

El papel de la Alianza para el Gobierno Abierto: reflexiones sobre el proceso del ciclo de los planes de acción nacionales

Por *Ester Kaufman**

Resumen

El presente artículo se propone analizar el papel creciente de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) en el proceso del ciclo de los planes de acción nacionales, así como su impronta en el seguimiento de estos y en el apoyo a la intervención de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Para ello, se tendrán en cuenta las experiencias de la Argentina, el Brasil, Costa Rica, México, Panamá y el Uruguay. Asimismo, se hará hincapié en la emergencia de un ordenamiento temático y de estándares en detrimento de la explosión de temas planteados en la primera etapa de formulación, es decir, los primeros planes, generalmente, vinculados a gobierno electrónico. La instancia de evaluación independiente (IRM), cuyas pautas son muy marcadas, constituye una de las mecánicas que explican parte de los fenómenos señalados.

Palabras clave

Gobierno abierto – Estado abierto – ciclos políticos – gobernanza – regionalismo.

Abstract

This paper aims to analyze the growing role of the Open Government Partnership (OGP) in the process of the cycle of national action plans, as well as its imprint in the follow-up of these and in support of the intervention of the Civil Society Organizations (CSOs). This will take into account the experiences of Argentina, Brazil, Costa Rica, Mexico, Panama and Uruguay. Emphasis will also be placed on the emergence

* Investigadora del Centro de Investigaciones Sociales (CONICET-IDES). Coordinadora de la Red Académica de Gobierno Abierto del IDES. Correo electrónico: <esterkaufman@gmail.com>.

of a thematic order and standards to the detriment of the explosion of issues raised in the first stage of formulation, i.e. the first plans, generally linked to e-government. The Independent Reporting Mechanism (IRM), whose guidelines are very marked, constitutes one of the mechanics that explain part of the phenomena indicated.

Key words

Open Government – Open State – political cycles – governance – regionalism.

1. Introducción

La Alianza para el Gobierno Abierto (en adelante, por sus siglas en inglés, OGP) instaló el enfoque de gobierno abierto globalmente. También consiguió organizar el ciclo de los planes de acción y sus contenidos conforme a criterios y estándares, lo que redujo la dispersión temática existente; esto se evidencia en el tránsito hacia los segundos planes. Tal avance se debe al seguimiento minucioso de los ciclos y se refleja en el contenido de las propuestas y en un papel más protagónico de las Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante, OSC), reforzado por las evaluaciones independientes conforme a desafíos y principios prefijados, lo que ha ido consolidando la visión de la OGP. En consecuencia, algunos temas planteados por los países en los primeros planes han ido quedando relegados, como los vinculados a inclusión social y conformación de sociedades más justas, también algunos desafíos referidos a mejoras integrales de las capacidades institucionales hacia la apertura.

Uno de los efectos positivos es que algunos gobiernos han mejorado sus mecanismos de coordinación del ciclo y de convocatoria, los cuales se plasman en normas. Los negativos refieren a la fragmentación y no representatividad de los planes, lo que impone reflexionar sobre actores ausentes y nuevos modelos de gestión.

2. Algunos puntos de partida

2.1. Investigación de los primeros planes de acción

Como punto de partida, se utilizará lo expuesto en Kaufman y Oszlak (2014); en especial, la investigación propiamente dicha, identificada aquí como Kaufman (2014), que trata sobre el contenido de los primeros planes de acción. El universo investigado en dicha oportunidad incluyó la totalidad de las medidas (709) de 26 planes de acción. Los planes analizados en las Américas (16) corresponden a la Argentina, el Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, los Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, República Dominicana y el Uruguay. Los otros planes incluidos (10) provienen de Corea del Sur, España, Estonia, Filipinas, Finlandia, Gran Bretaña, Indonesia, Noruega, Sudáfrica y Tanzania.

La investigación tuvo como primer objetivo encontrar alguna organización temática aplicable a lo que distintos países conceptualizan como *gobierno abierto* a través de los planes de acción presentados ante la OGP. Tal objetivo estaba motivado por la gran dispersión y la heterogeneidad de las medidas incorporadas.

a. Categorías y subcategorías

Se realizó un ejercicio de análisis inductivo a partir de dichos planes con el objetivo de definir categorías, subcategorías y temas resultantes (Oszlak, 2014). En tal sentido, el procedimiento fue inverso al decidido por la OGP y por la mayor parte de la producción teórica existente. Del ejercicio realizado sobre la base de dicho universo, surgieron las siguientes categorías y subcategorías:

1. Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía

- Promover la transparencia activa (*proactive disclosure*).
- Desarrollar repositorios institucionales abiertos.
- Desarrollar portales de datos abiertos.

2. Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información pública

- Dictar normas que aseguren los derechos de los ciudadanos a acceder a información pública.
- Promover programas que reduzcan la brecha digital y aumenten la conectividad.
- Promover la inclusión social de poblaciones discriminadas a fin de asegurar su acceso.
- Desarrollar procedimientos para que los informes oficiales sean fáciles de interpretar.

3. Mejorar el acceso a los servicios públicos y sus canales de entrega

- Ampliar los canales de comunicación para que los ciudadanos puedan acceder a servicios públicos necesarios.
- Simplificar trámites administrativos.
- Desarrollar servicios públicos, especialmente con base en datos abiertos.

4. Proteger los derechos de usuarios y funcionarios

- Amparar el derecho de los consumidores.
- Desarrollar y mejorar los compromisos hacia la sociedad respecto a la entrega de servicios —Carta Compromiso, Defensoría del Pueblo—.
- Desarrollar mecanismos que aseguren la privacidad y la protección de datos individuales.
- Manejar información sensible y proteger a los denunciantes (*whistle blowers*).
- Proteger el derecho a la carrera de los funcionarios públicos.

5. Incrementar la transparencia de la gestión pública

- Crear mecanismos de *accountability* horizontal, vertical y social, y abrirles su acceso a organizaciones sociales y ciudadanos en general.
- Mejorar los sistemas de aprovisionamiento estatal a través de procesos

- que aseguren transparencia y sana competencia entre proveedores.
- Incrementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en las empresas y las OSC.
- Reforzar los mecanismos relacionados con la lucha contra la corrupción.

6. Promover la participación ciudadana en la gestión estatal

- Dictar normativa sobre participación.
- Realizar actividades permanentes en el territorio para la resolución conjunta de problemas.
- Invitar a los ciudadanos a expresarle sus opiniones y sugerencias al Gobierno.
- Facilitar la participación ciudadana acerca de proyectos legislativos y habilitar mecanismos para petitorios y demandas.
- Abrir instancias de coparticipación ciudadana en el proceso decisorio del Estado.
- Fomentar proyectos e iniciativas de coproducción de bienes y servicios entre el Estado, el mercado y las organizaciones sociales.

7. Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta

- Desarrollar metodologías e instrumentos para evaluar la gestión.
- Mejorar la gestión para incorporación y uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación hacia el gobierno abierto.
- Mejorar la gestión de la articulación/colaboración interna.
- Implementar guías, campañas y programas de formación que tiendan a modificar al interior del Estado la cultura y los mecanismos de gestión conforme a las exigencias de un gobierno abierto.
- Mejorar la gestión de la participación ciudadana y de información.

A partir de estas categorías y subcategorías, se identificaron 124 temas, cuyo detalle puede encontrarse en Kaufman (2014: 179-182). Estos sirvieron para clasificar las 709 medidas individualizando a los países que las propusieron (Kaufman, 2014: 183-206).

b. Variables utilizadas

A fin de medir la complejidad de las iniciativas y los compromisos en los primeros planes, y su acercamiento a lo que se consideró *gobierno abierto*, se utilizaron las siguientes variables que sirvieron para clasificar cada una de las medidas analizadas y dar lugar así al procesamiento cuantitativo de la información relevada y, luego, deducir modelos, enfoques y tendencias.

1. *Datos abiertos*. En todas las medidas, se tuvo en cuenta si existía algún desarrollo, real o potencial, de datos abiertos; así como si su producción se debía a demandas efectivamente detectadas.
2. *Participación ciudadana*. Se relevó si, en ellas, se contemplaban instancias de participación ciudadana en términos generales; por ejemplo, cuando se acude —o se prevé acudir— a la ciudadanía a través de encuestas, consultas, ejercicios de monitoreo o evaluaciones individuales, o, eventualmente, a través de espacios sin integración permanente de intercambio.
3. *Articulación*. Es una variable más permanente y formal que la anterior. En este caso, las instituciones o áreas están conectadas, en tanto se encuentran involucradas en políticas comunes a las que pueden sumarse sectores ciudadanos interesados. En general, dichas articulaciones son fruto de políticas y normativas específicas y van trazando un camino hacia el *Estado en red* concretado, entre otros mecanismos, por nuevas arquitecturas institucionales o espacios de diálogo e innovación multiactoral. Tal es el caso de organismos de gobernanza del ciclo de los planes de acción que se analizan en la segunda parte de este artículo. Dichos organismos pueden estar densamente integrados por un gran abanico de actores tanto públicos como sociales, o pueden conformarse con pocos actores institucionales, más algunos provenientes de la ciudadanía.

4. *Colaboración*. Es una variable que permite identificar procesos de cocreación multiactoral donde distintos actores involucrados en una política actúan como asociados en su ciclo. La colaboración puede ser interna/transversal entre funcionarios de distintas áreas o instituciones, o puede también incorporar actores de la sociedad civil o del sector privado.

Del análisis cuantitativo con aplicación de las variables mencionadas, se obtuvo la siguiente información: Las medidas que consideran participaciones o consultas ocasionales solo alcanzan el 24,20% del total del *universo*. Respecto a las articulaciones que involucran a la ciudadanía, el resultado es aún más sombrío. En ambos grupos, solo el 2,9% de las medidas está relacionado con la articulación de actores provenientes de la sociedad civil. Estos son resultados muy magros si se considera que, de los tres ejes de gobierno abierto, dos de ellos —participación y colaboración— han sido escasamente considerados en la elaboración de los primeros planes de acción. Lo que sí abunda son medidas de gobierno electrónico. En algunos casos, tal situación comienza a revertirse en los procesos hacia los segundos y terceros planes en lo que se refiere estrictamente a la gestión general del ciclo de los planes y a la coordinación multisectorial, no así en lo relativo a los compromisos concretos asumidos.

Aplicando las variables sobre categorías, subcategorías y temas, se pudo inferir de estos planes algunas particularidades que permitieron construir modelos diferenciables, los que se exponen en el punto siguiente. Estos se elaboraron gracias a que se contaba con una cantidad considerable de primeros planes (Kaufman, 2014: 156-165).

2.2. Modelos básicos y enfoques singulares de gobierno abierto. Temas privilegiados

a. Modelo básico general

Encontrado en todos los planes de acción investigados, el modelo básico general considera *gobierno abierto* aquel que se ocupa de la

transparencia de la gestión —fundamentalmente, *accountability*—, cuenta con alguna normativa sobre acceso a la información, al tiempo que pretende desarrollar espacios de participación no estables. También atiende a la mejora de los servicios públicos y de sus canales de acceso. En cuanto a la creación o el mejoramiento de las capacidades institucionales, el gobierno abierto apunta a temas de integridad pública, como es el caso de la prevención y la lucha contra la corrupción, uno de los temas considerados en el listado de la categoría 7.

b. Modelo básico latinoamericano

Además de los términos del modelo básico general expuesto, existen coincidencias en América Latina respecto a la inclusión de los siguientes aspectos: gobierno abierto es también aquel que desarrolla campañas para sensibilizar a ciudadanos y funcionarios acerca de la apertura y sus beneficios. En lo atinente a la información, proporciona mecánicas de transparencia activa, detección de información útil para la ciudadanía y los consumidores, al tiempo que procura reducir las brechas sociales y digitales. En cuanto a la transparencia de la gestión, privilegia los sistemas e interfaces destinados a las compras públicas. Respecto al aumento de las capacidades internas, el acento está puesto en la gestión interna de la transparencia a través de sistemas, metodologías y desarrollos tecnológicos. También considera especialmente las medidas no internas en lo relativo a la prevención o la lucha contra la corrupción. En este modelo, tampoco se contempla la totalidad de las subcategorías mencionadas en la categoría 7.

c. Modelo básico no regional

Las coincidencias en el grupo no latinoamericano le suman al modelo básico general expuesto medidas para fortalecer las capacidades internas para una gestión abierta, las cuales están destinadas a la producción de guías/manuales y de metodologías vinculadas a la participación ciudadana con ayuda de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante, TIC). También privilegian iniciativas

relacionadas con la creación de espacios de participación destinados a recibir opiniones y sugerencias de la ciudadanía.

Como puede verse, estos modelos básicos todavía descansan en lo que conocemos como *gobierno electrónico* con algunos temas agregados en torno a la integridad pública y la participación no estable.

No parecen verificarse avances tangibles en cuestiones sustanciales para una efectiva apertura de los Estados desde un enfoque ciudadano junto a la integración interna de estos en la misma sintonía. Para encontrar algunos indicios en esa línea, tienen que considerarse algunos enfoques singulares adoptados por pocos países.

d. Enfoques singulares

- Enfoque ciudadano en servicios públicos, acceso/gestión de información e integridad pública

Este es el enfoque estructuralmente más integrado. En él, el gobierno abierto privilegia la gestión interna de información, con o sin producción de datos abiertos, a fin de proveerle a la ciudadanía información de calidad, oportuna y útil, organizada según criterios comunes —estándares, ontologías, protocolos, manuales, sistemas integrados, etc.— que permiten avanzar en la gestión documental y de archivos de forma sistémica y transversal. Ello implica destacar áreas específicas dedicadas a esta gestión y profesionalizar a quienes están a cargo de ella en todos los niveles. La información resultante debe ser crítica y sobre temas de prioridad para la población. En este enfoque, también se atiende la integridad pública de los funcionarios. Respecto a la provisión de servicios, estos se piensan como sistemas que incluyen la opinión ciudadana como parte de la retroalimentación en pos de un mejoramiento continuo. Este enfoque concibe la gestión de la participación con criterios transversales similares. La tecnología es una herramienta privilegiada para el logro de todos estos fines, sin abandonar los otros canales de comunicación y servicios, en algunos casos. En esta línea, los líderes clave son los Estados Unidos, Corea del Sur y Canadá.

- Gestión virtuosa de datos abiertos

En estos casos, el gobierno abierto descansa, además, en sistemas coparticipativos de innovación público-privados con base en la producción creciente de datos abiertos y que se aplica, fundamentalmente, al mejoramiento de los servicios públicos; la propia ciudadanía es parte de la retroalimentación. Contemplan medidas detalladas de gestión interna de esa innovación, con instancias de articulación transversal y de colaboración. Su líder indiscutido es Gran Bretaña. Le siguen los Estados Unidos y Finlandia. En la Región, se destaca el Brasil.

- Enfoque nórdico con acento en brechas

Además de las características mencionadas en el modelo básico, el gobierno abierto debe facilitar el diálogo y la comprensión de la ciudadanía de lo que el Estado difunde como información en general y de servicios en particular. Para ello, es necesario el testeo de dicha comprensión a fin de mejorar el lenguaje utilizado. Tales prácticas deben garantizar esta comprensión como un derecho ciudadano. Los líderes de este tipo de enfoque son Finlandia y Noruega. En la Región, podemos encontrar algunas medidas relacionadas en el Brasil y Colombia.

Como puede observarse, aquí no aparecen privilegiados los datos abiertos, pero sí el conocimiento y los procesos abiertos. Además, el plan descansa en el *Clear Language*. Noruega le suma a este enfoque la reducción de la brecha social vinculada, en primer término, a la perspectiva de género.

- Enfoque sudamericano con acento en brechas

Además de lo señalado en el modelo básico general y en el latinoamericano, el gobierno abierto se enfoca en la articulación multiactoral en el territorio con el fin de proveer al desarrollo de políticas sociales que reduzcan las brechas relacionadas con la discriminación a sectores vulnerables. También se concentra en políticas relacionadas con la alfabetización digital y la

conectividad, esto es, brecha digital. La Argentina lideró ese conjunto en el universo analizado. En estos casos, la brecha simbólica —comprensión del lenguaje— no fue mencionada.

Se han expuesto estos modelos a fin de que los lectores puedan relacionarlos con las categorías construidas con base en las medidas de los planes de acción. Las comparaciones de estos modelos pueden dar cuenta de algunas ausencias detectadas en los primeros planes de acción de la Región, como, por ejemplo, la no inclusión de compromisos referidos a la mejora de las capacidades internas para la gestión de la información y de la participación (categoría 7). Sin embargo, estos compromisos están presentes —en términos muy generales— en el modelo no regional; y se encuentran específicamente considerados en el enfoque ciudadano en servicios públicos, acceso/gestión de información e integridad pública, liderado por los Estados Unidos, Corea del Sur y Canadá.

Otro tema son las brechas. El enfoque en brechas está, de algún modo, instalado en la Región, en el sudamericano. Sin embargo, es importante compararlo con el nórdico, que, en buena parte, está basado en la brecha simbólica.

Ambos temas, el de mejora integral de las capacidades institucionales con acento en la gestión de la información y de la participación, y el de brechas, no se resaltan en los nuevos ordenamientos temáticos de la OGP, que se expondrán en este artículo.

2.3. Coordinación del ciclo de los planes de acción y la prevalencia del gobierno electrónico

Como regla general, se considera que las formulaciones vinculadas con gobierno abierto están más ligadas al gobierno electrónico si las políticas relacionadas surgen de áreas tecnológicas. En esos casos, se tendría más *gobierno electrónico*. En cambio, si emergen de áreas centrales, como Presidencia de la Nación, y si estos cuentan con enlaces transversales no solo tecnológicos, es posible que el gobierno abierto

desarrolle una impronta más abarcadora, conforme a las áreas que están interviniendo. Muchas veces, el área a cargo de Presidencia tiene una denominación ligada a la integridad y la transparencia. Esta circunstancia también es relevante respecto a la tensión tecnología vs. universo ampliado. Finalmente, puede tratarse de un área central de coordinación ministerial, con expresa inclusión de todas las jurisdicciones y niveles de gobierno, caso en el cual, seguramente, la tecnología devendría más en una herramienta que en un objetivo en sí mismo. Otro elemento relevante para determinar las tendencias relativas a esta tensión es la amplitud que registra la participación ciudadana, la inclusión del sector académico y la relevancia del sector privado y, dentro de él, la incidencia de los sectores TIC.

La tensión entre gobierno abierto y gobierno electrónico está claramente expuesta por Roberto López: «El gobierno abierto trasciende al gobierno electrónico en un aspecto crucial: mientras el gobierno electrónico es una cuestión de gestión, el gobierno abierto es una cuestión de poder. Pero, aunque lo trasciende, necesariamente, lo incluye» (López, 2013: 2). Por lo tanto, se registra una muy estrecha relación entre los temas incluidos en el Plan de Acción y las características de la coordinación del Plan y la amplitud de los actores intervinientes con los temas incluidos (Ramírez-Alujas y Dassen, 2014).

La ubicación del área responsable de la coordinación del Plan es relevante para inferir cuánta vocación política existe alrededor de este enfoque efectivamente aperturista o para dar cuenta de su inexistencia. Otro indicador es el normativo y también la existencia de marcos o directrices emanados de las máximas autoridades a fin de garantizar la prevalencia de un mismo modelo de gobierno abierto.

3. Hacia dónde se avanza

En este apartado, se abordará el proceso posterior a los primeros planes de acción; esto es, el de preparación e implementación de los segundos planes, considerados en su totalidad y no en relación con cada compromiso concreto.

Para identificar los cambios, se hará referencia a la parte introductoria de algunos segundos planes, donde suele adelantarse el ordenamiento temático¹. También pueden encontrarse explicaciones sobre las formas de coordinación del ciclo y la amplitud de las convocatorias. Paralelamente, se describirá el modo en que la OGP está interviniendo en los ciclos y su incidencia en la inclusión o exclusión temática. Para ejemplificar estos cambios, se incluirán las transformaciones de la gestión del ciclo del plan de acción en algunos países de la Región.

3.1. El papel de la OGP: ordenamiento temático

Así como el área responsable de la coordinación determina los temas incluidos en los planes, en esta segunda etapa, es la propia OGP la que privilegia un ordenamiento temático referido especialmente a cinco desafíos y a cuatro principios o valores, lo que fomenta las atracciones y exclusiones temáticas a través de complicados procesos y mecanismos que denotan su involucramiento creciente en los planes nacionales.

Los desafíos de la OGP son

1. mejorar los servicios públicos;
2. aumentar la integridad pública;
3. manejar los recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia;
4. construir comunidades más seguras; y
5. aumentar la responsabilidad corporativa y la rendición de cuentas institucional y del sector privado.

¹ Debe considerarse que, luego de la elaboración de este artículo, algunos de los países puestos como ejemplos en la segunda parte han ido avanzando con su tercer plan de acción. Como esta no es una característica común de todos los ejemplos analizados, se tomará como referencia solo el proceso hacia los segundos planes, y se mencionará la existencia de un tercer plan, en caso de que exista.

Según la OGP, los compromisos formulados en los planes de acción deben referirse, al menos, a alguno de los cinco desafíos descriptos. A su vez, dichos compromisos deben vincularse, por lo menos, con uno de los siguientes cuatro valores o principios:

1. acceso a la información;
2. participación ciudadana;
3. rendición de cuentas;
4. tecnología e innovación para la apertura.

Si bien estos desafíos no se tuvieron en cuenta en los primeros planes, no ocurrió lo mismo con algunos valores o principios. Así lo considera la propia OGP; cada gobierno desarrolló sus propios temas, tal como se ha visto en la primera parte de este artículo. Luego, dichos desafíos y valores se fueron consolidando, y algunos temas quedaron afuera, como la articulación y la colaboración; ambos son esenciales para avanzar hacia un Estado integrado y abierto, en especial en lo que hace a la creación de ventanillas únicas, la gestión transversal de la información o de la participación. Estas líneas no parecen integrables a los desafíos de mejora en la integridad o de manejo de recursos.

Otro asunto omitido es el de las brechas, que se relaciona con las políticas de inclusión social, que aparecen en algunos primeros planes de acción. Tal es el caso de la brecha semántica ubicable en el plan de Colombia —compromiso de Lenguaje Claro— o en Europa, en los planes de acción de Finlandia y Noruega, donde el lenguaje claro se reconoce como un derecho ciudadano. Se suman a estas las brechas propiamente digitales, aludidas por la Argentina, Guatemala, Panamá, el Perú y el Uruguay en sus planes iniciales; y las brechas sociales de sectores indígenas, incorporadas por Chile y el Perú.

Volviendo al modo en que se han ido instalando los desafíos y principios, si bien los países tienen libertad para incluir compromisos con base a enfoques propios, la solución más sencilla es responder al marco de la OGP desde el cual serán más fácilmente evaluables. De todos modos, la propia institución ha reconocido que dicho marco no puede englobar muchos compromisos emergentes. Se detectó algún grado de libertad en los informes del Independent Reporting Mechanism (IRM), gestionados por la OGP («Acerca del IRM»), como en el de la Argentina (IRM, 2015). Luego de la consulta a la sociedad civil, la evaluación concluyó que los desafíos para ese país eran transparencia y acceso a la información, balance de poderes del gobierno y combate a la corrupción².

A pesar de que muchos países miembro siguieron el marco de la OGP, se ha previsto expresamente su flexibilización. Esto surge de una minuta del Subcomité de Criterios y Estándares del 9 y el 10 de marzo de 2015:

Los miembros también discutieron uno de los cambios propuestos a los artículos de gobernanza sobre cómo deben estructurarse los planes de acción nacionales. En la medida en que se presentaron los gobiernos, se les pidió que organizaran sus planes en torno a los grandes retos de la OGP, pero los datos del IRM mostraron que esto era usado rara vez en la práctica. Los miembros convinieron en que debería suprimirse el texto que lo exigía para darles a los gobiernos mayor flexibilidad en cuanto a la estructura de sus planes de acción nacionales [La traducción es nuestra] (OGP, 2015).

De todos modos, en entrevistas realizadas a funcionarios del IRM, ellos confesaron que, dado que ya eran muchos los planes de acción, usaron la lógica de los grandes desafíos y principios para organizarse³.

² El Evaluador Independiente IRM para la Argentina defendió la vinculación de los desafíos nacionales identificados con los que son marco en la OGP en la presentación del último informe en Buenos Aires, el 15 de junio de 2015.

³ Las entrevistas se realizaron en la presentación del último informe en Buenos Aires.

A todas luces, el marco debe mejorarse para facilitar los procesos de cada ciclo. Para cada país, lo que queda es hacer valer sus temas, y esa es una decisión que va más allá de la OGP. La debilidad reside en que, a veces, los países quedan atrapados en la formulación más cómoda, la de la OGP. Un ejemplo son los formatos para la redacción del plan de acción (OGP, 2014) y para las evaluaciones, donde los desafíos y principios constituyen algunos de sus ejes organizadores⁴. De este modo, se va generando una organización conceptual —según modelo OGP—, con algunos ajustes, que luego sigue, por arrastre, en los futuros planes y evaluaciones.

3.2. La coordinación del ciclo y la convocatoria a la sociedad civil

Dentro de la OGP, existe el Subcomité de Coordinación de Sociedad Civil (Civil Society Coordination: OGP CSC), que trabaja para ampliar, fortalecer y fomentar la participación de la sociedad civil, particularmente a nivel nacional y para la intervención en el ciclo de cada plan en su conjunto. Su función es apoyar a actores nacionales para que obtengan los mayores beneficios —lo que incluye su intervención en el diseño, la implementación y el monitoreo de planes de acción— y para que logren sus objetivos de incidencia. Puede mencionarse también el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM), que va controlando el cumplimiento de estas pautas.

Este subcomité está desempeñando un papel primordial para fortalecer la presencia de representantes de la sociedad civil en el ciclo del Plan a través de sus guías y la presencia efectiva en encuentros, comunicaciones, divulgación de mejores prácticas, etc. Elaborada en la OGP, una herramienta piloto de gran utilidad es la National Action Plan Review Tool- Pilot (OGP, 2014)⁵.

⁴ La primera evaluación consiste en una autoevaluación que cada gobierno debe elaborar en conjunto con la sociedad civil, donde debe tomar como marco de referencia los desafíos y principios ya mencionados, lo mismo sucede con la evaluación independiente IRM.

⁵ Se trata de una herramienta de revisión en su fase piloto, donde se sugiere la siguiente estructura. Una organización civil líder —seleccionada y aprobada por las OSC involucradas— conduce la revisión preliminar del Plan. Luego, esta revisión se comparte con las organizaciones para que

Uno de los aciertos de la OGP ha sido inducir la ampliación de la convocatoria hacia OSC sectoriales, lo que se está concretando en forma más extendida en el segundo o tercer plan de acción. Así comienzan a ser más frecuentes nuevas temáticas que batallan por distinguirse hasta finalizar en algún compromiso. Tales son los casos de los grupos de salud, medioambiente, juventud, educación, cultura o trabajo, entre otros, que buscan introducir sus objetivos en el segundo o el tercer plan. Estos grupos temáticos nacionales están respondiendo a criterios y procedimientos que suelen encontrarse en acuerdos metodológicos entre los actores intervinientes para gestionar el ciclo, además del marco inducido por la propia OGP. Dichos acuerdos organizan la forma de proceder: la identificación de un compromiso, el encuentro con las contrapartes institucionales, el pacto sobre los términos de responsabilidad, plazos, indicadores, etc. Los compromisos también son propuestos por alguna autoridad. Sea cual fuere la fuente de la propuesta, deberá terminar respondiendo a un proceso de cocreación, ya que esa calidad va a estar evaluada permanentemente, lo que compromete cada vez más a estos grupos en actividades de monitoreo y evaluación⁶.

Según la información agregada por la OGP (2014a), en su nueva estrategia para el período 2015-2018, en toda la primera ronda de los 43 reportes de evaluación IRM, se encontró que el 73% de los gobiernos ha tenido consultas presenciales con los *stakeholders* de la sociedad civil en el diseño de su plan y que el 42% establecía un foro regular para continuar el diálogo. Un número creciente de países miembro ha establecido un cuerpo multisectorial para supervisar el ciclo; por ejemplo, Costa Rica, Filipinas, México, el Perú, los Estados Unidos y el Reino Unido, entre otros. Además del crecimiento de respaldos provenientes de las autoridades con más jerarquía, los eventos OGP incluyen un número cada vez más

realicen comentarios. Hecho esto, se comparte con el Gobierno. Se publica una versión final con los comentarios de otras OSC; concluye con un extenso *check list* para verificar cómo se ha cumplido con los distintos niveles de participación ciudadana en el ciclo.

⁶ Vale remarcar que la selección realizada debe poder vincularse con algún desafío o principio según la organización de los *templates* suministrados por la OGP.

importante de líderes y funcionarios de alto nivel⁷. También cabe destacar la facilitación del aprendizaje entre pares, que se ha implementado a través de intercambios bilaterales, grupos de trabajo, webinarios y redes sociales de participación multiactoral (OGP, 2014a).

A la fecha del documento citado, la OGP («Resources») había realizado 28 *webinarios* con 2200 participantes. Comparte esta iniciativa con el Banco Mundial. Además, el Civil Society Engagement Team mantiene un activo *mailing list* con más de 1500 actores de la sociedad civil (OGP, 2014).

Estos avances son muy positivos, y es posible que este aprendizaje transversal multiactoral con base a este tipo de estructuras permita ir pensando en arquitecturas complejas de articulación transversal, donde los actores intervinientes estén cada vez más capacitados y predispuestos a colaborar.

3.3. La arquitectura institucional para la coordinación del ciclo

La coordinación de los ciclos de los planes de acción de acuerdo con las pautas de la OGP configura un importante modelo de articulación horizontal, diagonal y vertical en ámbitos donde la colaboración es crucial. Por ahora, este énfasis en la articulación se centra en el modo en que se realiza la coordinación de los planes. No pareciera existir aún un énfasis semejante en el modo en que se articulan los compromisos, que queda librado a las iniciativas de cada país.

Este modelo de articulación en el área de coordinación, sumamente endeble en la primera etapa del ciclo —primeros planes de acción—, aparece reforzado en el avance hacia el segundo plan.

En la actualidad, si bien el sector tecnológico continúa presente por propio derecho, en muchos casos, la coordinación del ciclo comenzó a

⁷ Más adelante, describiremos este cuerpo coordinador multisectorial en algunos países de la Región: la Argentina, el Brasil, Costa Rica, México, Panamá y el Uruguay.

situarse en áreas centrales de la Presidencia, en espacios de confluencia de varios ministerios, en órganos multisectoriales de Transparencia, en organismos creados al efecto, entre otras variantes. Este cambio es importante, sobre todo, si está institucionalizado por leyes o decretos.

Asimismo, la OGP está incentivando una representación pluriinstitucional lo más completa posible. Ello significa sumarle a la coordinación del ciclo otros actores del Ejecutivo nacional, así como actores de los demás poderes y niveles de gobierno.

Al respecto, debería evitarse la simplificación de aplicar sin reservas lógicas de compromisos propios de las funciones de los poderes ejecutivos cuando se trata del Legislativo o el Judicial; lo mismo sucede con el nivel subnacional. Si bien hay temas transversales, como los de transparencia, acceso a la información o rendición de cuentas, otros son específicos y deben tratarse y gestionarse en su particularidad.

En el caso del Poder Legislativo, los compromisos deberán referirse a la incorporación ciudadana a actividades legislativas; en el caso del Poder Judicial, deberán relacionarse con la participación ciudadanía en la administración de justicia y la comprensión de sus derechos referidos a la función judicial. En cuanto al nivel subnacional, los temas para incluir estarán determinados por las funciones sobre las que se formulan los compromisos, que son diferentes a los del nivel nacional, y también deberá existir una distinción entre funciones ejecutivas, legislativas y judiciales. Todo esto se relaciona con la cuestión central de la presencia de otros poderes y niveles del Estado en los planes de acción.

En cuanto a las formas, no es conveniente que estos otros poderes o jurisdicciones se encorseten en el plan de acción del Poder Ejecutivo de una manera confusa, lo que refuerza la presencia presidencialista o contrae compromisos que no están en condiciones de cumplir. Lo más atinado sería articular formas de coordinación donde puedan visualizarse claramente los compromisos asumidos por cada uno de estos poderes y niveles estatales.

3.4. Algunas experiencias de coordinación y de convocatoria

Con el propósito de explorar cómo han ido evolucionando estos procesos articuladores en la coordinación del ciclo, se analizarán las experiencias nacionales de la Argentina, el Brasil, Costa Rica, México, Panamá y el Uruguay. Para ello, se necesitó recurrir a fuentes de información diversas para cada país; se relevó la perspectiva de las OSC y, en otros, la de alguna autoridad del organismo coordinador. Si bien la fuente principal de la información han sido entrevistas o conferencias, también se utilizó la sección explicativa del ciclo en planes de acción, el contenido del segundo plan, las autoevaluaciones y las evaluaciones independientes. Cabe aclarar que varios de estos países, el Brasil, México y el Uruguay, han dictado su tercer plan. Sin embargo, al no aplicarse esta circunstancia al 100 % de la muestra, se decidió analizar la parte del ciclo alcanzada por los seis países en su conjunto, esto es, hasta el segundo plan.

Argentina

La Argentina ingresó en la OGP en noviembre de 2012 y presentó su primer plan al año siguiente⁸. Hasta el nuevo gobierno que asumió en diciembre de 2015, la estructura que albergó el espacio de coordinación del ciclo Gobierno Abierto constituyó por sí misma una interesante experiencia de colaboración horizontal. Se trataba de la Agenda Digital Argentina, integrada por múltiples grupos. Estos espacios de gestión de conocimiento y de colaboración transversal voluntaria existen desde hace tiempo a través de formas que se reconocen como Comunidad de Práctica (CoP) y redes⁹. Su origen puede encontrarse en la crisis de

⁸ Fuentes personales: La autora participó activamente en el ciclo, desde el inicio de la conformación del Grupo de Trabajo Gobierno Abierto hasta abril de 2015. Asistió a casi todas las reuniones y estuvo al tanto o participó en toda su producción.

⁹ Una Comunidad de Práctica (CoP) es aquella que está constituida por un grupo de pares con el propósito común de trabajar conjuntamente para compartir la información, construir conocimiento, desarrollar sus pericias y resolver problemas concretos en esa línea. Se caracterizan por la voluntad de sus miembros de participar y generar una interacción

2001 (Kaufman, 2005); en ese entonces, respondían al nombre de Foro de Responsables Informáticos. Si bien el foco siempre había estado puesto en lo digital, la aparición del grupo Gobierno Abierto cambió la composición y los objetivos más tradicionales. También se incorporaron grupos, como el Grupo de Gestión Documental, compuesto ya no solo por informáticos, sino también por bibliotecarios y archivistas¹⁰.

Esa fue la usina del primer plan. El problema es que esta experiencia se realizó en el ámbito de gestión tecnológica de la Secretaría de Gestión Pública, responsable de gobierno electrónico. Dicha usina —el Foro y, después, la Agenda Digital— careció de capacidad formal para avanzar en un armado interinstitucional y social, sin perjuicio de las conexiones obtenidas gracias al esfuerzo de sus integrantes. Así se lanzó un primer plan con iniciativas y compromisos fundamentalmente tecnológicos aunque imbuido de principios como la inclusión social o la reducción de la brecha digital. Aún desarticulado en sus propuestas, este plan permitió identificar un modelo de enfoque de gobierno abierto, como ya hemos visto. Si bien se respetaron los principios generales todavía defendidos por la OGP, la organización del primer plan estuvo connotada por medidas reivindicadas por el área de coordinación de gobierno electrónico, más las desarrolladas o comprometidas por algunos organismos que formaban parte de sus alianzas internas.

continúa en el desarrollo del área que comprende la práctica en cuestión. Esencialmente, sus miembros buscan el desarrollo de sus competencias en la práctica seleccionada mediante la construcción, el intercambio y la puesta en común de un repertorio de recursos. La identidad y la autonomía son esenciales en cada miembro en la definición de sí mismos con respecto a su medioambiente y a todos los miembros de la comunidad, lo que permite generar el ambiente para conductas compartidas.

En cambio, una red tiene el objetivo de habilitar la negociación mutua desde distintas especializaciones. Está formada por agentes heterogéneos, cuya actividad cognitiva es intercambiar conocimiento.

¹⁰ Este proceso fue acompañado por grupos compuestos por estadígrafos e informáticos; a estos se agregaron los dedicados a la georeferenciación. También se organizó un grupo sobre salud y tecnología.

En esa etapa, hubo algún desorden en el proceso de consenso con las organizaciones invitadas. El mecanismo de consulta no estaba lo suficientemente *aceitado*. Las reuniones eran presenciales y quincenales, y se contaba con una plataforma para volcar contenidos, agenda y acuerdos. La aprobación del primer plan fue conflictiva en lo que se refiere al dictado de una ley de acceso a la información —durante ese gobierno solo existió un decreto al respecto—. Ese fue el punto más álgido entre el área y los presentes de la sociedad civil. Recién en 2016, en el gobierno del presidente Macri, se sancionó la Ley de Acceso a la Información.

Una vez finalizado este primer ciclo, en 2013, el grupo a cargo comenzó una etapa más organizada donde los actores intervinientes consensuaron una metodología de trabajo propuesta por las OSC. Se organizaron conjuntamente las siguientes mesas temáticas: Transparencia y Acceso a la Información; Justicia; Seguridad; Energía y Medioambiente; Inclusión, Políticas Sociales y Discapacidad; Innovación y Tecnologías; Infraestructura y Obras Públicas; y, finalmente, Salud y Educación. La presencia de la OGP fue determinante en este cambio.

Cada una de estas mesas debía contar con representantes de la sociedad civil y también con funcionarios con capacidad de decisión (Gobierno Abierto Argentina, 2014). De este modo, se preveía elaborar el segundo plan, que debía entregarse en junio de 2015. Nada hacía pensar en alguna circunstancia disruptiva. Sin embargo, ocurrió. La designación de un nuevo Jefe de Gabinete y el desplazamiento del punto de contacto de la OGP con la Argentina —encabezado por la coordinación del grupo Gobierno Abierto—, significó en los hechos dar por tierra con los acuerdos. Luego de un período de inactividad, y ya sobre el *deadline*, se designó una nueva coordinación que desconoció el proceso transitado, los acuerdos alcanzados, así como a muchas OSC intervinientes, e impuso otra metodología que resultó repudiada por las organizaciones entonces participantes¹¹.

¹¹ La información sobre lo ocurrido es de primera fuente, ya que se ha presenciado todo este proceso en carácter de partícipe activo.

Es en esta disrupción donde la falta de institucionalidad y de centralidad política del tema muestra cuán fácilmente pueden diluirse años de trabajo y consensos. La inicial interrupción del ciclo no había sido advertida por otras autoridades políticas, y los grupos hasta ese entonces actuantes quedaron en soledad si bien la OGP estuvo al tanto de la situación.

Durante dicha interrupción, se sucedieron notas de la sociedad civil al nuevo Jefe de Gabinete, quien, además, recibió comunicaciones por parte de los organismos internacionales. También las redes sociales fueron receptoras de esta información. Finalmente, las autoridades desconocieron lo ya hecho en relación con el segundo plan y reiniciaron el proceso. Es interesante apreciar que no ha sido fácil quitarle poder a este entretrejido formado por las OSC y la OGP. Así nacía el segundo plan, con pocas garantías de ser completado por los ganadores de las próximas elecciones.

Luego de la asunción del nuevo gobierno, y con el dictado de la Ley de Acceso a la Información como tema de agenda, al igual que la gestión de políticas de gobierno abierto, se tomó como base la metodología anterior, y se organizaron las siguientes mesas temáticas: Vivienda y Hábitat; Trabajar en la Argentina; Acceso a la Información; Transparencia y Datos Abiertos; Transformación Productiva; Justicia y Derechos Humanos; Ciencia, Tecnología e Innovación; Ciudadanía Saludable; y Cultura y Desarrollo (De Luca, 2016).

Además de las OSC y la ciudadanía interviniente, y considerando el orden de las mesas que acabamos de enunciar, las instituciones representantes en cada una de ellas fueron los ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Justicia y Derechos Humanos; Ciencia y Tecnología; Producción; Cultura; Modernización; la Secretaría de Vivienda y Hábitat; la Subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia y la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

Así se acordaron nueve compromisos más que completaron el segundo plan del gobierno anterior y que se sometieron a consulta pública.

La coordinación estuvo a cargo de un área del nuevo Ministerio de Modernización: la Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto, dependiente de la Secretaría de Innovación y Gestión Pública. Aquí se estableció la coordinación de gobierno abierto.

Brasil

El Brasil es miembro cofundador de la OGP y presentó su primer plan en 2012. Si bien, en la etapa temprana del primero, se encuentran algunas iniciativas y compromisos interesantes en cuanto a coordinación y multisectorialidad, el proceso de articulación interinstitucional y social aparece muy reforzado en su tránsito al segundo. Este nuevo plan es una cristalización de coordinación de un universo cada vez más amplio de actores institucionales y sociales¹².

El primer plan se desarrolló a través de consultas a los cuerpos públicos del Poder Ejecutivo Federal, las OSC y el Consejo de Transparencia Pública y Combate de la Corrupción. Este último es un cuerpo colegiado subordinado a la Oficina de Contraloría General, cuyos miembros son representativos tanto del gobierno como de la sociedad civil. El Plan incluyó acciones de los ministerios de Planificación, Presupuesto y Gestión; Ciencia y Tecnología; Educación; la Secretaría General de la Presidencia y la Contraloría General de la Unión.

El primer desafío consistió en llevar a cabo un proceso de consulta amplia a la sociedad civil sobre el plan. Esto también incluyó un debate dentro del Congreso nacional en un evento que reunió instituciones públicas, privadas y OSC. El proceso de consulta contempló también encuentros personales.

La responsabilidad institucional del ciclo la asumió el Comité Interministerial para el Gobierno Abierto (CIGA), tempranamente establecido por decreto presidencial el 15 de septiembre de 2011. En abril de 2012, se creó el Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil, que reunía

¹² Fuentes documentales: primer y segundo plan, autoevaluaciones y reporte de evaluación IRM.

diez organizaciones y asistió al Grupo Ejecutivo en el desarrollo de mecanismos para mejorar la participación ciudadana en el proceso de formulación y monitoreo de la implementación de los planes de acción.

El proceso de formulación del segundo plan fue más dinámico y abarcador. En lo institucional, el CIGA reunió 18 ministerios del gobierno federal y fue coordinado por la Casa Civil de la Presidencia. El Comité también comprendió un grupo ejecutivo de siete ministerios cuya coordinación fue responsabilidad de la Oficina de la Contraloría General. Más de 80 organizaciones provenientes de todo el país fueron invitadas a participar en diálogos virtuales y encuentros presenciales.

Finalmente, el segundo plan culminó con 52 compromisos, asumidos por 19 órganos federales, basados en consultas hechas a diversas agencias del gobierno federal, la sociedad civil y empresas privadas. De los organismos públicos sectoriales, intervinieron los ministerios de Defensa, Educación, Justicia, Seguridad Social, Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, Salud, Trabajo y Empleo, la Secretaría de Derechos Humanos, el Instituto de Investigación de Economía Aplicada y la Secretaría de Promoción de la Igualdad Racial. En todos estos casos, la presencia de dichos organismos respondió a políticas sectoriales que no estuvieron tan presentes en el primer plan.

El documento *Devolutiva* (Gobierno Federal, 2016) contiene las razones de aceptación o denegación de las propuestas de la sociedad civil. Además, con el propósito de asistir al gobierno y a la ciudadanía en la formulación de compromisos concretos, y de acuerdo con la organización temática pautada por la OGP, la Oficina de Contraloría General desarrolló una guía sobre cómo estructurar los compromisos para el segundo plan. Así se clarificaron los principios de gobierno abierto y las áreas de desafío; estos debían ser específicos, mensurables, posibles, relevantes y limitados en el tiempo, punto que no estaba muy claro en el primer plan.

Según la evaluación independiente IRM, el Brasil expandió su proceso de consulta durante la implementación del primer plan a través del grupo

de trabajo de la sociedad civil ya referido. Es importante resaltar también cómo los distintos niveles de gobierno están cada vez más presentes al igual que las OSC procedentes de todo el país, así como el dictado de normas para formalizar el ciclo y a sus actores responsables. Todo este proceso estuvo encuadrado en los desafíos y valores de la OGP. Esto lo diferencia claramente del primer plan, que, si bien estaba orientado según los principios de la OGP, no reflejaba tan claramente una organización temática en torno a los desafíos.

El modo en que este país ha ido avanzando es un ejemplo del privilegio de la articulación, la participación y la colaboración más allá de la coordinación del ciclo. Los compromisos asumidos en el segundo plan muestran la intencionalidad de avanzar en la mejora institucional hacia gobiernos abiertos, donde la articulación diagonal y vertical esté presente. Eso constituye un valor agregado del proceso de ese país.

Costa Rica

Costa Rica se incorporó a la OGP en enero del 2012, y su primer plan data de 2013. En un principio, el Ministerio de Relaciones Exteriores se encargaba de la representación política, y la Secretaría Técnica de Gobierno Digital coordinaba el plan de acción de gobierno abierto en el país. En la práctica, esto último significó que los compromisos propuestos respondieran prácticamente al marco de gobierno electrónico¹³.

Al igual que en otros países de la Región, el proceso de consulta a la ciudadanía en el primer plan fue insuficiente, y no existió una convocatoria adecuadamente divulgada. Si bien surgió por decisión gubernamental, entre sus compromisos, figuraba institucionalizar un espacio multisectorial. Como su cumplimiento fue dilatándose, las OSC manifestaron su disconformidad mediante protestas.

¹³ La autora le agradece esta información a Susana Soto, directora de Proyectos de Abriendo Datos Costa Rica. Como en los demás casos, también se utilizaron el primer plan y las evaluaciones.

Durante 2013, las organizaciones intervinientes fundaron la Red Ciudadana por un Gobierno Abierto que continuó con el reclamo y solicitó la presencia de tres representantes de la sociedad civil en el espacio multisectorial. La participación de este sector se excluyó del borrador del decreto hasta el Encuentro Regional de las Américas de la OGP en San José de Costa Rica, en noviembre 2014, donde el gobierno se comprometió a reconsiderar la situación. Finalmente, en mayo de 2015, se dictó la norma que autoriza la representación de la sociedad civil. Así se creó la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto (CNGA), conformada por el Gobierno, la sociedad civil, las empresas privadas y las universidades públicas. Según el decreto, dicha Comisión debía estar presidida por un ministro o viceministro de la Presidencia designado al efecto, e integrada por representantes de los ministerios de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, Planificación Nacional y Política Económica, Hacienda, Justicia y Paz; dos representantes de la sociedad civil; un representante del Consejo Nacional de Rectores; y un representante de las cámaras y asociaciones del sector empresarial privado. La representación de la sociedad civil sería seleccionada por el Ministerio de la Presidencia entre las organizaciones sociales vinculadas con los temas de transparencia, lucha contra la corrupción, acceso a la información pública y datos abiertos.

Abriendo Datos Costa Rica generó un sitio (<http://abriendodatoscostarica.org/yo-soy-gobierno-abierto/>) donde puede encontrarse la descripción del proceso que están llevando a cabo para recolectar insumos que ayuden a formular propuestas de compromiso en vistas al próximo plan. También cuentan con un espacio en Facebook Yo Soy Gobierno Abierto y el sitio yosoygobiernoabierto.org para colocar las propuestas que vayan surgiendo de los talleres presenciales y nuevas ideas que los usuarios pueden agregar en línea¹⁴.

Desde el Gobierno, el proceso es más lento. Se está consultando a las instituciones sobre qué acciones de gobierno abierto ejecutar con la finalidad de confeccionar un inventario y decidir cuáles podrían tener

¹⁴ Abriendo Datos está realizando acciones de sensibilización y capacitación de ciudadanía y funcionarios en los temas de acceso a la información y datos abiertos para que, en el plan, se coloquen compromisos relacionados.

continuidad como compromisos en el Plan. Además, se están recogiendo inquietudes e ideas (Sancho, 2015).

Tal como podrá apreciarse, el tránsito costarricense del primer al segundo plan no ha sido tan armónico como en el caso del Brasil. La pertinencia del enfoque de gobierno abierto y la necesidad de una coordinación multisectorial institucionalizada y especial se zanjaron en el marco de una disputa entre gobierno y sociedad civil, la cual culminó con el decreto que creó la CNGA. Esta consagración normativa se logró gracias a las presiones de las organizaciones intervinientes; esto marca un rasgo característico. En cuanto a los actores incluidos, tanto las universidades públicas como las empresas privadas aparecen individualizadas separadamente del conjunto de la sociedad civil.

México

Al igual que el Brasil, México es miembro cofundador de la OGP. Por tanto, su ingreso data de 2011, y su primer plan, de 2012 (Alianza Gobierno Abierto; Palacios, 2014; OGP, 2014c¹⁵). El organismo coordinador es el Secretariado Técnico Tripartita (STT), que está integrado por un representante del gobierno federal —Estrategia Digital Nacional—, un representante del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)¹⁶—organismo autónomo— y un representante de las OSC con experiencia e interés en transparencia y participación social. La presencia de Estrategia Digital Nacional connotó fuertemente el primer plan en cuanto a su encuadre en políticas referidas a gobierno electrónico.

El STT es el resultado de una revisión crítica de las OSC al primer plan en el que no se reflejaron sus propuestas. En un principio, fueron ocho las organizaciones convocadas. En las 42 reuniones realizadas en la primera etapa, participaron 210 funcionarios de 18 dependencias del gobierno

¹⁵ Presentación de Eduardo Bohórquez, director de Transparencia Mexicana e integrante el grupo de organizaciones que intervienen en el ciclo desde hace tres años respecto al caso mexicano.

¹⁶ Ahora hacen referencia al INAI.

federal, además del IFAI, la Secretaría de la Función Pública y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, organismo constitucionalmente autónomo. Esta última característica también la detenta el IFAI, ya que ha sido el primer organismo de su tipo con jerarquía constitucional en el mundo (OGP, 2014c).

Durante el ciclo de elaboración del segundo plan de acción (2013-2015), se consolidó una metodología de trabajo para elaborar compromisos estratégicos y de gran impacto. Estos surgieron de dos fuentes: nueve mesas de trabajo temáticas —que reunía a OSC, expertos y funcionarios relacionados—, y propuestas del gobierno federal. Cada mesa de trabajo fue dirigida por una organización responsable y dos organizaciones corresponsables.

El objetivo de estos encuentros consistió en elaborar hasta dos compromisos con viabilidad económica, técnica y financiera. Para cada mesa, se seleccionó un experto independiente reconocido en la materia específica, quien formuló el diagnóstico inicial que serviría como documento base de trabajo para funcionarios de áreas relacionadas y OSC vinculadas.

Las nueve mesas fueron las siguientes: Compras Públicas; Agenda Digital; Competencia y Fomento Económico; Política Social; Medioambiente y Cambio Climático; Infraestructura; Transparencia Presupuestaria y Fiscal; Justicia y Seguridad; y Energía e Industrias Extractivas. La concurrencia de dichas mesas totalizó 200 participantes, y su dinámica fue moderada por expertos facilitadores.

De estas mesas, surgieron 17 compromisos, a los que se agregaron ocho presentados por el gobierno federal y uno más relativo a desastres naturales —propuesto por Fondo Nacional para el Desarrollo Endógeno—. De esto modo, se totalizaron 26 compromisos.

Bohórquez (OGP, 2014c) señala que, entre los antecedentes, se encontraban espacios de colaboración preexistentes, como los del Plan Nacional de Desarrollo, donde participaban ciudadanos, OSC, grupos

temáticos y cámaras industriales. Este sirvió de insumo para fijar las prioridades temáticas atendidas por esas mesas.

En relación con los criterios organizativos aplicados en las mesas, Bohórquez (OGP, 2014c) destaca la diversidad de actores presentes en cada una de ellas, en atención a los diferentes responsables del ciclo temático en cuestión. Por ejemplo, en el caso de las industrias extractivas, era importante convocar a áreas profesionales nuevas y considerar la compleja trama institucional. De este modo, se llamó a áreas de georeferenciación de minas, desarrollo económico, ingeniería, hacienda, entre otras. Como otros, este tema excedía la capacidad y las competencias de los actores ligados a la transparencia, el acceso a la información, los datos abiertos y demás actores usuales en estos espacios. Lo mismo sucedió con la mesa de seguridad, en la cual fue necesario identificar cuáles eran los actores más atinados. Por ejemplo, respecto a los delitos, había que definir si se consideraba una etapa preventiva, si lo atendible era el proceso de consumación del delito o si se encaraban políticas relacionadas con la sanción. Este esquema tenía muy presente la complejidad para la etapa de diseño, implementación, monitoreo y evaluación.

En relación con el ciclo de los compromisos, se estableció una ruta crítica que cumplir para implementar los compromisos de forma correcta. Respecto a la ampliación del espectro institucional convocado, los responsables del Plan ansían incorporar a los otros niveles de gobierno y a los demás poderes, especialmente al Poder Legislativo.

El caso de México es por demás interesante tanto por la relevancia normativa y la autonomía del IFAI —ahora INAI— en su carácter de órgano garante como por el grado en que el derecho al acceso a la información ha permeado la agenda pública. Los criterios con los que han organizado cada una de las mesas son muestra de cómo están asumiendo la complejidad temática junto con los múltiples actores que deben involucrarse. La existencia de un experto independiente le agrega una nota distintiva a este tipo de gestión del ciclo, al igual que los moderadores, dada la dificultad que implica lograr consensos.

La previsión de una ruta crítica para controlar la implementación de los compromisos fija criterios claros para cada etapa relevante del plan. Además, se plantea el desafío de ampliar el espacio de coordinación del ciclo a otros poderes. En ese sentido, México ha impulsado el grupo de trabajo Parla mentos Abiertos. También ha estimulado la incorporación de sus Estados subnacionales.

Panamá

Panamá es miembro de la OGP desde el 2012, y, tal como sucedió en la mayoría de los casos en la Región, el Gobierno no consultó a la sociedad civil en la primera etapa del ciclo —primer plan—¹⁷.

El organismo que quedó a cargo del ciclo es la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI). Es importante considerar que tal responsabilidad se consagró en una ley específica, Ley N.º 33, de 2013, en la cual se asignan claramente competencias relativas a gobierno abierto tanto a nivel nacional como internacional.

Ante la elaboración del segundo plan, se llamó tanto a instituciones públicas como a organizaciones sociales. No ha sido una tarea fácil, ya que se enfrentaron con el desgano inicial de la ciudadanía, quizás fruto del desconocimiento de la política panameña sobre gobierno abierto.

En enero de 2015, se convocó a 12 organizaciones, entre ellas OSC, universidades, periodistas y empresas privadas. En la reunión, estuvieron presentes dos representantes de la OGP, uno de la Unidad de Apoyo y otro de la Coordinación Regional Independiente de la Sociedad Civil para América Latina. Ello ayudó a avanzar en la elaboración del Plan y

¹⁷ Se le agradece la información a la Lic. Aída I. Martínez Mórtola, asesora legal de la Oficina de Cooperación Técnica Internacional de la ANTAI. También se utilizaron como fuentes los planes y las evaluaciones.

también a designar tres o cuatro representantes sociales para escoger la metodología de ejecución.

Para marzo de 2015, la sociedad civil todavía no había podido nombrar sus representantes para iniciar el trabajo en las mesas temáticas, convocadas a través de cartas, correos electrónicos, redes sociales y otros medios de comunicación.

El 21 de abril de 2015, más de cuarenta organizaciones sociales se reunieron y discutieron los 14 temas establecidos y elaboraron 19 propuestas de compromisos para incorporar al segundo plan. Al mismo tiempo, escogieron a 19 representantes para participar de las mesas de trabajo acordadas junto con las instituciones públicas correspondientes y la ANTAI.

Finalmente, se logró conformar 7 mesas temáticas. En junio de 2015, se consensuaron 15 compromisos entre representantes de la sociedad civil y las instituciones públicas correspondientes. A su vez, otros 4 fueron propuestos por el Gobierno (ANTAI). En total, los compromisos ascendieron a 19.

Las mesas temáticas trataron las siguientes cuestiones: derecho a la información; rendición de cuentas; gestión documental; datos de gobierno abierto; elecciones; contrataciones públicas; presupuesto; carrera administrativa; declaraciones patrimoniales; conflicto de intereses; justicia; fuerzas policiales, seguridad ciudadana; ambiente; educación y cultura; y participación ciudadana. Cabe destacar la existencia de una mesa temática dedicada a la gestión documental, dado que son pocos los países de la Región que relacionan el acceso a la información con esta gestión.

El procedimiento de inserción de las entidades gubernamentales en las mesas se realizó de la siguiente manera. La ANTAI solicitó la identificación de las instituciones públicas involucradas en los temas seleccionados por la sociedad civil, y se procedió a la designación de enlaces de trabajo. Estos últimos debían participar en la revisión de cada compromiso propuesto y definir su viabilidad. Así comenzaron a trabajar conjuntamente las

instituciones y las OSC. Entre las instituciones públicas, participaron la Asamblea Nacional; la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia; la Autoridad Nacional de Administración de Tierras; la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos; la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental; la Contraloría General de la República; la Corte Suprema de Justicia; la Dirección General de Carrera Administrativa; la Dirección General de Contrataciones Públicas; el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales; los ministerios de Ambiente, Economía y Finanzas, Educación, Gobierno, Salud, Trabajo y Desarrollo Laboral y de la Presidencia; el municipio de Panamá; la Policía Nacional; la Procuraduría de la Nación; y el Tribunal Electoral. En total, fueron veintiuno los organismos que respondieron a la convocatoria de la ANTAI a fin de determinar la viabilidad de los compromisos en cuestión.

El plan de acción definitivo se dio a conocer al público el 9 de julio de 2015 a través de un evento al que concurren los actores participantes en el ciclo y los medios de comunicación (ANTAI, 2015).

Durante el período de implementación del segundo plan (julio 2015-julio 2017), se acordó que el cumplimiento estará sujeto a un monitoreo por parte de la sociedad civil y las instituciones públicas. Como lo determina dicho Plan, este monitoreo se hará a través de un mecanismo de diálogo permanente, por medio de una comisión integrada por instituciones públicas y representantes de la sociedad civil.

Además, se creará un sitio especial de gobierno abierto con la información y los documentos producidos: planes, autoevaluaciones y evaluaciones independientes IRM. El sitio permitirá la participación de la ciudadanía en temas de la OGP y en futuros planes de acción. También se contará con un tablero de medición para poder realizar un seguimiento del cumplimiento de los compromisos.

Uruguay

El Uruguay adhirió a la OGP a fines de 2011 y presentó su primer plan al año siguiente en conferencia de prensa, promovido por la Presidencia de la República, la Unidad de Acceso a la Información Pública y la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC). El Plan tuvo su consagración normativa mediante un decreto dictado en agosto de 2012. Por tanto, la política uruguaya sobre gobierno abierto está institucionalizada desde el inicio, lo que no es un tema menor¹⁸.

Por resolución del Presidente, para elaborar el Plan, se conformó un grupo de trabajo integrado por representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, los ministerios de Economía y Finanzas, y de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Estadística, la Unidad de Acceso a la Información Pública y la AGESIC.

Con el tiempo, se ha consagrado un nuevo modelo que contempla la ampliación de dicho grupo de trabajo mediante la incorporación de gobiernos departamentales, sociedad civil y academia. A tales efectos, el Consejo Directivo Honorario de la AGESIC convocó formalmente a un representante de la Licenciatura de Ciencias Políticas de la Universidad de la República, dos representantes de la sociedad civil, un representante del Congreso de Intendentes Departamentales y a un representante de la Unesco. Como puede verse, la representación multisectorial es bastante abarcadora en cuanto a niveles y tipo de actores.

La Unesco fue convocada como observadora y garante del proceso. Dado que la gestión del Plan contemplaba un mecanismo participativo, se procuró generar un modelo de proceso de elaboración. Por eso, fue importante incorporar un actor neutral, como la Unesco, para que participara en las reuniones de trabajo y tuviera un papel preponderante en el seguimiento del Plan.

¹⁸ La información volcada se extrajo de los planes y las evaluaciones de dicho país.

Con el propósito de obtener un amplio abanico de propuestas del sector público —no necesariamente vinculados a gobierno electrónico—, se llamó a los organismos públicos involucrados en el Plan para que presentaran sus proyectos. La convocatoria a la sociedad civil se realizó por Internet.

En cuanto a la participación de este actor en el nuevo modelo aplicable al ciclo de planes de acción, se procuró limitar las opiniones generales y encauzarlas hacia temas más específicos, de manera que los ciudadanos pudieran informarse sobre iniciativas concretas y enviar aportes o sugerencias. Otra diferencia con el plan anterior es que los organismos que presentaron propuestas estuvieron dispuestos a recibir y responder los comentarios de los ciudadanos. Estas interacciones están mediadas por el grupo de trabajo que es responsable de procesar las consultas ciudadanas, evaluar su pertinencia y gestionar el envío y la posterior respuesta del organismo pertinente. La instancia es consultiva —no vinculante—, anónima —opcional—, y los referentes de cada proyecto tienen la oportunidad de integrar las eventuales sugerencias de los ciudadanos. En caso de no aceptar estos aportes, el organismo deberá explicar brevemente el porqué de la negativa. Los aportes de los ciudadanos y los comentarios de los organismos serán tenidos en cuenta para la redacción de un informe específico divulgable a través de la *web* correspondiente.

Para la elaboración del segundo plan, se realizaron mesas de diálogo entre gobierno, academia y sociedad civil (AGESIC, 2014). En 2014, se proyectaron tres mesas temáticas: Gobierno Abierto y Acceso a la Información Pública; Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico; y Transparencia, Rendición de Cuentas y Anticorrupción. Al parecer, solo funcionaron las dos primeras.

La primera mesa contó con representantes de 7 organizaciones del gobierno, 8 de las OSC y 3 del sector académico. La sociedad civil presentó 27 propuestas, de las cuales once se transformaron en metas y 6 en compromisos.

La segunda mesa contó con representantes de 12 organismos del Gobierno, seis de las OSC, 4 del sector académico y la CUTI en representación de empresas. La sociedad civil presentó 36 propuestas, de las cuales 14 se transformaron en metas y 5 en compromisos. Con el resto de las propuestas, el grupo de trabajo desarrollará un conjunto de actividades para propiciar acuerdos entre los diferentes actores. Todos estos procesos se están enriqueciendo a través de consultas públicas.

De la experiencia uruguaya, puede destacarse la relevancia de contar con apoyo político desde el inicio, al punto de institucionalizar el espacio de gestión a través de un decreto presidencial. A ello se agrega la peculiaridad de haber consagrado el primer plan a través del dictado de una ley.

Representada por la Licenciatura de Ciencias Políticas de la Universidad de la República, la convocatoria académica ha significado un cambio de perspectiva ya no solo centrada en las TIC, sino también en las ciencias sociales, circunstancia inexistente en los casos hasta ahora analizados. Ello se refuerza por el papel de la Unesco como observadora y garante. Seguramente, esto dará como fruto un enriquecimiento importante del enfoque de gobierno abierto (AGESIC). Hasta la fecha, el Uruguay cuenta con un primer y un segundo plan de acción.

4. Algunas conclusiones

A través del análisis realizado, se ha podido verificar que los desafíos y valores recientes de la OGP se han volcado a restringir y ordenar los temas que abarcar. Por el contrario, los primeros planes de acción se enfocaron más en necesidades nacionales y regionales, que marcaron tendencias diferenciables e inundaron así el concepto de gobierno abierto de múltiples acepciones, a veces, impropias. A pesar de esa dispersión, debe valorarse la riqueza asociada a algunas singularidades temáticas de la Región o de sus países integrantes, que delinearon un perfil particular frente a miradas globales únicas.

El ordenamiento temático de la OGP permitió gestionar los procesos y el conocimiento de una manera más organizada. Como ya se ha visto, esta alianza ahora procura paliar los efectos de la omisión de las singularidades; sin embargo, queda un largo camino por recorrer. Un ejemplo de las dificultades que sortear es la hegemonía del idioma inglés en las comunicaciones y publicaciones a pesar de que América Latina y el Caribe es la región con más países miembro de la OGP. Si bien el español no está totalmente ausente, su uso carece de la envergadura merecida por semejante masa crítica de países hispanoparlantes.

No obstante, debe reconocerse que el universo que abarcan los planes es aún minúsculo dentro de los países: ninguno los representa realmente. Es probable que, en cada país, existan iniciativas que —por distintos motivos— no están contempladas, ya sea porque no surgen del gobierno federal, porque provienen de fuerzas *no amigas* de los responsables de la coordinación, o porque sus impulsores desconocen que sus iniciativas pueden enmarcarse en gobierno abierto. De hecho, es formalmente difícil incluirlas al no haber mecanismos claros de parte de la OGP para responsabilizar a aquellos actores que no pertenecen al Poder Ejecutivo Nacional.

El panorama de participación incompleta no es alentador. Más allá del dinamismo que puedan exhibir los actores comprometidos, correspondería tomar plena conciencia de la exigua significación del universo convocado por el enfoque de gobierno abierto, dado que ello condiciona drásticamente la calidad y la representatividad de los planes de acción de cada país.

Para explicar la *parcialidad* de los compromisos en un plan, utilizaremos un ejemplo ficticio, confeccionado con base en las experiencias relevadas. Así, puede imaginarse el órgano coordinador y las OSC de un determinado país centrados en valores *transversales* —transparencia, acceso a la información, lucha contra la corrupción, etc.— a los que se sumarían otras organizaciones dedicadas a cuestiones específicas, tales como la reinserción laboral de despedidos en el sector productivo, la construcción de viviendas para familias de bajos ingresos, la mejor asistencia de

enfermos crónicos, la mitigación de la violencia de género o la seguridad vial. Se adicionarían otras dedicadas a cuestiones más amplias, tales como la prevención sanitaria o el cuidado del medioambiente. Esta diversidad de temas e intereses, trabajados en mesas temáticas, serían abordados desde los principios y valores de la OGP. Si los compromisos requeridos por dichas OSC logran su validación en una contraparte institucional, podría encontrarse que, en lo que hace a lo temático, especialmente traducible en el desafío de *mejoras de servicios*, el plan de acción termine constituyendo un rompecabezas con muchas piezas faltantes desde una visión integradora. Podría ocurrir que, desde las instancias institucionales, el gobierno formule compromisos más interrelacionados, pero estos podrían cuestionarse desde los intereses restringidos de cada OSC. Raramente, los compromisos más integrables y sistémicos surgen de estas interacciones, salvo que las instituciones tengan un alto grado de articulación y que su liderazgo sea plenamente reconocido por todos los sectores sociales intervinientes —que no suele ocurrir—.

Es evidente que los compromisos emergentes de los referidos procesos no pueden reflejar lo que la sociedad civil espera ni lo que el país puede impulsar en sus diferentes componentes. Sin embargo, sin perjuicio de sus grandes limitaciones, resulta esperanzador el dinamismo manifiesto en un proceso que recién comienza a funcionar.

Se suma a esta fragmentación la falta de referencias —con excepción parcial del Brasil y México— a la necesidad de aumentar las competencias para una apertura paulatina dentro de los Estados. Acompañado de creciente estandarización, articulación y prácticas de colaboración, esto es lo que puede garantizar que la gestión de la participación no produzca fatiga por el desorden en las iniciativas, que los datos abiertos respondan a la demanda ciudadana y que haya funcionarios y políticos calificados para gestionar realmente la apertura. Mientras no se atienda el funcionamiento estructural del sistema, sino los rituales participativos de las OSC, se obtendrán listas de iniciativas fragmentarias y ninguna problematización ni propuesta integradora para impulsar los cambios culturales hacia una auténtica apertura de los actores actuantes.

Aún dentro del estado de situación delineado, y con base en los casos concretos relevados, es posible detectar cambios significativos en el ciclo del proceso que va del primer plan al segundo, en parte motorizados por la propia OGP y, especialmente, en las mejoras en el proceso de consulta ciudadana.

La evidencia más concreta de voluntad política para avanzar hacia el gobierno abierto se manifiesta, en términos generales, en la existencia de normativa que legitima los planes de acción, institucionaliza al órgano responsable y lo ubica en posiciones jerárquicas que viabilizan la transversalidad interinstitucional de poderes y de jurisdicciones políticas. Si se incluyen en este proceso mesas sectoriales convocadas por las propias OSC, cabe esperar un paulatino enriquecimiento de los planes al menguar la hegemonía tecnológica —con predominio del gobierno electrónico— y aumentar el peso de las políticas sustantivas.

De acuerdo con el análisis de los casos, la trayectoria hacia una mayor institucionalización puede apreciarse en la Argentina, el Brasil, Costa Rica, México, Panamá y el Uruguay, mientras que la multisectorialidad y la diversidad de perspectivas se aprecian fundamentalmente en México y el Brasil.

Dentro del conjunto seleccionado, la Argentina está logrando signos de institucionalización verificable en la formalización de una estructura institucional que garantiza un espacio transversal interinstitucional jerarquizado capaz de mantenerse más allá de los cambios circunstanciales de funcionarios. Sin embargo, la coordinación creada no goza de la jerarquía y la autonomía que puede reconocerse en los otros casos.

Fuera de ello, en este último ejemplo, es interesante ver cómo la OGP se ha ido instalando como una referencia global y nacional. Aún cuando se supone que la voluntad política a favor de políticas de gobierno abierto se encontraba ausente en el período previo al cambio de gobierno, el ciclo de los planes se ha tenido que mantener. En este último sentido, la OGP ha apoyado el tránsito del primer al segundo plan de una manera muy activa impulsando una participación creciente de las OSC en cada ciclo. Ello redundará en una restricción de temas y valores para privilegiar,

pero, al mismo tiempo, facilita el despliegue del empoderamiento de las organizaciones. Tal intervención es clara en los casos incluidos.

Se han detectado cuestiones puntuales en los países analizados. Una se refiere al tipo de actores convocados —y que aparecen formalmente mencionados en la normativa—. Tal es el caso de las universidades y del sector privado. En Costa Rica, el sector académico integra la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto (CNGA), y queda claro que debe estar representado por alguien designado por el Consejo Nacional de Rectores. Otro es el caso del Uruguay, donde el grupo de trabajo debe integrarse con un representante de la Licenciatura de Ciencias Políticas de la Universidad de la República. Esta presencia académica puede agregar miradas integradoras aún ausentes en los planes.

Otro tema interesante es la inclusión de expertos observadores, que garantizan las reuniones de trabajo y el seguimiento de sus resultados. Una situación específica es la de la Unesco en el Uruguay. También se destaca el mecanismo mexicano de convocatoria de expertos en facilitación de diálogo para las mesas temáticas, al que se le agrega el grado de madurez y complejidad alcanzado en la gestión de las mesas sectoriales en cuanto a la consideración de las diversas políticas que deben desplegarse ante cada tema, junto a la problematización del seguimiento del ciclo respecto a cada compromiso.

Finalmente, cabe señalar que dicho seguimiento comienza a ser una cuestión atendida en muchas experiencias, lo que sugiere una mayor madurez del proceso de gestión del ciclo.

Referencias bibliográficas

Abriendo Datos Costa Rica [en línea]. Disponible en <<https://abriendodatoscostarica.org/yo-soy-gobierno-abierto/>> [Consulta: 30 de enero de 2017].

AGESIC.«PlandeAcciónNacionaldeGobiernoAbierto2014-2016»[enlínea].

- Disponible en <<http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/3801/1/agesic/plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto-2014-2016.html>> [Consulta: 2 de marzo de 2016].
- (2014). «Otras voces, otros ámbitos: Mesas de diálogo de Gobierno Abierto» [en línea]. Disponible en <<http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/3785/1/agesic/otras-voce-otros-ambitos:-mesas-de-dialogo-de-gobierno-abierto.html>> [Consulta: 19 de diciembre de 2014].
- ANTAI (2015). «ANTAI presenta el Plan de Acción 2015-1017 de la Alianza para un Gobierno Abierto» [en línea]. Disponible en <http://www.antai.gob.pa/antai-presenta-el-plan-de-accion-2015-1017-de-la-alianza-Para-un-gobierno-abierto/> [Consulta: 3 de diciembre de 2015].
- De Luca, A. (2016). «Lanzamiento de la consulta pública de las #MesasOGP». En *Gobierno Abierto Argentina* [en línea]. Disponible en <<https://ogpargentina.wordpress.com/>> [Consulta: 19 de diciembre de 2016].
- Gobierno Abierto Argentina (2014). «Última reunión quincenal del 2014» [en línea]. Disponible en <<https://ogpargentina.wordpress.com/2014/12/18/ultima-reunion-quincenal-del-2014/>> [Consulta: 19 de diciembre de 2015].
- Kaufman, E. (2014). «Los senderos del gobierno abierto. Análisis cuantitativo y cualitativo de los planes de acción». En Kaufman, E. y O. Oszlak. *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. OEA-RED GEALC-IDRC [en línea]. Disponible en <<http://www.redgealc.net/teoria-y-practica-del-gobierno-abierto-lecciones-de-la-experiencia-internacional/contenido/5951/es/>> [Consulta: 20 de noviembre de 2014].
- (2005). «Comunidades de práctica y back office incremental: el gobierno electrónico hacia la sociedad de la información: La experiencia del Foro Informático argentino» [en línea]. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 18 al 21 de octubre, Santiago, Chile. Disponible en <<http://esterkaufman.com.ar/wp-content/uploads/2010/02/kaufman2005.pdf>> [Consulta: 4 de febrero de 2010].

- López, R. (2013). «Gobierno abierto en Latinoamérica: análisis de los procesos y las iniciativas». Ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, octubre, Montevideo, República Oriental del Uruguay.
- OGP. «Acerca del IRM» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/acerca-del-irm>> [Consulta: 2 de marzo de 2016].
- «Resources» [en línea]. Disponible en <[http://www.opengovpartnership.org/topics?f\[0\]=type%3Awebinar](http://www.opengovpartnership.org/topics?f[0]=type%3Awebinar)> [Consulta: 2 de marzo de 2016].
 - «The OGP Explorer» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/explorer/irm-assessed-data.html>> [Consulta: 21 de julio de 2016].
 - (2015). *Open Government Partnership (OGP). Criteria & Standards Subcommittee Meeting Minutes Open Government Hub, Washington, D.C, USA, March 9-10, 2015* [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/Minutes%20-209-10%20March%20Meeting.docx>> [Consulta: 30 de junio de 2015].
 - (2014). «National Action Plan Review Tool - Pilot» [en línea]. Disponible en <<http://www.ogphub.org/napreview-pilot/>> y <http://www.ogphub.org/wp-content/uploads/2014/03/NAPReview-pilot_v4.1a.pdf> [Consulta: 22 de enero de 2015].
 - (2014a). *Four-Year Strategy 2015-2018* [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/4YearAP-Online.pdf>> [Consulta: 15 de abril de 2015].
 - (2014b). *Policy on Upholding the Values and Principles of OGP, as articulated in the Open Government Declaration* [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/dataset/response-policy-page-documents/resource/9e2aef1b-6cf3-4ef0-809e-00e99002f4fe>> [Consulta: 29 de marzo 2015].
 - (2014c). «Webinar: co-creación del Plan de Acción y Consultas en el marco de AGA» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/webinar-co-creaci%C3%B3n-de-plan>>

- de-acci%C3%B3n-y-consultas-en-el-marco-de-aga> [Consulta: 19 de diciembre de 2014].
- Oszlak, O. (2014). «Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública». En Kaufman, E. y O. Oszlak. *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. OEA-RED GEALC-IDRC [en línea]. Disponible en <<http://www.redgealc.net/teoria-y-practica-del-gobierno-abierto-lecciones-de-la-experiencia-internacional/contenido/5951/es/>> [Consulta: 20 de noviembre de 2014].
- Palacios, P. (2014). «Presenta México 26 compromisos para avanzar en la construcción de un México abierto». En *Transparencia mexicana* [en línea]. Disponible en <<http://www.tm.org.mx/presenta-mexico-26-compromisos-para-avanzar-en-la-construccion-de-un-mexico-abierto/>> [Consulta: 20 de septiembre de 2016].
- Ramírez-Alujas, A. y N. Dassen (2014). *Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe* [en línea]. Disponible en <<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6400/ICS%20TN%20Vientos%20de%20cambio.pdf?sequence=1>> [Consulta: 3 de noviembre de 2015].
- Sancho, M. (2015). «Costa Rica tiene mucho que corregir en Plan de Acción para un Gobierno Abierto». En *crhoy.com* [en línea]. Disponible en <<http://www.crhoy.com/archivo/costa-rica-tiene-mucho-que-corregir-en-plan-de-accion-para-un-gobierno-abierto/>> [Consulta: 20 de septiembre de 2016].
- Yo Soy Gobierno Abierto [en línea]. Disponible en <yosoygobiernoabierto.org> [Consulta: 30 de enero de 2017].

Bibliografía de consulta por país

Argentina

- República Argentina. *Plan de Acción de la República Argentina. Abril 2013* [en línea]. Disponible en <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/legacy_files/country_action_plans/Plan%20

de%20Accio%CC%81n%20ARGENTINA.pdf> [Consulta: 15 de junio de 2013].

República Argentina. *II Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina 2015-2017* [en línea]. Disponible en <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Argentina_NAP2_V.2.pdf> [Consulta: 4 de enero de 2017].

República Argentina (2015). «Progress report» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/argentina/irm>> [Consulta: 30 de junio de 2015].

República Argentina (2014). *Informe Final de Autoevaluación* [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/argentina/self-assessment/informe-de-autoevaluacion-2014>> [Consulta: 2 de noviembre de 2014].

Brasil

República Federativa del Brasil. *Primer Plan de Acción Nacional 2012-2013* [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/brazil/action-plan>> [Consulta: 1 de agosto de 2015].

República Federativa del Brasil. *Segundo Plan de Acción Nacional* [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/brazil/action-plan>> [Consulta: 3 de agosto de 2015].

República Federativa del Brasil. «Autoevaluaciones» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/brazil/assessment>> [Consulta: 20 de julio de 2016].

República Federativa del Brasil. *Reporte de evaluación IRM: 2013-2014* [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/brazil/progress-report/report>> [Consulta: 20 de julio de 2016].

República Federativa del Brasil. Gobierno Federal. (2016). *Devolutiva Relatório Final de Autoavaliação 2.º Plano de Ação Brasileiro*. En «Parceria para Governo Aberto» [en línea]. Disponible en <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/devolutiva-balanco-final-2o_pan.pdf> [Consulta: 1 de diciembre de 2016].

Costa Rica

- Costa Rica. *Primer Plan de Acción (2013-2014)* [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/costa-rica/action-plan>>
- Costa Rica. «Autoevaluación» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/costa-rica/self-assessment/self-assessment-espanol>> [Consulta: 20 de julio de 2016]
- Costa Rica. «Informe de evaluación IRM 2013-2014» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/costa-rica/progress-report/2013-2014-informe-de-avance-costa-rica>> [Consulta: 20 de julio de 2016].

México

- México. «Autoevaluaciones» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/mexico/assessment>> [Consulta: 20 de julio de 2016].
- México. «Planes de acción» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/mexico/action-plan>> [Consulta: 20 de julio de 2016].
- México (2013). «Evaluación independiente IRM» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/mexico/irm>> [Consulta: 20 de julio de 2016].

Panamá

- Panamá. «Documentos 2015-2017» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/panama/action-plan>> [Consulta: 30 de marzo de 2015].
- Panamá. «Documentos de autoevaluación» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/panama/assessment>> [Consulta: 30 de marzo de 2015].

Panamá (2015). «Evaluación independiente IRM» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/panama/progress-report/2013-2014-informe-de-avance-panam%C3%A1>> [Consulta: 30 de marzo de 2015].

Uruguay

República Oriental del Uruguay. «Autoevaluación» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/uruguay/assessment>> [Consulta: 30 de marzo de 2015].

República Oriental del Uruguay. «Planes de acción» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/uruguay/action-plan>> [Consulta: 30 de marzo de 2015].

República Oriental del Uruguay (2014). «Evaluación independiente IRM» [en línea]. Disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/country/uruguay/irm>> [Consulta: 30 de marzo de 2015].