CUADERNOS del CLIP

#2

ESTADO ABIERTO EN LATINOAMÉRICA Y DESARROLLO SOSTENIBLE:

Notas exploratorias y propuestas para la configuración de una agenda de innovación política y cívica

ÁLVARO V. RAMÍREZ-ALUJAS

CONEXIONES LATINOAMERICANAS DE INNOVACIÓN POLÍTICA

Documento escrito a solicitud de la Fundación AVINA para la iniciativa Conexiones Latinoamericanas de Innovación Política (CLIP). Las opiniones expresadas en este artículo, que no ha sido sometido a referato, son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a las instituciones a las que él pertenece.

Citar: Álvaro Ramírez Alujas, "Estado Abierto en Latinoamérica y Desarrollo Sostenible: Notas exploratorias y propuestas para la configuración de una agenda de innovación política y cívica", Cuadernos del CLIP, número 1, julio 2017, 68 pgs. Disponible en ***http://clip.lat***

Álvaro V. Ramírez-Alujas

Consultor en Gobierno Abierto e Innovación Pública. Co-Fundador del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), Profesor de la Universidad de Chile y Director Fundación Multitudes.

CUADERNOS del CLIP

#2

ESTADO ABIERTO EN LATINOAMÉRICA Y DESARROLLO SOSTENIBLE:

Notas exploratorias y propuestas para la configuración de una agenda de innovación política y cívica

ÁLVARO V. RAMÍREZ-ALUJAS

CONEXIONES LATINOAMERICANAS DE INNOVACIÓN POLÍTICA

> RESUMEN

En la actualidad, los países de América Latina y el Caribe se encuentran en una profunda encrucijada. Por un lado, desde fines del siglo XX se destaca la consolidación de sistemas democráticos y el robustecimiento institucional acompañado de una ciudadanía mucho más activa y vigilante. Por el otro, reiterados casos de corrupción y mal uso de los fondos públicos que, sumado a la fuerte desigualdad que ha persistido en la región, dibujan un cuadro en el que se ha venido configurando un abismo entre la clase política y sus representados, un generalizado sentimiento de indignación y desencanto, que ha favorecido el surgimiento de diversas crisis de carácter político, económico y social. Frente a este escenario el paradigma de gobierno abierto se ha venido instalando como una respuesta institucional para hacer frente a estos desafíos, y como espacio que renueva y fomenta un esfuerzo más compartido y horizontal para trabajar los asuntos públicos y avanzar hacia el bienestar colectivo: una nueva forma de gobernar(nos).

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

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

El artículo propone y discute acerca del aporte que las estrategias de gobierno abierto, y el tránsito a lo que se ha venido llamando Estado Abierto, pueden tener para el logro del desarrollo sostenible,

y presenta una caja de herramientas que permita configurar espacios de diseño e innovación institucional que, articulando los valores de la transparencia y acceso a información del sector público, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración (entre los diversos actores que interactúan en el ecosistema), puedan servir para consolidar un nuevo modelo de gobernanza para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe.

Palabras clave:
Desarrollo Sostenible, Estado abierto, Gobernanza, Innovación Pública, Política, América Latina

1. EL ROL DEL ESTADO Y LA NECESIDAD DE UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO EN LATINOAMÉRICA: SOSTENIBLE, INCLUSIVO Y CON IGUALDAD.

"[...] No es suficiente un gobierno abierto, tenemos que ir al Estado abierto, en el que no solo se abra información del Ejecutivo sino del Legislativo y del Judicial, pero el acceso a la información tampoco es suficiente si no hay acceso a la justicia y plena participación de la ciudadanía, incluso aspectos complementarios como los que la comunidad internacional ha implementado como una sociedad libre e informada [...]".

Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto, 28 de octubre de 2015, Ciudad de México

La propuesta en torno a la ruta hacia el desarrollo inclusivo y sostenible para América Latina y el Caribe requiere un Estado protagónico en la conducción de las estrategias de desarrollo, más allá de las funciones definidas por el paradigma del Estado subsidiario. La calidad y eficiencia de los mercados dependerán en gran medida de la capacidad de los Estados para regularlos, por medio de mecanismos de mercado o de las adecuadas combinaciones de regulación, incentivos y orientaciones de política (CEPAL, 2014). Asimismo, gran parte de las recientes propuestas de diversos organismos multilaterales proponen e implican un Estado fuerte, proactivo y partícipe con otros en su función de promotor del desarrollo económico, social y ambiental; en este modelo emergente, los representantes del Estado, de la sociedad y del mercado deben coproducir resultados para el desarrollo. En cualquier caso, se trata de un desafío por construir dichas capacidades (institucionales y más allá) y los necesarios vínculos entre los distintos actores del desarrollo para acometer dichos retos.

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

Un Estado orientado al desarrollo inclusivo y sostenible tiene la capacidad de formular e implementar estrategias para alcanzar metas

económicas, sociales y ambientales, apoyándose sobre instituciones públicas eficientes y eficaces que operan con probidad, transparencia y un alto grado de rendición de cuentas, dentro del marco de lo que entendemos por Estado de Derecho. La capacidad de formular e implementar estrategias involucra actores dentro y fuera del Estado; depende de factores institucionales y estructurales, y las relaciones entre dichos actores. La capacidad institucional de los gobiernos, en especial en el ámbito de la provisión de bienes y servicios —la administración pública— se cimienta sobre procesos de fortalecimiento de los sistemas de gestión pública y del capital humano en el sector público. Sin lugar a duda, buenas políticas públicas se complementan con instituciones públicas vigorosas y robustas (CEPAL, 2014).

Como se ha venido planteando, las políticas para implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible requieren un nuevo estilo de desarrollo: un cambio estructural progresivo centrado en la igualdad y la sostenibilidad ambiental, y basado en 4 coaliciones sociales y pactos para la gobernanza mundial, regional y nacional. Este cambio exige una visión de largo plazo y una nueva correlación de fuerzas sociales y políticas: *el desarrollo es esencialmente un problema político*. También se precisa de medios de implementación como el financiamiento, la tecnología, el comercio justo y una arquitectura institucional acorde a los requerimientos del siglo XXI. Como toda gran transformación, su éxito o fracaso se definirá en el campo de la política y en el contexto de una revisión de la ecuación entre Estado, mercado y ciudadanía. (CEPAL, 2016: 171).

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

2030 (CEPAL, 2016; Naciones Unidas, 2015). Se trata de trazar una ruta institucional que garantice el logro de la agenda en los plazos acordados y ello requiere de nuevos modelos de relación entre los actores y una renovada arquitectura organizativa y de gestión que, inclusive, va más allá de las asociaciones público-privadas o de otros enfoques para la prestación efectiva, oportuna y justa de los servicios públicos. En este escenario, el Estado ya no posee el monopolio exclusivo para dar respuesta al complejo conjunto de demandas ciudadanas y por ello, más que nunca, debe sustentar el proceso de cambio apoyándose en las capacidades, inteligencia y recursos distribuidos en toda la sociedad.

Es por ello que el emergente paradigma del gobierno abierto se postula como un renovado enfoque de reforma del Estado y modernización de la administración pública, a partir de una nueva forma de articular las iniciativas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración de diversos actores para la coproducción de valor público, social y cívico. Las políticas de gobierno abierto deben considerarse como un entramado complejo de cambios que operan de manera transversal en el andamiaje institucional del sector público. Son el sustento de un nuevo tejido de prácticas, valores y cultura que favorece la configuración de una plataforma sobre la cual construir un nuevo modelo de gobernanza abierta y colaborativa, para, con y a través de los ciudadanos (Ramírez- Alujas, 2012).

Pasar de un modelo “analógico”, hermético y autorreferente de gestión pública, que en muchos casos ha contribuido a la permanencia de brechas de desigualdad, exclusión y acceso a bienes públicos de calidad, a un modelo “digital”, abierto, distribuido e incluyente, supone un profundo cambio en la forma y el fondo de cómo entendemos y configuramos el espacio para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas para el desarrollo. En tal sentido, se trata de 5 responder a las vías para alcanzar el desarrollo sostenible en la lógica del cambio estructural progresivo (CEPAL, 2016), desde la institucionalidad pública, lo que precisa de una apertura gubernamental asentada en tres pilares:

a) Mejorar la transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social sobre los gobiernos y facilitar la rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico);

b) Facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones); y

c) Favorecer la generación de espacios de colaboración e innovación entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público, social y cívico.

Los pilares del gobierno abierto vienen a complementar los esfuerzos que se han venido desarrollando en la región para fortalecer los mecanismos e instrumentos de gestión pública, que han sido un aporte sustantivo para mejorar la calidad de vida de las personas en los últimos años (CEPAL, 2014b). Estos avances de la gestión pública reconocen la importancia tanto del diseño del contenido sustantivo de las políticas públicas, como de su adecuada implementación en relación con los problemas y los desafíos de desarrollo, lo que interpela a la planificación, los ejercicios de prospectiva, la concertación entre actores y la generación de espacios de planificación participativa, donde la coordinación, la coherencia y el monitoreo, y la entrega de resultados pertinentes y oportunos a la ciudadanía, permiten mejorar los procesos de evaluación y contribuyen a generar un mayor impacto de la acción estatal, aportando evidencia y facilitando la sostenibilidad de los procesos de aprendizaje y mejora continua, así como de retroalimentación y rendición de cuentas frente a una ciudadanía cada vez más demandante, informada y exigente. Ello por lo demás, tendrá un impacto directo en ir superando las brechas de desconfianza institucional, el evidente divorcio entre la ciudadanía y sus gobernantes, y la visible fragmentación de esfuerzos que se promueven para configurar un modelo de desarrollo inclusivo y a escala humana.

Como bien se plantea en Horizontes 2030, la hoja de ruta propuestapor CEPAL para efectos de avanzar hacia un cambio estructural progresivo centrado en la igualdad y la sostenibilidad ambiental, y basado en coaliciones sociales y pactos para la gobernanza mundial, regional y nacional, a partir de entender que *el problema del desarrollo es esencialmente político*, y que se debe resolver la encrucijada en la que los países de la región deben decidir entre dos caminos posibles: a) mantener la trayectoria del pasado, insostenible y asociada a un conflicto distributivo de creciente intensidad, con fragmentación social, institucional y política, o b) transitar hacia un nuevo estilo de desarrollo, en que la acción colectiva y los pactos de largo plazo en sociedades democráticas promuevan la igualdad, la transparencia y la participación, con foco en la productividad, el empleo de calidad y el cuidado del 6 medio ambiente, a partir de la difusión de las nuevas tecnologías en un gran impulso ambiental (CEPAL, 2016). Ello requeriría, sin lugar a dudas, una nueva arquitectura estatal y el esfuerzo combinado con los múltiples actores del desarrollo para alcanzar dichos propósitos, como bien se expresa en el epilogo del documento (CEPAL, 2016: 173-174):

> *"[...] En América Latina y el Caribe la construcción de coaliciones y el logro de pactos para la igualdad, se enfrenta al hecho de que las sociedades de la región muestran tensiones y problemas estratégicos pendientes de resolver para lograr la transición, tales como: pasar de la cultura del privilegio a la cultura de la igualdad; superar el dilema entre rentismo extractivista y una visión productiva dirigida hacia el uso sostenible de los recursos naturales, los ecosistemas y las ciudades. Para establecer patrones de producción y consumo sostenibles se requiere de un enfoque multidimensional e integral en que la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y el dinamismo económico se complementen. En la región, implica un profundo cambio de paradigma en las formas de operar del Estado, el mercado y la ciudadanía, así como el establecimiento de nuevas modalidades de colaboración entre ellos.*
>
> *Para avanzar en la conformación de la coalición social y política del cambio estructural se requiere un Estado democrático fuerte, una estructura productiva y especialización de alta productividad y fuerte*

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

En las condiciones del siglo XXI, un Estado democrático fuerte no es un Estado cerrado, sino que abre el acceso a la información y valora la deliberación social, la concertación de acciones, el logro de pactos y la construcción conjunta de políticas. Es un Estado que debe desarrollar sistemas potentes de planificación, evaluación y participación para la formulación e implementación de políticas públicas y asumir plenamente el paradigma 7 de gobierno abierto. En el accionar del sector público y su interacción con la sociedad civil, la apertura y el manejo de grandes datos se concreta en el modelo de gobierno abierto que implica la modernización de la administración pública, sobre la base de nuevas formas de articular la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la colaboración de actores para la coproducción de valor.

Las políticas de gobierno abierto impulsan prácticas, valores y culturas que favorecen el establecimiento de una plataforma sobre la cual construir un nuevo modelo de gobernanza abierta y colaborativa. Conseguir que los

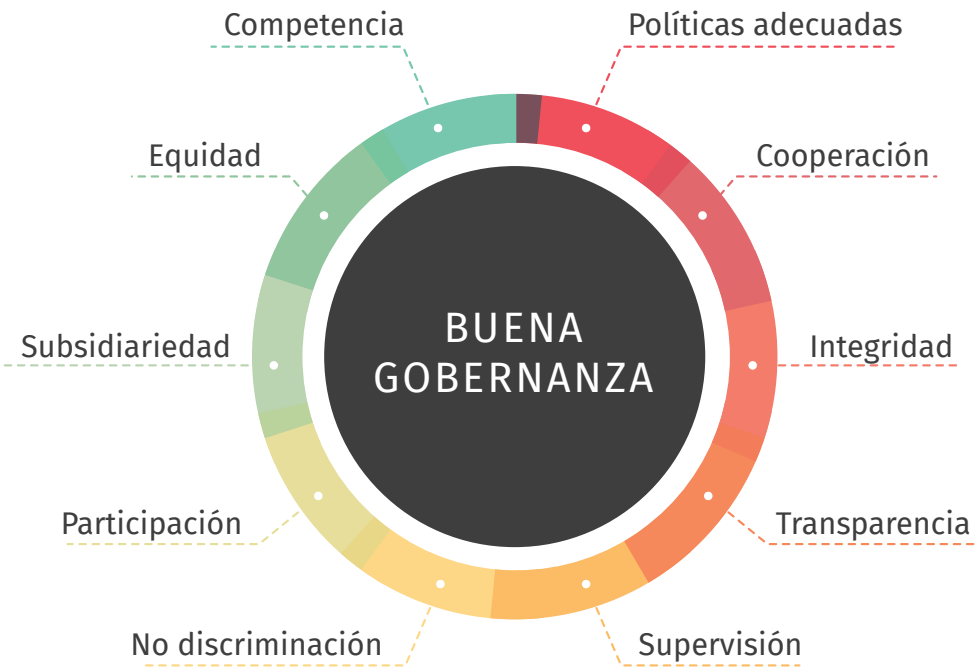
gobiernos sean cada vez más transparentes, proporcionen información sobre sus actividades, pongan a disposición sus fuentes y bases de datos, y publiquen sus planes y estrategias de desarrollo fomenta la rendición de cuentas ante la ciudadanía, la permanente vigilancia por la sociedad y una mayor corresponsabilidad. Compartir datos disminuye los tiempos de transacción, aumenta la eficiencia de los servicios públicos y da lugar a beneficios no tangibles, como una mayor confianza de los ciudadanos en las instituciones [...]"

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

Los ejes fundamentales de esta buena gobernanza que se expresan en la agenda 2030 hacen referencia a: a) Instituciones eficaces en todos los niveles; b) Instituciones que rinden cuentas a todos los niveles, y c) Instituciones inclusivas a todos los niveles. A ello y tal como lo ha planteado recientemente el Comité de Expertos en Administración Pública de la ONU, se pueden agregar 8 potenciales principios rectores que sustentan cada uno de los ejes (Figura 1).

Figura 1. Tres Ejes y Diez Principios de la Buena Gobernanza para la Agenda 2030.

BUENA GOBERNANZA		
GOBERNANZA EFICAZ	GOBERNANZA QUE RINDE CUENTAS	GOBERNANZA INCLUSIVA
1. Competencia	4. Integridad	7. No discriminación
2. Políticas Públicas Adecuadas	5. Transparencia	8. Participación
3. Cooperación	6. Supervisión independiente	9. Subsidiariedad
		10. Equidad entre generaciones



Fuente: Elaboración propia a partir del Comité de Expertos de Naciones Unidas (2017).

2. DEL GOBIERNO ABIERTO AL ESTADO ABIERTO EN LA REGIÓN: UN MARCO DE REFERENCIA PARA LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

“La democracia, más que un sistema político, es el espacio efectivo de realización de los seres humanos como seres autónomos, colaboradores, respetuosos, responsables, imaginativos, abiertos, con la posibilidad de estar continuamente generando un espacio de convivencia en el mutuo respeto y la colaboración…”

Humberto Maturana, 1990

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

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

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

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

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

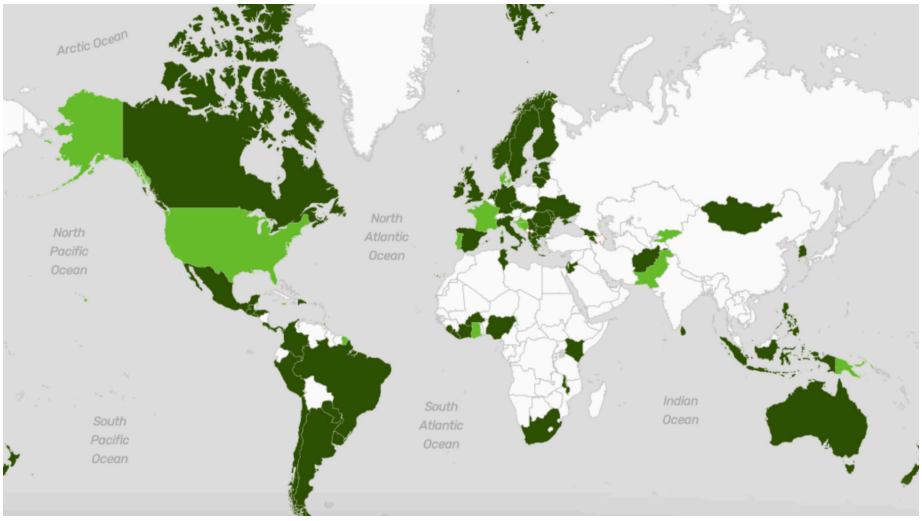
3. UNA REGIÓN EN MOVIMIENTO HACIA LA APERTURA: LA EVOLUCIÓN DE LOS COMPROMISOS EN LOS SUCESIVOS PLANES DE ACCIÓN DE GOBIERNO ABIERTO EN LATINOAMÉRICA

“En el siglo XXI, ninguna institución puede resolver los retos globales por sí sola porque no existe un monopolio de las buenas ideas”

Ban Ki Moon, Ex Secretario general de la ONU

La Alianza para el Gobierno Abierto, creada en septiembre de 2011, ha sido una caja de resonancia de alto impacto en la promoción de los pilares y elementos ligados a la idea de apertura gubernamental a nivel global, que a un poco más de cinco años de haberse lanzado presenta interesantes avances y, en paralelo, ha permitido el surgimiento de nuevos debates sobre cuestiones clave en materia de democracia, desarrollo, bienestar, derechos humanos y justicia social. Dichos progresos han tenido una extraordinaria acogida y potenciamiento en gran parte de los países de América Latina y el Caribe en donde, en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, 15 países (de un total de 75) han venido formulando e implementando agendas, planes y estrategias en la materia (Figura 2)[1], a través de la realización de compromisos concretos diseñados en complicidad con actores de la sociedad civil y que, poco a poco, han ido transformando la forma de gobernar y de resolver la complejidad de los asuntos públicos en el contexto de un proceso de cambio y modernización institucional que ha derivado en un potente tejido de iniciativas e innovaciones de carácter público, cívico y social (Ramírez-Alujas y Dassen, 2014; 2016).

Figura 2. Países miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto (agrupados según fase en sus planes de acción nacional)



Fuente: http://www.opengovpartnership.org/countries

1 | En verde oscuro (Implementación del plan de acción), verde claro (Elaboración del Plan de Acción) y blanco (países inactivos)

Para disponer de una mirada amplia sobre el avance y evolución de la agenda de gobierno abierto en la región, en el marco de la Alianza, presentaremos una síntesis de un reciente trabajo sobre el tema (Ramírez-Alujas y Dassen, 2016) que sirva de visión panorámica sobre el estado del arte en la materia. Considerando la clasificación de base que sustenta el modelo que promueve la AGA, se presenta un desglose que muestra la distribución de los compromisos para cada país según la adscripción a alguno de los cinco desafíos o ejes estratégicos de la alianza de 2011 a 2014. La suma total de compromisos contemplados en los primeros 15 planes de acción para los países de ALC asciende a 341, en los cuales se releva un interés especial en los ámbitos de integridad y mejora de los servicios públicos (Cuadro 1).

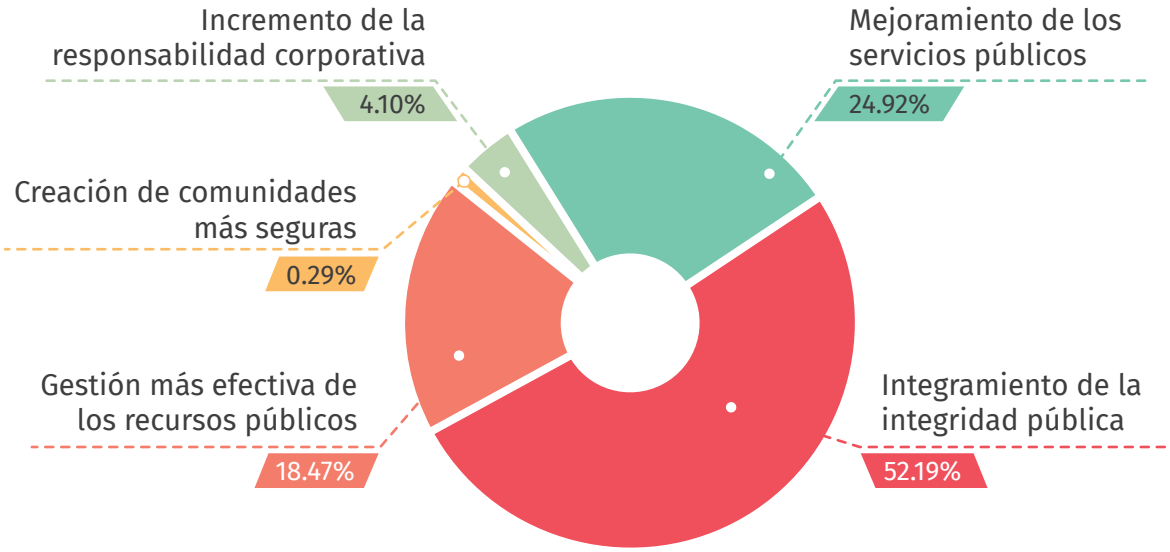
Cuadro 1. Desglose de compromisos de los primeros planes de acción nacionales, 2011-14.

	EJES ESTRATÉGICOS DE LA **AGA**					
PAÍS	COMPROMISOS DEL PLAN DE ACCIÓN	MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	INCREMENTO DE LA INTEGRIDAD PÚBLICA	GESTIÓN MÁS EFECTIVA DE LOS RECURSOS PÚBLICOS	CREACIÓN DE COMUNIDADES MÁS SEGURAS	INCREMENTO DE LA RESPONSABILIDAD CORPORATIVA
Argentina	19	6	11	2	0	0
Brasil	32	4	22	5	0	1
Chile	19	4	11	0	1	3
Colombia	27	8	13	6	0	0
Costa Rica	23	9	11	3	0	0
El Salvador	21	3	14	3	0	1
Guatemala	3	0	1	2	0	0
Honduras	20	7	6	7	0	0
México	55	7	22	19	0	7
Panamá	5	0	5	0	0	0
Paraguay	15	7	3	5	0	0
Perú	47	8	37	2	0	0
República Dominicana	24	5	15	4	0	0
Trinidad y Tobago	13	10	1	0	0	2
Uruguay	18	7	6	5	0	0
TOTAL	341	85	178	63	1	14

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

Sobre este detalle general país por país, a continuación se obtiene una visión de la agenda regional, definida a partir de los cinco desafíos o ejes estratégicos de la AGA de 2011 a 2014 (Gráfico 1). Allí se destacan: **178 compromisos en materia de integridad pública (52,19%), 85 compromisos en el ámbito del mejoramiento de los servicios públicos (24,92%), 63 iniciativas en materia de gestión efectiva de los recursos públicos (18,47%), 14 compromisos en lo relativo al incremento de la responsabilidad corporativa (4,10%) y un compromiso relacionado con la creación de comunidades más seguras (equivalente al 0,29%).**

Gráfico 1. Desafíos de gobierno abierto y compromisos en América Latina y el Caribe: primero planes de acción de gobierno abierto en el marco de la AGA.



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

Parte de los avances más significativos en la región, radican en la promulgación y entrada en vigencia de leyes de transparencia y/o acceso a la información pública en los últimos cinco años. En particular, se destacan los casos de Brasil (2011), Colombia (2014) y Paraguay (2014). Si bien las normativas promulgadas difieren en carácter, alcance y medios para garantizar su efectiva implementación y aplicación,

constituyen un paso clave para impulsar la implementación de otro tipo de iniciativas presentes en los planes de acción; por ejemplo, en los ámbitos de rendición de cuentas y participación ciudadana, y muy especialmente, en la esfera de apertura de datos gubernamentales y reutilización social/cívica de información del sector público.

Adicionalmente, también se identificaban ciertas paradojas de base sobre la puesta en marcha de planes y estrategias de gobierno abierto ligadas a la AGA a nivel regional, entre ellas encontramos las siguientes (Cuadro 2):

Cuadro 2. Paradojas en planes de acción AGA en Latinoamérica.

PARADOJAS DE LOS PLANES DE ACCIÓN DE GOBIERNO ABIERTO EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE		
1 El concepto de gobierno abierto es... demasiado abierto.	**2** Un gobierno digitalizado no es lo mismo que un gobierno abierto.	**3** Redacción autorreferente (de los planes de acción).
4 Más de lo mismo versus demasiado de lo nuevo (sobre el nivel de ambición y alcance de los compromisos asumidos en los planes de acción).	**5** El proceso de diálogo entre los actores gubernamentales y la participación ciudadana importan tanto (o más) que los compromisos asumidos en los planes de acción.	**6** Para avanzar en la consolidación de gobiernos abiertos se requiere un mayor compromiso, una mayor participación y un mayor involucramiento de los actores que, justamente, están fuera de él.

Fuente: Ramírez-Alujas y Dassen (2014:29-32).

Por otro lado, y considerando aquellos países de la región que cuentan con un segundo plan de acción en fase de implementación (14 en total), se pueden comparar los resultados de los primeros planes de acción con los actuales (Cuadro 3).

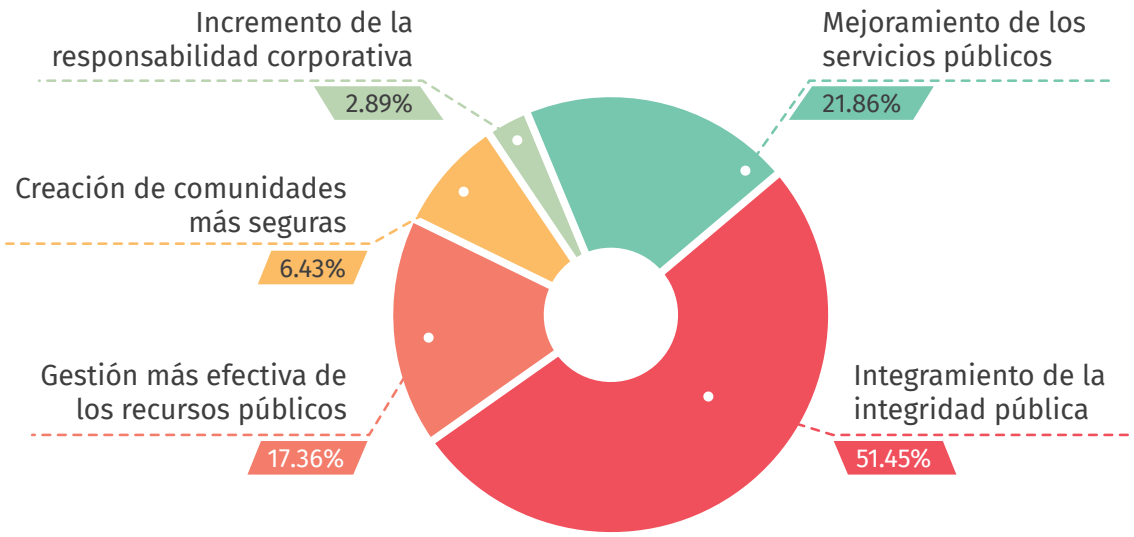
Cuadro 3. Desglose de compromisos de los segundos planes de acción nacionales, por país y eje estratégico en América Latina y el Caribe (período 2013-17)

EJES ESTRATÉGICOS DE LA **AGA**						
PAÍS	COMPROMISOS DEL PLAN DE ACCIÓN	MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	INCREMENTO DE LA INTEGRIDAD PÚBLICA	GESTIÓN MÁS EFECTIVA DE LOS RECURSOS PÚBLICOS	CREACIÓN DE COMUNIDADES MÁS SEGURAS	INCREMENTO DE LA RESPONSABILIDAD CORPORATIVA
Argentina	6	1	2	2	0	1
Brasil	52	11	22	13	4	2
Chile	12	2	9	0	1	0
Colombia	19	2	10	4	3	0
Costa Rica	18	4	13	1	0	0
El Salvador	20	4	5	6	3	2
Guatemala	48	9	32	6	1	0
Honduras	14	4	5	5	0	0
México	26	6	6	7	4	3
Panamá	19	2	10	4	2	1
Paraguay	9	0	9	0	0	0
Perú	17	4	11	2	0	0
República Dominicana	11	5	4	0	2	0
Uruguay	40	14	22	4	0	0
TOTAL	311	68	160	54	20	9

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

En tal sentido, de un total de 311 nuevos compromisos, se aprecia que se mantiene la tendencia observada previamente, dado que las iniciativas sobre el incremento de la integridad pública suman 160 (51,45%), seguidas de las relacionadas con el mejoramiento de los servicios públicos (68 iniciativas, equivalentes a un 21,86%) y con la gestión más efectiva de los recursos públicos (54 iniciativas, o un 17,36%) (Gráfico 2). Cabe destacar que además aparecen 20 compromisos (un 6,43%) vinculados a la creación de comunidades más seguras (muchos más en contraste con la primera fase de los planes) y solo nueve compromisos vinculados a incrementar la responsabilidad corporativa (casi un 2,89 %).

Gráfico 2. Desafíos del gobierno abierto y compromisos en América Latina y el Caribe: segundo planos de acción de gobierno abierto en el marco AGA



Fuente: Elaboración propia.

Con estos datos, y en perspectiva comparada, puede afirmarse que se han venido consolidando tres ejes temáticos como foco prioritario en la promoción de políticas de gobierno abierto en el contexto regional (Cuadro 4), considerando la muestra de primeros y segundos planes de acción (sobre un universo total de 652 compromisos a la fecha): los ámbitos de integridad pública (casi un 52% del total de compromisos), mejora de servicios (un 23% del total) y gestión efectiva de los recursos públicos (casi un 18%).

Cuadro 4. Compromisos en planes de gobierno abierto AGA en Latinoamérica

	MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	INCREMENTO DE LA INTEGRIDAD PÚBLICA	GESTIÓN MÁS EFECTIVA DE LOS RECURSOS PÚBLICOS	CREACIÓN DE COMUNIDADES MÁS SEGURAS	INCREMENTO DE LA RESPONSABILIDAD CORPORATIVA	TOTALES
Primer plan	85	178	63	1	14	341
Segundo plan	68	160	54	20	9	311
Sumatoria	**153**	**338**	**117**	**21**	**23**	**652**
Porcentaje	23.47%	51.84%	17.94%	3.22%	3.53%	100%

Fuente: Elaboración propia a noviembre de 2015.

Para cerrar, los principales desafíos en la región a partir de esta mirada comparada son: a) Orientar los planes de acción hacia las necesidades de la gente (más allá de cumplir compromisos, el demostrar y obtener resultados a impacto, en especial en la vida de las personas); b) El gobierno abierto no se agota en lo estrictamente gubernamental: se debe transitar hacia un nuevo modelo de sociedad (Estado Abierto); y c) Se debe incorporar el debate entre el acceso a la información, la privacidad y la seguridad, entre otros temas como las miradas de actores y agendas (género, comunidad LGTBI, campesinos e indígenas), entre otros.

4. EL TRÁNSITO HACIA LA CONFIGURACIÓN DE UNA CAJA DE HERRAMIENTAS EN EL HORIZONTE 2030: ESTADO ABIERTO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE A ESCALA HUMANA

"En los próximos años, más compromisos deben centrarse en la prestación de servicios y en los temas cubiertos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de manera más amplia (más allá del ODS Nº16 – sobre gobernanza), como lo son la salud, la educación, el clima, entre otros."

Documento de Actualización Estratégica (Strategic Refresh)
de la Alianza para el Gobierno Abierto, 2016

Con la Agenda 2030 como marco de referencia global y con la mirada puesta en buscar opciones que permitan promover el enfoque de gobierno abierto como una vía para favorecer y potenciar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, la Alianza para el Gobierno Abierto ha venido impulsando diversas iniciativas que faciliten dicha articulación y favorezcan el aprovechamiento de los planes y políticas en actual implementación en la región, como plataforma para dicho propósito en el corto y mediano plazo. Es así como a febrero de 2016, 12 países latinoamericanos han suscrito la *Declaración Conjunta sobre Gobierno Abierto para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*[2] (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay). Allí se esbozan una serie de compromisos de políticas de gobierno abierto que permitirán contribuir al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (Ramírez-Alujas y Dassen, 2016). En dicho marco de acción, los países adherentes se comprometieron a:

1. Promover el Estado de derecho en consonancia con las normas internacionales en el ámbito nacional, regional e internacional a través de la transparencia, la apertura, la rendición de cuentas, el acceso a la justicia y a instituciones eficaces e inclusivas. Esto es consistente con la Meta 16 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible;
2. Promover el acceso público a la información oportuna y desagregada y datos abiertos sobre las actividades del gobierno relacionadas con la implementación y la financiación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de conformidad con la legislación nacional y los compromisos internacionales (y de paso, apoyar el desarrollo de la Carta Internacional de Datos Abiertos y la intención de explorar su aplicación en los países que suscriben);
3. Apoyar la participación ciudadana en la ejecución de todas las metas y objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluyendo la toma de decisiones, la formulación de políticas, el seguimiento y el proceso de evaluación;

2 | Ver: *http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_declaration.pdf*

4. Defender los principios de gobierno abierto, tal como se describe en la Declaración de Gobierno Abierto, en la definición de indicadores internacionales, regionales y nacionales para medir la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y las prioridades de desarrollo (identificando y compartiendo lecciones aprendidas y buenas prácticas para fortalecer la capacidad de los países para su implementación); y
5. Utilizar los planes de acción nacional en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto para adoptar compromisos que sirvan como herramientas eficaces para promover la aplicación transparente y responsable de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En este contexto, uno de los principales desafíos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible[3] consiste en configurar un nuevo marco de gobernanza pública que garantice, de acuerdo al Objetivo 16, promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles (Cuadro 5).

Cuadro 5. Objetivo de Desarrollo Sostenible 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE 16	
16.1	Reducir considerablemente todas las formas de violencia y las tasas de mortalidad conexas en todo el mundo.
16.2	Poner fin al maltrato, la explotación, la trata, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños.
16.3	Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.
16.4	Para 2030, reducir de manera significativa las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de bienes robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.
16.5	Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

3 | Para acceder al documento completo "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", véase: *http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/69/L.85*

OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE 16	
16.5	Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
16.6	Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.
16.7	Garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles.
16.8	Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial.
16.9	Para 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos.
16.10	Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.
16.a	Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación. internacional, con miras a crear capacidad a todos los niveles, en particular en los países en desarrollo, para prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.
16.b	Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas (2015, 29:30).

Es evidente que este objetivo supone desarrollar y profundizar iniciativas, estrategias y políticas públicas ligadas al concepto de gobierno abierto en nuestra región e, inclusive, facilite el camino para vincular de manera más estrecha y sustantiva el desafío del desarrollo sostenible con la infraestructura institucional que se requiere para gobernar la complejidad del presente y solventar los espacios de diseño en la configuración de una nueva arquitectura de los asuntos públicos que no se limita ni agota en lo meramente estatal. Sobre esta base, la Alianza desarrolló una guía especial de gobierno abierto (OGP, 2015) enfocada en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que, desde el punto de vista práctico e ilustrativo, resulta ser una herramienta de base que permite articular cada uno de los objetivos con una breve explicación que ayuda a identificar las esferas que le vinculan al paradigma de gobierno abierto, entregando una fundamentación, ejemplos e ideas de iniciativas que pueden ser llevadas a cabo.

Para efectos de poder mostrar el potencial inherente del enfoque de gobierno abierto en el logro de los objetivos de desarrollo

sostenible, hemos querido tomar como ejemplo dos de ellos para visibilizar cómo, en los hechos, se puede trabajar concretamente este desafío[4]: a) para el caso del ODS Nº1: Fin de la Pobreza y b) ODS Nº 16: Paz, justicia e instituciones sólidas.

Objetivo Nº 1: Fin de la Pobreza. *Acabar con la pobreza en todas sus formas en todas partes.*

a) **El papel del gobierno abierto:** Al hacer más transparentes, responsables y eficaces a las instituciones que formulan las políticas y administran los servicios públicos, los principios de gobierno abierto pueden acelerar los esfuerzos de erradicación de la pobreza. El gobierno abierto proporciona una voz para los ciudadanos para garantizar que los recursos públicos se gasten en prioridades de la comunidad, y a su vez, que los pobres puedan beneficiarse de los servicios que más necesitan. Por otra parte, mediante la potenciación de los ciudadanos y grupos de defensa para controlar el gasto y la prestación de servicios públicos en favor de los más vulnerables, las prácticas de gobierno abierto pueden mejorar la rendición de cuentas de los programas de alivio de la pobreza. La transparencia en la ayuda internacional es esencial para la planificación y gestión de dichos recursos, así como asegurar que los gobiernos donantes y receptores puedan ser considerados responsables de los resultados de sus esfuerzos de erradicación de la pobreza.

b) **Tipos de Compromisos implementados por países en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto relacionados al logro del Objetivo Nº 1:** Fin de la Pobreza.

» **Filipinas:** Promoción de la participación de dar prioridad a proyectos de reducción de la pobreza. Filipinas está promoviendo la planificación participativa de base en los procesos de presupuesto con el fin de identificar los proyectos prioritarios de reducción de la pobreza que serán financiados por las agencias gubernamentales nacionales.

4 | Los dos ejemplos son adaptaciones de la edición especial de la Guía de Gobierno Abierto: Implementando la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (OGP, 2015). Para mayor información y detalle: ***http://www.opengovguide.com/development-goals/***

- **Chile:** Promover la participación de las comunidadades vulnerables. Chile tiene como objetivo implementar plenamente el derecho a la información y el acceso a la justicia con el fin de mejorar la participación de los ciudadanos, especialmente de las comunidades vulnerables, en la toma de decisiones ambientales.

- **Suecia:** Mejorar la transparencia de la ayuda. Suecia está publicando de manera oportuna, prospectiva y comprehensiva los datos de ayuda de un modo estandarizado con el fin de hacer que los gobiernos donantes y receptores sean más responsables y se asegure el uso eficiente de los recursos financieros para la erradicación de la pobreza.

c) **Compromisos ilustrativos (tipo) que pueden servir de ejemplo o marco de orientación para el logro de este objetivo de desarrollo sostenible (adaptados de la Guía de Gobierno Abierto):**

- **Servicios públicos.** Publicar y promover la información sobre los servicios públicos que usan las personas pobres y más vulnerables, incluyendo cómo presentar quejas cuando se les niegan dichos servicios.

- **Ayuda.** Publicar información más detallada sobre los flujos de ayuda, incluyendo la información sobre el desempeño de los proyectos de cooperación, la ubicación sub-nacional, los resultados y los documentos que lo conforman.

- **Medio Ambiente.** Establecer procedimientos tecnológica y culturalmente apropiados para asegurar que los grupos pobres y marginados estén incluidos en la participación pública acerca de las decisiones ambientales.

- **Uso de suelo.** Codificar e implementar protocolos para la consulta significativa con las personas potencialmente afectadas por las inversiones de tierras/suelo a gran escala.

Objetivo Nº 16:
Paz, justicia e instituciones sólidas

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

a) **El papel del gobierno abierto:** Los principios del gobierno abierto se abordan directamente en las metas del objetivo 16. El aumento de la disponibilidad de información sobre las actividades del gobierno, lo que permite y profundiza la participación ciudadana, garantizando que el gobierno no sea corrupto y sea responsable con los más altos estándares de servicio, y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad son sinónimo de gobierno abierto. El objetivo de la Alianza para el Gobierno Abierto es desarrollar esos principios clave - transparencia, participación ciudadana, instituciones públicas responsables (rendición de cuentas), y tecnologías e innovación - con el fin de fortalecer el Estado de derecho y la construcción de instituciones justas, eficaces y responsables.

b) **Tipos de Compromisos** implementados por países en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto relacionados al logro del Objetivo Nº 16:

- **Liberia:** El aumento de la transparencia judicial. Liberia está aumentando la transparencia del poder judicial a través de la publicación proactiva de documentos de la corte con el fin de facilitar el control de los ciudadanos y fomentar la confianza en el sistema de justicia.

- **Brasil:** El fortalecimiento del sistema ombudsman federal. Brasil está empleando un enfoque de colaboración para desarrollar el Sistema Federal de Defensoría del Pueblo (Ombudsman). La elaboración participativa de la regulación para establecer principios y mecanismos institucionales del Sistema Federal de Defensoría reflejará las prioridades públicas y fortalecerá la rendición de cuentas en todo el gobierno.

- **Serbia:** El fortalecimiento del organismo contra la corrupción. Serbia está mejorando la capacidad de su organismo de lucha contra la corrupción para evitar conflictos de interés a través de una mayor transparencia sobre los derechos y obligaciones de los funcionarios públicos, y un seguimiento más preciso de las declaraciones de bienes.

c) **Compromisos ilustrativos** (tipo) que pueden servir de ejemplo o marco de orientación para el logro de este objetivo de desarrollo sostenible (adaptados de la Guía de Gobierno Abierto):

- **Participación ciudadana.** Establecer una legislación y directrices sobre las mejores prácticas en materia de consulta pública en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas.

- **Divulgación de activos (declaración de patrimonio) y conflictos de intereses.** Establecer un sistema sólido de supervisión y rendición de cuentas, y declaraciones de activos y sobre conflictos de interés.

- **Derecho de acceso a información.** Asegurar de que todas las autoridades e instituciones públicas en todo el gobierno pongan en funcionamiento sistemas básicos para permitir ejercer el derecho de acceso a información de manera efectiva, mediante procesamiento de las solicitudes, quejas y apelaciones de reparación (amparo), e informar sobre el desempeño del modelo.

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

a) **La Iniciativa de Datos SDG16**[5]**:** Dada la peculiaridad de que las metas establecidas en el Objetivo de Desarrollo Sostenible Nº16 son, en el fondo, parte constitutiva del tejido que compone el paradigma de gobierno abierto ("Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos, y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles"), y en la perspectiva de entender este objetivo como un marco de acción que sirva de sustento al logro del resto de los objetivos de la Agenda 2030, se ha impulsado la creación de una plataforma digital con datos actualizados que permitirían monitorear y asegurar el proceso de avance en el logro de las metas asociadas a este propósito.

b) **Carta Internacional de Datos Abiertos:** Por otro lado y en el mismo ámbito de la necesidad de trabajar activamente sobre la llamada "revolución de los datos", a fines de 2015 se aprobó la Carta Internacional de Datos Abiertos[6]. En ella se define que los datos abiertos (open data) son datos digitales que son puestos a disposición con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar.

En su preámbulo se da cuenta de la transformación global de la que somos testigos, favorecida por la tecnología y los medios digitales, e impulsada por los datos y la información, y se plantea expresamente que para construir sociedades más prósperas, equitativas y justas se requiere de gobiernos transparentes, que rindan cuentas, y que colaboren de manera regular y significativa con los ciudadanos. En este sentido, existe una revolución global de datos que busca avanzar la colaboración en torno a los desafíos sociales claves, proporcionar una supervisión eficaz de las actividades gubernamentales, y apoyar la innovación, el desarrollo económico sostenible y la creación y expansión de políticas públicas y programas eficientes y efectivos (International Open Data Charter, 2015).

5 | Para mayor detalle véase: ***http://www.sdg16.org***

6 | Para mayor detalle véase: ***http://www.opendatacharter.net***

En esta perspectiva, los datos abiertos constituirían un insumo fundamental ya no solo como parte constitutiva de las políticas, planes y estrategias de gobierno abierto sino como un eje esencial en el logro de los objetivos de desarrollo sostenible. La Carta propone seis principios que sustentan las bases para el acceso a los datos y para su publicación y uso. Estos principios mandatan que los datos deben ser:

1. Abiertos por Defecto

2. Oportunos y Exhaustivos

3. Accesibles y Utilizables

4. Comparables e Interoperables

5. Para mejorar la Gobernanza y la Participación Ciudadana

6. Para el Desarrollo Incluyente y la Innovación

Sin lugar a dudas que este tipo de iniciativas son parte de un amplio despliegue de acciones en curso para definir con claridad una transición hacia la apertura, ya no solo del gobierno y sus instituciones sino además en otros ámbitos y actores, en cuyo norte se ha fijado como factor articulador y cohesionador la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

5. UNA NUEVA ESPERANZA (EN EL HORIZONTE REGIONAL): LA CARTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO ABIERTO DEL CLAD (2016)

Uno de los principales hitos recientes en el contexto regional lo constituyó la aprobación de la *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto* (CIGA), promovida por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)[7] y adoptada en la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, el 28 y 29 de octubre del 2016[8]. En ella, se propone un marco de referencia único, coherente, consistente y adaptado a las particularidades y contexto de los países iberoamericanos. En la CIGA, se entiende el gobierno abierto como *"el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo"* (CLAD, 2016:5).

Además, se establecen cuatro pilares que constituyen el gobierno abierto y que operan bajo una lógica sistémica, esto es que cada uno contribuye al logro de los otros de manera orgánica e interdependiente. Ellos son:

1. **Transparencia y Acceso a la Información Pública.** La transparencia deberá orientar la relación de los gobiernos y administraciones públicas con los ciudadanos en el manejo de los asuntos públicos. La transparencia implicará dos ámbitos cruciales: el derecho de acceso a la información que está en poder de las instituciones públicas y que puedan solicitar los ciudadanos, y también la obligación de los gobiernos de poner a disposición de la ciudadanía, de forma proactiva, aquella información que den cuenta de sus actividades, del uso de los recursos públicos y sus resultados, con base en los principios de la publicidad activa, tales como la relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez y máxima divulgación.

2. **Rendición de Cuentas Públicas.** En un sentido amplio, este pilar se basa en las normas, procedimientos y mecanismos

7 | Para mayor detalle se puede consultar: *https://www.academia.edu/27947157/Carta_Iberoamericana_de_Gobierno_Abierto_CIGA_*

8 | En ella se da cuenta del resultado de un proceso de construcción colectiva que contó con la participación de la representación de los 22 países que son miembros del CLAD y que, como documento de orientación y marco de referencia para los países de la región, también hace suyo el llamado a avanzar hacia un enfoque de Estado Abierto.

institucionales -como deber legal y ético- que obligan a las autoridades gubernamentales a fundamentar sus acciones y asumir la responsabilidad sobre sus decisiones, responder oportunamente e informar por el manejo y los rendimientos de fondos, bienes o recursos públicos asignados, y por los resultados obtenidos en el cumplimiento del mandato conferido.

3. **Participación Ciudadana.** Se entenderá la participación ciudadana como el proceso de construcción social de políticas públicas que, conforme al interés general, canaliza, da respuesta o amplía derechos fundamentales, reforzando la posición activa de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos, en concordancia con lo establecido en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), en lo que respecta a su capítulo primero, donde se define la participación ciudadana en la gestión pública y se señalan sus principios orientadores.

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

Para efectos de la CIGA, se reconoce la existencia de distintos niveles de participación, a saber: informativo,

consultivo, decisorio y de cogestión o coproducción, dentro de los cuales las instituciones públicas deberán identificar aquellos mecanismos o medios que garanticen una mayor democratización, eficiencia y efectividad de sus decisiones y acciones, privilegiando el desarrollo de las formas de participación colaborativas por encima de las meramente consultivas.

4. **Colaboración e Innovación Pública y Ciudadana.** El pilar de la colaboración se entiende como la generación de nuevos espacios de encuentro, diálogo y trabajo que favorezcan la cocreación de iniciativas y co-producción de nuevos servicios públicos. Ello supone por un lado, el promover nuevos enfoques, metodologías y prácticas para potenciar y fortalecer la innovación al interior de las instituciones públicas y favorecer la colaboración con otros actores de la sociedad, el sector privado, las organizaciones del tercer sector, entre otros. Por otro lado, supone reconocer las capacidades disponibles en la propia sociedad y los beneficios que estos pueden aportar en el diseño e implementación de políticas públicas, dejando atrás el enfoque de una ciudadanía receptora pasiva de acciones institucionales, para convertirse en protagonista y productora de sus propias soluciones.

   Ello supone la co-responsabilidad, cooperación y trabajo coordinado, no solo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones, academia, organizaciones de la sociedad civil y demás actores, así como el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones públicas, entre ellas y sus funcionarios.

Por otro lado, en el marco de la CIGA se asume a la innovación ciudadana como el involucramiento y compromiso activo de los ciudadanos en iniciativas que buscan contribuir al interés general, a fin de alcanzar una mayor inclusión y promover la cultura de la igualdad mediante prácticas colaborativas y trabajo en red. En dicho espacio, se reconoce por ello el papel clave de las organizaciones públicas

como entidades facilitadoras de la apertura y dinamización de estas plataformas colaborativas, así como su papel de promotoras de espacios que favorezcan una innovación efectiva, robusta y sostenible.

Los criterios que orientan la CIGA se basan en la apertura de datos e información pública y en la apertura de procesos públicos y de gobierno a través del uso intensivo de las tecnologías de la información y comunicación, y en especial de las emergentes plataformas digitales y redes sociales. A tal fin, se deberá diseñar y poner en marcha una nueva arquitectura de relaciones entre los diversos actores, donde el Estado genere espacios de interlocución, deliberación y co-creación para trabajar de manera conjunta con la sociedad (no exclusivamente "para ella") en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos.

Adicionalmente, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto se inspira en 10 principios que deben entenderse de manera articulada con los pilares propuestos (Cuadro 6).

Cuadro 6. Principios de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto.

PRINCIPIOS	DESGLOSE
1. Apertura	Disposición y actitud al interior de un gobierno y las instituciones públicas que enfatiza la importancia de la transparencia y el acceso a la información pública, con el propósito de promover el trabajo colaborativo entre las diferentes áreas de la administración pública, la participación ciudadana y la adopción de nuevas ideas, métodos y procedimientos que permitan mejorar la capacidad de respuesta y la adecuada resolución de demandas y problemas públicos.
2. Legitimidad democrática	El gobierno abierto está inspirado en valores democráticos y, en tal sentido, este principio descansa en el cumplimiento de la Ley, la defensa a las instituciones y la protección de las libertades públicas consagradas a la ciudadanía, atendiendo y buscando satisfacer necesidades, con foco en el interés general.
3. Calidad del servicio público	Supone promover una cultura transformadora que impulse la mejora permanente y la excelencia de los servicios públicos, para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos, a partir de un enfoque centrado en el ciudadano y para la obtención de resultados.

PRINCIPIOS	DESGLOSE
4. Ética pública e integridad	Entendido como la observancia de valores y el deber de los servidores públicos de actuar con rectitud, lealtad y honestidad, promoviendo la misión de servicio, la probidad, la honradez, la integridad, la imparcialidad, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad, la corresponsabilidad social, la dedicación al trabajo en el marco de los más altos estándares profesionales, el respeto a los ciudadanos, la diligencia, la austeridad en el manejo de los fondos y recursos públicos, así como la primacía del interés general sobre el particular.
5. Transversalidad y coordinación interinstitucional	Las instituciones públicas deben actuar de manera cooperativa, coordinada y articulada en la consecución de sus objetivos y la satisfacción de las demandas de la ciudadanía, aprovechando la generación de sinergias y evitando solapamientos y duplicidades.
6. Interoperabilidad	Capacidad de las entidades públicas de trabajar y compartir recursos (infraestructura, datos e información fundamentalmente) y transacciones con las demás de forma consistente, mediante procesos coordinados y automatizados, con el fin de lograr intercambios eficientes, simples y seguros de datos, información y conocimiento.
7. Eficacia y eficiencia	Busca la consecución de los objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de las necesidades y legítimas expectativas del ciudadano, a través de la optimización de los resultados alcanzados en relación a los recursos disponibles e invertidos para su consecución en un marco de compatibilidad con la equidad y con el propósito de servir al interés general.
8. Responsabilidad pública y corresponsabilidad con la ciudadanía	Los gobiernos y las administraciones públicas tienen que responder por su gestión, estar abiertos al escrutinio público, ser receptivos a la crítica y permeables a las propuestas de mejora continua y de cambio e innovación provenientes desde la ciudadanía. Asimismo, se promoverá la creación de espacios de trabajo conjunto con los actores de la sociedad para generar valor público.
9. Innovación pública	Promover e impulsar nuevas metodologías, procesos, procedimientos y herramientas que permitan aprovechar ideas y crear valor público, especialmente mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación y la constante adaptación de su funcionamiento y estructura a las nuevas necesidades.
10. Inclusión y multiculturalidad	Es la condición de reconocimiento de la heterogeneidad y diversidad cultural que coexiste en la sociedad y de inclusión como parte sustantiva de la misma, que conviven y se expresan a través de diversas dinámicas, realidades y formas de complementariedad cultural.

Fuente: Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD, 2016).

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

» **Marco jurídico y normativas vinculadas al gobierno abierto:** Supone la formulación, promulgación y promoción de leyes y/o marcos normativos específicos, en materia de transparencia y acceso a la información pública, participación ciudadana, probidad e integridad en la función pública, lucha contra la corrupción, regulación de los grupos de interés o lobby, financiamiento de partidos políticos, entre otros, que en su conjunto constituyen la base institucional que sustenta el desarrollo y consolidación legal del gobierno abierto (adecuada a cada contexto normativo e institucional de los países de la región en observancia a los estándares internacionales para este efecto).

Entre otros se destacan los ejes de poner en marcha y/o perfeccionar leyes, normas y/o mecanismos que regulen y garanticen el derecho de acceso a la información pública (por su contribución al fortalecimiento de la democracia y al desarrollo de una ciudadanía informada y responsable, así como también por constituir un mecanismo y condición fundamental para garantizar el ejercicio de otros derechos políticos, económicos, sociales y culturales). Ello supone avanzar en materia de transparencia pasiva (obligación legal de los organismos públicos de responder a las solicitudes de información por parte de la ciudadanía), activa (obligación legal y la estrategia de publicación de información en formato abierto en poder de las instituciones públicas, información que debe ser suficiente, relevante y actualizada para conocer el funcionamiento y desempeño de las mismas) y focalizada (que comprende las estrategias de liberación de información pública en formato abierto relacionada con cuestiones

específicas, cuyo propósito es mejorar el conocimiento sobre algún problema público, con el objeto de fortalecer el proceso de toma de decisiones ante situaciones complejas y una adecuada rendición pública de cuentas); y generar acciones que fomenten su reutilización, a fin de impulsar la rendición de cuentas y elevar el acceso a información considerada por los usuarios como útil y relevante. Lo anterior se complementa con iniciativas en materia de gestión documental y de archivos, fortalecimiento en el ámbito de normas sobre protección de datos de carácter personal, y todo lo relacionado con resguardar el derecho a la privacidad, donde se logre un adecuado y justo equilibrio entre la promoción de una cultura de transparencia (institucional) acorde a los temas de seguridad y no vulneración de otros derechos humanos fundamentales.

» **Diseño y arquitectura organizativa para el gobierno abierto:** Se requiere de un ente responsable capaz de dirigir, articular y coordinar la implementación de la agenda de gobierno abierto en cada uno de los países de la comunidad iberoamericana, y que cuente con el necesario mandato institucional, las capacidades y los recursos necesarios y suficientes para liderar este proceso. Se busca en todo caso transitar hacia un diseño y arquitectura institucional menos jerárquica y más horizontal, en red y orientada al trabajo colaborativo, y que ello vaya transformando la lógica tradicional con la que opera el ciclo de políticas públicas, permitiendo que la ciudadanía sea un actor protagónico en todas las fases del proceso.

» **Datos públicos para el desarrollo incluyente y sostenible:** Supone promover la apertura de datos bajo una ecuación que combine y articule marcos normativos, metodologías y herramientas (portales), en correspondencia por generar y nutrir un ecosistema de actores que sean parte del proceso. Para lo anterior, la CIGA se apoya en lo planteado en la Carta Internacional de Datos Abiertos y asume sus 6 principios como

propios (datos abiertos por defecto; oportunos y exhaustivos; accesibles y utilizables; comparables e interoperables; para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana; y orientados al desarrollo incluyente y la innovación)[9].

» **Gobierno electrónico y plataformas tecnológicas para el mejoramiento de los servicios públicos:** Implica promover el desarrollo de infraestructura tecnológica y de marcos legales que garanticen el efectivo ejercicio de los derechos fundamentales en entornos digitales, e incrementar el uso de tecnologías para mejorar la prestación de servicios (ventanillas únicas y portales de servicios; interoperabilidad; etc.)

» **Aplicación efectiva de altos estándares de integridad y ética pública:** Supone el cumplimiento de altos estándares éticos y códigos de conducta que pauten el comportamiento de las autoridades y funcionarios públicos y conduzcan al establecimiento de una genuina cultura de integridad y transparencia.

» **Mecanismos de participación y colaboración para la innovación ciudadana:** Implica la promoción de normas, reglamentaciones y/o mecanismos institucionales para facilitar y potenciar espacios de participación ciudadana, en especial aquellos que puedan aprovechar la innovación ciudadana y la colaboración activa de los actores en el marco de los llamados procesos de co-creación, co-responsabilidad y gobernanza colaborativa de los asuntos públicos[10].

Finalmente se plantea que el gobierno abierto *no es un fin en sí mismo, sino un medio para fortalecer la democracia, robustecer la institucionalidad pública y promover el mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas,* y es por ello que se debe procurar su promoción y aplicación más allá de las fronteras del gobierno y la administración pública (Poder Ejecutivo), hacia otros niveles, sectores

9 | Ver: ***http://www.opendatacharter.net***

10 | Tal y como se plantea en la misma Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto: "[...] Los gobiernos deberán a su vez ampliar el uso de mecanismos innovadores, tanto tecnológicos como colaborativos, tales como laboratorios ciudadanos o de innovación pública, así como promover y llevar a cabo maratones de datos abiertos (hackatones) para el desarrollo de aplicaciones o servicios Web; instancias colaborativas para la búsqueda de soluciones a problemas públicos específicos (campamentos de innovación ciudadana, wiki-gobierno); y el uso de licencias libres que fomenten la reutilización de los productos que deriven de los resultados independientemente de su soporte (online u offline) [...]" (CIGA, 2016).

de la sociedad, y poderes del Estado (CIGA, 2016), es decir, transitar hacia lo que se ha denominado como Estado Abierto. Para ello se proponen cuatro consideraciones finales que son claves para la adecuada puesta en marcha de la apertura institucional:

- **La voluntad política y el avance del gobierno abierto como una política de Estado.** Se requiere concebir el gobierno abierto como una política de Estado, transversal, que supere la lógica temporal de los gobiernos de turno y ciclo político, y que se instale como sostén de los permanentes esfuerzos por modernizar la gestión pública (estrategia de largo plazo y con visión de conjunto), de la mano de un férreo compromiso y voluntad política (mandato, recursos y capacidades), no solo de quienes gobiernan sino de todos los actores políticos.

- **Transformación cultural y ética pública.** Liderar un profundo cambio cultural en la forma de hacer las cosas, en las vías de interacción y diálogo, y en las actitudes de las autoridades y funcionarios públicos frente a los ciudadanos, que va de la mano con aspectos ligados a marcos de ética pública y espacios de co-responsabilidad entre los actores.

- **Apropiación y sensibilización ciudadana.** El diseño, desarrollo e implementación de planes, políticas o estrategias de gobierno abierto constituyen un proceso que solo puede tener éxito y ser sostenible si los conceptos clave y los objetivos generales son bien comprendidos y compartidos por todos los actores relevantes. Dentro de este ecosistema de actores y grupos interesados se sitúan los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, grupos comunitarios, políticos, funcionarios de gobierno y la administración pública, así como la academia y el sector privado. Por ello será preciso:

  a) **Formar y capacitar a los funcionarios públicos en gobierno abierto:** incorporar los principios y componentes del gobierno abierto como temáticas

en los procesos de inducción, formación y desarrollo de capacidades de los funcionarios públicos, en concordancia con el contexto institucional y normativo de cada país.

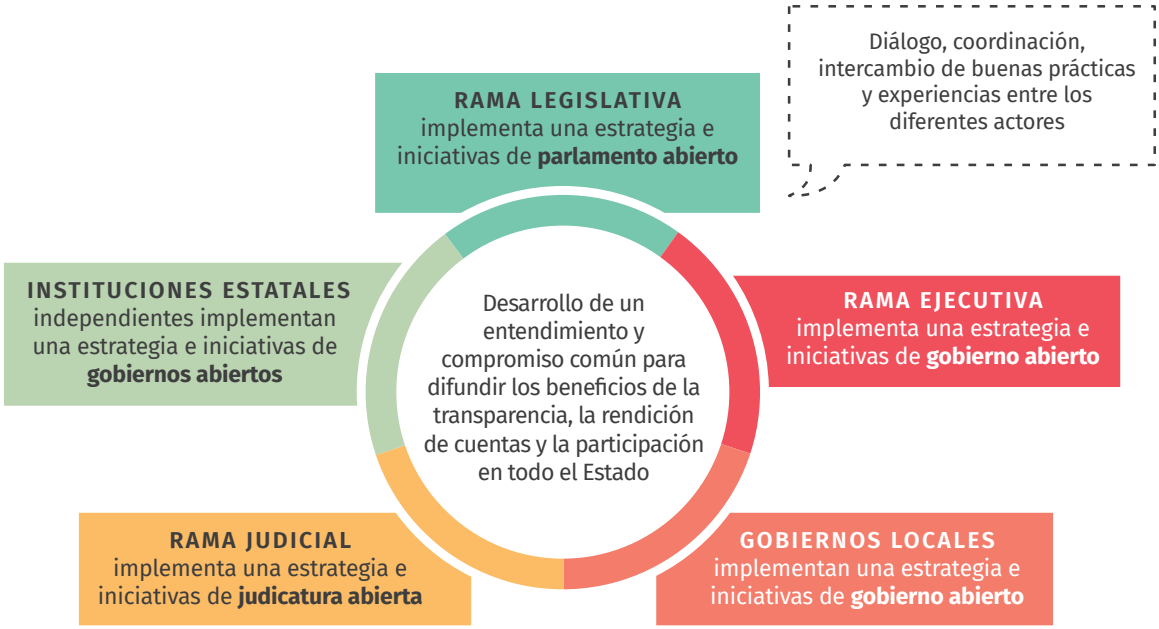
b) **Promover la pedagogía y sensibilización ciudadana en gobierno abierto:** llevar a cabo campañas de educación cívica, sensibilización y divulgación como estrategia de comunicación social, sobre los alcances y beneficios del gobierno abierto, en un lenguaje simple y adecuado a los ciudadanos.

» **Apoyo multilateral, buenas prácticas y trabajo en red:** Aprovechar al máximo la disponibilidad de redes y plataformas de trabajo horizontal de carácter bilateral, regional y multilateral que han venido configurándose bajo el avance de planes, políticas y estrategias de gobierno abierto en todo el mundo, en especial los esfuerzos desplegados, recursos disponibles y la madurez alcanzada por iniciativas internacionales como la Alianza para el Gobierno Abierto, además del papel de otras organizaciones internacionales e iniciativas de prestigio en distintos foros internacionales de difusión e investigación en la materia

6. EL NUEVO ESCENARIO EN LA REGIÓN: HACIA EL ESTADO ABIERTO

Se podría afirmar que el año 2016 marca un punto de inflexión en el camino recorrido por el concepto y estrategias de gobierno abierto, desde la creación y lanzamiento de Open Government Partnership (OGP) 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 OECD a fines de 2016[11] 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 (OECD, 2016), entendido desde el compromiso por difundir y aplicar los beneficios de la transparencia, rendición de cuentas y participación en todos los poderes y niveles del Estado (Figura 3).

Figura 3. Enfoque de Estado Abierto (OECD, 2016)



Fuente: Adaptado del original "Open Government: The way forward" (OECD, 2016:233)

11 | OECD (2016), Open Government: The Global Context and the Way Forward, OECD Publishing, Paris. ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en***

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

En tal sentido y a fin de articular las propuestas que recientemente se han esbozado para ir configurando un entendimiento más claro y preciso sobre lo que significaría avanzar hacia un modelo de Estado Abierto, se propone un esquema de base que considerando la ampliación del paradigma de gobierno abierto a otros poderes y niveles estatales (OECD, 2016), e incluyendo los pilares, contenidos y consideraciones expresados en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD, 2016), permita tener un punto de referencia inicial para identificar y debatir sus alcances y sus elementos constitutivos, asumiendo las particularidades, especificidades y contexto de cada país (Figura 4).

Figura 4. Propuesta de Modelo de Estado Abierto (Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, CLAD 2016)

Fuente: Elaboración propia

7. POST SCRIPTUM [TEMAS PENDIENTES Y TRAZOS DE UNA HOJA DE RUTA...]

“Desconecta tu mente, relájate y déjate llevar por la corriente Esto no es morir, esto no es morir... Abandona todo tu pensamiento, entregate al vacío... Es brillar, es brillar”

The Beatles, Tomorrow never knows (Revolver, 1966)

– – – – –

“Construir redes de computadoras es un acto de pericia técnica, construir redes humanas es un acto de liderazgo”

Rosabeth Moss Kanter

En el marco de la IV Conferencia Regional de Datos Abiertos llevada a cabo en Bogotá en noviembre de 2016, se organizó un taller sobre Estado Abierto en Latinoamérica con un interesante grupo de líderes, hackers y activistas políticos de toda la región. En dicha instancia y para tratar de articular una interpretación más o menos compartida sobre la noción de Estado Abierto, se les consultó sobre su significado y el vínculo con el ámbito de innovación política. La síntesis de los resultados se presenta en el cuadro 7.

Cuadro 7. ¿Qué entiendes por Estado Abierto? ¿Cómo se vincula con la Innovación Política?

• Un Estado verdaderamente público co-diseñado con todos los actores sociales.
• Gobiernos con eje central en el fomento del diálogo constante y participación efectiva de los ciudadanos. La innovación política como forma de distribuir poder y reducir la distancia entre la sociedad y el poder público.
• Un Estado regido por los principios de transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información y participación significativa de la ciudadanía en la construcción de políticas públicas. El Estado Abierto es per se una forma de innovación política al involucrar de manera distinta a la ciudadanía (en la co-creación). Tener un Estado Abierto es fundamental para encontrar nuevas formas de innovación política y se retroalimentan mutuamente.
• Instituciones políticas que hacen participar a la sociedad de los procesos políticos, ya sea desde la definición de la agenda hasta el monitoreo de resultados y generación de soluciones.
• Los principios de gobierno abierto extendidos a otros poderes.
• Por un lado, como concepto que guía la apertura del Estado a la ciudadanía. Es la agenda que pretende reinventar la relación Estado-Sociedad, componente prioritario de la innovación política
• Estado Abierto es una cultura de apertura de decisiones y procesos dentro del gobierno tomando en cuenta las necesidades de la ciudadanía y promoviendo la participación ciudadana.
• Un Estado que colabore en la apertura de sus datos y mecanismos de control de los mismos.
• Democratización de los procesos de gestión mediante la exploración continua de (nuevos) formatos de participación.
• Distintas maneras de hacer política cuyo objetivo y finalidad sea el empoderamiento y fortalecimiento de la sociedad. Reivindicar y hackear los espacios de decisión pública.
• Estado Abierto como un Estado cercano a la gente.
• Una filosofía/práctica de Estado (3 poderes) interesada en profundizar niveles de transparencia, participación y accountability con la ciudadanía. Exige mucha innovación política en valores/prácticas para generar reales alternativas de gestión incluyente y democrática.

- Un sistema de gobernanza que promueve la transparencia, la rendición de cuentas y la participación activa de los ciudadanos. Es una herramienta dentro de la innovación política.
- Estado con una nueva concepción y lógica en sus instituciones, donde el vínculo entre un Estado activo y una ciudadanía receptiva se re-signifique dando vuelta esos calificativos: Estado receptivo y ciudadanía activa.
- Implica un cambio hacia el paradigma de gobernanza que obedece a un cambio de cultura política/social que afecta no solo al ejecutivo sino también a los demás órganos del Estado. Colaboración, transparencia y participación ciudadana en todos los órganos del Estado; ciudadanos empoderados.
- Un Estado que no solo libera el acceso a información relevante sino que fomenta su edición y producción para generar bienes públicos.

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar, el resultado y las respuestas a la pregunta sobre Estado Abierto e innovación política son consistentes con lo que se ha planteado y abre nuevos derroteros no solo en lo que se refiere a articular una cierta interpretación común que sirva de base para llevar a la práctica su promoción e implementación en nuestras comunidades, sino que además sugiere identificar lo esencial en el corazón de lo importante: *transitar hacia una arquitectura institucional estatal que genere, otorgue y distribuya espacios de poder y de acción para el cambio social sobre la base de una genuina puesta en práctica de los pilares de la apertura (transparencia y rendición de cuentas, acceso a la información/datos y participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos, nuevas formas de colaboración entre actores: co-diseño, co-creación, co-producción).*

Ello supondría la democratización de los procesos de gestión y toma de decisiones en todas las ramas de la estructura estatal, y de allí la relevancia de situar el debate sobre innovación política e innovación cívica en la región. Dicho de otro modo, las herramientas de innovación y tecnología cívica, por ejemplo, pueden considerarse el medio (forma) de avanzada para promover y generar cambios sustantivos en materia de reducir asimetrías y redistribuir poder en nuestras sociedades, ergo innovación política (fondo).

El uso estratégico de la tecnología para la incidencia política

De allí que la tecnología cívica es un mecanismo o instrumento útil no solo para la innovación política; a través de ella se canalizan nuevas vías de interacción e intermediación entre los gobiernos y ciudadanía, amplifica, potencia y permite extender la cobertura y posibilidades al contribuir a la generación de nuevos bienes y servicios públicos (digitales) cuyo impacto (directo o indirecto) transmute en nuevos estilos de liderazgo y formas de gobernanza de los asuntos públicos. Sin lugar a dudas la innovación política y la tecnología cívica son ingredientes fundamentales de la nueva agenda de trabajo en la región, y sugiere una nueva esperanza para el futuro de nuestras democracias.

La innovación política, desde su perspectiva disruptiva y como espacio cuestionador del statu quo institucional, y de las inercias propias de un modelo de Estado en decadencia y obsolescencia, crea, difunde y recrea nuevas prácticas en las relaciones de poder en vías de reducir asimetrías, aprovechar capacidades y contribuir al bienestar colectivo. *El Estado Abierto sería entonces una forma (institucional) de innovación política desde dentro hacia fuera, que por la vía del cambio en las instituciones, reglas del juego y los mecanismos que las configuran, trata de adaptarse al nuevo escenario de una comunidad viva, que interpela, que vigila, que aboga por ser considerada y ser parte constitutiva del fortalecimiento y evolución de los sistemas democráticos, como actor y significado, como protagonista activo ya no espectador pasivo.* En cualquier caso, enfrentamos desafíos de carácter adaptativo[12] donde la combinación de elementos que hemos mencionado son claves para redibujar el cuadro de una nueva institucionalidad para la democracia y el desarrollo sostenible.

Todo ello constituye un urgente llamado a re-articular las dispersas narrativas que surgen en este nuevo escenario, desde la irrupción de nuevos actores y prácticas en el territorio de la política

12 | Una interesante aproximación a los dilemas del liderazgo en los asuntos públicos es la propuesta por Ronald Heifetz (1994), profesor de la Universidad de Harvard quien ha acuñado el concepto de "desafío adaptativo" para referirse a la necesidad que surge cuando las respuestas técnicas (o la autoridad) ya no sirven para enfrentar los dilemas de lo público y resulta más útil definir el liderazgo como una actividad (o trabajo adaptativo), susceptible de ser emprendida desde todas las posiciones sociales y por cualquier persona en algún momento en su vida. Ello supone que el trabajo adaptativo consiste en el aprendizaje requerido para abordar los conflictos entre los valores de las personas, o para reducir la brecha entre los valores postulados y la realidad que se enfrenta, lo cual requiere de un cambio de éstos y de las creencias o conductas existentes.

que contribuyan, o al menos faciliten, configurar un relato para afianzar la visión de la comunidad de destino que como latinoamericanos podemos llegar a compartir en el camino por mayor justicia social, igualdad y bienestar colectivo. Y de paso, no solo regenerar los espacios de confianza y los vínculos entre ciudadanía e instituciones, que son la base esencial en el mantenimiento y sostenibilidad de nuestras sociedades, sino que además incidir en la necesidad de instalar modos o formas de cuestionar permanentemente las bases desde las que nuestros sistemas democráticos se van renovando y actualizando, desde la experiencia cotidiana, desde el estar presentes, desde el imperativo de escuchar y ser escuchados, desde la legitimidad de construir proyectos en conjunto, para todos, con todos, entre todos...

Para cerrar estas notas y recuperar (e invitar a) la reflexión, soltando nuestras certidumbres y los anclajes sobre los que muchas veces observamos e interpretamos el mundo, y en particular el profundo significado de vivir en democracia, compartimos una frase de Humberto Maturana escrita hace exactamente 27 años, cuando Chile recuperaba el espacio democrático... Pasan los años pero su mensaje sigue indeleble:

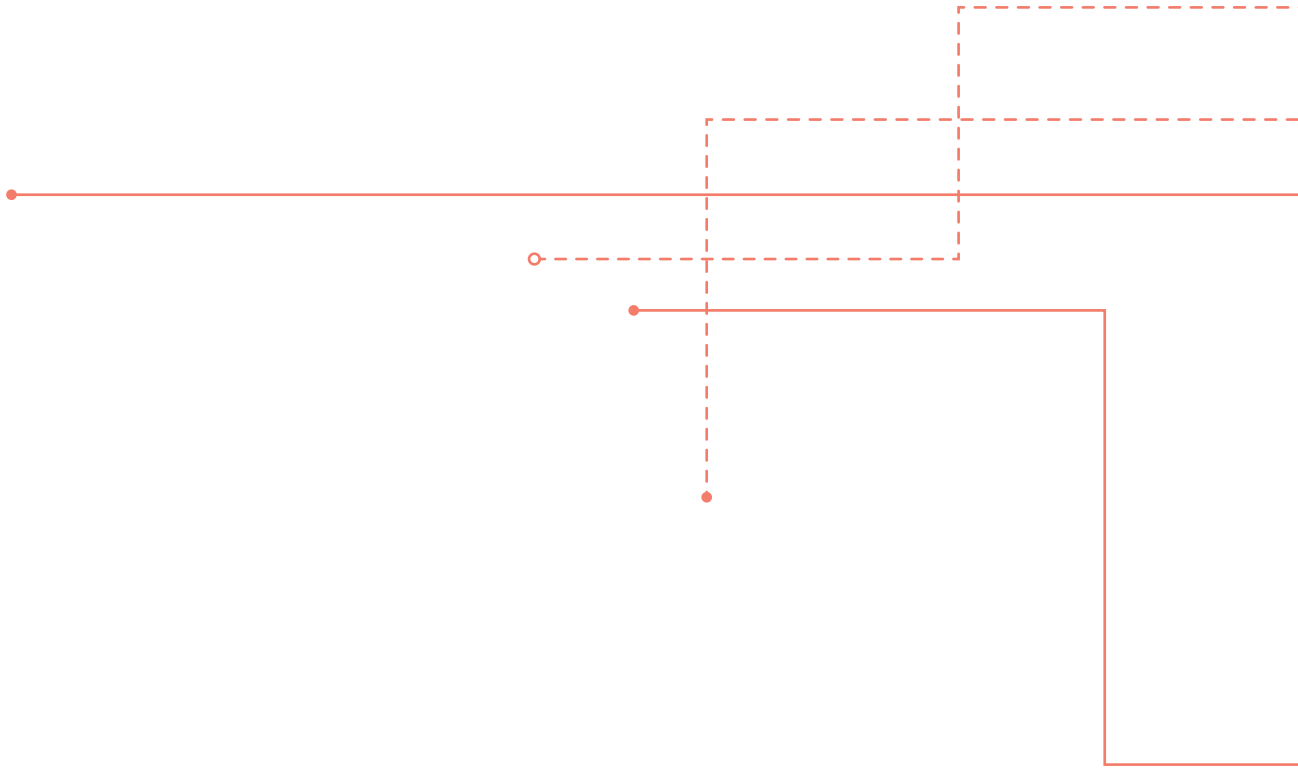
> *"[...] Hagamos de la democracia un espacio político para la cooperación en la creación de un mundo de convivencia en el que ni pobreza ni abuso, ni tiranía, surjan como modos legítimos de vida, la democracia es una obra de arte político-cotidiano que exige actuar en el saber que no se es dueño de la verdad y que el otro es tan legítimo como uno. Más aún, tal obra exige la reflexión y la aceptación del otro, y, por sobre todo, la audacia de aceptar que las distintas ideologías políticas deben operar como distintos modos de mirar los espacios de convivencia que permiten descubrir distintos tipos de errores, en la tarea común de crear un mundo de convivencia en el cual la pobreza y el abuso son errores que se quiere corregir. Esto es una cosa distinta de la lucha por el poder [...]"*[13]

Como bien plantea recientemente IDEA Internacional[14]: La inclusión política es vital para la democracia sostenible. La democracia depende de la participación y representación de todos

13 | Humberto Maturana, Emociones y lenguaje en educación y política (Santiago: JC Sáez Editor, 1990), 82-83.

14 | Political inclusion is vital to sustainable democracy ***http://www.idea.int/es/node/282173***

los ciudadanos (sus intereses y preocupaciones) en las instituciones y procesos políticos, lo cual se debe manifestar en que ninguna voz debe ser silenciada, nadie debería quedarse atrás, nadie debiera estar sujeto a ninguna forma de retórica excluyente, y es por ello que en estos tiempos de cambio, la innovación política, en el amplio sentido de lo que ella significa (o puede llegar a significar para nuestras comunidades), constituye aire fresco para recrear nuestras instituciones, contribuir a la construcción de un Estado más abierto que, dicho sea de paso, pueda tener su correlato en sociedades más abiertas, inclusivas y justas, y en definitiva, servir de plataforma para configurar y afianzar una nueva forma, más holística e integral, de democracia, reforzando el demos y distribuyendo y compartiendo más poder, con menos asimetrías y mayor inclusión... Transitar hacia un modelo de desarrollo sostenible a escala humana, recuperando la política como espacio para construir comunidad, entre todos/as, por todos/as, para todos/as...



> REFERENCIAS

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

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

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

» CEPAL (2014a). Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible. Trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL, Lima, 5 a 9 de mayo de 2014. LC/G.2586 (SES.35/3).

» CEPAL (2014b). Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe. Documentos de Proyectos No.633. Disponible en: *http://hdl.handle.net/11362/37223*

» Comité de Expertos en Administración Pública (2017). Avance hacia un conjunto de principios de gobernanza eficaz y responsable reconocidos internacionalmente. Nota de Secretaría E/C.16/2017/6, Consejo Económico y Social – Naciones Unidas.

» Naciones Unidas (2015). Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015. A/69/L.85. Disponible en: *http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/L.85&referer=/english/&Lang=S*

» Naciones Unidas (2014). Un mundo que cuenta: movilización de la Revolución de los datos para el desarrollo sostenible. Grupo Asesor de Expertos Independientes sobre la Revolución de los Datos para el Desarrollo Sostenible del Secretario General de las Naciones Unidas, Nueva York. Disponible: *http://hdl.handle.net/11362/37889*

» Naser, Alejandra; Álvaro Ramírez-Alujas; Daniela Rosales (editores) (2017). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL, Nº144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible: *http://bit.ly/2qhusu9*

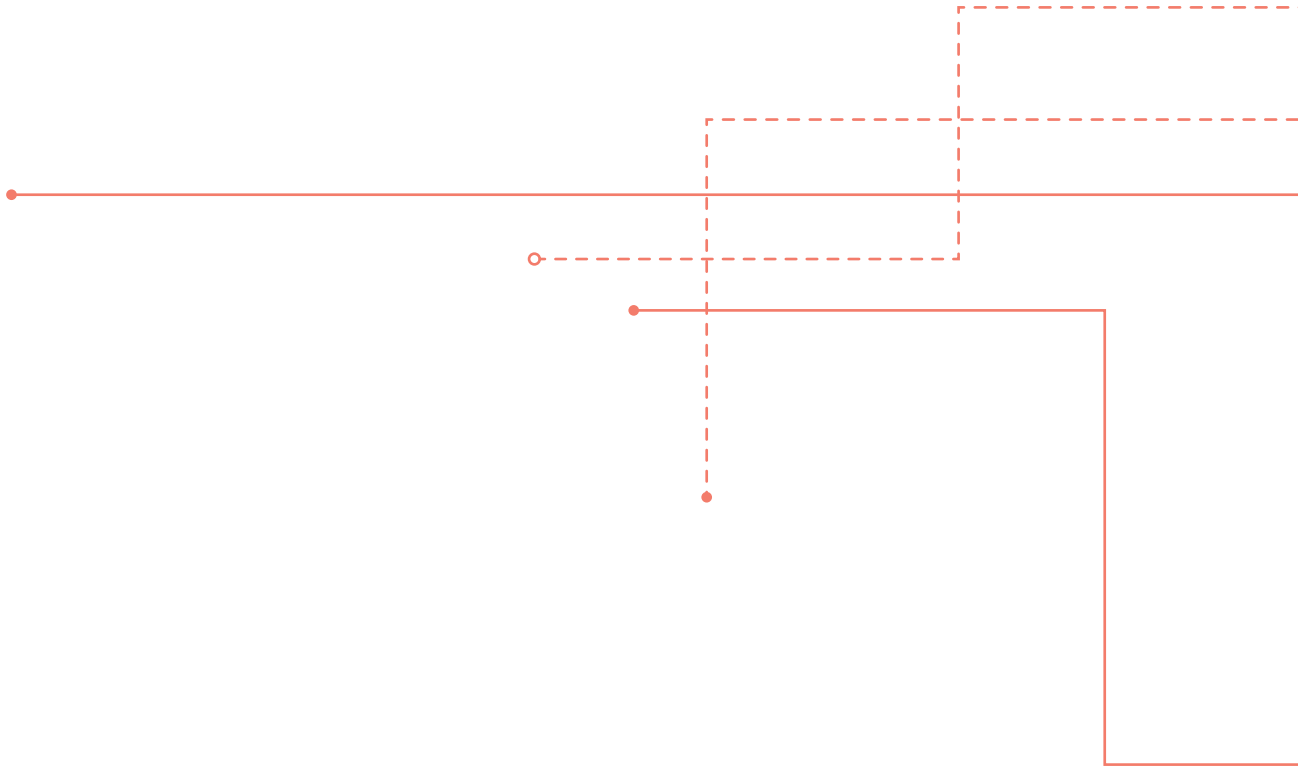
» Naser, Alejandra y Álvaro Ramírez-Alujas (2014). Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región. Serie Manuales – CEPAL No.81. Disponible en: *http://hdl.handle.net/11362/36665*

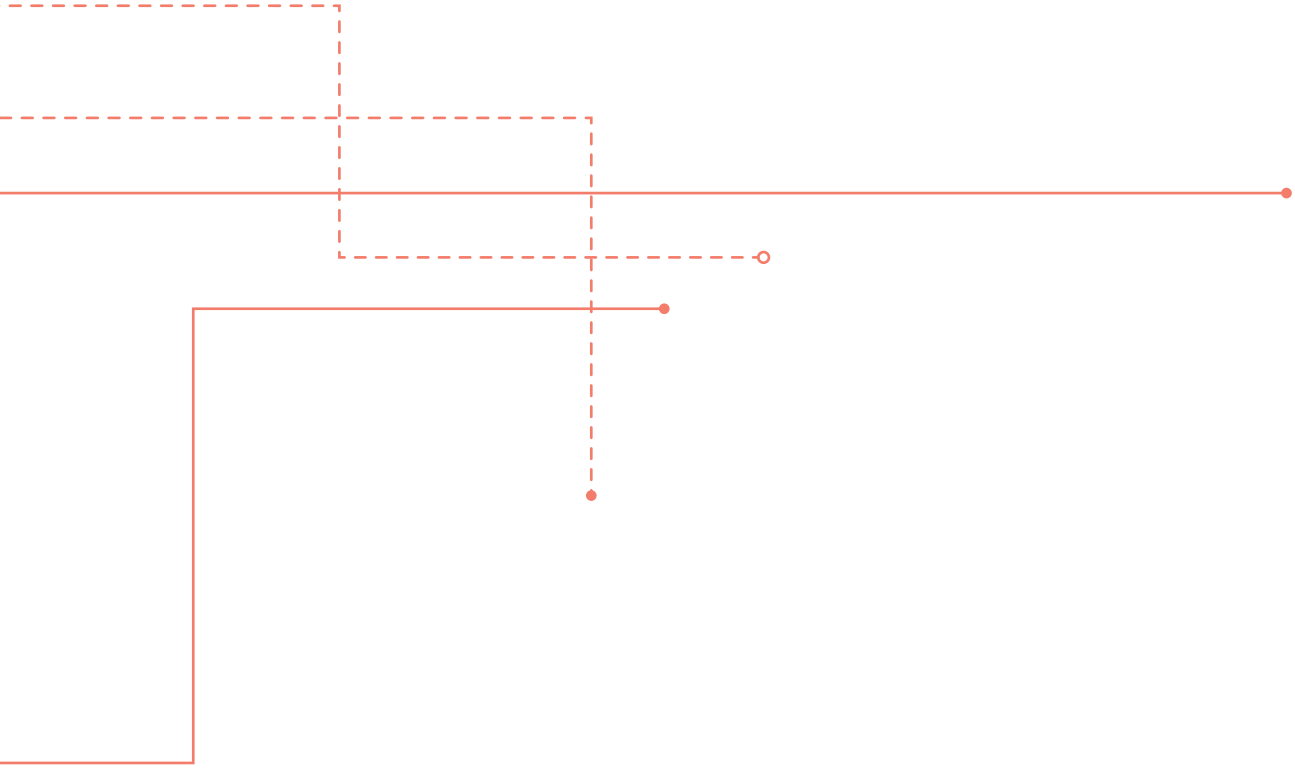
» OECD (2016), Open Government: The Global Context and the Way Forward, OECD Publishing, Paris. *http://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en*

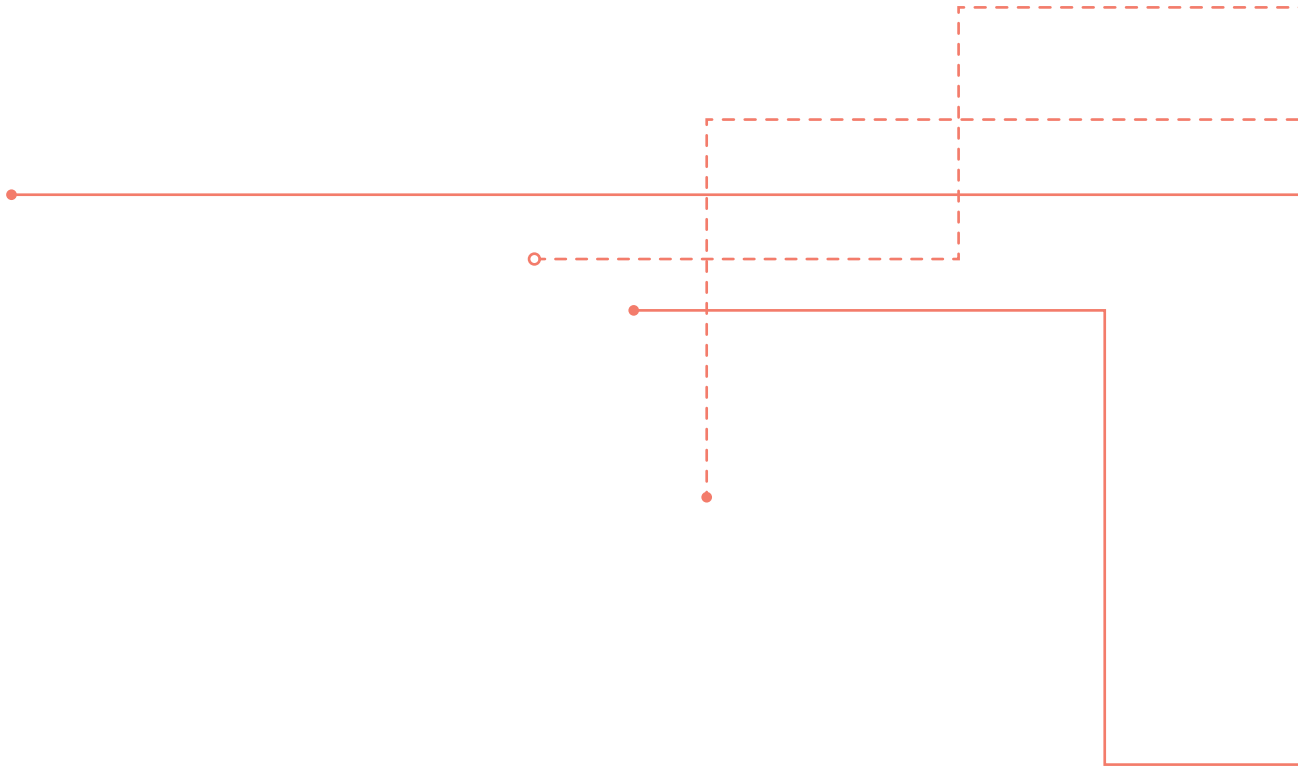
» Ramírez-Alujas, Álvaro y Nicolás Dassen (2014). Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe, Nota Técnica IDB –TN-629, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC. Disponible en: *http://www.academia.edu/9783172/Vientos_de_cambio._El_avance_de_las_pol%C3%ADticas_de_gobierno_abierto_en_Am%C3%A9rica_Latin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

» Ramírez-Alujas, Álvaro (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta? En Revista Más Poder Local, Madrid-España, pp. 14-22. Disponible en: *http://www.academia.edu/10034670/Gobierno_abierto_es_la_respuesta_Cu%C3%A1l_era_la_pregunta*

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







CUADERNOS del CLIP

CONEXIONES LATINOAMERICANAS DE INNOVACIÓN POLÍTICA