

El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas

Por *Álvaro V. Ramírez-Alujas**

Resumen

El artículo explora y reflexiona sobre el estado del arte en materia de Estado abierto en América Latina a partir de los avances y la experiencia comparada de los países de la región que son miembros activos y participan de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). Si bien se trata de un enfoque nuevo en el mundo, la región lidera el tránsito hacia procesos de apertura institucional que van más allá del Poder Ejecutivo en materia de Parlamento Abierto, Justicia Abierta, Municipios Abiertos, entre otros. En este camino, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD, 2016) ha sido una herramienta fundamental en la promoción de este enfoque, lo cual complementa los esfuerzos desplegados desde otros organismos multilaterales y centros de pensamiento, como CEPAL, OCDE, OEA, GIGAPP, CAF.

Palabras clave

Estado abierto – gobierno abierto – AGA – gobernanza.

Abstract

The article explores and reflects on the state of art in the field of *Open State* in Latin America, based on the advances and comparative experience of the countries of the region that are active members and participate in the Open Government Partnership (OGP). Although it is a new approach in the world, the region is leading the way towards institutional opening processes that go beyond the Executive Power, in terms of Open Parliament, Open Justice, Open Municipalities,

* Profesor de la Universidad de Chile. Cofundador e Investigador Principal del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Director del Diplomado en Innovación Pública y Gobierno Abierto del Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile. Fundador de la Red Chilena de Gobierno Abierto, y actual Presidente y miembro del directorio de la Fundación Multitudes. Correo electrónico: <ramirez.alujas@uchile.cl> o <alvaro.ramirez.alujas@gigapp.org>.

among others. In this way, the Ibero-American Open Government Charter (CLAD, 2016) has been a fundamental tool in the promotion of this approach, which complements the efforts made by other multilateral organizations and think tanks such as ECLAC, OECD, OEA, GIGAPP, CAF.

Key words

Open State – Open Government – OGP – Governance.

Introducción

Podría afirmarse que 2016 marcó el inicio del punto de inflexión en el camino recorrido por el concepto y estrategias de gobierno abierto, desde la creación y lanzamiento de la Alianza para el Gobierno Abierto (en adelante, AGA) en 2011, hacia un mirada mucho más amplia e integral a la que se ha denominado *Estado abierto*, al menos, en el contexto latinoamericano. Ello ha quedado confirmado en el último informe publicado por OCDE a fines de 2016 (OCDE, 2016a), donde se ofrece una mirada comparada de los avances de las políticas de Gobierno abierto a nivel global, y se proponen diversas directrices de futuro, entre ellas y si no la más importante, la propuesta de avanzar hacia la construcción de un Estado abierto (Figura 1).

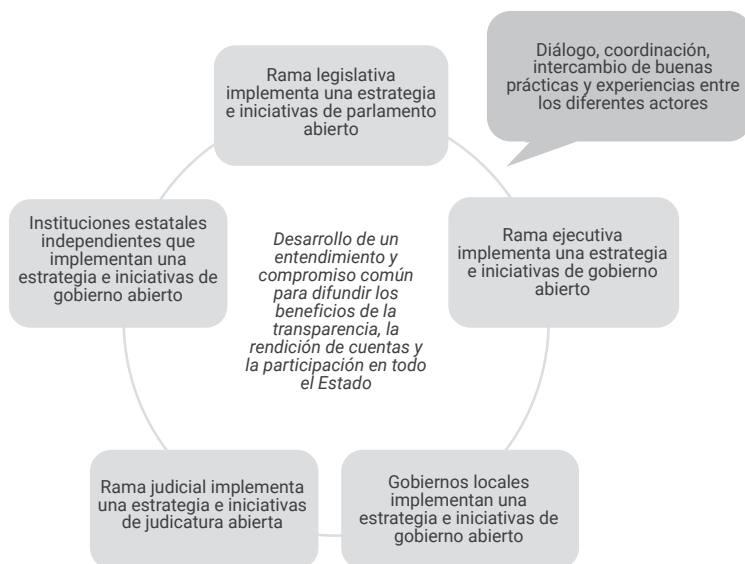
Es bien sabido que el concepto de *gobierno abierto* abarca varios enfoques, definiciones y principios o valores fundamentales, y tiene en cuenta diversos aspectos jurídicos, históricos o culturales de los países de todo el mundo. Aun así, el enorme y creciente despliegue de nuevas iniciativas y acciones hace que, pese a los esfuerzos, cualquier intento por articular alguna noción más comprehensiva, acotada y cohesionada quede sobrepasada rápidamente por un fenómeno cuyas dinámicas y evolución mutan de manera acelerada y, en algunos casos, hasta contradictoria.

Al respecto, en julio de 2016, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2016) elaboró el texto que constituye la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA), aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, organizada en conjunto con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) de Colombia y con

la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). En ella, se da cuenta del resultado de un proceso de diálogo y construcción colectiva, que contó con la participación y activa representación de los 22 países miembro del CLAD y que, como documento de orientación y marco de referencia para fomentar la transformación y modernización del Estado, y la mejora continua de las administraciones públicas de los países de la región, también hace suyo el llamado a avanzar hacia un enfoque de Estado abierto, no sin asociar este despliegue de esfuerzos a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La definición propuesta apela a entender el gobierno abierto como

un conjunto de mecanismos que contribuyen a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrado e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo (CLAD, 2016: 5).

Figura 1. Enfoque de Estado abierto



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2016a: 233)

Considerando esta aproximación, la Carta Iberoamericana esboza la necesidad de incorporar una mirada más amplia que incluya de manera activa y protagónica a los distintos poderes y niveles del Estado en los países iberoamericanos. Esta debe ser, adicionalmente, útil como caja de resonancia y vía preferente para que otros sectores de la sociedad, como organizaciones del ámbito académico —universidades y centros de pensamiento—, de la sociedad civil y del sector privado, puedan acoger, incorporar y poner en práctica los valores y principios propuestos en ella, y transitar de manera efectiva a un enfoque de Estado abierto —o de sociedad abierta— desde el cual poder promover y practicar un nuevo y emergente modelo de apertura institucional de carácter más holístico, transversal e integrado.

El Gobierno abierto no es un fin en sí mismo, sino un medio para fortalecer la democracia, robustecer la institucionalidad pública y promover el mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas. Consecuente con ello, se procurará que los pilares y principios, mecanismos y estrategias que se exponen en esta Carta sean promovidos y potencialmente aplicados más allá de las fronteras del gobierno y la administración pública (Poder Ejecutivo), hacia otros niveles, sectores de la sociedad, y poderes del Estado.

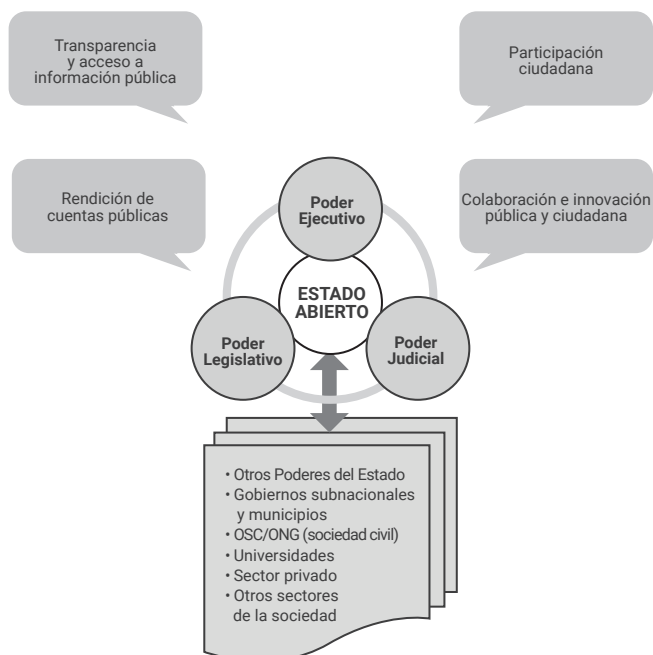
En el marco de un esfuerzo por configurar en clave iberoamericana las bases de lo que llamamos Estado abierto, convencidos de que un trabajo integral, transversal y complementario con todos los poderes del Estado es parte esencial del esfuerzo por mejorar la calidad institucional de nuestros sistemas democráticos, el buen gobierno y un elemento sustantivo de la visión holística sobre mejoramiento de la institucionalidad pública en el amplio sentido que ello supone.

Sobre esta base, los pilares y principios del Gobierno abierto esbozados en esta Carta Iberoamericana deben servir de marco de referencia para orientar su alcance y posibilidades más allá del ámbito del Poder Ejecutivo, previa adaptación correspondiente, favoreciendo y potenciando su incorporación en el Poder Legislativo (Parlamento Abierto), en el Poder Judicial (Justicia Abierta), y en los distintos niveles de gobierno, como son el plano subnacional y local (Municipio Abierto), en vías a configurar una aproximación integral y holística de Estado abierto.

Además, se buscará promover que los programas o políticas de gobierno abierto sean parte de los planes o estrategias nacionales de desarrollo, como un espacio privilegiado de discusión con todos los actores del desarrollo y parte fundamental del esfuerzo por consolidar un Estado al servicio de la ciudadanía y el desarrollo sostenible (CLAD, 2016: 16-19).

Para comprender la aproximación que se plantea en la Carta Iberoamericana, hemos estructurado los componentes y elementos que constituyen el enfoque de *estado abierto* de manera gráfica (Figura 2) a fin de ilustrar su alcance y amplitud, y traer a la mano que ello, además, supone considerar elementos clave: a) la voluntad política y el avance del Gobierno abierto como una política de Estado; b) la transformación cultural y ética pública; c) la apropiación y sensibilización ciudadana; y d) el apoyo multilateral, buenas prácticas y trabajo en red (CLAD, 2016: 19-21).

Figura 2. El enfoque de Estado abierto en Iberoamérica



Fuente: Elaboración propia

En esa línea, y habido reconocimiento de los esfuerzos de algunos países de la región, que, en el marco de su tercera generación de planes de acción nacionales frente a la AGA —de 2016 en adelante—, ya transitaban hacia una mirada de Estado abierto, la Carta Iberoamericana hace suyo el anhelo por promover espacios de apertura más allá del plano gubernamental ligado al Poder Ejecutivo tradicional, como espacio preferente en la formulación de estrategias de la Alianza en el mundo.

Se destacan por la temprana adopción del enfoque de Estado abierto en la región, por mencionar los más emblemáticos, los casos de la Argentina —con 11 compromisos en gobiernos subnacionales y 4 ligados a justicia abierta—, Colombia —1 compromiso en la rama judicial, 1 en la rama legislativa, 2 en órganos de control y 7 a nivel subnacional—, Costa Rica —compromisos en política de justicia abierta en el Poder Judicial, política de parlamento abierto en la Asamblea Legislativa y estrategia de promoción de municipios abiertos—, Paraguay —que incluye compromiso del órgano de control, esfuerzos en materia de parlamento abierto y 9 metas que incluyen a gobiernos municipales y departamentales—, y Uruguay —7 compromisos en gobiernos departamentales—. Por ello, es del todo relevante consignar el debido reconocimiento a la influencia y contribución que supuso la aprobación y adopción de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto en la región en este período, que pudo recoger y proyectar las incipientes iniciativas existentes, trazar una línea de base e inspirar y aportar en el avance y foco en incluir a otras organizaciones, poderes y niveles del Estado en los esfuerzos de apertura institucional a nivel regional (Cuadro 1).

En paralelo, la OCDE, en su intento por dar cuenta y ofrecer un marco de actuación en este dinámico y polisémico fenómeno, propone definir gobierno abierto como «una cultura de gobernanza basada en políticas y prácticas públicas innovadoras y sostenibles inspiradas en los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación que fomentan la democracia y el crecimiento inclusivo» (OCDE, 2016a: 24). Sin embargo, un año más tarde, en diciembre de 2017, ajustó dicha propuesta y desarrolló la Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto en el esfuerzo por acotarlo y disponer de un set de criterios básicos.

Una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas

en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo, y junto a ello sugiere ampliar su alcance, al proponer que el Estado abierto surge cuando los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, las instituciones públicas independientes y todos los niveles de gobierno —reconociendo sus respectivos roles, prerrogativas e independencia general conforme a sus actuales marcos jurídicos e institucionales— colaboran, explotan sinergias y comparten buenas prácticas y lecciones aprendidas entre ellos y con otras partes interesadas para promover transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas, en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo (OECD, 2017).

Cuadro 1. Hacia un Estado abierto en América Latina: primeros pasos

País	Plan de Acción	Fundamentos Estado abierto o compromisos
Argentina	3.º Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina	«Un Estado abierto para el siglo XXI. Desde el Ministerio de Modernización estamos construyendo un Estado del siglo XXI: transparente, innovador, ágil y cercano. Un Estado que esté al servicio de la gente [...] Avanzando en miras de un Estado abierto, este 3.º Plan de Acción Nacional tiene 44 Compromisos de los 3 poderes del Estado Nacional, de los Organismos de Control Nacional y de 11 Provincias, algo inédito para el trabajo en la Alianza para el Gobierno abierto» (p. 6).
Colombia	Colombia, <i>hacia un Estado abierto</i> . Tercer Plan de Acción Nacional 2017-2019	«El objetivo general del tercer plan de acción se orientó a extender los beneficios del Gobierno abierto a las tres Ramas del Poder Público, a los Órganos del Estado, a los Gobiernos Subnacionales ¹⁹ y a la sociedad civil para aportar a la consolidación de la paz, la democracia y la equidad. Junto con ello, se promovió la <i>Declaración de Compromisos por un Estado abierto</i> , firmada el 23 de enero de 2017 por las tres ramas del poder público y liderada por el Presidente de la República» (véase p. 4 y los compromisos en rama judicial en p. 31, rama legislativa en p. 33, órganos de control en 35 y gobiernos subnacionales pp. 41-53).
Costa Rica	Plan de Acción de la Alianza para un Gobierno Abierto. Noviembre 2017 - Noviembre 2019 Costa Rica	«En el caso de los compromisos numerados del 7 al 11, lo cuales son asumidos por: Poder Judicial, Asamblea Legislativa, Tribunal Supremo de Elecciones y Poder Ejecutivo; se registra un proceso de construcción distinto a los presentados en compromisos anteriores. Para estos casos, cada Poder diseñó su compromiso a partir de sus metas y posibilidades, teniendo como marco de referencia la suscripción del <i>Convenio de Estado abierto</i> , firmado en marzo de 2017. Permitiendo una articulación de las instituciones del Estado, de manera que los esfuerzos por materializar cambios en el ejercicio de la transparencia y la participación ciudadana sean en la mayor cantidad posible de instituciones, contribuyendo así a un cambio en la forma de gestión pública y de ejercicio de la ciudadanía» (pp. 9-10).

<p>Paraguay</p>	<p>Plan de Acción 2016-2018</p>	<p>«<i>Hacia un Estado abierto</i>. El Tercer Plan de Acción incluye por primera vez metas de un órgano extra poder, como la Contraloría General de la República. Además, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, acompañados por la Mesa Conjunta de Gobierno abierto, vienen trabajando en paralelo con la sociedad civil para definir su primer Plan de Acción de la Alianza para el Parlamento Abierto 2016-2018. <i>Gobiernos Abiertos Regionales</i>. 9 metas del Plan incluyen a gobiernos municipales y departamentales del país en temas como el diseño participativo de políticas públicas y el acceso a la información pública» (p. 25).</p>
<p>Uruguay</p>	<p>3.er Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Uruguay 2016-2018</p>	<p>«El Tercer Plan de Acción Nacional se enmarca, además, en la proyección de un gobierno descentralizado y de cercanía; y en el apoyo que significan los pilares de Gobierno abierto en diferentes políticas públicas específicas. En este sentido, el diálogo permanente y el trabajo colaborativo constituyen principios y prácticas extensibles a todos los niveles de gobierno y a todas las políticas públicas» (p. 2). «El desafío de aumentar la participación de la cantidad de actores y ámbitos del gobierno. <i>Involucrar a todos los poderes del Estado y a los niveles subnacionales - gobiernos departamentales y locales</i>» (p. 11).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del Tercer Plan de Acción Nacional de la Argentina, Colombia, Costa Rica, Paraguay y Uruguay (2016-2019)

1. Hacia una América Latina abierta: ¿vientos de cambio o cambio de vientos?

Desde su fundación en 2011, la Alianza para el Gobierno Abierto ha crecido a 79 países y 20 miembros locales que trabajan junto con miles de organizaciones de la sociedad civil para mejorar la gobernanza de los asuntos públicos. Cada dos años, cada miembro presenta un plan de acción creado de manera conjunta con la sociedad civil que define y asume compromisos concretos para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la gestión pública, lo que ha significado que, a la fecha, se hayan implementado cerca de cuatro mil compromisos, y, como veremos más adelante, más de un 25 % de ellos corresponde a los países de la región que son miembros de AGA. En la actualidad, 8 países latinoamericanos se encuentran en proceso de implementación del cuarto ciclo de planes de acción nacionales en el marco de AGA (Cuadro 2), cuya suma total de compromisos asciende a 156 iniciativas que debieran concretarse en el período 2018-2020.

Cuadro 2. Países latinoamericanos miembro de AGA en proceso de implementación de su Cuarto Plan de Acción Nacional

País	Número de compromisos
Brasil	11
Chile	12
El Salvador	5
Guatemala	24
Honduras	20
Paraguay	38
República Dominicana	7
Uruguay	39
Número total de compromisos	156

Fuente: Elaboración propia

La agenda de gobierno abierto en la región se ha consolidado como una activa y atractiva plataforma de trabajo conjunto entre Gobierno y sociedad civil; y ello ha servido para apalancar una variada gama de reformas y cambios institucionales que, poco a poco, han permitido mejorar la prestación de servicios públicos, regular de manera más directa los conflictos de interés y combatir la corrupción —reduciendo los espacios de opacidad, desigualdad y abuso de poder—. De esta manera, se promovieron cambios profundos en áreas emergentes y complejas de política pública, tanto en la agenda de los tradicionales espacios sectoriales como son salud, educación, infraestructura, entre otros, como en la adopción de nuevas prácticas, normas y regulaciones para garantizar derechos humanos, en el terreno de género, juventud,

diversidad sexual, pueblos originarios, etc. Todo ello desde articular los principios de la transparencia y acceso a información pública, rendición de cuentas y participación ciudadana como ejes centrales de una nueva forma de gobernar en el siglo XXI (Ramírez-Alujas, 2011 y 2012). A la fecha, en América Latina y el Caribe, se cuenta con 1119 compromisos desplegados en 4 planes de acción para el período comprendido entre 2011 y 2019 (Cuadro 3), y se espera que, a fines de 2019, esa cifra vaya en aumento al sumar los nuevos compromisos que se asumirán en los nuevos planes de acción de Colombia, Costa Rica, México y Panamá, y en el Primer Plan de Acción de Ecuador que se ha integrado a la AGA a fines de 2018.

Cuadro 3. Compromisos y planes de acción nacionales en países latinoamericanos miembro de AGA (2011-2019)

País	Primer Plan de Acción	Segundo Plan de Acción	Tercer Plan de Acción	Cuarto Plan de Acción	Totales
Argentina (*)	19	6	44	15	84
Brasil	32	52	16	11	111
Chile	19	12	19	12	62
Colombia	27	19	26	-	72
Costa Rica	23	18	12	-	53
El Salvador	21	20	14	5	60
Guatemala	3	48	22	24	97
Honduras	20	14	13	20	67
México	55	26	7	-	88
Panamá	5	19	9	-	33
Paraguay	15	9	10	38	72
Perú	47	17	18	-	82
República Dominicana	24	11	11	7	53

Trinidad y Tobago (**)	13	-	-	-	13
Uruguay	18	40	75	39	172
Compromisos Totales	341	311	296	171	1119
<p>(*) El Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto de la Argentina tiene como objetivo consolidar un máximo de 15 compromisos que sean resultado de un proceso de cocreación entre Gobierno y sociedad civil. En agosto de 2019, se llevó a cabo la última fase de consulta pública. Por tanto, los nuevos 15 compromisos del Cuarto Plan de Acción se dan por casi aprobados y están a espera de oficializarse.</p> <p>(**) Trinidad y Tobago está actualmente inactivo en la Alianza, en conformidad con la Política de Respuesta definido por AGA.</p> <p>Nota: A la fecha, la Argentina, Colombia, Costa Rica, México y Panamá se encuentran en pleno proceso de cocreación de su Cuarto Plan de Acción Nacional para el período 2019-2021. Lo mismo sucede con Ecuador, que está finalizando el proceso de cocreación de su Primer Plan de Acción Nacional para la AGA.</p>					

Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles hasta agosto de 2019

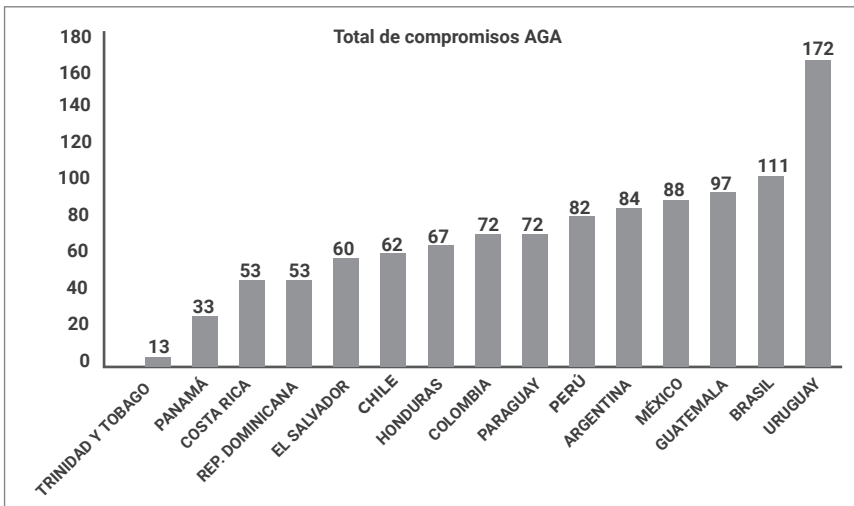
Por otro lado, si observamos el desglose de la totalidad de compromisos asumidos por los países de la región a la fecha, para el período comprendido entre 2011 y 2019, vemos que Uruguay (172), Brasil (111) y Guatemala (97) concentran la mayor cantidad de compromisos en la suma de sus planes de acción nacionales, lo que equivale a un tercio del total de iniciativas en la hoja de ruta regional hasta ahora (Gráfico 1).

Además, se deben considerar los ejes o desafíos estratégicos definidos desde sus orígenes por la Alianza para designar cinco ámbitos dentro de los cuales pueden catalogarse o ubicarse las iniciativas (Figura 3) y su eventual articulación con los valores de transparencia, rendición de cuentas, participación pública y tecnología e innovación. Estos ejes son 1) mejora de los servicios públicos; 2) incremento de la integridad pública; c) gestión más efectiva de los recursos públicos; d) creación de comunidades más seguras; y e) incremento de la responsabilidad corporativa.

Con lo anterior en mente, no deja de sorprender el carácter inercial del foco preferente al que se orienta un relevante número de compromisos en el ciclo de planes de acción nacionales a la fecha —el 77 % de ellos se concentra en solo dos esferas de acción—. Al mirar las cifras (Gráfico 2), se constata que los compromisos relacionados con incrementar la integridad pública superan el 50 % del total —563 compromisos—, y ello expresa la permanente preocupación de los países latinoamericanos por superar brechas normativas y llenar vacíos en diversas esferas de apertura que van desde la aprobación y perfeccionamiento de leyes de acceso a información pública, mejora de los mecanismos de rendición de cuentas

y participación ciudadana, hasta otras ligadas a diseñar, aplicar e implementar nuevas y sofisticadas herramientas, estándares y protocolos ligados al uso intensivo de datos públicos abiertos, apoyo al impulso de sistemas integrados de compras y contrataciones públicas, transparencia fiscal y presupuesto abierto, regulación del cabildeo o *lobby*, entre muchas otras. Evidentemente, todos se asocian a la idea de construir institucionalidad para la apertura como condición de base y pilares que faciliten un camino donde las plataformas, tecnología cívica y otras innovaciones públicas o ciudadanas encuentren su espacio, puedan desarrollarse y ser de utilidad y de mayor alcance para los organismos públicos y la ciudadanía, y al mismo tiempo, una vía preferente que permita mejorar la calidad de vida de las personas y contribuir a forjar y otorgar mayor musculatura a este nuevo enfoque de gobernanza pública.

Gráfico 1. Compromisos totales AGA por país en América Latina (2011-2019)

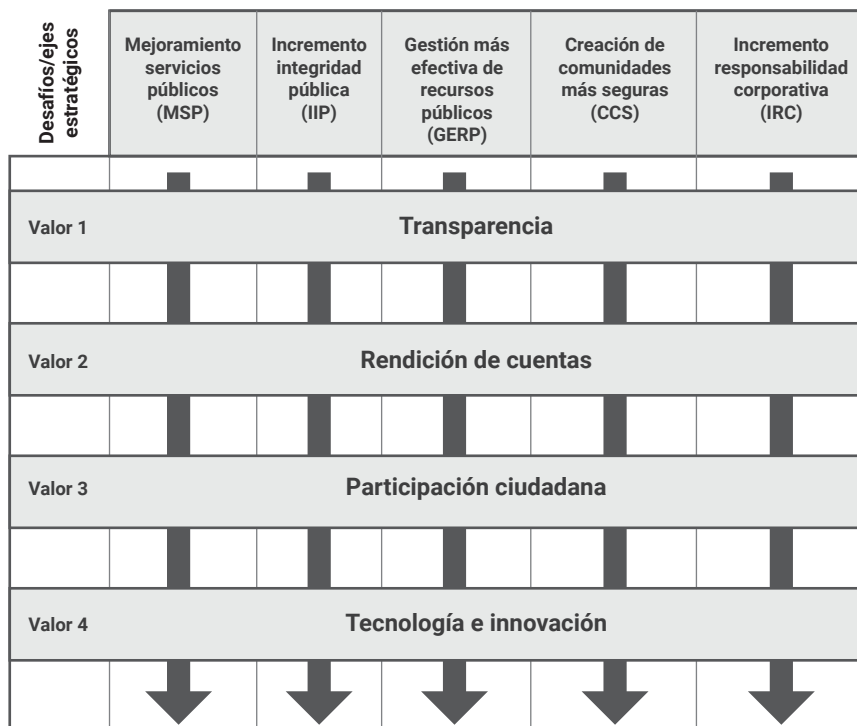


Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles hasta agosto de 2019

Lo anterior va ligado a que el segundo grupo de compromisos preferente en los planes de acción nacionales dicen en relación con el mejoramiento de los servicios públicos que corresponde a un 26 % del total –294 compromisos–. Ello no es

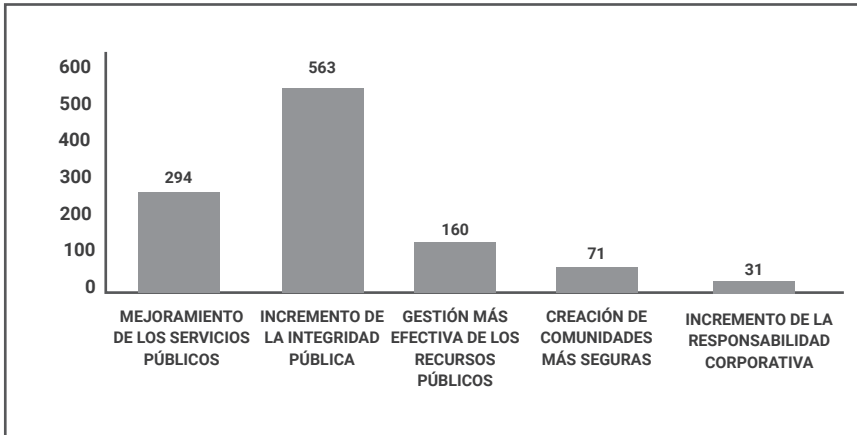
casualidad, pues aquí encontramos al conjunto de iniciativas que se asocian con el tema de gobierno digital, uso de plataformas o sitios *web* gubernamentales para facilitar/simplificar acceso a trámites y mejorar la experiencia usuaria en procesos de provisión de servicios públicos, portales de datos abiertos, entre muchas otras acciones ligadas a la tradicional agenda de mejora y uso intensivo de tecnologías, y modernización de la gestión estratégica y operativa de organizaciones públicas.

Figura 3. Ejes/desafíos estratégicos y valores AGA



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 2. Total de compromisos AGA por eje estratégico en países miembro de América Latina y el Caribe (2011-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles hasta agosto de 2019

Por tanto, y como mencionamos antes, el 77 % de los compromisos en la región en el período que va desde 2011 hasta mediados de 2018 corresponde a los ejes de integridad pública y mejora de servicios —857 de 1119 compromisos en total a la fecha—.

Se llevan la tercera posición en cantidad de compromisos con un 14% —160 en el período reseñado— la promoción de iniciativas que profundicen la mejora de la transparencia presupuestaria en sus distintas dimensiones, el avance en la aplicación de estándares abiertos en el sistema de compras y contrataciones públicas, el fortalecimiento de mecanismos de rendición de cuentas sobre el uso recursos fiscales y la puesta en marcha de portales de datos abiertos y reutilizables sobre presupuesto¹, obras e infraestructura pública por ámbito sectorial —educación, salud, etc.—. Esto también revela una creciente preocupación por implementar acciones concretas tendientes a mejorar la auditoría, el control social,

¹ Un caso emblemático y buen ejemplo en la región que refleja con claridad la naturaleza y orientación de este tipo de compromisos en la agenda AGA es el reciente lanzamiento de la plataforma Presupuesto Abierto del Ministerio de Hacienda del Gobierno de Chile —presentada en sociedad mientras se termina de escribir este artículo—. Para mayor detalle e información, ver <<https://presupuestoabierto.gob.cl>>.

monitorear el gasto público y la efectiva gestión y buen uso de los recursos, ligado a determinadas políticas, programas o proyectos de carácter público (Gráfico 2).

2. Avances en materia de institucionalidad, coordinación y estrategia de gobierno abierto en la región

La implementación efectiva y eficiente de reformas de Gobierno abierto requiere de un esquema institucional apropiado (OCDE, 2016b). En tal sentido y de acuerdo con uno de los últimos estudios sobre el análisis comparado de las administraciones públicas latinoamericanas (OCDE, 2016b), las responsabilidades y tareas de las unidades de coordinación a cargo de los planes y estrategias de gobierno abierto varían de un país a otro, aun cuando, en la mayoría de los casos (54 %), ellas se ubican y concentran en el llamado *Centro de Gobierno* (CdG), pues, al tratarse de políticas de carácter transversal que requieren adecuados marcos de colaboración y relaciones interinstitucionales fluidas entre las agencias, resulta un factor crítico en el proceso de gestión e implementación de los compromisos (Cuadro 4).

Lo anterior también había sido esbozado en diversos estudios publicados por el BID (2014 y 2016), en los que se relevaba que las unidades a cargo de la agenda de gobierno abierto en la región se ubicaban preferentemente en el ámbito de la presidencia (3 casos), gobierno digital (6), y transparencia e integridad pública (7), bajo diversas nomenclaturas (Ramírez-Alujas y Dassen, 2014: 13) y que, en los últimos años, ello se ha complementado con el diseño e instalación de los llamados *Foros Multiactor*, que operan como espacio de trabajo conjunto entre Gobierno y sociedad civil, y mecanismo permanente de gobernanza, monitoreo y seguimiento del proceso AGA, desde las etapas de diseño y cocreación de planes de acción hasta las fases de implementación y evaluación, entre otros roles y funciones, dependiendo de cada caso y contexto institucional (OGP, 2019).

Cuadro 4. Responsabilidades y ámbitos de acción de la unidad a cargo de la estrategia y planes de gobierno abierto en América Latina

Pais	Desarrollar una estrategia de gobierno abierto	Asignar recursos financieros para la implementación	Coordinar la implementación de iniciativas de gobierno abierto	Monitorear la implementación	Evaluar impacto	Comunicar reformas	Otros
Argentina	●	○	●	●	○	○	○
Brasil	●	○	●	●	○	●	●
Chile	●	○	●	●	○	○	○
Colombia	○	○	●	●	○	●	○
Costa Rica	●	●	●	●	○	●	●
El Salvador	●	○	●	●	○	○	○
Guatemala	●	○	●	●	●	●	●
México	●	○	●	●	●	●	●
Panamá	●	○	●	●	●	●	○
Paraguay	●	○	●	●	○	●	○
Perú	●	○	●	●	○	○	○
República Dominicana	●	○	●	●	●	●	○
Uruguay	●	●	●	●	●	●	○
Sí ●	12	2	13	13	5	9	4
No ○	1	11	0	0	8	4	9
Total Sí ●	92%	15%	100%	100%	38%	69%	31%
OCDE 35 (●)	70%	26%	89%	78%	48%	70%	20%

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2016)

Como se puede apreciar, existen cuatro responsabilidades fundamentales que son compartidas por la mayoría de las unidades (Cuadro 4): desarrollar estrategia de gobierno abierto (92 %), coordinar la implementación de iniciativas y monitoreo de compromisos (100 % cada una), y comunicar este tipo de reformas (69 %). Asimismo, se evidencia la falta de mecanismos de evaluación de impacto² —solo un 38 % reporta que realiza algún tipo de acción en este ámbito— y a ello se suma que solo un 15 % de las unidades tiene la capacidad o hace algún esfuerzo por asignar recursos financieros para implementar compromisos de gobierno abierto.

Es interesante contrastar que, en estos *ítems*, la región supera en términos agregados al estándar promedio alcanzado por los países miembro de la OCDE —35 en total—: un 92 % en desarrollo de estrategias de Gobierno abierto en Latinoamérica sobre un 70 % promedio países OCDE —lo cual sugiere que es probable que este tema pueda tener mayor relevancia, en términos relativos, dentro de la agenda de los gobiernos de la región—; y un 100 % en coordinar y monitorear implementación de compromisos en la región vs. un 89 % y 78 %, respectivamente en cada ámbito, en países integrantes OCDE (Cuadro 4). En el resto de los ámbitos, se observa un panorama más parejo, aun cuando se destaca que el *ítem* de evaluación de impacto es mayor en los países miembro de la OCDE, con un 48 % que reporta realizar algún tipo de acción en esta línea. Paralelamente, existe casi una diferencia de diez puntos al comparar el *ítem* de asignación de recursos para implementar los compromisos de gobierno abierto —un 26 % de los compromisos en el contexto OCDE cuenta con cierto piso de recursos asignados para su implementación—.

3. El futuro (del Estado) es abierto

El gran desafío que enfrenta la región, en un contexto de creciente complejidad, captura de políticas públicas; corrupción, criminalidad e impunidad, y fragilidad de nuestros sistemas político-administrativos, pasa, necesariamente, por fortalecer

² Se asume que el estudio de la OCDE (2016) hace referencia a mecanismos propios —nacionales— de evaluación de impacto en cada país, no vinculado a otros esfuerzos desplegados a nivel internacional por evaluar y relevar resultados —como es el caso del *Open Government Index* de World Justice Project, 2015—, y más allá de los resultados del trabajo de los investigadores asociados al Mecanismo de Reporte Independiente (MRI) de la propia Alianza.

el Estado de derecho con el fin de promover instituciones más incluyentes³; generar y desarrollar capacidades administrativas para lograr una acción pública más efectiva, y un proceso de modernización institucional que permita fomentar la innovación y fortalecer el vínculo con los ciudadanos mediante iniciativas de gobierno abierto (OCDE/CAF/CEPAL, 2018:149). Frente a un escenario de tales características, la necesidad de una visión integrada, con amplio alcance y anclada en reconfigurar el vínculo del Estado con la ciudadanía es un imperativo de gobernanza que será clave para el desarrollo y futuro sostenibles en la región.

La creciente desvinculación entre los ciudadanos y las instituciones públicas en Latinoamérica se explica en buena medida por las insuficientes capacidades del Estado. Ilustrada a través de la erosión de los niveles de confianza y satisfacción con los servicios públicos, dicha desvinculación se complejiza por la ausencia de canales de interacción eficaces entre el Estado y la sociedad. Esto deja a los responsables de la elaboración de políticas públicas con información limitada, más aún, en un contexto de rápidos cambios tecnológicos y creciente interconexión que transforma las aspiraciones sociales a un ritmo acelerado.

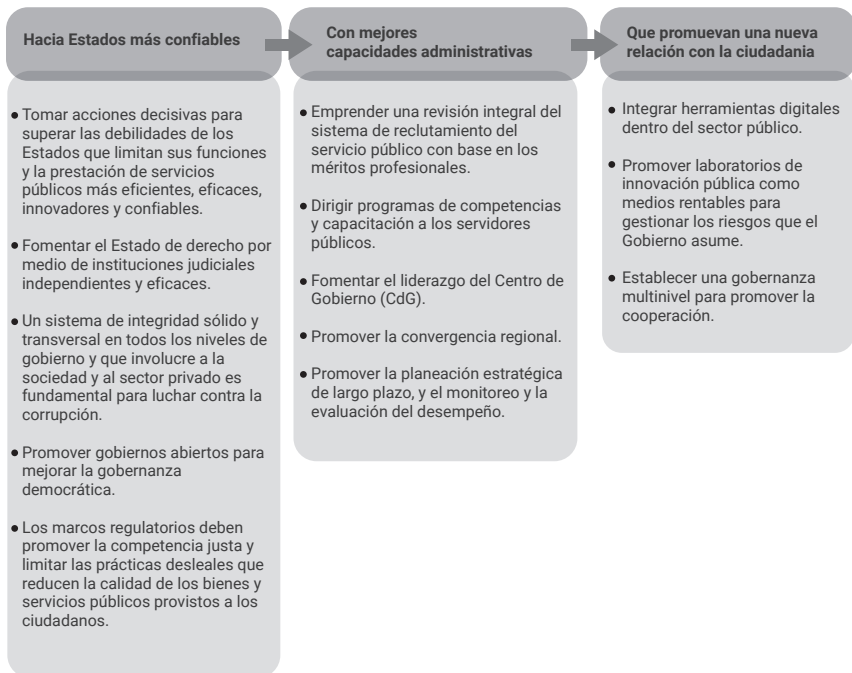
Conocer mejor las necesidades, experiencias y preferencias de los ciudadanos puede redundar en servicios mejor dirigidos, incluso para poblaciones desatendidas a menudo con bajos costos adicionales.

Una forma de avanzar es a través de políticas de gobierno abierto y de gobiernos más transparentes que empoderen a los ciudadanos mediante mecanismos de participación ciudadana. Las TIC y las herramientas digitales son importantes instrumentos para prestar a los ciudadanos servicios mejores y más rentables en todos los ámbitos de las políticas públicas. Los gobiernos también pueden volverse más receptivos con el uso de

³ Lo cual es consistente con los grandes desafíos que incluyen la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular, el N.º 16 Paz, *justicia e instituciones sólidas*, que, en lo medular, apela a configurar un modelo de gobernanza que promueva sociedades pacíficas e inclusivas, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. En estricto rigor, las 10 metas que componen este ODS se relacionan directamente con el enfoque de gobierno/Estado abierto.

datos abiertos y de *big data* para prestar servicios centrados en el usuario, anticiparse a las demandas futuras y crear valor dentro y fuera del gobierno. Todos estos elementos requieren un marco de gobernanza meticuloso para garantizar la coordinación, la colaboración y la capitalización de los beneficios de gobiernos más abiertos (OCDE/CAF/CEPAL, 2018: 183).

Cuadro 5. Repensar las instituciones para promover Estados más abiertos, efectivos e innovadores en América Latina



Fuente: Elaboración propia a partir OCDE/CAF/CEPAL (2018: 196-198)

A efectos de reconocer y enfrentar adecuadamente estos desafíos, diversos organismos multilaterales han planteado la necesidad de potenciar una aproximación que articule ámbitos de políticas públicas como prioridades de una agenda de reformas para hacer que los Estados de la región cumplan con sus ciudadanos (OCDE/CAF/CEPAL, 2018: 196-198). Esta mirada propone tres ejes

en la hoja de ruta para impulsar una genuina y sólida apertura estatal a) hacia Estados más confiables —basados en un enfoque de gobernanza abierta, íntegra y sustentada en marcos de actuación alineados a criterios de justicia e igualdad—; que b) dispongan de mejores capacidades administrativas —en términos de función pública y provisión de servicios— para c) construir una nueva relación con la ciudadanía (Cuadro 5).

La articulación sustantiva de estos tres ejes constituiría los cimientos de un nuevo modelo de contrato social que pueda generar sinergias y espacios relacionales dinámicos e interdependientes entre sí, en los vínculos y acciones ligadas a la esfera política —Estados más confiables—, operacional —capacidades administrativas— y estratégica —nueva relación con la ciudadanía—. Ello nos remite directamente al llamado *triángulo estratégico de creación de valor público* que articula el ámbito político con las capacidades operacionales y el nivel estratégico (Moore, 1998).

4. Tres casos emblemáticos, tres experiencias (que considerar) para el futuro inmediato del Estado abierto en la región

Como afirma Oszlak, en referencia al emergente debate sobre el significado y alcance del Estado abierto (Oszlak, 2017), es necesario considerar la conocida heterogeneidad estructural presente en los países de la región y el contexto en el que se trata de avanzar desde el ya polisémico —y en algunos casos difuso— concepto de *gobierno abierto* al de *Estado abierto*, espacio en el que cualquier intento por definir las fronteras de aplicación de un término, noción o concepto son del todo insuficientes para lograr tomar el pulso de un fenómeno extremadamente dinámico, muchas veces paradójico, y en proceso de metamorfosis permanente. No obstante, existen ciertos aspectos que se consideran relevantes y lugares comunes entre las diversas miradas, cierta convergencia de elementos que sustentan la idea de Estado abierto:

La voluntad formalmente expresada por parte de gobiernos, parlamentos, cortes de justicia, organismos de control público u otras instituciones estatales o paraestatales de promover la apertura de sus repositorios de datos, el acceso ciudadano a la información, la participación social en las distintas fases del

ciclo de las políticas públicas, la rendición de cuentas y, en general, el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía... (Oszlak, 2017: 212).

Volviendo a lo expresado en la Carta Iberoamericana, marco de referencia obligado y documento pionero que asumió como propio el desafío que implica la construcción de un Estado abierto en la región, conviene, al menos, destacar tres experiencias que deben considerarse al momento de diseñar e implementar acciones en materia de apertura estatal y que pueden servir de inspiración para otros gobiernos.

El primer caso es el de Costa Rica, a través de la Declaratoria para la Creación de un Estado Abierto, firmada el 25 de noviembre de 2015 por el Presidente de la República, Presidente de la Asamblea Legislativa, Presidenta de la Corte Suprema de Justicia y el Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones, que luego sustentó las bases del llamado Convenio Marco para Promover un Estado Abierto de la República de Costa Rica entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, firmado en San José, el 21 de marzo de 2017. El Convenio establece las políticas que se seguirán para construir un Estado abierto por la vía de asumir compromisos conjuntos sobre transparencia y acceso a información, participación ciudadana y lucha contra la corrupción en los cuatro poderes del Estado —con mirada transversal—. Asimismo, la iniciativa pretende articular las iniciativas de gobierno abierto desplegadas para impulsar una agenda mucho más ambiciosa como un proyecto país. Al momento de su lanzamiento, fue el primer convenio de este tipo en el mundo y se desarrolló mediante un proceso multisectorial que contó con un fuerte apoyo técnico de la OCDE.

Un segundo caso en la región lo constituye Colombia en 2017, que, en palabras del entonces jefe de Estado, el presidente Juan Manuel Santos, planteaba: «Se trata de tener una rama judicial abierta, un Congreso abierto, unos órganos de control abiertos, unas entidades territoriales abiertas, y no solo un Ejecutivo abierto». La Declaración de Compromisos por un Estado Abierto fue firmada por representantes de todos los poderes del Estado el 23 de enero de 2017 y apunta a que todas las ramas del poder público compartan y hagan cumplir unos estándares mínimos en transparencia, acceso a la información y datos abiertos. Gracias a esa declaración, las entidades, incluyendo los órganos electorales y de

control en el nivel nacional, han tenido que orientar su trabajo y funcionamiento en los pilares de transparencia y rendición de cuentas, para prevenir la corrupción y garantizar los derechos.

Finalmente, destacamos la Declaración para Consolidar a Honduras como un Estado Abierto, documento acordado entre la Presidencia de la República y los otros poderes del Estado, los órganos contralores, el Instituto de Acceso a la Información Pública y la Asociación de Municipios de Honduras, y firmado en Tegucigalpa el 16 de mayo de 2018. Al respecto, se deja consignado que, con la firma de la declaratoria, se logra el efectivo compromiso político e interinstitucional en el impulso de una mayor corresponsabilidad de todas las fuerzas sociales del país en la transformación cultural y ética de la sociedad; en el desarrollo de una mejor colaboración armónica entre todas las entidades del Estado. Con ello, además se adquiere el compromiso de una lucha frontal, total y radical contra la corrupción, la impunidad y el abuso de la función pública en todas sus formas.

En los casos de Colombia y Honduras, se explicita que la declaración hace suyo el compromiso e implementación de los lineamientos expresados en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD, 2016), cuestión que puede ser de gran utilidad para aquellos países que tengan la voluntad política, el interés y las capacidades de transitar hacia una agenda más ambiciosa de apertura estatal, más allá del ciclo de planes de acción en el marco de AGA, e inclusive, incorporando de manera mucho más protagónica a actores fuera de los límites del Estado, como son el sector privado y la academia, entre otros.

A modo de cierre y conclusión

La apertura institucional se ubica en el corazón de un nuevo contrato social que articula, de manera integrada, una plataforma para reformar el sector público y mejorar la prestación de servicios, el esfuerzo por recalibrar los espacios de confianza y legitimidad entre las instituciones públicas y la ciudadanía, y en definitiva, contribuir a reducir las enormes desigualdades e injusticias visibles en los países latinoamericanos, en el rostro de nuestros pueblos, desde un renovado compromiso colectivo por trabajar en conjunto en aras de un desarrollo sostenible

a escala humana, donde nadie quede atrás, donde lo público sea reflejo de una preocupación y acción compartida/colectiva entre todos y cada uno de los actores del desarrollo, donde la apertura y el buen gobierno sean el camino para el mejor vivir de nuestra gente, para fortalecer la confianza y afianzar la democracia.

Es por ello por lo que, más allá de declaraciones para avanzar hacia un Estado abierto, se necesitan voluntad política y acciones concretas que sean reflejo y expresión del interés decidido por construir un andamiaje estatal basado en un enfoque de apertura institucional, sintonizado con las nuevas realidades de un turbulento e impredecible siglo XXI. Como vimos, existen notables avances y la región es un ejemplo de referencia pionero a nivel mundial. Pero eso no basta, en especial cuando la indiferencia, irresponsabilidad e impunidad operan como mecanismos para evadir la urgente tarea por reiniciar el sistema operativo de nuestras instituciones. No es la democracia la que está en crisis; son las instituciones que la conforman las que hoy en día están en entredicho, las que deben repensarse, las que deben re-imaginarse desde una mirada anclada al cambiante escenario en el que nos encontramos y con foco preferente en la ciudadanía —en especial las representativas y otras de diverso tipo, atrapadas en la obsolescencia del siglo XX—, asumiendo también las enormes posibilidades y oportunidades que esto nos ofrece.

La urgente necesidad por transitar hacia un modelo de madurez de Estado abierto, que permita construir una hoja de ruta estratégica que incluya al menos una matriz conceptual aplicable desde lo propuesto en la Carta Iberoamericana, herramientas para la realización de diagnósticos de base y definición de fases ligadas a la evaluación de capacidades y procesos asociados a la apertura institucional, y métricas e indicadores de desarrollo que sirvan de insumo para planes y acciones concretas, es parte de este enorme y expansivo desafío. Es evidente que reducir los esfuerzos de apertura gubernamental solo a la cocreación e implementación de planes de acción —bianuales— en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto es condición necesaria, pero no suficiente para consolidar una genuina, sustentable y escalable aproximación que instale la temática como eje de los procesos de transformación de la esfera pública en la región, más allá de los gobiernos de turno y más allá de los ciclos electorales, trazando una huella que trascienda la inmediatez del cambio político, como política de Estado y como estilo de gestión de lo público.

Como bien plantea Oszlak (2017: 213), «definitivamente, el todo del Estado abierto es más que la suma de las partes». Por ello, es ineludible el foco en apostar por un profundo y sostenido cambio cultural, donde la tecnología contribuye, pero no sustituye el esfuerzo por reacondicionar el tejido institucional en todos los planos y dimensiones, tanto en la esfera estatal como en la misma sociedad —recordemos que lo público, hoy en día, no se reduce a lo estatal—.

Se trata, en todo caso, de entender que ello no apela solo a cambios estéticos en el espacio técnico o de uso intensivo de tecnologías o plataformas digitales —la cascara virtual, la capa de superficie de lo que vemos—, o a espacios de mejora en los marcos normativos que garantizan el acceso a información y rendición de cuentas, o mecanismos que fomenten la participación ciudadana. Se trata de un desafío político sin precedentes, que involucra el activo protagonismo de todos y cada uno de los actores del desarrollo, a partir de un compromiso férreo con la democracia y el futuro de nuestras comunidades. Y de, cada cierto tiempo, detenerse en el camino y reflexionar si la respuesta que damos a este reto —Estado abierto— es o no la adecuada al contexto y realidad en la que nos encontramos, lo que requerirá de una mayor plasticidad, resiliencia y flexibilidad, nuevas capacidades para lidiar con la incertidumbre y fluir en la marea de cambios que se avecinan. Parafraseando a Benedetti, ello implica evitar la paradoja de que «cuando creíamos que teníamos todas las respuestas, de pronto, cambiaron todas las preguntas...», o peor aún, respondíamos correctamente a una pregunta equivocada. Soltar la certidumbre y evitar hacer eficientemente lo incorrecto, abandonando la idea de que el Estado sigue siendo el actor único, exclusivo y monopólico en la solución de los problemas públicos, es condición *sine qua non* para navegar el tsunami de complejidad que albergan nuestras sociedades en el siglo XXI y gobernar el futuro.

Referencias bibliográficas

- Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Oszlak, O. (2017). «La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe». En Naser, A.; A. Ramírez-Alujas y D. Rosales (eds.). *Desde el Gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Ramírez-Alujas, Á. (2011). «Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales». En *Revista Enfoques*, IX, (15), pp. 99-125.
- y N. Dassen (2016). «Vientos de cambio II: Avances y desafíos de las políticas de Gobierno abierto en América Latina y el Caribe» [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/2MPNLHg>> [Consulta: 15 de diciembre de 2019].
- (2014). «Vientos de cambio: el avance de las políticas de Gobierno abierto en América Latina y el Caribe» [en línea]. Disponible en <<https://publications.iadb.org/handle/11319/6400>> [Consulta: 15 de diciembre de 2019].
- (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 Dassen, N. y J. C. Veyra (eds.). *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, pp. 41-71. Washington, D.C.: BID.
- Ramírez-Alujas, Á. y P. Prieto-Martín (2014). «Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno abierto». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 58, febrero, pp. 61-100.

Referencias institucionales

- CLAD (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, adoptada en la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, Cartagena de Indias, 28 y 29 de octubre de 2016 [en línea]. Disponible en <<https://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA-Octubre-2016.pdf>> [Consulta: 15 de diciembre de 2019].
- OCDE/CAF/CEPAL (2018). *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*. París: OCDE [en línea]. Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es>> [Consulta: 15 de diciembre de 2019].
- OCDE (2017). Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto, OECD/LEGAL/0438, adoptada el 13 de diciembre de 2017 [en línea]. Disponible en <<http://www.oecd.org/gov/recomendacion-del-consejo-sobre-gobierno-abierto-141217.pdf>> [Consulta: 15 de diciembre de 2019].

- (2016a). *Open Government: The Global Context and the Way Forward*. París: OCDE [en línea]. Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>> [Consulta: 15 de diciembre de 2019].
 - (2016b). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*. París: OCDE [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/10.1787/9789264266391-es>> [Consulta: 15 de diciembre de 2019].
- Open Government Partnership (2019). *Informe Global: Democracia más allá de las urnas electorales*, mayo.
- WJP (2016). *Open Government Index, 2015 Report*, World Justice Project [Proyecto de Justicia Mundial], Washington, D.C.

Declaraciones/Convenios por un Estado abierto en América Latina

- Colombia (2017). Declaración de Compromisos por un Estado Abierto [en línea]. Disponible en <<http://www.anticorruptcion.gov.co/Documents/declaracion-compromisos-estado-abierto-2017.pdf>> [Consulta: 15 de diciembre de 2019].
- Costa Rica (2015, 2017). Convenio Marco para promover un Estado abierto de la República de Costa Rica entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones.
- Honduras (2018). Declaración para Consolidar a Honduras como un Estado Abierto [en línea]. Disponible en <<http://www.gobiernoabierto honduras.org/images/DECLARACION%20PARA%20CONSOLIDAR%20A%20HONDURAS%20EN%20UN%20ESTADO%20ABIERTO.pdf>> [Consulta: 15 de diciembre de 2019].

Cómo citar este artículo

Ramírez-Alujas, Á. V. (2019). «El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4, (1), pp. 13-38.