la escalabilidad³⁸. En la actualidad ya existen plataformas que ofrecen este tipo de servicios, como por ejemplo JUNAR y SOCRATA, que son sistemas propietarios, y CKAN que corresponde a una plataforma de libre uso (*open source*).

Si por el contrario, se opta por publicar y mantener los datos en el propio servidor, se dispone de otras opciones, que en muchos casos son tecnologías open source; dos posibles estrategias diferentes a seguir en este caso serían almacenar los datos en un formato nativo RDF o bien generarlos dinámicamente en base a otros formatos.

Existen muchas herramientas que pueden ayudar en ese proceso, como por ejemplo:

- Virtuoso: que es un completo servidor con soporte para almacenar modelos RDF y publicación mediante protocolo SPARQL.
- D2R: una utilidad que mapea y publica de forma semántica los datos de bases de datos relacionales existentes.
- Pubby: herramienta que genera y gestiona las URI de los recursos cuando ya se dispone de un punto SPARQL con datos publicados.

G. Cómo medir los resultados de iniciativas de datos abiertos³⁹

Se partirá de la base de que la metodología debe considerar al menos los tres aspectos, considerando que el valor público se manifiesta de manera diferente según si su origen es una ganancia en transparencia, en un mejor servicio o en la solución de problemas a través de un proyecto innovativo de colaboración.

El valor público en general focaliza su atención en el interés colectivo de diversos *stakeholders* (involucrados), por lo que no es fácil trasladar las clásicas dimensiones para evaluar los programas públicos como son la eficiencia, la eficacia, la calidad y la economía. Debemos, por tanto, encontrar un método análogo para el tratamiento del valor público. Hay que recordar que el

³² The Friend of a Friend (FOAF) project: <http://www.foaf-project.org/>.

³³ RDFa Primer: <http://www.w3.org/TR/xhtml-rdfa-primer/>.

³⁴ Gleaning Resource Descriptions from Dialects of Languages (GRDDL): <http://www.w3.org/TR/grddl/>.

³⁵ XSL Transformations (XSLT) <http://www.w3.org/TR/xslt>.

³⁶ SPARQL Query Language for RDF : <http://www.w3.org/TR/rdf-sparql-query/>.

³⁷ RDF/XML Syntax Specification (Revised): <http://www.w3.org/TR/rdf-syntax-grammar/>.

³⁸ El desafío del gobierno abierto en la hora de la igualdad; CEPAL 2010 (Carlos de la fuente).

³⁹ Datos abiertos: Un nuevo desafío para los gobiernos de la región"; Serie de Gestión Pública de la CEPAL N° 74. Marzo 2012.

valor público se producirá necesariamente como consecuencia de la compleja relación entre las agencias estatales y los múltiples *stakeholders*.

De acuerdo a Harrison et al⁴⁰ el valor público puede ser descrito en término de 6 dimensiones que intentan capturar el rango de posibles resultados de la acción del gobierno:

- *Financiero*: Impacto actual o futuro de ingresos, valor de activos, pasivos o cualquier otro aspecto relacionado con la riqueza y el riesgo.
- *Político*: Impacto en una persona o un grupo de influencia o partidos políticos como producto de la acción del gobierno o su política.
- *Social*: Impacto en las relaciones con la comunidad o familias, en la movilidad social, estatus o identidad.
- *Estratégico*: Impacto en personas o grupos económicos relevantes en sus objetivos y recursos para la innovación o el planeamiento.
- *Ideológico*: Impacto en las creencias, en la moral o en los compromisos éticos y en el alineamiento de las acciones de gobierno en sus resultados de la política social por las nuevas posiciones morales o éticas.
- *Legitimidad y Respeto*: Impacto en la visión de los personeros de gobierno en el cuidado de valores en términos de creación de confianza, integridad y legitimidad de las instituciones públicas.

Adicionalmente, este modelo incorpora un conjunto de generadores de valor que consisten en:

- *Eficiencia*: Obtener mayores resultados con los mismos recursos u obtener los mismos resultados con un consumo menor de recursos.
- *Efectividad*: Incrementar la calidad de los resultados deseados.
- *Mejoramiento intrínseco*: Cambia el ambiente y las circunstancias a los *stakeholder* de una manera que es considerada por ellos como un valor.
- *Transparencia*: Acceso a información sobre las acciones de los personeros de gobierno o la operación de los programas que incremente la rendición de cuentas o la influencia sobre el gobierno.
- *Participación*: La frecuencia e intensidad del involucramiento directo en la toma de decisiones en la operación de programas o en la selección de acciones de la autoridad.
- *Colaboración*: Duración de actividades en las cuales más de un conjunto de *stakeholders* comparte responsabilidades o autoridad en las decisiones de operación, política u otras acciones del gobierno.

En esta metodología, los principios o componentes del gobierno abierto que son la transparencia, la participación y la colaboración son vistos como estrategias que los gobiernos adoptan para lograr ciertos objetivos y la oportunidad para agregar valor público. Así, una mayor información, participación o acciones de colaboración puede facilitar mejores decisiones que a su vez permitirán a los diferentes *stakeholders* capturar valor en las distintas dimensiones financieras, sociales, estratégicas, etc. En consecuencia, la calidad en la selección y diseño de las iniciativas de gobierno abierto se vería fortalecida si hay un claro entendimiento a quien sirve una particular iniciativa o programa y especificando cuáles son los valores públicos asociados en términos de las 6 dimensiones ya descritas. Esta parece ser una receta interesante que los gobiernos debieran procurar tener en cuenta a la hora de planificar estas iniciativas.

⁴⁰ “Open Government and E-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective”.

Según estos autores, esta metodología parece ser más útil que focalizarse en las clásicas métricas como el número de datasets generados, número de bajadas, oportunidades de participación, número de discusiones en chats, etc. Lo que las agencias debieran hacer es evaluar las iniciativas de cara a los stakeholders y de ahí derivar los valores públicos que resultan asociados a los intereses de estos mismos. De esta manera una iniciativa de gobierno abierto logrará sus objetivos cuando los stakeholders extraigan un significativo valor de las acciones del gobierno en los ámbitos de transparencia, participación y colaboración. Con ello el gobierno ganará fundamentalmente una mejor imagen de accesible, con capacidad de respuesta, confiable y en definitiva más abierto (Harrison et al).

A continuación, se presenta un cuadro de la Fundación CTIC que contiene algunos indicadores de una iniciativa de datos abiertos que pueden ser complementarios a esta metodología, los cuales deben ser diseñados para medir los cambios que son atribuibles a su puesta en marcha. La monitorización abordará variables y resultados previamente especificados y medidos de forma cuantitativa.

Cuadro 6
Indicadores de referencia para iniciativas de datos abiertos

Categoría	Indicadores
Conjuntos de datos disponibles	Nº de conjunto de datos Calidad de los datos Nivel de uso (descargas o peticiones) Nº de aplicaciones que utilizan cada conjunto de datos
Aplicaciones disponibles	Nº de aplicaciones disponibles Nº de solicitudes de información Ratio conjunto de datos/aplicaciones
Organización y personal involucrado	Unidades funcionales que abren datos Unidades funcionales que consumen datos Personal involucrado en la apertura y consumo de datos Nº de sitios internos con presencia de conjunto de datos
Empresas TIC desarrolladoras de aplicaciones	Nº de empresas (en relación con apps existentes) Tipos de modelo de negocio Colaboraciones y trabajo conjunto
Empresas infomediarias y otras organizaciones	Nº de empresas (en relación con apps existentes) Tipos de modelo de negocio Colaboraciones y trabajo conjunto
Demanda social percibida	Solicitudes de apertura de datos y <i>feedback</i> Apariciones en medios de comunicación Presencia Web

Fuente: Fundación CTIC.

V. Panorama regional y la hoja de ruta en la región: avances en los planes de acción de los países de América Latina y el Caribe

Sobre la base de que actualmente se dispone de información sobre **15 planes de acción** de un universo de 16 países adscritos a la AGA en la región, la suma de los compromisos allí planteados alcanza la significativa cifra de un total de **319 iniciativas**. Por ello y considerando la clasificación de base que sustenta el modelo que promueve la AGA para formular los planes de acción nacionales, se presenta una matriz preliminar de análisis en cuyo desglose muestra la distribución de los compromisos para cada país de la región según adscripción a alguno de los 5 desafíos y/o ejes estratégicos de la alianza (véase el cuadro 7).

Cuadro 7
Desafíos de gobierno abierto: desglose de compromisos de los planes de acción nacionales

País / N° de compromisos en el plan de acción	Desafíos/Ejes Estratégicos de la Alianza para el Gobierno Abierto				
	Mejoramiento de los servicios públicos	Incremento de la integridad pública	Gestión más efectiva de los recursos públicos	Creación de comunidades más seguras	Incremento de la responsabilidad corporativa
Argentina (44- 3er Plan)	7	31	5	1	--
Brasil (16- 3er Plan)	6	4	3	1	2
Chile (19- 3er Plan)	7	6	4	1	1
Colombia (19- 2do Plan)	2	10	4	3	--
Costa Rica (18- 2do Plan)	9	6	1	2	--
El Salvador (16- 3er Plan)	3	4	6	2	1

Cuadro 7 (Conclusión)

País / N° de compromisos en el plan de acción	Desafíos/Ejes Estratégicos de la Alianza para el Gobierno Abierto				
	Mejoramiento de los servicios públicos	Incremento de la integridad pública	Gestión más efectiva de los recursos públicos	Creación de comunidades más seguras	Incremento de la responsabilidad corporativa
Guatemala (22- 3er Plan)	8	6	8	--	--
Honduras (13- 3er Plan)	5	4	2	2	--
México (7- 3er Plan)	1	2	4	--	--
Panamá (19- 2do Plan)	2	9	3	2	3
Paraguay (10- 3er Plan)	5	3	1	--	1
Perú (17- 2do Plan)	6	5	5	--	1
República Dominicana (11- 3er Plan)	3	3	5	--	--
Trinidad y Tobago (13- 1er Plan)	10	1	--	--	2
Uruguay (75- 3er Plan)	11	12	41	--	11
Total (319)	85	106	92	14	22
Porcentaje del total (aproximado)	27	33	29	4	7

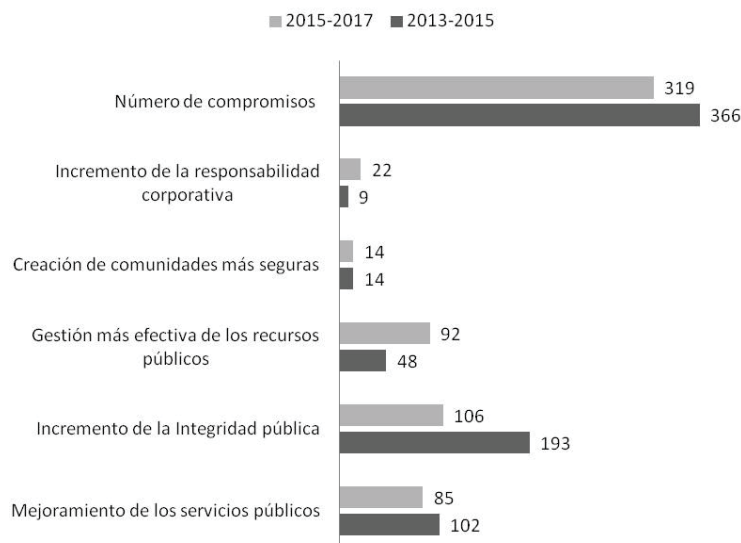
Fuente: Elaboración propia.

* Nota: Para los casos de El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, y Uruguay las diversas iniciativas se agruparon bajo el criterio de la correspondencia/aproximación a alguno de los cinco desafíos de la AGA. Esto se debe a que los compromisos originales no venían clasificados de ese modo en sus planes de acción. La descripción se dirigía más a la suscripción de los principios que orientan a la AGA (transparencia, participación, rendición de cuentas e innovación y uso intensivo de las tecnologías) como en los casos de Guatemala, El Salvador y Perú; o según los Objetivos de Desarrollo Sostenible como México y Uruguay. Este cuadro se encuentra actualizado a Agosto 2017 incorporando el 3er plan de acción de Argentina aprobado a finales de Julio 2017.

Este primer acercamiento da cuenta de la heterogeneidad, tanto en los focos como en la cantidad de compromisos, que pueden observarse en los planes de acción en la región (véase el cuadro 7). Ello además refleja, de manera preliminar, las áreas de interés que para cada país han sido más relevantes al momento de formular sus planes y la apuesta inicial que sustenta los esfuerzos por promover el ideario del gobierno abierto como estrategia nacional en cada caso. Complementariamente, a partir de este desglose es posible obtener una visión panorámica de carácter agregado acerca de los ejes que son prioritarios en la agenda regional de gobierno abierto (Naser y Ramírez-Alujas, 2014). A continuación, destacamos el número de compromisos que tiene cada eje estratégico:

- Los compromisos que se asocian al incremento de la integridad pública llevan la delantera con 106 compromisos.
- Aquellos vinculados a la gestión más efectiva de los recursos públicos ocupan un segundo lugar con 92 compromisos.
- El ámbito de mejoras en los servicios públicos ocupa la tercera posición con 85 compromisos.
- Los desafíos vinculados al incremento de la rendición de cuentas y responsabilidad corporativa agrupan un conjunto total de 22 compromisos; y finalmente.
- Existen 14 compromisos formalmente establecidos en materia de crear comunidades más seguras.

Gráfico 1
Desafíos de gobierno abierto y compromisos en la región comparados
(Número de compromisos agregados por eje de la AGA)



Fuente: Elaboración propia. Actualizado a Agosto 2017.

Como se puede observar en el gráfico 1, si comparamos el análisis de los planes vigentes en 2013-2015 con los del período 2015-2017, vemos una baja en el número de compromisos efectuados por los países. Esto no debe interpretarse como una disminución del interés de los miembros de la AGA para con el gobierno abierto. Ciertamente es que, la Alianza recomienda que los planes tengan aproximadamente 15 compromisos, por lo que al haber 15 planes, el número promedio debería de ser de 225 compromisos, lo cual da cuenta que no todos los países han afinado lo suficiente su proceso de creación de planes. Sin embargo, hay que rescatar que el número de compromisos ha venido en disminución desde la primera generación de planes, lo cual es una muestra de que los países han comenzado a aprender de experiencias pasadas, logrando progresivamente plantearse compromisos ambiciosos pero a la vez realizables en un período de dos años y al mismo tiempo compromisos de carácter más integral.

De todas maneras, el análisis precedente es puramente teórico y basado en la data a disposición en los planes que se encuentran aún en período de aplicación. Para evaluar el grado de éxito de cada plan deberá hacerse otra evaluación que pueda arrojar luz sobre que compromisos pudieron ser finalmente cumplidos.

Ranking agregado de compromisos en materia de gobierno abierto en la región

Para efectos de poder visualizar las dimensiones y alcances de los compromisos en términos agregados en la región, se clasificaron y agruparon las 290 iniciativas que existían a Junio 2017 (cuando aún el 3er plan de Argentina se encontraba en proceso de aprobación) que componen los 15 planes de acción oficialmente presentados en el marco de la AGA, en acuerdo a los ejes temáticos que comúnmente se han utilizado para analizar el avance en materia de gobierno abierto⁴¹. Es así, como en el siguiente gráfico podemos acceder a

⁴¹ Para efectos del análisis, clasificación y síntesis de resultados, se han considerado los compromisos plasmados en los planes de acción originales oficialmente presentados y formalizados (respetando la clasificación propuesta en ellos) por los países de la región frente a la AGA (y disponibles para descarga en su sitio Web).

una visión actualizada sobre las prioridades que han sido definidas para consolidar políticas de gobierno abierto en los países de América Latina y el Caribe (véase el gráfico 2).

Gráfico 2
Principales compromisos en la agenda regional de gobierno abierto



Fuente: Elaboración propia. Información actualizada a Junio 2017. En el caso de Argentina se tomó en consideración su 2do plan de acción para la confección de este gráfico.

Al observar estos resultados y las tendencias que allí se identifican, surgen algunas vías de análisis que no solo permiten tomar el pulso de las prioridades en la agenda regional en la materia, sino que además pueden contribuir a generar una visión crítica sobre los contrastes en el avance en este tipo de políticas a futuro (y que serán presentadas en la sección siguiente con mayor detalle).

Uno de los ítems más relevantes, resultaron ser las iniciativas de **participación ciudadana** (52 en total). Los compromisos van desde la aprobación de reformas legales (iniciativa ciudadana de ley, plebiscitos comunales, estatutos de participación) hasta la creación de contraloría sociales y mecanismos de evaluación conjunta; potenciar las capacidades de los ciudadanos en la comprensión, monitoreo, evaluación y vigilancia de la autoridad y servicios públicos; fortalecer los espacios de concertación y fiscalización; y promover herramientas para facilitar espacios de participación ciudadana (para la construcción de normativas o por medios digitales).

Es relevante el hecho de que las iniciativas ligadas al **acceso a información pública** sean prioridad para los países miembros de la AGA en la región, y como podemos observarlo ha ocupado un lugar sumamente prioritario con 44 compromisos en total. Entre las más destacadas se encuentran: Proyectos de ley sobre acceso a la información pública; creación de Portales de Transparencia o el mejoramiento de los existentes; proyectos de modificación y/o fortalecimiento de la normativa vigente y perfeccionamiento de los mecanismos de acceso; herramientas de transparencia sectorial o focalizada; publicación de información socialmente útil; transparencia presupuestaria y acceso a información sobre finanzas públicas; sensibilización, capacitación y apoyo técnico (generación de capacidades para los funcionarios y ciudadanos); entre otras. Ello puede ser objeto de nuevas modalidades de trabajo en relación con involucrar de manera más sustantiva a los órganos garantes en aquellos países donde existe dicha institucionalidad (los casos de Chile y México por ejemplo) y promover la creación de estas entidades donde no las hay. Ello también es relevante desde el rol que pueden asumir los órganos garantes (y autónomos) del acceso a información pública en los procesos de consulta y participación de actores de la sociedad civil, dadas las

naturales desconfianzas que pueden estar presentes en el diálogo con los gobiernos para formular, dar seguimiento y evaluar los compromisos contenidos en los planes de acción.

Lo anterior también puede facilitar la promoción de la apertura de datos públicos en función de la expansión y garantía del acceso a la información y su potencial reutilización social, haciendo converger la ruta más institucional o normativa con los avances en materia de plataformas y comunidades tecnológicas y uso efectivo de datos para el bien común más allá de las fronteras de lo público⁴² y con foco ciudadano. No obstante lo anterior, un elemento que llama la atención es la ausencia explícita de compromisos más concretos en materia de gestión documental y archivos en el sector público: tan importante como la apertura y disposición de datos abiertos en formatos que permitan su reutilización, lo es el definir políticas concretas en materia de la generación y cuidado de la información documental, su calidad, resguardo y conservación, todo lo que finalmente tiene un poderoso impacto en la confiabilidad y sustentabilidad de los sistemas de gestión de la información con las que el sector público opera en el quehacer cotidiano.

En materia de **integridad y rendición de cuentas**, encontramos variadas iniciativas vinculadas a promover el cambio cultural desde la idea de gobierno abierto al interior de las instituciones públicas y hacia las autoridades y funcionarios públicos (41 compromisos). Entre ellas se destacan el perfeccionamiento de los mecanismos de declaración de patrimonio, prevención de conflictos de interés y normas sobre ética pública (códigos de conducta); nuevos mecanismos de denuncia y sanciones; proyectos de ley y nuevos marcos de regulación en materia de partidos políticos, financiamiento y lobby; reformas en la figura del Defensor del Pueblo hasta sistemas de control interno, evaluación y rendición de cuentas a la ciudadanía.

En la categoría **transparencia** se destacan variados proyectos (40 iniciativas), entre ellos: mecanismos de medición y monitoreo (índices de transparencia) y sistemas de evaluación institucional; publicación de catálogos sobre proyectos públicos prioritarios; apertura presupuestaria; y certificación y premios en materia de transparencia.

Uno de los tópicos más destacados en el contexto internacional es lo relativo a iniciativas sobre **datos abiertos**. Dicha aproximación ha tenido un fuerte eco en la región: En concreto, se destacan 38 compromisos, donde la tendencia es la puesta en marcha de portales, catálogos, políticas y/o estándares para la publicación de datos abiertos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, República Dominicana y Uruguay) y la implementación de diversas actividades de promoción, sensibilización y uso de dichos datos (concursos de datos públicos y reutilización de la información pública).

En lo que respecta al ámbito de **mejoramiento de la gestión de servicios públicos y uso eficiente de los recursos**, se agrupan diversas iniciativas que pueden ser clasificadas bajo un enfoque que apunta a incrementar capacidades institucionales al interior del sector público y propender a cambios sustantivos en el modelo de gestión y en la provisión y entrega de bienes y servicios (22 compromisos). Iniciativas que mejoran la calidad de los servicios (preferentemente en los sectores de educación y salud); mejoras en la atención al ciudadano y cartas de servicios/compromisos; simplificación de trámites y procedimientos administrativos; mejoramiento en mecanismos de gasto público, administración financiera, compras y contrataciones públicas; y perfeccionamiento de los sistemas de servicio civil son parte de la tipología de acciones que se presentan en este ámbito.

El **gobierno electrónico** con 11 compromisos va de la mano con que un buen número de iniciativas están ligadas al ámbito del mejoramiento de los servicios públicos, y ello es consistente con los esfuerzos que se han venido desplegando por orientar la mirada hacia una perspectiva más “ciudadano-céntrica” que, sobre la base del uso intensivo de las tecnologías, permita responder de

⁴² En esta línea, Global Integrity apunta a un tema clave al plantear que: “[...] El interés de que la tecnología permita resolver problemas complejos no debiera eclipsar la necesidad de reformas fundamentales, aunque políticamente difíciles. Eventualmente, todas las soluciones tecnológicas se mueven dentro de los límites impuestos por los contextos institucionales, legales, políticos y socio-culturales en los cuales se circunscriben. Por lo tanto, debe estimularse la ejecución de reformas de fondo para aliviar los límites estructurales que prevalecen en contextos nacionales particulares. Al hacerlo se puede expandir la frontera para que los datos abiertos y las tecnologías relacionadas puedan maximizar su potencial [...]” (Global Integrity, 2012).

manera más integral, oportuna y adecuada a las demandas por cobertura y calidad de las prestaciones que otorga el Estado a las personas. No obstante lo anterior, es relevante el hecho de que un porcentaje mayor de iniciativas (a las que tradicionalmente pueden clasificarse bajo la etiqueta de gobierno electrónico) en los planes de acción se relacionan directamente con el uso de tecnologías y plataformas digitales (sobre todo aquellas relacionadas con la apertura de datos públicos, procesos de consulta digital para promover la participación ciudadana, entre otras).

Finalmente, en el ámbito de **combate a la corrupción** se agrupan 9 compromisos explícitos dentro de los que se destacan: políticas y planes; mecanismos para garantizar el cumplimiento de estándares internacionales en la materia, difusión de información, investigación y sanciones; observatorios, entre otros.

En la categoría de **Otros**, se han agrupado sobre todo aquellas iniciativas relacionadas al medioambiente y sanidad, políticas de género, comunidades indígenas y aquellas tendientes a lograr comunidades más seguras. Muchas de los compromisos que caen en esta categoría están íntimamente relacionadas con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Visto así, se observa con claridad que la **agenda regional apuesta por los ejes de participación ciudadana, acceso a información pública, e integridad y rendición de cuentas** como ámbitos preferentes y prioritarios en la concreción de la estrategia de gobierno abierto.

A. El gobierno abierto al servicio de los ODS

La implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible marca el inicio del reto para implementar de manera efectiva los 17 ambiciosos objetivos que buscan terminar con la pobreza extrema, luchar contra la injusticia y la desigualdad, y erradicar los efectos negativos del cambio climático para todas las personas en todos los países. Será a través de la promoción de sociedades más igualitarias, abiertas y pacíficas que la comunidad global dará un paso para asegurar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En ese sentido, la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) proporciona una plataforma ideal para ayudar a los países a avanzar en la implementación efectiva de los ODS a través de la adopción de planes de acción nacionales. Los gobiernos y la sociedad civil se comprometen a innovar en la participación pública, la libertad de información, la transparencia fiscal y de recursos extractivos, en la prestación de servicios públicos, y los datos abiertos.

¿Cómo se alinea la Agenda 2030 a la AGA? La Agenda 2030 aborda muchas facetas de la gobernanza para el desarrollo sostenible, que van desde la prestación universal de los servicios básicos, la igualdad de género y el estado de derecho, hasta la paz, la seguridad, y la toma de decisiones participativa. La Agenda 2030 y la AGA refuerzan mensajes similares que dan mayor visibilidad al papel de la transparencia, la participación ciudadana, las instituciones públicas responsables, y la innovación tecnológica, como facilitadores del desarrollo sostenible para que prosperen sociedades justas y pacíficas.

Por lo tanto, la AGA se convierte en un vehículo para que los países avancen en la implementación de los ODS en tres maneras:

1. Directamente, mediante el establecimiento de metas y objetivos centrados específicamente en la apertura, haciendo eco al objetivo 16, que busca promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas para todos a través de instituciones que rindan cuentas.

2. Indirectamente, al reconocer que los principios de gobierno abierto son fundamentales para el logro de una gama mucho más amplia de objetivos de desarrollo sostenible, al vincular la apertura a la gobernanza para la mejora de las vidas de los vulnerables y pobres del mundo.

3. Al proporcionar herramientas para diseñar mecanismos responsables y transparentes que darán seguimiento y revisión a la implementación de los ODS.

Específicamente, los principios del gobierno abierto y datos abiertos se abordan directamente en las metas del objetivo 16, en particular en las metas 16.5, 16.6, 16.7 y 16.10 las que se refieren a “Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas”; “Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes en todos los niveles”; “Garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles” y “Garantizar el acceso público a la información”, respectivamente.

La Agenda es un plan global muy ambicioso, razón por la cual sólo podrá cumplirse si los gobiernos, los individuos, la sociedad civil y las organizaciones multilaterales se asocian y trabajan juntos para no dejar a nadie detrás. Con el fin de alcanzar nuestros objetivos globales tenemos que hacer uso de plataformas como la Alianza para el Gobierno Abierto que empoderen a los ciudadanos a través de la promoción de la apertura, la transparencia y la prosperidad. En definitiva, fortalecer la complementariedad entre los elementos de gobernanza y gobierno abierto que engloban estas dos Agendas será central para la exitosa implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

B. Buenas prácticas en los países de la región

Varios países de la región están trabajando fervientemente por cumplir los compromisos estipulados en sus planes de acción de gobierno abierto. Para ello, han decidido involucrar activamente a la ciudadanía a través de consultas públicas, mesas de trabajo, jornadas participativas, etc. Asimismo han hecho notables esfuerzos por avanzar en materia de datos abiertos, lo que ha sido de gran ayuda para la concretización de dichos compromisos.

Chile es uno de los países que podemos tomar de ejemplo. En relación a sus avances legislativos, es destacable la entrada en vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública, la Ley de Probidad y Transparencia, la reforma de los Partidos Políticos, la Ley 20500 de Participación Ciudadana y la Ley de Lobby, que entró en vigencia en agosto de 2015. En relación al gobierno abierto, el Poder Ejecutivo de Chile creó en 2011 la primera versión del portal de Datos abiertos para centralizar todas las iniciativas relativas a transparencia, participación ciudadana y datos abiertos; para mediados de 2016 la nueva versión del portal contaba ya con 2.521 conjuntos de datos, principalmente con temáticas referentes a: gobierno, salud, comunidad y planificación (Naser y Rosales, 2016).

Otro proyecto muy exitoso en materia de datos abiertos es el portal Infolobby, creado por el Consejo para la Transparencia, el que no sólo cumple con la normativa vigente y es de gran aporte a la transparencia del país, sino que cuenta con datos abiertos entrelazados y cumple con las 5 estrellas de Tim Berners-Lee. Por último, cabe destacar el lanzamiento del Modelo de gobierno abierto para el Nivel Municipal, lo cual es un gran paso pues busca descentralizar la implementación de los compromisos del Tercer Plan de Acción de gobierno abierto para acortar las brechas existentes entre el proyecto y la realidad en el terreno (Open Government Partnership, 2016).

México es uno de los miembros fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto y como tal siempre ha sido modelo y se ha mantenido a la vanguardia en Latinoamérica y el Caribe. En el ámbito de la política de datos, México es uno de los pocos países que cuenta con una “Guía de Implementación de Datos abiertos”, la que otorga orientaciones claras sobre cómo lograr la apertura de datos. Otro aspecto a destacar es que México ha estado trabajando en la construcción de un instrumento de medición de gobierno abierto que se basa en dos dimensiones: transparencia y participación, que se miden a su vez en dos perspectivas: la del gobierno y la de la ciudadanía. Aunque el índice y la metodología para construirlo se hicieron pensando en el caso mexicano, se trata de un instrumento que se puede replicar y adaptar a otros contextos, ya sea para observar con mayor detalle la evolución de la apertura gubernamental en un conjunto de oficinas públicas de un gobierno determinado, o para comparar entre gobiernos de distintas jurisdicciones o países.

Asimismo es menester remarcar que México es uno de los países de la región que ha demostrado estar más comprometido con los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el 2030. Ejemplos de esto son la plataforma piloto que realizó para dar seguimiento a los objetivos y la plataforma de datos abiertos

para el Cambio Climático. Un punto también a destacar es que México ha sido pionero en orientar su último plan de acción en torno a los ODS. Es así como decidió dejar de lado los ejes tradicionales de la Alianza para organizar su tercer plan de acción de gobierno abierto en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenibles. Países como Brasil, El Salvador y Paraguay tampoco han querido estar fuera de la Agenda 2030, es por ello que decidieron relacionar sus compromisos del tercer plan de acción con algunos de los ODS.

Uruguay es otro de los países que ha mostrado un gran compromiso con el gobierno abierto. Uno de los aspectos a resaltar es que desde su primer plan de acción ha conformado un grupo de trabajo que incluyó no solo a los representantes del gobierno, sino también a la sociedad civil y a la academia. Hay que destacar que el gobierno de Uruguay es uno de los pocos países que ha establecido alianzas con las universidades para promover los datos abiertos. La ciudad de Montevideo en Uruguay fue la sede del último Encuentro Regional de las Américas de la Alianza para el Gobierno Abierto, reunión que contó con la presencia de más de 500 participantes, y que en línea con los principios de la OGP de cooperación y participación, los temas de la reunión fueron sugeridos por los participantes, reflejando los intereses y prioridades de la comunidad regional de gobierno abierto.

Finalmente, parece pertinente resaltar los avances que han tenido Argentina y Costa Rica en materia de transparencia y acceso a la información. Los miembros de la Red Federal de Acceso a la Información Pública de Argentina celebraron en septiembre de 2016 la aprobación del proyecto de ley de Acceso a la Información Pública en el Congreso Nacional. Hace más de quince años que Argentina intentaba sin éxito tener una ley que regule el derecho humano de acceso a la información. La ley de Acceso a la Información Pública era una deuda pendiente con la democracia, que relegaba a Argentina a los últimos lugares en cualquier medición internacional de transparencia de la política y de la administración pública y del cumplimiento de compromisos internacionales sobre Derechos Humanos. Por su parte Costa Rica aprobó en mayo de 2017 dos decretos ejecutivos sobre transparencia, acceso a la información y datos abiertos.

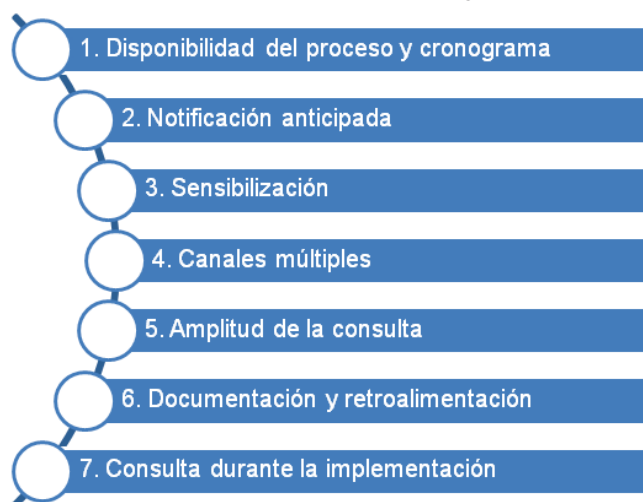
VI. Reflexiones y recomendaciones

Como hemos comentado, el involucramiento, participación y compromiso de la sociedad en el proceso de formulación, implementación y evaluación de los planes de acción nacionales de gobierno abierto son una piedra angular para la AGA. Ello está en el corazón de la iniciativa y es un espacio esencial para fortalecer la relación entre los ciudadanos y el gobierno. Recientemente, el Equipo de Coordinación de Sociedad Civil de la Alianza para el Gobierno Abierto ha presentado una serie de recomendaciones genéricas para apoyar los procesos de participación en lo que respecta a la formulación de los planes de acción, a partir de considerar los “Lineamientos para la Consulta Pública de Compromisos Nacionales” publicados en los artículos de gobierno de la AGA, basado en buenas prácticas y experiencias existentes en la materialización de dichas orientaciones (véase el diagrama 7).

En el documento de recomendaciones se plantea que: “[...] *Alentamos a los gobiernos a seguir estos pasos para asegurar una consulta efectiva: planear las consultas al inicio del proceso de desarrollo de esta política y publicar un plan de la consulta que explique por qué el gobierno está realizando la misma y cómo se tomarán en cuenta las opiniones de los actores interesados. Exhortamos a hacer un esfuerzo para involucrar a un grupo diverso de actores interesados en las consultas, incluyendo a grupos a los cuales es difícil llegar, y organizar las consultas de manera que sean convenientes y accesibles para las personas interesadas. Además, es importante analizar los insumos recibidos durante las consultas, evaluar si las respuestas fueron representativas y proveer retroalimentación a los participantes en la consulta de manera que se explique cómo se tomaron las decisiones y cuáles serán los próximos pasos. Finalmente, se recomienda tomar acciones basadas en los hallazgos de la consulta para mejorar políticas y programas y después evaluar el proceso de consulta para optimizar procesos futuros. A lo largo de la consulta es ideal comunicarse clara y directamente con el público, enfocándose en el uso de un lenguaje sin tecnicismos que sea fácil de entender por la ciudadanía [...]*”.

Considerando lo anterior y la experiencia acumulada y aprendizajes alcanzados en el terreno de la formulación e implementación de planes de acción de gobierno abierto, entregamos a continuación un breve reseña sobre estas 7 claves a tener en cuenta en el proceso de co-creación de los planes⁴³:

Diagrama 7
Las siete claves en la cocreación, participación y consulta pública



Fuente: Adaptado de Equipo de Coordinación de Sociedad Civil OGP (2014).

1. Disponibilidad del proceso y cronograma: Los países deberán publicar detalles del cronograma y proceso de consulta (en línea como mínimo) antes de la consulta.

Idealmente, los detalles del proceso de consulta y cronograma deberían incluir:
Información clara sobre el punto de contacto para la AGA en el gobierno.

Un propósito claramente definido del proceso de consulta.

En qué parte del ciclo de la AGA se encuentra el país (por ejemplo, si se trata del primer o segundo plan de acción).

Información sobre el alcance de la consulta y la metodología que será utilizada, así como las expectativas sobre lo que ocurrirá después de que se cierre formalmente la consulta. Cronograma de las reuniones, que incluyan objetivos, resultados esperados e información logística (por ejemplo: ubicación, formato para recibir insumos, detalles de contacto).

Lista de participantes invitados directamente (provenientes de gobierno, sociedad civil y otros actores interesados).

Información sobre quién puede participar y cómo.

Temas pre-definidos que serán abordados durante el proceso de consulta, en caso de que se siga una aproximación temática (por ejemplo: datos abiertos, industrias extractivas, transparencia presupuestaria).

Roles y responsabilidades en el proceso para los participantes de gobierno, sociedad civil y otros sectores.

Materiales que serán preparados/discutidos por los participantes antes de que comience el proceso de consulta.

2. Notificación anticipada: Consultar al público con suficiente anticipación para asegurar accesibilidad y oportunidades para que se involucren los ciudadanos.

Para dar a conocer de manera efectiva el proceso de consulta es importante utilizar canales múltiples y hacer la convocatoria al menos cuatro semanas antes de que la consulta comience. Esto puede incluir:

⁴³ Esta sección contiene una transcripción adaptada del documento “Recomendaciones para un Diálogo Nacional en OGP” (20 de enero de 2014), elaborado por el Equipo de Coordinación de Sociedad Civil de AGA. En él se plantea que las organizaciones de la sociedad civil pueden utilizar estos lineamientos para formular peticiones antes del inicio de la consulta. Los gobiernos pueden utilizar estos lineamientos para diseñar su proceso de consulta – idealmente junto con la sociedad civil. El Mecanismo Independiente de Evaluación (IRM) utiliza los siete lineamientos contenidos en los Artículos de Gobierno para evaluar el cumplimiento de los países participantes en lo que respecta a los requerimientos de OGP. Para consulta directa del documento: <http://www.scribd.com/doc/201073028/Recomendaciones-para-un-Dialogo-Nacional-en-OGP-CSC-enero-2014>.

Publicar un documento en el portal de la dependencia responsable, el cual explique el proceso de consulta y cómo la dependencia responderá a los insumos recibidos.

Establecer una fecha límite para la recepción de respuestas, canales alternativos para participar y el lenguaje en el que se prefiere recibir las respuestas.

Establecer la fecha en la que se publicará un resumen de las respuestas.

Explicar claramente a quién se debe contactar si los participantes tienen comentarios o quejas respecto al proceso de consulta.

Hacer referencia a toda la información sobre antecedentes en gobierno abierto. Un buen punto de partida es discutir abiertamente con la sociedad civil el trabajo preliminar que se ha llevado a cabo en el tema y compartir las expectativas e ideas que se tienen para los compromisos de la AGA.

3. Sensibilización: Llevar a cabo tareas de sensibilización para aumentar la participación del público durante la consulta.

Más allá de comunicar la información básica, los países deben tomar en cuenta lo siguiente para realizar tareas de sensibilización más amplias:

Tomar medidas para aumentar el conocimiento sobre la AGA y sobre el ejercicio de consulta enfocándose a un grupo diverso de actores que podrían estar interesados, incluidas audiencias más allá de la capital.

Presentar información de una manera que pueda ser accesible y útil para los actores interesados en la materia; la documentación relevante deberá ser publicada en línea para aumentar la accesibilidad y oportunidades de reutilización.

Organizar talleres preliminares para aumentar el conocimiento sobre gobierno abierto y compartir información básica de la AGA para garantizar un piso mínimo durante las discusiones de la consulta.

Crear un portal nacional para la AGA (ya sea como gobierno o en alianza con la sociedad civil) que contenga la información básica sobre la Alianza, sobre el proceso nacional y documentos claves (por ejemplo: plan de acción, reportes de evaluación). Esta información debe ser de fácil acceso y comprensión, y deberá estar disponible en los idiomas nacionales. Por ejemplo, [Indonesia](#), [Irlanda](#), [México](#) y el [Reino Unido](#) tienen portales dedicados al proceso nacional de la AGA construidos por el gobierno, la sociedad civil o ambos actores. O el caso de Chile, donde existe un [portal nacional de gobierno abierto](#) y, en paralelo, otro sitio de referencia directa a la [AGA](#).

Organizar actividades de socialización para dar a conocer la participación del gobierno en la AGA. Esto puede incluir trabajar con colegas en los medios de comunicación para diseminar entrevistas o sesiones de preguntas y respuestas con funcionarios públicos; uso activo de redes sociales; organizar webinars u otra forma de discusión en línea; organizar conferencias de prensa para difundir los compromisos y responsabilidades del país dentro de la AGA.

4. Canales múltiples: Consultar a través de varios mecanismos—tanto en línea como presenciales—para asegurar la accesibilidad y las oportunidades para que el público participe.

Hay muchas herramientas en línea que los países pueden utilizar para pedir insumos del público. Es importante cerciorarse de que la plataforma en línea sea fácil de utilizar, encontrar y que sea clara respecto a cómo el gobierno recibirá los insumos y responderá a ellos. Una consulta a fondo puede ser combinada con encuestas y mecanismos de voto en línea.

En paralelo al mecanismo en línea—para fortalecerlo—es recomendable tener reuniones presenciales para discutir propuestas y priorizarlas (por ejemplo: grupos de trabajo temáticos). Por ejemplo, en Ghana, el Comité Directivo Nacional organizó tres reuniones presenciales en zonas rurales.

Los países deberán asegurarse de que estas actividades lleguen a un grupo diverso de actores interesados fuera de la capital.

Agendar suficiente tiempo para recibir respuestas. Las mejores prácticas internacionales recomiendan, que por ejemplo, si la consulta se realiza durante un período de vacaciones, se añada tiempo adicional al proceso.

5. Amplitud de la consulta: Consultar ampliamente a la comunidad nacional, incluidos el sector privado y la sociedad civil, para allegarse de una diversa gama de insumos.

Para que los gobiernos puedan allegarse de una gama diversa de insumos recomendamos:

Consultar a la sociedad civil. La AGA no tiene una definición específica de lo que es la sociedad civil. Sin embargo, dependerá del contexto nacional cómo se define la sociedad civil y quiénes son los actores interesados. Cabe subrayar que el énfasis deberá estar en la consulta amplia con la comunidad nacional y el estar abierto a recibir insumos (no solicitados). Además, se deberá ser tan transparente como sea posible en este proceso.

Pregunte a los expertos locales sobre sugerencias de organizaciones a las cuales consultar. Estas instituciones pueden incluir a organizaciones que se dediquen a transparencia y rendición de cuentas, pero también otras que trabajen temas específicos, por ejemplo, aquellas que se dedican a temas de salud o relacionados al medio ambiente.

Identifique y mapee las organizaciones con experiencia en el tema y mantenga una base de datos actualizada. Los actores clave pueden incluir instituciones de investigación; asociaciones empresariales y profesionales; organizaciones basadas en la fe; órganos de control; comisiones de información y derechos humanos; movimientos sociales; medios de comunicación; etcétera.

Las consultas deberán incluir a personas que representen una variedad de dependencias y departamentos gubernamentales.

Donde sea apropiado, contacte a la comunidad de donantes y cooperación internacional en su país para discutir cómo pueden apoyar el proceso nacional de la AGA. Es importante recalcar que la AGA tiene alianzas formales con el Banco Mundial, la OCDE, el BID y el PNUD. Estos organismos multilaterales pueden ser contactados para asistencia ya sea, directamente a través de sus oficinas nacionales, o vía la Unidad de Apoyo de la AGA.

6. Documentación y retroalimentación: Los países deberán publicar en línea un resumen de la consulta y de todos los insumos recibidos por escrito.

La retroalimentación activa y oportuna a los actores interesados mejora la transparencia y la rendición de cuentas referente al desarrollo de los planes de acción. Además, ayuda a conectar los insumos con el resultado final. Las siguientes sugerencias se refieren a esta etapa:

Lleve un registro de todas las sugerencias realizadas. De ser posible incluya todas ellas en: el portal de la dependencia responsable; el portal nacional de la AGA y/o como un anexo al plan de acción nacional. Como mínimo publique un análisis de la sustancia de las contribuciones y un resumen de los puntos de vista expresados en estos canales.

Idealmente publique todos los insumos y agrúpelos por área/tema. Además, explique por qué fueron o no incluidos en el plan de acción.

Procure que la retroalimentación sea oportuna y esté disponible después de que termine el proceso de consulta.

Publique un resumen que contenga los siguientes pasos a seguir en el proceso nacional de la AGA.

Invite a los participantes a enviar comentarios y sugerencias referentes al proceso de consulta y cómo mejorarlo.

Incluya estos insumos en el reporte de evaluación sobre la consulta. Este reporte podría contener detalles o información estadística sobre los participantes (por ejemplo: número de participantes, tipo, distribución geográfica). Este reporte deberá ser fácilmente accesible.

7. Consulta durante la implementación: Los países deberán identificar un foro que les permita sostener consultas multi-actor durante la implementación de la AGA – este puede ser un espacio nuevo o ya existente.

La experiencia demuestra que el contar con una plataforma para el diálogo permanente es un factor importante para construir una verdadera alianza basada en la confianza y la comprensión mutua, el intercambio de experiencias y monitoreo del proceso. A la fecha hay una diversidad de plataformas dentro de los países participantes en la AGA. Algunos de los principios a tomarse en cuenta son los siguientes:

Incluya una variedad de actores dentro del gobierno, la sociedad civil y otros sectores, y trate de mantener un balance entre los diferentes grupos involucrados.

Llegue a un acuerdo sobre roles, responsabilidades y frecuencia de reuniones.

El diálogo permanente ayuda al proceso nacional y son necesarios capacidades/recursos suficientes para llevar a cabo y coordinar este proceso.

La sociedad civil deberá elegir a sus propios representantes – éstos no deberían ser seleccionados por el gobierno.

Por otro lado, en diversos espacios de trabajo colectivo promovidos por la Unidad de Apoyo de la AGA, se han compartido experiencias y aprendizajes de los procesos llevados a cabo a la fecha en muchos de los países de la región en lo relativo al diseño e implementación de sus planes de acción. En tal sentido, conviene destacar algunos consejos que hemos podido extraer de este espacio de aprendizaje⁴⁴:

Sobre los contenidos del plan de acción

Desde la AGA se plantea que un buen plan de acción, en términos de estructura de los compromisos que en él se incorporan, es aquel que se construye sobre la base de:

Ambición	Los compromisos deben impulsar la actividad gubernamental más allá de lo que ya se ha hecho (realizaciones pasadas), del statu quo o de incrementar iniciativas que ya se venían realizando Se relaciona con el impacto potencial que tendrá el compromiso en su ámbito o contexto de aplicación a partir de identificar y explicar con claridad el problema del que se hace cargo
Responsabilidad (y cumplimiento)	Los compromisos deben reflejar las preocupaciones y prioridades públicas de acuerdo al contexto nacional en el que se formulen... Y deben garantizar los medios disponibles para ser cumplidos de manera sustantiva, articulada y eficaz
Relevancia	El plan debe incorporar de manera explícita los principios de gobierno abierto como pilares de base para formular e implementar los compromisos. En tal sentido, los compromisos vinculados al uso de tecnología, innovación digital o gobierno electrónico deben fortalecer, promover y consolidar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana

Sobre la duración

- El plan cubre un periodo de 2 años (promedio).
- Los compromisos contenidos en los planes de acción pueden tener una duración variable.
- Es necesario que cada compromiso tenga una meta preliminar anual y una meta final al cerrar el periodo de vigencia (en relación con la posibilidad de medir y monitorear resultados intermedios verificables e impacto final de las medidas adoptadas).
- En relación a la necesidad de transformar las políticas de gobierno abierto en “políticas de

Sobre estructura y extensión del plan de acción

- Se recomiendan documentos breves, acotados y escritos en un lenguaje sencillo, de entre 8 a 12 páginas.
- Minimizar el uso de tecnicismos.
- Redacción en el idioma oficial del país (más una versión traducida al inglés).
- Se sugiere operar desde la premisa de la “calidad por sobre la cantidad”.
- Calidad en ambición e implementación.
- Es recomendable el que exista un número de compromisos o iniciativas ambiciosas (entre 5 a 15)
- Media cuartilla por compromiso es suficiente como descripción inicial.

⁴⁴ Esta sección ha sido elaborada sobre la base de los contenidos tratados en diversos Webinars organizados por la Unidad de Apoyo de la AGA a principios de 2014 (en específico: “Co-creación de Plan de Acción y Consultas en el marco de AGA” del 23 de enero de 2014 y “Preparando Planes de Acción más robustos” del 20 de febrero de 2014). Algunos contenidos se han adaptado a partir de las presentaciones realizadas en dichos espacios de trabajo.

Sobre la redacción de los compromisos y los principios *SMART*

En relación a lo que se comentaba en una de las secciones anteriores, la AGA recomienda que los compromisos se ajusten a los principios *SMART*, esto es:

Compromisos e Specificos	Describe precisamente el problema que está tratando de resolver Describe las actividades que se realizarán Describe los resultados esperados
Compromisos M edibles	Divididos en hitos claros y medibles Incluyen indicadores que permiten verificar el cumplimiento de los compromisos y las mejoras generadas
Compromisos A sequibles	Especifica claramente la(s) agencia(s)/organismo(s) responsable(s) de la implementación Especifica organismos de apoyo o coordinación Especifica qué otros actores participarán en el cumplimiento del compromiso (sociedad civil, organismos multilaterales, sector privado, etc.)
Compromisos R elevantes	Cada compromiso deberá establecer claramente la relación con al menos uno de los principios de gobierno abierto: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y tecnología e innovación
Compromisos O porTunos	Establece claramente la fecha en que se completará, así como los plazos para la realización de los hitos en el proceso de implementarlo

Corolario

Para cerrar, es relevante que para lograr consolidar un modelo de estrategia integral de gobierno abierto se pueda pensar y actuar más allá del horizonte nacional y proyectar esfuerzos hacia los niveles regionales y locales de gobierno. En última instancia, las semillas del gobierno abierto pueden encontrar un terreno fértil en los niveles subnacionales de gobierno, donde más se requiere de servicios públicos de calidad y oportunos, donde la transparencia y apertura pueden hacer una gran diferencia en los resultados e impacto de la gestión pública, y donde se pueden construir genuinos y sustentables espacios de participación ciudadana y deliberación pública frente a las principales necesidades en el territorio (de hecho, en muchos países miembros de la AGA en el mundo, el espacio de desarrollo natural de las estrategias de gobierno abierto parten por los municipios o gobiernos regionales)⁴⁵.

Por otro lado, queremos insistir en que el proceso de construcción e implementación de los planes de acción son fundamentales para una estrategia que pretenda lograr los objetivos y el impacto deseado al promover políticas de gobierno abierto. En tal sentido y reiterando el mensaje central presente en este documento, sobre la forma y el fondo tanto del proceso como de los resultados de los compromisos de gobierno abierto, nos parece relevante tener en consideración que se trata de un enfoque donde la participación ciudadana y el compromiso conjunto de los actores es el pivote central para cumplir con el anhelo de contar con mejores gobiernos y calidad de los servicios públicos. Para ello es vital, siempre, considerar al menos los siguientes cuatro pasos para promover y cristalizar la participación y compromiso ciudadano:

1. Definición del Propósito (¿Por qué?)
2. Observar y definir el Contexto (¿Dónde?)
3. Identificar y contar con los Principales Actores/Personas/Organizaciones (¿Quiénes?), y
4. Definir con claridad el Proceso / Estructura (¿Cómo?)

⁴⁵ Por ejemplo, la charla TED de Jennifer Pahlka de Code for America, “Programar un mejor gobierno”, relata experiencias concretas en la aplicación de los principios del gobierno abierto y el uso de tecnología de manera preferente en el espacio estatal/local. Para mayor detalle ver: <http://www.ted.com/talks/view/lang/es/id/1381>.

Finalmente, el principal desafío de los países que comienzan a incorporar el enfoque de gobierno abierto e implementar iniciativas y compromisos concretos en la región es, principalmente, transitar desde la formulación y ejecución de planes de acción nacionales o estrategias específicas en los ámbitos de referencia (transparencia y apertura, participación, colaboración y rendición de cuentas) a consolidar políticas de Estado (más allá de los gobiernos de turno y el ciclo político) que le den continuidad, sustentabilidad, proyección y obtención de resultados e impacto en el mediano y largo plazo. Lograr configurar una infraestructura institucional de base que sostenga los esfuerzos en estos ámbitos de acción es un elemento central y sustantivo para alcanzar los objetivos propuestos, y es garantía del valor y oportunidad que, bajo las premisas y principios del gobierno abierto, tienen nuestros países en avanzar hacia sociedades con mayor bienestar, calidad de vida de sus habitantes, mejor democracia y logro del bien común por, para y a través de su gente.

Bibliografía

- Access Info Europe and the Open Knowledge Foundation (2011), “Beyond Access: Open Government Data & the Right to (Re)use Public Information”.
- Bárcena Ibarra, A. (2015), Discurso en Ceremonia de Inauguración de la III Conferencia Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe, Centro Cultural Gabriela Mistral, Santiago de Chile, 9 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/discursos/iii-conferencia-regional-de-datos-abiertos-para-america-latina-y-el-caribe>
- CEPAL (2012), “Datos abiertos: Un nuevo desafío para los gobiernos de la región”, Serie de Gestión Pública, N° 74, Marzo.
- _____ (2012), “El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad” (2012), Documento de Proyecto ILPES-@LIS2, Febrero.
- Dawes S (2010), “Stewardship and usefulness: Policy principles for information-based transparency”, Government Information Quarterly, N° 27, pp. 377-383.
- Dawes, S. S. y Helbig, N., “Information Strategies for Open Government: Challenges and Prospects for Deriving Public Value from Government Transparency”.
- Elena, S., Aquilino, N., Pichón Riviére, A. (2014), “Emerging Impacts in Open Data in the Judiciary Branches in Argentina, Chile and Uruguay”, CIPPEC, Buenos Aires. Disponible en: <http://bit.ly/2v1Yr7T>
- Fundación Ciudadano Inteligente (2011), “OPEN DATA: Luces para el Congreso Nacional”. Disponible en http://votainteligente.cl/index.php?option=com_contentview=category&layout=blog&id=42&Itemid=27
- Government of Canada, Open Government Website: <http://www.open.gc.ca>
- Government of USA, Chief Information Officers Council Website: <http://www.cio.gov>
- Government of USA, Office of E-Government & Information Technology Website: <http://www.whitehouse.gov/omb/egov>
- Harrison, T., Guerrero, S., Burke, G. B., Cook, M., Cresswell, A., Helbig, N., Hrdinová, J., Pardo, T., “Open Government and E-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective”.
- Institucional del Estado (ICS), Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible para descarga en: <http://bit.ly/1m2Poxd>

- Kaufman, E.; Oszlak, O. (2014), “Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional”, Organización de Estados Americanos. Disponible en: <https://redinpaee.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>
- Madrid, L. (2008), “The Economic Impact of Interoperability”.
- Mayo, E. y Steinberg, T. (2007), “The Power of Information: An Independent Review”, June.
- McDermott, P (2010), “Building open government”, Government Information Quarterly, N° 27, pp. 401-413.
- MEPSIR, "Measuring European Public Sector Information Resources". Disponible en: http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/mepsir/index_en.htm
- Naser, A. y Ramírez-Alujas, Á. (2014), “Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región”, Serie Manuales – CEPAL, No.81. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11362/36665>.
- ONTSI (2010), “Open Government, 10 ideas para hacer tu Ayuntamiento Abierto”, Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León.
- Open Government Partnership, Transparency & Accountability Initiative (2013), “Open Government Guide”. Disponible en: <http://www.opengovguide.com/>.
- Open Government Partnership (2012), “Open Government Partnership Orientation Packet”, Support Unit, Washington DC.
- Oszlak, O. (2013), “Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”. Trabajo presentado en el panel “Gobierno Abierto en Iberoamérica: promesas y realizaciones”, XVIII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo. Disponible en: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20abierto.pdf>
- Ramírez-Alujas, Á., Hofmann, A. y Bojórquez, J. - Coordinadores (2013), “La Promesa del Gobierno Abierto”, ITAIP e InfoDF, México. Descarga: <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/lpga.pdf>.
- Ramírez-Alujas, Á. y Dassen N. (2014), “Vientos de cambio: El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe”, Nota Técnica #IDB-TM-629, División de Capacidad.
- Ramírez-Alujas, Á. y Dassen N. (2012), “Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe”, en “Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe”, Nicolás Dassen y Juan Cruz Veyra (Editores), Banco Inter-Americano de Desarrollo, pp. 41:71. Disponible para descarga en: <http://bit.ly/SWYnBR>.
- Ramírez-Alujas, Á. (2012), “Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?”, en *Revista Más Poder Local*, N° 12, Especial Redes Sociales y Gobernanza, pp. 14-22. Disponible en: <http://www.maspoderlocal.es/files/articulos/92-F50524f44921347571524-articulo-1.pdf>
- _____ (2011), “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”, en *Revista Enfoques*, Volumen IX, N°15, Diciembre. Disponible en: http://www.politicaygobierno.cl/wp-content/uploads/2011/12/Enfoques15_5_Ramirez-Alujas.pdf.
- _____ (2010), “Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea...”, en *Revista Buen Gobierno*, Número 9, semestral, Julio – Diciembre. Disponible en: <http://bit.ly/OqJzUu>.
- Reggy, L. (2011), “Open Data Availability across Europe: The Case of EU Structural Funds”, European Journal of e-Practice, N° 12, March/April. Disponible en: www.epracticejournal.eu
- ROOTER, “Reutilización de información pública y privada en España”.
- Robinson, D., Harlan Y. y otros autores (2010), “Enabling Innovation for Civic Engagement in Open Government: Collaboration, Transparency and Participation in Practice”.
- World Wide Web Foundation and CTIC (2011), “Open Government Data, Feasibility Study in Chile”.
- Servicio Buscador de Leyes de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.leychile.cl/Consulta>
- Tauberer, J., “Open Data is Civic Capital: Best practices for Open Government data”. Disponible en: <http://razor.occams.info>
- World Bank Institute (2012). <http://wbi.worldbank.org/wbi/content/supportingopen-governance>
- W3C Publishing Government Data (2009). <http://www.w3.org/TR/gov-data>.
- Villoria, M.(2013), “El Gobierno Abierto como Subsistema de Políticas: Una evaluación desde el institucionalismo discursivo”, en “La Promesa del Gobierno Abierto”, Ramírez Alujas, Álvaro; Andrés Hofmann y José Bojórquez (Coordinadores), ITAIP e InfoDF, México. Tapscott, Don (2010). “Open Government. Collaboration, Transparency and Participation in Practice”. O’Reilly, Sebastopol.

Anexos

Anexo 1

Cumbres de la Alianza para el Gobierno Abierto

Cada dos años, el país que preside la Alianza organiza la Cumbre Global de Gobierno Abierto, la principal reunión de esta iniciativa que convoca a la comunidad de gobierno abierto de todo el mundo. Durante este evento, los representantes de los gobiernos, la academia, la sociedad civil y las organizaciones multilaterales se reúnen con el fin de intercambiar experiencias, mejores prácticas y discutir sobre los principales retos de gobierno abierto. Por ello, la Cumbre presenta una oportunidad para elevar el perfil de los temas de gobierno abierto a nivel internacional y para explorar cómo se vinculan con algunos de los mayores desafíos que enfrenta el mundo. Las cumbres globales son complementadas con Reuniones Regionales donde los miembros de la Alianza se reúnen por bloques: América, Europa, Asia Pacífico y África, buscando maximizar los intercambios por región y alcanzar posturas comunes que faciliten el diálogo en las Cumbres Globales.

Reuniones Regionales de las Américas

Reunión Regional de las Américas de 2014 (San José, Costa Rica)

Para esta reunión, el Comité Organizador decidió dejar de lado el formato de conferencia para aumentar el diálogo horizontal, promover el intercambio de experiencias, e incrementar la solidaridad entre la comunidad. La dinámica resultó exitosa por lo que se implementó en las siguientes Reuniones Regionales y Cumbres Globales.

Durante esta reunión a la que asistieron aproximadamente 200 personas se logró crear una agenda colaborativa dentro de la cual se destaca el compromiso a favorecer el intercambio entre expertos sobre temas de gobierno abierto de las distintas regiones de los países miembros.

Reunión Regional de las Américas 2016 (Montevideo, Uruguay)

Con aproximadamente 500 participantes de 17 países, representados por los gobiernos, la sociedad civil, los medios de comunicación y el sector privado. El tópico principal de debate versó sobre las formas en que el gobierno abierto puede ser aprovechado para abordar los temas más urgentes de la región.

En línea con los principios de la OGP de cooperación y participación, los temas de la reunión fueron sugeridos por los participantes, reflejando los intereses y prioridades de la comunidad regional de gobierno abierto.

De los 17 países que asistieron, 14 se encuentran desarrollando nuevos compromisos, por lo que Alonso Cerdan del Equipo de Apoyo Gubernamental e Intercambio de la Unidad de Soporte de OGP, remarcó que “las reuniones regionales presentan una excelente oportunidad para que los campeones del gobierno abierto, tanto dentro de la sociedad civil como del ámbito gubernamental, pujen por compromisos verdaderamente transformadores que apunten a los desafíos claves de la región como la corrupción, los derechos humanos y la seguridad

Cumbres Globales de la Alianza para el Gobierno Abierto

Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto 2013 (Londres, Reino Unido)

La Cumbre Global de octubre de 2013 contó con la presencia de más de 1000 delegados provenientes de alrededor de 60 países. A dos años de que la Alianza se formara, la Cumbre de Londres fue una buena oportunidad para el movimiento del gobierno abierto para consolidarse y mostrar sobre qué estaba trabajando y sobre qué no, y para inspirar a los participantes a volver a casa equipados con las herramientas necesarias para perseguir una agenda aun más ambiciosa.

Cada gobierno que participó en la Cumbre tuvo que anunciar un nuevo y ambicioso compromiso en materia de gobierno abierto que luego se integrarían a cada uno de sus planes de acción.

Los cinco temas claves sobre los que se trabajó fueron: Datos Abiertos, Integridad Gubernamental, Transparencia Fiscal, el Fortalecimiento de la Ciudadanía, y Transparencia Ambiental.

Evento de Alto Nivel 2014 (Nueva York, Estados Unidos)

En septiembre de 2014 hubo un Evento de Alto Nivel de la Open Government Partnership organizado por el vicepresidente de OGP en nombre del Comité Directivo. El evento tomó lugar en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York y se centró en temática: “Ciudadanía Activa, Gobierno Receptivo”.

Durante el encuentro se presentaron los Premios Open Government 2014 que honran a iniciativas ciudadanas de todo el mundo.

Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto 2015 (Ciudad de México, México)

En Octubre de 2015 se realizó una Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership - OGP) en la ciudad de México, México. Entre otras ideas innovadoras, destacó la de utilizar el marco de OGP en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el acuerdo de iniciar un proyecto piloto para la implementación del gobierno abierto en el ámbito subnacional. A pesar de que en muchos países que participan en OGP existen problemas respecto a restricción de espacios para sociedad civil y retos a la libertad de prensa, el evento reunió a más de 2000 participantes que reafirmaron su compromiso con la capacidad del modelo de gobierno abierto para fomentar la transparencia, rendición de cuentas y la confianza en el gobierno.

Los ocho países fundadores de OGP: Brasil, Estados Unidos, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica y el Reino Unido presentaron en la Cumbre sus reportes de avances. Al comentar respecto a la ambición y cumplimiento de los compromisos, Joseph Foti, Director del Mecanismo de Reporte Independiente (IRM por sus siglas en inglés) de OGP, comentó: “Los reportes del IRM de los países fundadores muestran grandes diferencias. Algunos están a la vanguardia de la participación pública y la divulgación de información, mientras que otros demuestran una necesidad de redoblar esfuerzos para incorporar la opinión de los ciudadanos.”

A lo largo de la Cumbre los participantes discutieron formas para adaptar el modelo de OGP a los gobiernos subnacionales. Hay mucho empuje detrás de este esfuerzo y el Comité Directivo anunció un programa piloto para trabajar muy de cerca con un pequeño grupo de gobiernos locales. Una discusión plenaria al final del primer día reunió a líderes políticos de la Ciudad de México, Tirana, Pretoria, París y Washington D.C. Pauline Veron, Alcaldesa Adjunta de París, habló sobre la importancia de involucrar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisión y sobre el desarrollo del presupuesto participativo más ambicioso de la historia.

Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto 2016 (París, Francia)

La cuarta Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) se llevó a cabo en París en diciembre de 2016. Este evento multilateral reunió a doce jefes de Estado, cientos de organizaciones de la sociedad civil y 4000 delegados de 140 países para el diseño colectivo del futuro de la democracia. Durante la Cumbre, actores de gobierno abierto de todo el mundo compartieron su visión y proyectos a lo largo de 300 eventos.

La Cumbre fue exitosa en muchos sentidos. Los altos niveles de representación institucional y política, la participación de un público amplio y la atención de los medios demuestran que la Cumbre contribuyó a colocar al gobierno abierto en la agenda internacional. El evento demostró que la vida pública participativa y colaborativa es esencial desde el nivel local hasta el nivel global.

El objetivo de las acciones colectivas de la Declaración de París es que los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil unan fuerzas para establecer mecanismos concretos de colaboración e impulsar así al gobierno abierto y establecer reformas a nivel global, nacional y sub-nacional en las tres prioridades políticas de Francia y el World Resources Institute, copresidentes de OGP este año: transparencia, integridad y anticorrupción; desarrollo sustentable y cambio climático y los herramientas digitales comunes y capacidades.

Anexo 2

Planes de acción subnacionales

Durante la cuarta Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto celebrada en 2016 en París, se dio a conocer el Programa Piloto para los Gobiernos Subnacionales Pioneros, el cual constituye un importante esfuerzo realizado con el objetivo de incorporar de manera proactiva a los gobiernos subnacionales en las reformas de mayor apertura gubernamental promovidos por la Alianza. El programa cuenta con la participación de 15 gobiernos subnacionales quienes han formulado planes de acción desde el nivel local, y cuya implementación deberá realizarse durante todo el 2017. En total, se acordaron 70 compromisos agrupados en cuatro grandes temas⁴⁶:

- Participación ciudadana: Movilizando a los ciudadanos para entablar un diálogo sobre las políticas, aportar insumos y monitorear que la dirección conduzca a una gobernanza más responsable, innovadora y efectiva.
- Entrega de servicios: Políticas, sistemas y medidas para mejorar la calidad y eficiencia en la entrega de servicios públicos en sectores como: Educación, Salud, Provisión de Agua y Seguridad.
- Comunidades marginadas: Fomentando la inclusión de la población frecuentemente excluida en el gobierno y en la toma de decisiones
- Tecnología e innovación: Reconociendo la importancia de proporcionar a los ciudadanos un acceso abierto a la tecnología, el rol de aquella en la innovación y la importancia de aumentar la capacidad de los ciudadanos para utilizarla.

Entre las ciudades donde se desarrollará el programa se encuentran: Austin, Bojonegoro, Buenos Aires, Elgeyo Marakwet, Jalisco, Kigoma Ujiji, La Libertad, Madrid, Ontario, Paris, Sao Paulo, Scotland, Sekondi-Takoradi, Seúl y Tiflis.

⁴⁶ Para profundizar en el contenido de los temas y compromisos, y revisar algunas implementaciones de estos últimos, revisar el siguiente reporte sobre los planes de acciones subnacionales, editado en 2017: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_SNAP-Report_2017.pdf.

Abreviaciones

AIP	Acceso a Información Pública
AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
API	Application Programming Interface (Interfaz de programación de aplicaciones)
BID	Banco Inter-Americano de Desarrollo
CTIC	Centro Tecnológico de la Información y la Comunicación
DAI	Derecho de Acceso a Información
FOIA	Freedom of Information Act
LOD	Linked Open Data
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OGP	Open Government Partnership
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organización No Gubernamental
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
RTA	Red de Transparencia y Acceso a la Información
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
URI	Uniform Resource Identifier
W3C	World Wide Web Consortium



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Manuales****Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

81. Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los Gobiernos de la región, (LC/L3802/REV.1, LC/IP/L.333/REV.1), 2017.
80. Principales cambios en las boletas de los censos latinoamericanos de las décadas de 1990, 2000 y 2010, CELADE/CEPAL (LC/L.3734), 2013.
79. Module for the analysis of growth in international commerce (MAGIC plus), René Hernández, Indira Romero (LC/L.3633, LC/IP/L.327), 2013.
78. Capacitación y fortalecimiento institucional para impulsar procesos territoriales en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Héctor Sanín Ángel (LC/L.3525-P), N° de venta: S.11.G.38 (US\$ 15.00), 2012.
77. Elementos conceptuales y aplicaciones de microeconomía para la evaluación de proyectos, Jessica Cuadros, J. Francisco Pacheco, Fernando Cartes y Eduardo Contreras (LC/L.3511, LC/IP/L.317), 2012.
76. Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local, Iván Silva y Carlos Sandoval (LC/3488), 2012.
75. Avance de la Cuenta Satélite de Servicios de Salud en la Región de las Américas, Federico Dorín (LC/L.3456), 2011.
74. Guía para asegurar la calidad de los datos censales, CELADE/CEPAL (LC/L.3431-P), 2011.
73. La capacitación de supervisores y empadronadores en los censos de 2010, CELADE/CEPAL (LC/L.3430), 2011.
72. Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina, CELADE/CEPAL (LC/L.3364-P), 2011.
71. Modelo de análisis del gasto social y primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, Rodrigo Martínez, Amalia Palma, María Paz Collinao y Claudia Robles (LC/L.3350-P), 2011.
70. Guía para la elaboración de un proyecto censal, CELADE/CEPAL (LC/L.3324-P), N° de venta: S.11.II.G.43 (US\$15.00), 2011.
69. Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público, Marianela Armijo (LC/L.3317-P), N° de venta: S.11.G.38 (US\$ 15.00), 2011.
68. Formulación de programas con la metodología de marco lógico (LC/L.3317-P), N° de venta: S.11.II.G.36, (US\$ 15.00), 2011.
67. Censo intercensal de población y vivienda, CELADE/CEPAL (LC/L.3301-P), N° de venta: S.11.II.G.22, (US\$ 15.00), 2011.
66. Manual del usuario del Observatorio de Comercio e Integración de Centroamérica, José Durán Lima, Andrés Yáñez y Mariano Álvarez (LC/L.3289-P), N° de venta: S.11.II.G.11, (US\$ 15.00), 2011.
65. Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe, Rodrigo Martínez, María Paz Collinao (LC/L.3170-P), N° de venta: S.09.II.G.145, (US\$ 15.00), 2010.
64. Meta evaluación en sistemas nacionales de inversión pública, Juan Francisco Pacheco (LC/L.3137-P), N° de venta: S.09.II.G.113 (US\$ 15.00), 2009.

MANUALES

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org