

GOBIERNO ABIERTO: La importancia de crear capacidades para la apertura

OPEN GOV: The importance of creating capabilities for openness

Ester Kaufman¹

Recibido em: 01/08/2018. Aprovado em: 05/10/2018.

Resumen

La inclusión de compromisos de fortalecimiento institucional y creación de capacidades ciudadanas en los planes de acción presentados ante la Open Government Partnership (OGP) para la gestión de la apertura constituirían los indicadores más importante para medir las posibilidades de éxito de estas clases de políticas en la región. Esto es así porque resulta imposible avanzar en esta clase de iniciativas si no existen actores e instituciones con capacidades y predisposición cultural para llevar adelante dichos procesos de apertura.

Centrándonos exclusivamente en las capacidades estatales, OGP se ha mostrado desinteresada por este tipo de fortalezas. Como resultado de dicho despreocupación estamos en presencia de escenarios de meros anuncios, compromisos superficiales, carencia de integración institucional para albergar dichas políticas y escasez de hacedores competentes a cargo. Dichas aseveraciones tienen como fundamento las conclusiones de una investigación realizada en 2017. Dicha investigación tuvo por objetivo la identificación de las tendencias regionales de los gobiernos en pos del fortalecimiento institucional para la apertura. La muestra quedó constituida por los segundos y terceros planes de acción de Chile, Costa Rica, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay presentados ante la OGP, más las evaluaciones independientes realizadas por dicho organismo internacional. Se utilizaron, para procesar la información, las categorías analíticas para evaluar las capacidades institucionales para la apertura elaboradas en Kaufman y Oszlak (2014). A ese resultado se aplicaron los criterios de la metodología para medir impacto institucional expuesta en *Implementation Size Model* (ISM) propuesta por Criado et al (2015). Se concluyó que la aplicación del modelo OGP no garantiza fortalecimiento institucional alguno, a diferencia de declaraciones publicadas por OCDE y del CLAD (Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto). Esto últimos organismos internacionales defienden opiniones totalmente opuestas acerca de la importancia del incremento de capacidades institucionales. Al igual que nosotros, ellos sostienen que la presencia de actores institucionales capaces, predisuestos e integrados es condición necesaria para avanzar en el rumbo correcto.

¹ Abogada UBA. Magister en Ciencias Sociales FLACSO Argentina. 2015-2018: Directora del Programa de Estudios de Gobierno Abierto. CIS-IDES-CONICET. 2015-2018: Coordinadora de la Red Académica de Gobierno Abierto. IDES. <http://www.redacademicagobabierto.org>.

Palabras claves

Fortalezas institucionales para el Gobierno Abierto; Modelo de Open Government Partnership; Modelo CLAD; Modelo OCDE; Tendencias regionales.

Abstract

The inclusion of commitments to the institutional strengthening and the creation of citizen capabilities encompassed in the Action Plans submitted to the Open Government Partnership (OGP), is of the utmost importance to measure the success of such policies in the region. Only actors and institutions with the due capability and disposition may develop Openness processes. OGP has shown little concern with government capabilities. As a result, we witness vain announcements, superficial commitment, lack of institutional integration to handle such policies and lack of competent policy-makers. These assertions are based on research carried out in 2017. Its goal was the identification of O-Gov regional orientations/trends/tendencies towards the institutional strengthening for openness. The sample consisted of the Second and Third Action Plans of Chile, Costa Rica, Mexico, Paraguay, the Dominican Republic and Uruguay submitted to the OGP, and the independent evaluations carried out by OGP/this international organization. The author considered the analytical categories to evaluate the institutional capabilities for openness elaborated in Kaufman & Oszlak (2014, in order to analyze/process the information. Furthermore, she applied the methodology to measure institutional impact exposed in Implementation Size Model (ISM) by Criado et al. This research concluded that the OGP model guarantees no institutional strengthening at all, unlike OCDE's and CLAD's (Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto/Ibero-American Open Government Charter) public declarations. These international organizations advocate opposite opinions about the importance of increasing institutional capabilities. Like us, they argue that the presence of institutional actors capable, cultural predisposed and integrated is a necessary condition to move towards the right direction.

Keywords

Institutional strengthening for Open Government; Capabilities for Open Government; Open Government Partnership Model; CLAD Model; OCDE Model.; Regional trends.

1 Introducción

En este artículo nos proponemos determinar, centrados en el fortalecimiento institucional hacia la apertura, las tendencias globales, principales modalidades y trayectorias de modernización sobre Gobierno/Estado Abierto (GA) en lo que hace a su gestión interna; la experiencia latinoamericana, sus trayectorias y análisis de casos; la identificación de las tendencias y escenarios posibles en Latinoamérica y el Caribe (LAC) para; finalmente, arribar a las conclusiones.

El fortalecimiento señalado está deviniendo a un punto crítico en cuanto a la profundidad o superficialidad de las políticas de GA. Nuestras investigaciones empíricas dan como resultado que la metodología de la Open Government Partnership (OGP) no es pertinente

para penetrar en forma consistente a las estructuras institucionales². Los tiempos recomendados por OGP (y seguidos por los países miembros) solo permiten reformas superficiales, salvo que se continúe una misma política de un plan a otro, para ir mejorándolo. Los tiempos burocráticos no pueden adaptarse a la velocidad con que se requiere transitar el ciclo de los planes de acción. Entonces, lo que se suma a los planes son compromisos preexistentes en las políticas de estado de un país, o desarrollos que están teniendo lugar porque son parte de políticas anteriores y que han alcanzado algún grado de madurez. Lo que nos resulta obvio, es que el fortalecimiento institucional no puede tener lugar en este contexto. Con solo observar los plazos fijados en el III Plan de Acción Argentino³, que ha seguido el marco general OGP, si pensamos en tiempos institucionales, llegaremos a la conclusión que es imposible dialogar y acordar con autoridades relevantes y con competencia legal para concluir en consensos. De hecho, no suelen estar presentes en el proceso de co-creación, suelen desconocerlo y delegan su presencia en subalternos sin autorizaciones claras ni conocimientos sobre el tema.

Consideramos que si no existen actores e instituciones en condiciones para llevar adelante procesos tan complicados como la gestión de este tipo de políticas públicas, estamos deambulando en un escenario de anuncios sin hacedores. Esta gestión de las políticas requiere también un fortalecimiento de los actores sociales que acompañan estos procesos. Por eso hemos elegido como el indicador más relevante de éxito o fracaso, precisamente, la existencia o no de políticas de fortalecimiento institucional para la apertura, fundamentalmente en sus aspectos internos⁴.

2 Abordaje metodológico

Con miras a identificar el indicador seleccionado, se seleccionaron algunas muestras con planes de acción (PAs) de LAC. Se trata de los segundos y terceros planes de Chile, Costa Rica, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. Las razones de esta selección las veremos más adelante.

Luego, se sistematizan los compromisos conforme a las categorías analíticas que surgen de una investigación realizada por Kaufman y Oszlak (2014) aplicadas sobre los primeros PAs de 26 países de varios continentes. En la misma pudieron relevarse 709 iniciativas que fueron categorizadas por el Dr. Oscar Oszlak quien construyó las siete categorías o “familias” que permiten agruparlas: 1) la ampliación de la información pública disponible para la ciudadanía; 2) la garantía y mejora del ejercicio del derecho a la información pública; 3) la mejora del acceso a los servicios públicos y a sus canales de entrega; 4) la protección de los derechos de usuarios y funcionarios; 5) el incremento de la transparencia en la

² Dentro del Programa de Estudios de Gobierno Abierto del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES – Argentina) se están realizando una serie de estudios vinculados al tema, los que aún no se encuentran en la etapa de publicación pero sí en la de elaboración de conclusiones.

³ Ver <https://drive.google.com/file/d/0B6plaXO3RnclWjNGTW1jRHdZTVk/view>.

⁴ Este artículo se basa en una investigación realizada en 2017. La autora fue integrante del equipo de investigación dirigida por el Dr. Oscar Oszlak. Estuvo a cargo del área “Gobierno Abierto”. Se trató de una Consultoría Internacional para el Estudio de las Tendencias y Escenarios de Reforma del Estado en la Región de América Latina y el Caribe. Programa de Apoyo a la Reforma de la Administración y a la Calidad de los Servicios Públicos (PARAPII). El Informe Final fue presentado ante MAP (República Dominicana), CLAD y UE, 4-5/05/2017.

gestión pública; 6) la promoción de la participación ciudadana en la gestión estatal y 7) el aumento de la capacidad institucional para una gestión abierta. Es sobre esta última que se trabajará, a través de sus subcategorías y temas.

Seleccionados los compromisos con algún vínculo con el fortalecimiento de las capacidades de apertura, se pasará a considerar las instrucciones desarrolladas por OGP para la evaluación independiente de dichos compromisos y el resultado de la evaluación de cada uno de dichos compromisos. Esta evaluación es responsabilidad del *Independent Reporting Mechanism* (IRM) de OGP, y busca implementar un plan de investigación a nivel local en todos los países, con el objetivo de apoyar el desarrollo de los respectivos PAs de GA, así como también dar seguimiento y difusión de los avances alcanzados. Para promover la rendición de cuentas entre los gobiernos miembros y los ciudadanos, el IRM está trabajando en el desarrollo y difusión de informes anuales de evaluación independiente para cada gobierno participante de la OGP. La selección del responsable de la redacción del Informe IRM queda a cargo de la propia OGP. El seleccionado/a tiene que regirse por pautas muy estrictas impuestas por ese organismo internacional. Sobre este tema volveremos continuamente.

Queda, entonces, como material inicial de análisis, los compromisos más sus respectivos informes IRM. Sobre ese conjunto utilizaremos una metodología para determinar si cada uno de esos compromisos así seleccionados afectan o no al fortalecimiento institucional para la apertura, y en qué medida. Dicha metodología se conoce como “*Implementation Size Model*” (ISM) (CRIADO J. I., RUCALVA, E. y VALENZUELA, R. 2015, p.32-40)⁵⁵. La premisa del ISM es similar a la adoptada en este texto: la implementación del GA supone procesos sujetos a la capacidad de adaptación de la organización pública, así como formas de gestionar el cambio. La misma apunta, precisamente, a identificar los grados o ausencias de fortalecimiento institucional en los compromisos de GA presentados ante dicho marco internacional. Permitiría verificar la densidad en la transformación de las instituciones. El grado potencial de cada compromiso se define por la capacidad de transformar el ambiente gubernamental, sus reglas e impacto sistémico (nivel macro), o sus formas organizativas (nivel medio), o sus programas ya existentes (nivel micro) o solamente el diálogo entre actores (nivel Nano), con involucramiento de la sociedad civil.

2.1 Dimensiones analíticas aplicadas a los compromisos

Las dimensiones analíticas, tal como hemos dicho, fueron resultado de una investigación realizada por Kaufman y Oszlak (2014) sobre los PAs de 26 países de varios países y continentes. Se seleccionaron países con gran desarrollo en este tipo de políticas y otros emergentes y nuevos en este enfoque. Los países americanos fueron tomados en su totalidad, incluyendo EEUU y Canadá. En la misma pudieron relevarse 709 iniciativas de las que surgieron las siete categorías o “familias” ya mencionadas.

La categoría 7 (“Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta”) es la que más nos interesa a los fines del presente artículo, ya que se refiere concretamente a los aspectos institucionales. El contenido de los compromisos lo clasificamos conforme a cada subcategoría y tema de esta última categoría. Constituirían las nuevas condiciones internas

⁵⁵ Esta metodología fue presentada ante OGP y fue premiada por dicho organismo.

que deben darse para avanzar hacia una gestión del GA. Tales son los casos de la gestión de información y de la participación. Además, han aparecido nuevas metodologías que articulan horizontalmente a sectores de gobierno y que, a veces, incluyen a la ciudadanía. En todos los casos, la construcción de indicadores, monitoreos y evaluaciones juega un rol central. También se consideran medidas destinadas a desarrollar culturas internas más abiertas. Si bien las TIC juegan un papel potenciador, ya que facilitan y abren oportunidades insospechadas de interacción e integración, son las personas las que gestionan y trabajan dentro del estado. Sin un cambio cultural profundo resulta ilusorio suponer que se pueda arribar a la gestión abierta deseada. Por lo tanto, los dispositivos que impactan sobre las conductas, valores y competencias son claves para la apertura pretendida.

Esta categoría, compuesta por subcategorías y temas, como se ha dicho, es la que aplicamos a las experiencias seleccionadas para la muestra.

2.2 Categoría 7. *Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta (subcategorías y temas)*

1. Desarrollo de metodologías e instrumentos para la evaluación de la gestión / Sistemas únicos de integración:

- 1.1. Instrumentos y metodologías vinculadas a la transparencia (ej. portales, herramientas geo-referenciales), con o sin desarrollo de datos abiertos.
- 1.2. Mejoramiento de trámites / servicios, con o sin aplicativos.
- 1.3. Instrumentos y metodologías destinados a la lucha contra la corrupción. Organismos y marcos regulatorios
- 1.4. Mecanismos de evaluación en distintas áreas. Indicadores y tecnologías. Organismos creados al efecto.
- 1.5. Metodologías de rendición de cuentas.
- 1.6. Gestión de recursos humanos y transparencia en la selección. Portales destinados a esta gestión.

2. Mejoramiento de la gestión para la incorporación y uso de las TIC hacia el GA

3. Mejoramiento de la gestión de la articulación / colaboración interna⁶

4. Medidas para modificar la cultura interna hacia la apertura⁷:

- 4.1. Elaboración de manuales.
- 4.2. Marcos regulatorios con impacto interno.
- 4.3. Programas de formación y capacitación del personal. Comportamiento.

5. Mejoramiento de la gestión de la participación ciudadana:

- 5.1. Sistemas únicos de integración por gestión. Portales.
- 5.2. Mejoramiento de las competencias internas específicas mediante formación.

⁶ Los aspectos de colaboración y articulación interinstitucional no son valorados en el modelo OGP-IRM, excepto en lo referente a la estructura y mecanismos de gobernanza del ciclo de los PA. La coordinación de dicho ciclo es muy relevante para el modelo OGP. Esa relevancia no se ve trasladada a otros aspectos de coordinación y articulación transversal interna. En el presente artículo, sólo se categorizarán como de “articulación y coordinación” aquellas medidas que exceden los mecanismos de gobernanza del ciclo de dichos planes.

⁷ Güemes y Ramirez-Alujas (2013, p.195) plantean que “es necesario un profundo cambio en la cultura administrativa que haga de las burocracias/ servicios civiles espacios abiertos al diálogo y construcción colectiva, capaces de entreverar actores que habitan fuera del Estado y que están replegados y dispersos bajo la amplia etiqueta de ‘sociedad civil’”. En esta subcategoría se incluirán los mecanismos potencialmente pertinentes para promover dichos cambios culturales y la generación de competencias que favorezcan la apertura gubernamental.

- 5.3. Puesta a disposición de espacios participativos.
- 5.4. Organismos responsables.
- 5.5. Generación de metodologías o sistemas.
- 5.6. Creación de manuales.
- 5.7. Marcos regulatorios.
- 5.8. Guías sobre el acceso de redes sociales.
- 5.9. Convenios para el monitoreo y evaluación ciudadana.
- 5.10. Campañas de sensibilización /formación para la ciudadanía sobre GA.
- 5.11. Recursos pedagógicos para la formación ciudadana.
- 6. Mejoramiento de la gestión de la información. Sistemas únicos de integración por gestión de la información:
 - 6.1. Bases únicas.
 - 6.2. Manuales y guías sobre acceso a la información: Lenguaje claro.
 - 6.3. Gestión de documental/archivos.
 - 6.4. Creación de estándares /normativa.
 - 6.5. Gestión calificada de datos abiertos.
 - 6.7. Formación en gestión de la información: documentos, archivos, datos abiertos, comunicación en general.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA-CLAD), aprobada en julio 2016 en el ámbito del CLAD, coincide con algunas de estas subcategorías. Menciona y considera como un principio de GA al trabajo colaborativo transversal institucional, conocido como “Estado en Red”, y también, al tratar el valor “transparencia”, destaca la importancia de la gestión de la información a fin de lograr que las comunicaciones sean publicadas de manera clara, sencilla y accesible. Privilegia la mirada ciudadano-céntrica al sugerir acciones para reconocer el perfil del usuario “*a través de la identificación de las necesidades y expectativas, el tipo de información y las formas en las que es solicitada*”. Paralelamente remarca la necesidad de considerar la reutilización de la información, en tanto útil y relevante para los usuarios a fin de impulsar la rendición de cuentas. Resalta la necesidad de desarrollar “*una adecuada gestión documental que se ocupe de garantizar que los registros, documentos y expedientes que se creen sean precisos, contengan datos fiables y sigan siendo accesibles, utilizables y auténticos*”. Paralelamente promueve la creación de *marcos institucionales y regulatorios que garanticen el adecuado uso y seguridad de la información y, por sobre todo, la integridad de las personas*” (CARTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO ABIERTO, CLAD, pp.12-13).

3 Abordaje metodológico

3.1 Modelos, paradigmas emergentes y marcos de desarrollo de GA

3.1.1 Definición de Gobierno Abierto

No pareciera existir un acuerdo en la comunidad académica ni en los organismos internacionales sobre lo que implica el concepto de Gobierno Abierto, al que ahora se ha agregado el de Estado Abierto. Dada esa situación se eligen dos aproximaciones.

Algo que connota al enfoque de GA es el cambio de eje en cuanto a lo que el gobierno hace, cómo y para quién. Ese eje ya no estaría puesto en la propia administración pública,

sino en la ciudadanía pasando así de un “enfoque estado-céntrico” a un enfoque centrado en el ciudadano (KAUFMAN y OSZLAK, 2014, p. 51-56).

En la Carta Iberoamericana de Gobierno abierto (CIGA-CLAD) se lo define 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 (CIGA-CLAD, 2016, p. 5)

Sus características más destacadas son:

- Se centra en las reales necesidades de los ciudadanos,
- Promueve relaciones de doble vía entre sus instituciones y agentes los actores de la sociedad civil
- Facilita el acceso a la información pública
- Promueve la transparencia y la rendición de cuentas
- Mejora la integridad pública (lucha contra la corrupción)
- Provee servicios de excelencia en forma multicanal
- Genera espacios de colaboración público-público, y público - privado
- Propugna el pluralismo, la expresión de opiniones y la participación ciudadana en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas.
- Pretende abarcar a todas las instituciones del Estado, financiada por él y también sus distintos niveles de gobierno.

En consideración a este último punto, el Dr. Oszlak entiende que el término más correcto es el de “Estado Abierto”, ya que es más propio considerando el lenguaje de las Ciencias Sociales en Latinoamérica.

[...] y por ser más abarcadora de las diferentes instancias que conviven dentro del aparato estatal, incluyendo a las empresas públicas, organismos descentralizados, entes públicos no estatales e, incluso, empresas y organismos que reciben financiamiento o subsidios estatales, instancias que también deberían adoptar esta filosofía. (2013, p. 1-2).

Una iniciativa destacada en ese sentido en la región es la estrategia de Costa Rica. A fines de 2015 sus tres poderes suscribieron la “Declaración para la Construcción de un Estado Abierto”. Comenta Oszlak:

En el esquema tripartito de poderes, cada uno desarrolla su misión teniendo en vista tiempos diferentes. Para el Legislativo, el futuro es la dimensión temporal de referencia, en cuanto responsable de debatir y acordar las políticas que deberían reflejar las preferencias de la ciudadanía. El presente predomina en la gestión del Ejecutivo, en cuanto responsable de implementar, cotidiana y rutinariamente, las políticas que integran la agenda estatal. Y el Judicial mira al pasado, juzgando si la aplicación de esas políticas ha respetado el ejercicio de derechos y el cumplimiento de obligaciones, implícitos en las políticas adoptadas y en las normas que las consagran (OSZLAK, 2016).

KAUFMAN, Ester. Gobierno abierto: la importancia de crear capacidades para la apertura. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, v. 1, n. 17, p. 15-59, out. 2018.

- La propia OGP está incentivando que exista una representación estatal lo más completa posible. Ello significa sumar a la coordinación del ciclo de los planes de acción a otros actores institucionales del ejecutivo nacional o entidades públicas, además de los demás poderes y niveles del Estado.
- En tal sentido, deberíamos evitar la simplificación de aplicar sin reservas lógicas de compromisos propias de las funciones de los poderes ejecutivos, cuando se trata del ámbito legislativo o el judicial. Igual sucede cuando pretendemos incorporar a niveles subnacionales o entidades sostenidas por el erario público. Si bien hay temas transversales comunes, como los de transparencia, acceso a la información o rendición de cuentas; otros son peculiares y deben ser tratados y gestionados en su especificidad. En el caso del Poder Legislativo, los compromisos deberían también referirse a la incorporación ciudadana a actividades legislativas así como, en el caso del Poder Judicial, los mismos deberían relacionarse con la participación ciudadanía en la administración de justicia y la comprensión de sus derechos referidos a la función judicial. En cuanto a los niveles subnacionales, los temas a incluir estarán determinados por las funciones sobre las que se formulan los compromisos, que son diferentes a las del ámbito federal. También, en estos casos, hay que hacer la distinción entre funciones ejecutivas, legislativas y judiciales.

3.1.1. *La presencia de la OGP y de sus encuadres*

La creación de la OGP tuvo, como antecedente desencadenante, el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto firmado Barack Obama en el año 2009. En él se pone de manifiesto el compromiso de su administración con la innovación gubernamental, la transparencia, la participación y la colaboración.

La OGP fue lanzada formalmente en septiembre de 2011, cuando 8 gobiernos suscribieron la “Declaración para el Gobierno Abierto” (OGP, 2011) y anunciaron sus propios PAs de gobierno abierto. Esa misma Declaración es la que deben firmar quienes quieren participar en ella. Además del acto de adhesión mencionado, los participantes deben presentar dichos PAs nacionales ante OGP, co-construidos con la sociedad civil.

La OGP está supervisada por un *Steering Committee* (Comité Directivo) integrado por un número igual de representantes de gobiernos, organismos multilaterales y representantes de OSC. Entre sus órganos internos, ya destacamos el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, en inglés) que gestiona la realización de los reportes periódicos acerca del avance de cada gobierno respecto a los compromisos asumidos en sus PAs anteriores. Estos reportes periódicos de evaluación constituyen una de las fuentes más relevantes de la investigación en la que se sustenta este artículo.

Los PAs contienen un número variable de compromisos asumidos por instituciones y organizaciones responsables del estado (y co-creados con la sociedad civil) con indicación de fecha de inicio y culminación. Para ser válidos, estos compromisos deben vincularse con al menos uno de los principios y de los desafíos fijados por OGP, que son:

Principios: 1) Acceso a la información; 2) Participación Ciudadana; 3) Rendición de cuentas; 4) Tecnología e innovación para la apertura. Con respecto a las definiciones

anteriores, quedó excluido de este conjunto el principio de colaboración, que incluye la colaboración interna⁸.

Desafíos: 1) Mejora de servicios públicos; 2) Aumento de la integridad pública; 3) Manejo de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia; 4) Construcción de comunidades más seguras y 5) Aumento de la responsabilidad corporativa y rendición de cuentas institucional y del sector privado.

En casi todos los casos, se trata de PAs originados en los poderes ejecutivos nacionales de países miembros, presentados ante dicho organismo. Los mecanismos de coordinación multiactoral a través de los cuales se diseñan, implementan, monitorean y evalúan estos planes integran lo que se conoce como “ciclo de los planes de acción”. Éste último se encuentra regulado por pautas de la OGP y transita la siguiente secuencia: primer Plan, autoevaluación, reportes independientes IRM (de medio término y de fin de término), segundo Plan, y así continúa. Los plazos en que estas etapas se producen también están regulados. Por poner un ejemplo, entre PA y PA suelen transcurrir dos años.

Si bien los países tienen libertad para definir las temáticas de sus compromisos, la solución más fácil es ir respondiendo al marco OGP, desde el cual podrán ser más fácilmente evaluados y evaluarse a sí mismos. Un ejemplo de lo dicho anteriormente son los formatos para la redacción del PA, y para las autoevaluaciones y reportes independientes del IRM.

El Reporte independiente IRM sigue una serie de pautas emanadas del modelo OGP. Dichas pautas están ligadas a los desafíos y valores antedichos y a la participación multiactoral. A su vez el IRM mide el tipo de impacto que potencialmente podrían generar los compromisos conforme a la escala siguiente: ningún impacto, escaso impacto, moderado o transformador. Después debe verificar el grado de implementación de los compromisos. Paralelamente, va consagrando compromisos “estrella”. Para calificar como “compromiso estelar”, el mismo debe reunir las siguientes características:

- Debe ser lo suficientemente específico como para ser valorado en virtud de su impacto potencial. Los compromisos estelares pueden tener una especificidad “media” o alta”.
- En la redacción del compromiso debe quedar clara su relevancia respecto al GA. Debe relacionarse al menos con uno de los valores o principios de la OGP: Acceso a la información, Participación Ciudadana o Rendición de Cuentas Públicas y Tecnología e Innovación para la apertura.
- El compromiso debería tener un impacto potencialmente “transformador” si se implementara completamente.

⁸ Las estructuras estatales tradicionales, con sus fronteras y compartimientos, experimentan dificultades críticas para incorporar funciones y actores que les permitan interactuar en contextos diferentes a los marcados por sus prácticas. La colaboración interna puede decirse que es esencial para una gestión abierta. A diferencia de las anteriores, estas prácticas se sostienen desde la voluntad individual de sus participantes que, en conjunto, plasman propuestas que podrán o no ser transformadas en políticas. El grado de permanencia de estos espacios depende de la voluntad de sus integrantes, que está asociada a la percepción de su utilidad para llevar adelante determinada línea de acción (ejemplo: estandarizaciones o guías). Una de sus formas más recurrentes son las **Comunidades de Práctica (CoPs)**.

- Finalmente, el compromiso debe mostrar un avance significativo en el periodo de implementación del PA, recibiendo una clasificación de implementación “sustancial” o “completa”.

Conforme a indicaciones expresas que organizan la metodología de reportes IRM, todo compromiso que implica actividades y políticas “hacia adentro” no puede ser concebido como “GA” y termina siendo descalificado en los reportes. De este modo se va generando una organización conceptual (según modelo OGP), con algunos ajustes, que se empieza a seguir, por arrastre, en los futuros planes y evaluaciones. Esto es lo que se registra en las distintas etapas del ciclo y se plasma en los segundos y terceros planes.

En este proceso, las medidas relacionadas con el fortalecimiento institucional para la apertura van perdiendo densidad e importancia. El fundamento de porqué dichos aspectos no son considerados valiosos por sí mismos podría descansar en la “**relevancia de las interfaces**” gobierno-ciudadanía-OGP en desmedro de un enfoque sistémico intra e interinstitucional. Ello podría vincularse con la versión OGP de la “Teoría del Cambio” (OGP, 2014).

El **modelo OGP de Teoría del Cambio** reúne tres elementos críticos: 1) la construcción del compromiso del alto nivel político; 2) el empoderamiento de los reformadores públicos y 3) el apoyo efectivo al involucramiento de las OSC, los que crearían un “círculo virtuoso”:

- Cuanto mayor es el involucramiento de la sociedad civil en el espacio de gestión del PA, es más probable que las políticas y programas incluidos en el PA sean ambiciosos y se encuentren realmente implementados.
- Cuanto más aprenden los gobiernos de los hallazgos del IRM, es más probable que cada PA muestre mejoras más destacadas tanto en su proceso como en su contenido.
- Cuando las normas cambian y los gobiernos comienzan a sentirse más cómodos con la transparencia, ellos mismos introducirán más oportunidades para el diálogo y serán más receptivos al input y participación de la sociedad civil.
- Cuantos más ciudadanos ven al gobierno abordar reformas significativas a través de la OGP, más querrán comprometerse y presionarán a sus líderes electos.

Esto claramente significa que la dimensión intra estado es dejada de lado.

3.2 *Otros parámetros para enmarcar el Gobierno Abierto y el fortalecimiento hacia la apertura*

La investigación realizada en Kaufman y Oszlak, 2014 tuvo como primer objetivo encontrar alguna organización temática aplicable a lo que distintos países conceptualizan como GA a través de sus primeros PAs, dada la gran dispersión y heterogeneidad de las medidas incorporadas. Pudo observarse que en la redacción de los primeros PAs los principios y desafíos OGP no fueron tomados literalmente. Cada gobierno planteó abiertamente sus propias iniciativas y se comprometió con temas muchas veces

relacionados con gobierno electrónico, mientras que otros respondían a políticas estratégicas nacionales o a su propio enfoque de GA.

Luego, los desafíos y valores OGP se fueron consolidando y algunos temas quedaron afuera, como la *articulación* y, como se ha dicho, el principio de *colaboración*, que fueron esenciales para la investigación que se está mencionando. Ello se debió también al esfuerzo de los países por adecuarse a las reglas impuestas, como ya comentamos. Tampoco pueden encuadrarse en estos desafíos y valores el aumento de capacidades institucionales, que incluye lo que es propiamente la formación y sensibilización para el cambio cultural, gestiones sistémicas, con áreas y responsabilidades concretas y transversales, que recorren y articulan todo el aparato gubernamental, lo que requiere mecanismos de colaboración horizontal, con o sin participación ciudadana. En definitiva, no se considera la conformación de un “Estado en Red” que es sumamente necesario para la apertura.

Afortunadamente, el modelo OGP, sin énfasis en “los hacedores” y sus capacidades, no es un modelo universalmente aceptado. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), miembro asociado multilateral oficial en el *Steering Committee* de OGP, aborda la dimensión institucional omitida por OGP. Esta dimensión refiere a la modernización de las administraciones públicas nacionales a fin de que respondan a las demandas de los ciudadanos y del sector privado fomentando mayor transparencia, rendición de cuentas y participación (OCDE, 2015)⁹.

Los aspectos destacados por OCDE (2016) son¹⁰:

- Estrategia de GA: Debe existir una estrategia nacional y la definición de un objetivo principal a conseguir. Se considera que las iniciativas de GA no pueden ser abordadas de forma aislada, sino que deben ser concebidas como un conjunto de naturaleza multidimensional y transversal para asegurar el mayor impacto posible. Dicha estrategia nacional de GA, acompañada de una definición a nivel país, es una herramienta poderosa para proporcionar una dirección clara a toda la administración pública en todos los niveles. También es fundamental para medir el desempeño de acciones e iniciativas de GA.
- Esquema institucional y funciones clave de la Unidad de Coordinación de GA: La implementación efectiva y eficiente de reformas de GA requiere de un esquema institucional apropiado. Por lo tanto, el rol del “Centro de Gobierno” en el liderazgo y la coordinación efectiva y eficiente de políticas transversales al gobierno es crítico para asegurar una implementación adecuada de estas iniciativas. Dicho “Centro de Gobierno” se define como el conjunto de organizaciones y unidades que proveen de apoyo directo y asesoramiento a las máximas autoridades y al Consejo de Ministros.
- Monitoreo y evaluación: Debe garantizarse el seguimiento y evaluación de políticas y prácticas de GA. Los sistemas de monitoreo y evaluación son indispensables para elaborar políticas públicas sólidas que garanticen las metas y objetivos previstos,

⁹ Traducción nuestra.

¹⁰ Traducción nuestra.

ayuden a identificar los desafíos que afectan a la implementación de las políticas públicas y provean respuestas para superar dichos desafíos con base en las lecciones aprendidas de éxitos y fracasos anteriores en áreas políticas similares.

- Marco jurídico robusto para las reformas de GA: La existencia de un sólido marco jurídico para una estrategia de GA y sus diversas iniciativas, le otorga el fundamento necesario para que estas reformas estén firmemente arraigadas y ofrezcan seguridad jurídica.
- Financiamiento de las iniciativas del GA: El financiamiento adecuado es vital para una implementación eficiente y sostenible de las prioridades GA del gobierno. Los países deben asegurar que las fuentes de financiamiento sean tan claras y consistentes y deben definir qué fondos se gastan tanto en la implementación como en la coordinación.
- Coordinación: La coordinación es un componente crucial de la implementación de políticas. La coordinación efectiva es difícil de lograr y requiere diversos elementos para ser adecuada y sostenible. La coordinación requiere de tres componentes específicos: la comunicación de la política, la consulta a los actores interesados y la cooperación institucional.
- Importancia de la gestión de recursos humanos: La evidencia demuestra que los temas relacionados con la capacidad de los recursos humanos, en general, y de los funcionarios, en particular, están entre los tres desafíos más citados para la implementación de iniciativas GA. Por lo tanto, es esencial diseñar intervenciones para lograr que la comprensión y la generación de capacidades de los funcionarios públicos se perciban como inversiones esenciales para el éxito de las iniciativas GA.

Tal como veremos en el análisis de las experiencias, muchos de estos aspectos no están considerados en los PAs que componen la muestra.

A fin de facilitar la comparación entre las diversas posturas (OCDE, CIGA-CLAD¹¹-OGP), en el Anexo de este texto se adjunta un cuadro identificando la aparición de referencias en OCDE y CIGA-CLAD sobre temas de fortalecimiento para la apertura que se encuentran ausentes en el modelo OGP.

3.3 Tendencias globales detectadas en otras investigaciones

Respecto a las tendencias globales, este artículo recurre a la investigación de Kaufman (2014, p. 163-165) referida, centrada en los primeros PAs. Los resultados de la misma son interesantes en cuanto al reconocimiento de tendencias y que las líneas descriptas en esa oportunidad siguen siendo dominantes.

Sobre un análisis de los PAs de 26 países de varios continentes se construyó un modelo general de GA y dos específicos: uno regional y otro no regional. Luego se elaboraron varios enfoques particulares. En esa época, todavía el GA estaba destinado sólo del Poder Ejecutivo.

¹¹ Se recuerda que la sigla “CIGA-CLAD” se refiere a la *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto* dictada en el ámbito del CLAD en julio de 2016.

El modelo básico general sería el que considera al GA como aquél que se ocupa de la transparencia de la gestión (mayormente del tema de *accountability*), cuenta con normativa sobre acceso a la información, al tiempo que desarrolla espacios de participación para involucrar a la ciudadanía en el ciclo de las políticas públicas. También es el que privilegia a la mejora de los servicios públicos y de los canales de acceso a los mismos. En cuanto a la creación o mejoramiento de las capacidades institucionales, el GA apunta a temas de integridad pública como es el caso de la prevención y lucha contra la corrupción.

El modelo básico latinoamericano. Además de los términos del modelo básico general expuesto, existen coincidencias en LAC respecto a la inclusión de los siguientes aspectos: el GA es también aquel que desarrolla campañas para sensibilizar a ciudadanos y funcionarios acerca de la apertura y sus beneficios; y que, en lo atinente a la información, proporciona mecánicas de transparencia activa. Respecto a las capacidades internas, el acento está puesto en la gestión de sistemas e interfaces destinadas a las compras, infraestructura y obra pública. También destaca la gestión interna simple de la transparencia a través de desarrollos tecnológicos como sitios web o portales, así como en lo relativo a la prevención o la lucha contra la corrupción.

Más allá del modelo básico expuesto, en el modelo básico no regional se agregan medidas para fortalecer las capacidades internas para una gestión abierta, destinadas a la producción de guías / manuales y de metodologías vinculadas a la participación ciudadana, con ayuda de las TIC. También privilegian iniciativas relacionadas con la creación de espacios de participación destinados a recibir opiniones y sugerencias de la ciudadanía.

El relevamiento de la información de todos estos planes permitió construir la Categoría 7 con temas que terminaron siendo solo cubiertos por determinados países no regionales. Si el foco se centra en la región, quedan sin completar temas, tal como se puede ver en la Tabla 2, surgida del relevamiento realizado de los segundos y terceros PAs destinado a la elaboración de este artículo.

Fuera de ello existe un conjunto de países a destacar que ha impulsado un enfoque ciudadano-céntrico en relación a los servicios públicos y que ha trabajado de una forma diferente la gestión de la información. Tal es el caso, por ejemplo, de Estados Unidos, Corea del Sur y Canadá. En estos casos, el GA es aquel que está privilegiando la gestión interna de información, con o sin producción de datos abiertos, a fin de proveer a la ciudadanía de información de calidad, oportuna y útil, organizada según criterios comunes (estándares, ontologías, protocolos, manuales, sistemas integrados, etc.) que permiten ir avanzando en la gestión documental y de archivos en forma sistémica y transversal. Ello implica destacar áreas específicas dedicadas a esta gestión y a profesionalizar a quienes están a cargo de ella en todos los niveles. La información resultante debe ser crítica y abarcar temas de alta prioridad para la población. Respecto a la provisión de servicios, estos están pensados como sistemas que incluyen la opinión ciudadana como parte de la retroalimentación en pos de un mejoramiento continuo. Este enfoque concibe a la gestión de la participación con criterios transversales similares. La tecnología es una herramienta privilegiada para el logro de todos estos fines, también sosteniendo opciones de interacción multicanal.

Como se ha mencionado, un tema relevante es la existencia o ausencia de un enfoque ciudadano céntrico, lo que no fue incluido en los ítems de la Categoría 7. Tomando las

iniciativas LAC en general, no parecen verificarse avances tangibles en cuestiones sustanciales para una efectiva apertura de los estados desde un enfoque ciudadano, junto a la integración interna de los estados, en la misma sintonía.

Otros enfoques singulares lo conforman la gestión virtuosa de datos abiertos y el acento en lenguajes claros.

Respecto a la gestión virtuosa de datos, cuyo líder indiscutido es Gran Bretaña, seguido por Estados Unidos y Finlandia, el GA descansa, además, en sistemas co-participativos de innovación público-privados, con base en la producción creciente de datos abiertos y que se aplica, fundamentalmente, al mejoramiento de los servicios públicos, siendo la propia ciudadanía parte de la retroalimentación. Contemplan medidas detalladas de gestión interna de esa innovación, con instancias de articulación transversal y de colaboración.

Respecto al enfoque con acento en lenguajes claros, cuyos líderes son Finlandia y Noruega, el GA además debe facilitar el diálogo y la comprensión de la ciudadanía de lo que el estado difunde como información general y de servicios, en particular. Para ello es necesario el testeado de dicha comprensión a fin de ir mejorando el lenguaje utilizado. Tales prácticas deben garantizar esta comprensión como un derecho ciudadano. En la región comienzan a darse tímidamente algunos ejemplos, pero sin avanzar sobre testeos con grupos específicos de ciudadanos.

4 Experiencia latinoamericana: trayectorias y análisis de casos

Los casos seleccionados como muestra para el presente artículo fueron las iniciativas sobre GA de Chile, Costa Rica, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. Las fuentes primordiales para construir la muestra son los segundos y terceros PAs, así como los Reportes IRM de los segundos PAs. La investigación sobre la muestra confirma los modelos y enfoques vistos en el punto anterior (3); también se detectan ausencias similares.

La muestra fue seleccionada debido a que esos países están encarando, en conjunto, procesos de modernización estatal. Paralelamente, evidencian entre sí diferencias geográficas, culturales, de organización política, tradición democrática, de estabilidad de sus instituciones y confianza ciudadana en las mismas. Asimismo, tienen distintos enfoques sobre la transparencia, rendición de cuentas, participación y lucha contra la corrupción, así como en su importancia relativa. No es tampoco similar su alineamiento a las directivas de la OGP, lo que se evidencia en la inclusión o no de temas relacionados con el fortalecimiento de la gestión pública hacia la apertura dentro de los PAs.

El relevamiento de compromisos realizado en dichos PAs se hizo sobre la base de la Categoría 7 mencionada, con sus subcategorías y temas. Ella permite encuadrar cada compromiso y descartar los que no se vinculan directamente con ella. Sobre este procesamiento cuantitativo, realizado en base a números de compromisos y porcentajes relativos, se aplica el marco coloreado por niveles del *Implementation Size Model* (ISM) (CRIADO, J.I., RUCALVA, E., VALENZUELA, R. 2015, p. 32-40) para medir la transformación organizacional de las iniciativas propuestas (Ver Tabla 3 y 4).

Finalmente, se realizan comentarios resumidos sobre el desempeño de cada país sobre los que se volverá a trabajar al tratarse las tendencias y las conclusiones.

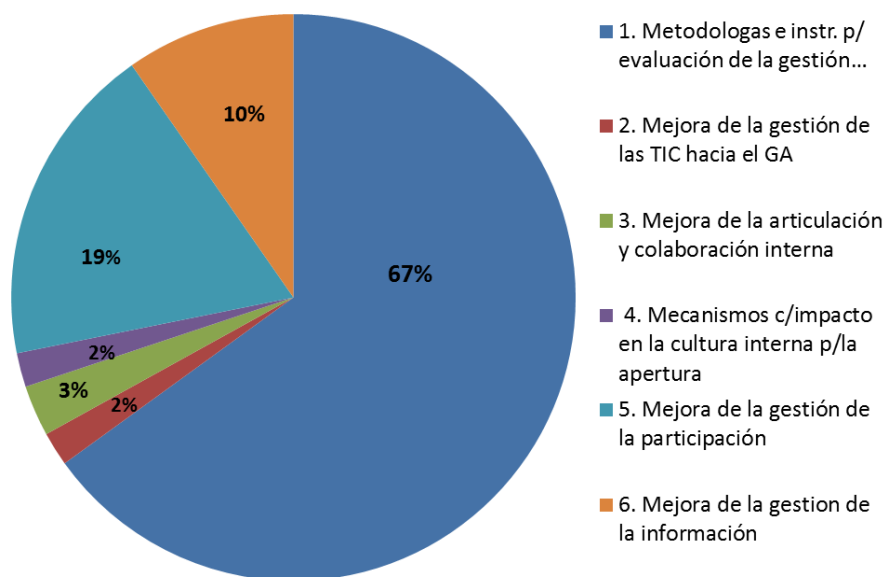
4.1 *Procesamiento de la información de la muestra*

Se contabilizaron, entre los 6 países, 116 iniciativas más o menos ligadas al fortalecimiento institucional para la apertura. Ese total, distribuido entre todas las subcategorías de la Categoría 7, se expone en el Gráfico 1. En dicho Gráfico no consideramos las subcategorías y temas internos a cada una de ellas. Este agrupamiento, solo por subcategorías, permite demostrar el énfasis que los países han puesto en algunas políticas en detrimento de otras.

Como surge del Gráfico siguiente, es en la subcategoría 1 donde se registra la mayor cantidad de compromisos, especialmente en lo relacionado a la publicación de portales de transparencia con o sin datos abiertos. Este único tema congrega el 45% del total de la subcategoría 1, atribuible a la creación de portales y sitios web que no reportan ninguna complejidad más allá de la mera publicación de series de datos abiertos y de transparencia conforme a la oferta institucional y sin relevamiento de la demanda ciudadana. Las medidas contenidas en ese punto no incluyen aspectos de gestión de la información (estándares, guías, formación, lenguaje claro, etc.). Las iniciativas que contemplan esos otros aspectos se encuentran en la subcategoría 6 que sólo constituye un 10% de los compromisos en su conjunto. Si dichos portales o sitios web se hubieran desarrollado en un marco de complejidad como el indicado en la subcategoría 6, el tema portales de transparencia con o sin datos abiertos hubiera sido tratado como *mejora de la gestión de la información* (subcategoría 6)¹². Si se suma los otros temas ubicados en la subcategoría 1 se alcanzará el abrumador porcentaje de 67%, quedando en las otras 5 subcategorías,

¹² Se exceptúa algún portal con mayor desarrollo (el de transparencia de Chile, por ejemplo) ubicado en el tema 1.1. dado que no es posible asignar un mismo compromiso a dos subcategorías distintas; la 1.1. de la subcategoría 1 y la de la subcategoría 6, de gestión de la información.

Gráfico 1 – Aumento de capacidades institucionales para la apertura por subcategorías



Fuente: Elaborado por el autor, 2017

consideradas en conjunto, solo con el 34% restante.

Un segundo grupo en relevancia, bastante distanciado del mencionado en el párrafo anterior, es el que nuclea a los compromisos vinculados con la mejora de la gestión de la participación (subcategoría 5), con un 19% de porcentaje relativo al conjunto total de los 116 compromisos. Internamente, los temas que más concitan compromisos son la puesta a disposición de espacios participativos y las campañas de sensibilización y formación ciudadana en la tónica del modelo latinoamericano mencionado en el punto 3.3. (“Tendencias globales detectadas en otras investigaciones”) Quedan otros temas listados en la subcategoría, que están más relacionados con el aumento de capacidades institucionales para la apertura, que no son considerados o lo son en grado mínimo. Reiteramos los más importantes (5.1.) Sistemas únicos de integración de gestión, (5.2.) Mejoramiento de las competencias internas específicas a través de la formación; (5.4.) Creación de organismos responsables; (6.5.) Generación de metodologías; (5.6.) Creación de manuales; (5.7.) Creación de marcos regulatorios; (5.8.) Creación de guías sobre el acceso de redes sociales; (5.9.) Convenios para el monitoreo y evaluación ciudadana; (5.11.) Recursos pedagógicos para la formación ciudadana.

El tercer grupo en relevancia, es el de la subcategoría 6 de gestión de la información (que como ya dijimos representa el 10% del total de compromisos). Abarca una serie de temas incipientes como es el caso de la gestión calificada de datos abiertos, con muchos de los resguardos necesarios de estandarización, guías, formación, adaptación a la demanda y construidos con criterios de usabilidad. Esta gestión calificada de datos abiertos constituye el 37% de la subcategoría 6. Luego le siguen, con bastante distancia y con muy pocos compromisos vinculados, tres temas: el primero refiere a la gestión documental y archivos; el segundo, a la creación de estándares, reglamentos y leyes sobre la información; y el

tercero, a la formación documental, archivos, datos abiertos; al que podría agregarse la gestión de la comunicación¹³.

El cuarto grupo está relacionado con medidas que impactan sobre la cultura interna hacia la apertura. De toda la muestra, sólo se han incorporado dos compromisos del total (116). No hace falta mencionar que sin iniciativas que cambien las condiciones culturales internas, no se puede seriamente considerar que los gobiernos adquieran habilidades, competencias o predisposiciones que garanticen el avance hacia instituciones más abiertas.

Los vinculados a las subcategorías de articulación y colaboración interna, casi quedan sin compromisos. Se advierte que no hemos incluido, para este conteo, las acciones de gobernanza y convocatoria multiactoral vinculadas al ciclo de los PAs. En relación a la gestión de TIC hacia la apertura, los compromisos adjudicados a esa subcategoría son menores. Para integrarlo, el compromiso debía referenciarse exclusivamente a la gestión tecnológica. Hay desarrollos TIC que no han sido destacados como “TIC” ya que son sólo herramientas de asuntos más sustanciales, como es el caso de los portales de transparencia. Estas consideraciones sirven para identificar tendencias en la región.

¹³ Gestión de la información: Es el proceso mediante el cual se utilizan recursos (humanos, económicos, físicos, materiales, normativos y tecnológicos) para obtener, procesar y manejar información dentro de una organización, así como para entregarla a los destinatarios externos pertinentes. Esta gestión está a cargo de unidades especializadas, llamadas “unidades de información”.

Gestión documental: Como componente de la gestión de información, focaliza en la captura, almacenamiento, recuperación y diseminación de documentos; así como en los criterios de selección, conservación y eliminación. Sus procesos dominantes son la clasificación, evaluación y asignación de metadatos para satisfacer las necesidades de sus usuarios. Se rige por un conjunto de normas técnicas y prácticas que regulan la administración de documentos de todo tipo; tanto los creados por una institución como los provenientes de otras fuentes.

Gestión de archivos: se refiere al manejo de archivos en las siguientes etapas asociadas al ciclo de vida de los documentos: (a) archivo de gestión: incluye los documentos en fase de tramitación, así como los de uso frecuente, hallándose bajo la responsabilidad y manejo directo de las correspondientes unidades administrativas, (b) archivo intermedio: cuando los documentos dejan de ser utilizados con frecuencia, las unidades pertinentes los remiten al archivo intermedio (de acuerdo con normas y procedimientos establecidos), el cual que los concentra - bajo la responsabilidad del archivero- hasta que se cumpla el plazo de guarda, cuando se decidirá su expurgo o preservación, y (c) archivo histórico: los documentos seleccionados por su valor informativo, histórico y cultural, se conservan a perpetuidad, en condiciones que garanticen su integridad y transmisión a las generaciones futuras.

Tabla 1 – Cuadro comparativo detallado¹⁴

Categoría 7. Aumentar la capacidad institucional para un	Países											
	Global	CH2	CH3	CR2	MX2	MX3	PY2	PY3	RD2	RD3	UY2	UY3
Cantidad de compromisos vinculados a la gestión contabi	116	9	11	17	16	2	6	5	9	7	30	7
1. Desarrollo de metodologías e instrumentos para la eval	67%	55%	45%	43%	94%	98%	51%	40%	100%	58%	71%	85%
1.1. Instrumentos y metodologías vinculadas a la Transparencia (ej. Portales, herramientas georreferenciales) Incluyen también propuestas de desarrollo con datos abiertos		11%	27%	13%	59%	50%	17%		22%		40%	43%
1.2. Mejoramiento de trámites / servicios. Aplicativos		22%		6%	6%		17%	40%	11%	14%	28%	14%
1.3. Instrumentos y metodologías de lucha contra la corrupción		11%		6%		50%						
1.4. Mecanismos de evaluación de gestiones, y resultados.		11%	9%	6%						44%	3%	14%
1.5. Metodologías de rendición de cuentas			9%	6%	29%		17%		56%			14%
1.6. Gestión de recursos humanos. Transparencia.				6%					11%			
2. Mejoramiento de la gestión de TIC hacia GA	2%			6%							3%	
3. Mejoramiento de la gestión de la articulación/colaboración	3%			6%								
4. Medidas para modificar la cultura interna hacia GA	2%		9%								7%	
4.1. Elaboración de manuales												
4.2. Marcos regulatorios con impacto interno			9%								3%	
4.3. Programas de formación del personal. Competencias											4%	
5. Mejoramiento de la participación ciudadana	19%	22%	36%	25%			32%	60%		14%	12%	15%
5.1. Sistemas únicos de gestión. Portales												
5.2. Mejoramiento competencias internas				6%								
5.3. Puesta a disposición de espacios participativos			9%				32%				5%	15%
5.4. Organos responsables		11%	9%									
5.5. Generación de metodologías y sistemas		11%		13%							?	?
5.6. Manuales												
5.7. Marcos regulatorios												
5.8. Guía sobre uso de redes sociales												
5.9. Convenios para el monitoreo y evaluación ciudadana												
5.10. Campañas de sensibilización / formación ciudadana en GA			9%	6%				60%		14%	7%	
5.11. Recursos pedagógicos para la formación ciudadana			9%									
6. Mejorar la gestión de la información	10%	23%	10%	20%	6%		17%			14%	7%	
6.1. Bases únicas												
6.2. Manuales para el acceso: lenguaje claro			10%									
6.3. Gestión documental / archivos		11%		7%								
6.4. Creación de estándares / normativa				7%			17%					
6.5. Gestión calificada de datos abiertos				6%	6%							7%
6.6. Formación en gestión de la información		12%								14%		

Fuente: elaborado por el autor, 2017.

Otra manera de distinguir la importancia relativa de subcategorías y temas es a través de la Tabla siguiente, calculada sobre la cantidad de compromisos en cada PA referidos a fortalecimiento institucional para la apertura. El porcentaje da cuenta de la importancia relativa contrastada con el número total de compromisos subsumidos en la categoría 7 en cada PA, en sus diversas variantes.

1. Tabla 2 – Énfase temático por país y por PA, conforme a las subcategorías y temas¹⁵

¹⁴ Explicaciones de uso de la Tabla 1: En cada columna aparece el porcentaje construido sobre el total de compromisos por país y PA vinculados a la Categoría 7. Los porcentajes de la columna responden a la importancia relativa al número de compromisos en atención a las 6 subcategorías y temas del margen izquierdo.

Aclaración de siglas

CH2	CH3	CR2	MX2	MX3	PY2	PY3	RD2	RD3	UY2	UY3
Chile 2ºPA	Chile 3ºPA	C. Rica 2ºPA	México 2ºPA	México 3ºPA	Paraguay 2ºPA	Paraguay 3ºPA	R. Domin. 2ºPA	R. Domin. 3ºPA	Uruguay 2ºPA	Uruguay 2ºPA

¹⁴ Inst: Instrumentos. Met: metodologías. Mec: mecanismos

50 a 60%	40 a 50%	30 a 40%	20 a 30%	10 a 20%	1 a 10%
----------	----------	----------	----------	----------	---------

	CH 2	CH 3	CR2	MX 2	MX 3	PY2	PY3	RD 2	RD 3	UY 2	UY 3
2. Metodologías e instrumentos evaluación gestión y Sistemas únicos de integración											
1.1. Inst y met transparencia c(sin datos abiertos)											
1.2 Inst y met para la mejora de trámites / servicios.											
1.3 Instr y met destinados a la lucha contra la corrupción											
1.4 Mec evaluación gestiones, resultados, organismos.											
1.5 Inst y met de rendición de cuentas											
6.1 Inst y met gestión de recursos humanos. Selección.											
2. Mejoramiento de la gestión para la incorporación y uso de las TIC hacia el GA											
2.1 Sistemas únicos de gestión tecnológica:											
3. Mejoramiento de la gestión de la articulación / colaboración interna											
3.1. Coordinación interinstitucional											
4. Medidas para modificar la cultura interna hacia la apertura											
4.1 Elaboración de manuales											
4.2 Marcos regulatorios con impacto interno											
4.3 Programas de formación. Competencias											
5. Mejoramiento de la gestión de la participación ciudadana											
5.1 Sistemas únicos de gestión. Portales											
5.2 Mejoramiento de las competencias internas											
5.3 Puesta a disposición espacios participativos											
5.4 Organismos responsables											
5.5 Generación de metodologías o sistemas											
5.6 Manuales											
5.7 Marcos regulatorios											
5.8 Guías sobre el acceso de redes sociales											
5.9 Convenios para el monitoreo y evaluación ciudadana											
5.10 Campañas sensibilización /formación ciudadana GA											
5.11 Recursos pedagógicos para la formación ciudadana											
6. Mejoramiento de la gestión de la información											
6.1. Bases únicas											
6.2 Manuales para el acceso: Lenguaje claro											
6.3 Gestión de documental/archivos											
6.4 Creación de estándares /normativa											
6.5 Gestión calificada de datos abiertos											

Fuente: elaborado por el autor, 2017

¹⁵ Aclaración de siglas

CH2	CH3	CR2	MX2	MX3	PY2	PY3	RD2	RD3	UY2	UY3
Chile 2ºPA	Chile 3ºPA	C.Rica 2ºPA	México 2ºPA	México 3ºPA	Paraguay 2ºPA	Paraguay 3ºPA	R. Dom. 2ºPA	R. Domin. 3ºPA	Uruguay 2ºPA	Uruguay 2ºPA

KAUFMAN, Ester. Gobierno abierto: la importancia de crear capacidades para la apertura. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, v. 1, n. 17, p. 15-59, out. 2018.

Paralelamente, y tal como ya anunciamos al inicio de este artículo, al conjunto de compromisos nacionales encuadrables a la Categoría 7, se le aplicó la metodología “*Implementation Size Model*” (ISM) elaborada por Criado, Ruvalcaba y Valenzuela (2015, p. 32-40) (Tabla 3). A través de ella se determina en qué medida los compromisos agrupados (Tabla 1 y 2) afectan al fortalecimiento institucional. Se pretende verificar la densidad en la transformación de las instituciones. El grado potencial de cada compromiso se define por la capacidad de transformar el ambiente gubernamental, sus reglas e impacto sistémico (nivel macro), o sus formas organizativas (nivel medio), o sus programas ya existentes nivel micro) o el diálogo entre actores (nivel Nano), con involucramiento de la sociedad civil.

Tabla 3: Implementation Size Model – ISM Cuadro comparativo y de identificación de áreas ausentes en el modelo OGP relacionadas con el fortalecimiento institucional para la apertura¹⁶

Grado de cambio organizacional	Nivel de implementación	Definición	Ejemplo de acciones
Superficial	Nano	Conjunto de acciones enfocadas en la habilidad de los funcionarios para generar diálogo para decidir, crear software con la sociedad civil y concretar propuestas que no modifican las estructuras organizacionales.	Diálogo, deliberación o desarrollo de software. Ej: Creación de un sitio web nacional informativo o para recibir propuestas ciudadanas en un website (Uruguay).
Intermedio	Micro	Conjunto de acciones enfocadas en el mejoramiento de programas y políticas de transparencia, que no involucran creación de unidades organizacionales, pero que sólo mejoran los objetivos, estrategias y metas que contiene una política específica.	Mejoramiento de programas públicos, y creación de soluciones para problemas de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. Ej: <i>Public International Initiative</i> , Canadá.
Profundo	Meso	Conjunto de acciones que involucran la creación de estructuras organizacionales así como de unidades y portales únicos, ¹⁷ que definen nuevos procesos y procedimientos para mejorar la efectividad del GA.	Cambios organizacionales en el sector público. Ej: Creación de la Oficina de Transparencia en Perú.
Arraigado	Macro	Conjunto de acciones caracterizadas por establecer marcos legales, estándares legales y reglas para el GA. <u>Acciones de impacto sistémico en las estructuras gubernamentales</u> . ¹⁸	Creación de legislación para la institucionalización de regulaciones y principios axiológicos. Ej: Ley de Lobby aprobada por el Congreso Chileno.

Fuente: Criado, Ruvalcaba, Valenzuela (2015, p. 36). Traducción nuestra

Fuente: Elaboración del autor

¹⁶ (1) OCDE, 2014; OCDE, 2015; OCDE, 2016a; OCDE, 2016b. (2) CLAD, 2016; (3) CLAD, 2007; (4) CLAD, 2009. (5) AGA, 2011. Se ha tomado como base documentos de la OCDE; Cartas Iberoamericanas del CLAD y la Declaración de Principios AGA. Link: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2017_9789264266391-es

¹⁷ En esta Tabla se ha mantenido la redacción, aunque enriqueciendo sus definiciones. Tal es el caso del Nivel Meso, al que se le ha agregado “portales únicos”.

¹⁸ También se completó lo considerado por los autores en el último nivel (Nivel Macro), agregando una última leyenda: “Acciones de impacto sistémico en las estructuras gubernamentales”.

Tabla 4. Aplicación del ISM (Tabla 3) sobre el tipo de compromisos (Cat. 7)

	CH2	CH3	CR2	MX2	MX3	PY2	PY3	RD2	RD3	UY2	UY3
1. Metodologías e Instrumentos p/ la evaluación de la gestión / Sistemas únicos	3	2	3	2	1	3	1	5	1	13	4
		1	2	1	1			1		3	
								1		1	1
2. Mejoramiento de la gestión TIC hacia el GA										1	
3. Mejora gestión articulación /colaboración interna			1								
4. Medidas para modificar la cultura interna hacia el GA		1								1	
5. Mejora de la gestión de la participación	1	1	3			1	1		2	2	1
	1	1									
6. Mejora de la gestión de la información	2	1	1	1		1 Ley			1	1	
			2								
			2								

En la Tabla anterior aplicamos las distinciones de la Tabla 3 a los 116 compromisos analizados, identificando países y si se trata del segundo o tercer PA.

Obsérvese que los casos Macro ISM son mayores en los segundos PA que en los terceros PAs. Esta observación es muy importante ya que lo que estamos constatando es que, a medida que los países se van sometiendo a la metodología vertiginosa OGP de gestión del ciclo de los PAs, los compromisos en la región suelen ser más superficiales, excepción hecha por quienes han integrado estas políticas a sus planes estratégicos, transformándolos en políticas de estado. A continuación veremos la situación país por país

4.1.1 *Aplicación del ISM a compromisos nacionales (sobre la numeración de la Cat. 7)*

4.1.1.1 *Chile*

Chile es el país de la muestra donde pudo realizarse una distribución más equilibrada de compromisos entre las subcategorías y temas, lo que da cuenta de un abordaje variado de temas. En cuanto a la sistematicidad o fragmentación de sus iniciativas, considerando a cada PA como un todo, se observa que el segundo PA encara iniciativas más sistémicas mientras que en el tercer PA, las propuestas son erráticas. Por otra parte, el tercer PA cuenta con compromisos más sectoriales que el segundo PA, excepto el Código de Ética y la formación ciudadana en establecimientos educativos y el modelo de trabajo sobre lenguaje claro.

Veamos cada subcategoría con sus temas:

(1. Instrumentos y mecanismos de evaluación): En el segundo PA es donde existe poca concentración de compromisos asociados a esta subcategoría. Aun siendo escaso el número, los incluidos son muy relevantes, como se listará a continuación:

(1.1.): Se ha creado el Portal de Transparencia, reconocido como Macro ISM por su impacto global. Todas las instituciones públicas obligadas por la Ley deben disponer y actualizar información en su poder (transparencia activa), además de responder a solicitudes de información realizadas por la ciudadanía (transparencia pasiva). Este compromiso tiene un componente de capacitación sobre el uso del Portal.

(1.2.): Chile sin Papeleo. Se trata de la digitalización de trámites dentro del sistema de ventanilla única de ChileAtiende. Esta es una política de estado ya que se ha mantenido durante diferentes gobiernos (nivel Macro ISM). Cabe remarcar que, al ser una gestión interna, fue descalificada como GA por el Reporte IRM¹⁹.

(1.3.) La Ley de Lobby (compromiso estrella IRM). Esta iniciativa se destaca por su singularidad en la región y permitiría controlar prácticas corruptas que involucran a gobiernos y al sector privado (Macro ISM).

(1.4.) Los mecanismos de evaluación encontrados se refieren a temas específicos; en el segundo PA, al proceso de seguimiento de los compromisos presidenciales (Micro ISM); y en el tercer PA, a la implementación de un Observatorio de instrumentos de planificación territorial y mercado del suelo urbano (Meso ISM).

(1.5.) En el tercer PA se presentó un compromiso relacionado con sistemas de contratación y control de obras públicas (Micro ISM).

(1.6.) No hay compromisos agregados referidos a la gestión de recursos humanos.

(4. Gestión del cambio cultural interno): El tercer PA incluye una iniciativa importante al incorporar el Código de Ética en las instituciones públicas con mecánicas participativas (Macro ISM).

(5. Gestión de la participación ciudadana): Conforme a la Tabla 1, el tercer PA de Chile es el que más consagra mayor concentración de compromisos relacionados con la gestión de la participación ciudadana. Los tres compromisos incluidos son sistémicos en cuanto a su concepción. En el segundo PA y tercer PA se institucionalizan dos organismos, uno es el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, organismo singular en su género. En el tercer PA crean una Secretaría Ejecutiva para atender los PAs OGP, iniciativa relevante pero no original (ambos Meso ISM, creación de organismos).

(5.5.) En cuanto a metodologías para gestionar la participación ciudadana, el segundo PA ha destacado un compromiso para fortalecer dicha gestión acorde con las directivas de la

¹⁹ En dicho Reporte IRM 2014-2016 (segundo PA) se explica que...

[...]tras una evaluación y estudio de los trámites de mayor demanda por la ciudadanía, se comenzó un proceso de digitalización de trámites en 47 municipalidades y se esperaba llegar a 60 municipalidades a fines del 2015 .. Se avanzó en la digitalización de nuevos trámites municipales, alcanzando una cifra de 98 trámites digitalizados, 84 de los cuales están en línea y 14 en proceso de revisión (Reporte IRM, 2° PA Chile p. 38).

En cuanto a la valoración de este compromiso, aplicando los criterios OGP (IRM: Reporte 2014-2016, Chile, p. 38), agrega que

De acuerdo con el texto del compromiso ... la investigadora del IRM consideró que ... no era relevante a ninguno de los valores de la OGP. Con este compromiso, el gobierno pretendía disminuir los tiempos y las dificultades que enfrenta la ciudadanía al momento de requerir documentos, certificados y otros que emiten diversos servicios públicos, **lo cual describe una actividad interna del gobierno.**

Ley específica, la 20.550. Además deberá crearse un Portal que ayude a los servicios públicos a implementar esta política. La existencia de una ley propia de participación ciudadana transforma a Chile en un caso especial (Macro ISM).

(5.10.) En coincidencia con el énfasis general, se han privilegiado propuestas de *campañas de sensibilización y formación*. Aquí también Chile incluyó compromisos con mayor impacto. Tales son los casos de formación ofrecida en establecimientos educacionales, con disposición de herramientas.

(5.11) También se destaca la oferta de recursos educativos abiertos para dicha formación ciudadana por parte de la Biblioteca del Congreso de Chile.

(6. Gestión de la Información). Chile es el país de la muestra que más compromisos ha dedicado a esta gestión (segundo PA), aunque declina dicha predisposición en el tercer PA. Los compromisos relacionados con esta subcategoría son también bastante peculiares:

(6.2.) Es el único país de la muestra que ha destacado un modelo de trabajo y recursos de lenguaje claro en la administración pública (nivel Marco ISM).

(6.3.) Otro tema relevante es el de gestión documental y archivística. En el segundo PA Chile se compromete a desarrollar un modelo que potencie el acceso a la información y contemple los ciclos de vida de estas gestiones. Por último, se destaca el énfasis manifestado en la parte formativa de esta gestión (nivel Macro ISM)²⁰.

(6.6.) En su compromiso vinculado con la estrategia de datos abiertos y su reutilización (segundo PA) plantea líneas de formación que ayuden a normalizar los procesos y los accesos a datos abiertos, así como metodologías, procedimientos y prácticas comunes que organicen su lógica (Macro ISM).

4.1.1.2 *Costa Rica*

A la fecha de redacción de este artículo (junio 2018), Costa Rica aún no han consensuado su tercer PA. Por tanto, sólo consideraremos el segundo, el que será considerado con los comentarios del Reporte IRM respecto a dicho PA. Costa Rica es el segundo país con una distribución temática de compromisos más equilibrada.

(1.1.) Respecto a la gestión de la transparencia, existen dos compromisos. Uno está referido a un directorio informativo del perfil de las instituciones públicas, que incluye información organizacional, presupuestaria y administrativa. Este desarrollo es un avance por constituir un sistema integrado, pero aún insuficiente en comparación con, por ejemplo, el Portal de Transparencia chileno. El otro compromiso es un *Índice de Transparencia* construido por la

²⁰ Actualmente, Chile está liderando los procesos de formación en gestión documental en la región y el Modelo prometido está finalizado y disponible. Como ejemplo se menciona el Curso consignado en <http://www.educatransparencia.cl/cursos/introduccion-al-modelo-de-gestion-documental-de-la-red-de-transparencia-y-acceso-la>

Defensoría de los Habitantes (compromiso estelar IRM) que busca medir la transparencia y accesibilidad de la información pública en los sitios web, con pretensión de impulsar mejoras mediante la competencia institucional. Tampoco pareciera impactar de forma profunda en el sistema. Ambos compromisos tienen el nivel Micro ISM en este Informe²¹.

(1.2.) Para trámites y servicios incluyen un compromiso de aplicación de la Ley 8.220 referida al exceso de trámites. Se obligan a poner a disposición un catálogo nacional de trámites, al tiempo de asegurar una mayor transparencia y eficiencia en las acciones de mejora regulatoria. El mismo afectaría de una manera un poco más sistémica al conjunto de las prácticas relacionadas con dicho mejoramiento. Sin embargo, no adquiere la profundidad alcanzada por otras iniciativas de la muestra (Micro ISM). Al ser una gestión interna, al igual que en otros casos, fue descalificada como GA por el Reporte IRM.

(1.3.) Costa Rica propone reformas normativas contra la corrupción (Macro ISM). Esto es singular. Consideran que para lograr reducir la corrupción existente y evitar la potencial, es pertinente iniciar un proceso de revisión de la normativa actual a fin de elaborar propuestas de reforma.

(1.4.) En relación a las propuestas de mecanismos de evaluación de políticas específicas, incorporan un compromiso de la transparencia de procesos de gestión de proyectos de infraestructura, en todo su ciclo. Se le ha asignado un nivel Micro ISM ya que no cumple las condiciones de los niveles superiores caracterizados en la Tabla 3, tales como creación de estructuras nuevas o portales únicos, ni el establecimiento de marcos y estándares legales

(1.6.) En gestión de recursos humanos han incorporado una propuesta muy interesante referida a la selección transparente de funcionarios públicos. Proponen poner a disposición de candidatos, instituciones y sociedad en general, la información sobre los procesos de reclutamiento y selección para el Servicio Civil, lo que permitiría realizar un seguimiento de todo el proceso (desde el concurso de antecedentes hasta la elección entre una terna). Este tipo de iniciativas sí puede afectar a todo el sistema estatal (Macro ISM).

(3. Gestión de la articulación /colaboración interna): Otra iniciativa que es novedosa, de impacto y que puede mejorar la gestión referida es la creación de la “Red de Reformadores

²¹Según el Reporte IRM sobre el segundo PA:

[...]de acuerdo con funcionarios de instituciones públicas consultados para la presente investigación, estos índices sirven como instrumentos para dar seguimiento a las iniciativas que buscan mejorar en los aspectos que miden y para evaluar la eficacia y continuidad de estos. Además, varios de ellos coincidieron por separado en que este índice es el que ha puesto a pensar a trabajadores y jefes de las instituciones del sector público en qué hacer para mejorar en los valores de gobierno abierto. Esto es lo que le da al compromiso un impacto potencial transformador....Además, al realizar la medición a través de un ranking, es posible comparar el desempeño de los diferentes organismos y evaluar la eficacia de las medidas tomadas por cada uno...

de GA”. Está formada por puntos de contacto institucionales que funcionan como enlaces en cada organismo (Meso ISM)²².

(5.2.) Costa Rica es el único país, entre los investigados, que está encarando el mejoramiento de competencias específicas relacionadas con la participación, mediante la capacitación de los funcionarios para la atención ciudadana y la elaboración de un protocolo relacionado (Nano ISM).

(5.5.) En metodologías y sistemas de participación, se han ubicado dos compromisos. Uno está dedicado a la creación de un protocolo colaborativo para el diálogo con sectores y poblaciones, al tiempo que se los capacita para ello. El segundo detenta el título “Laboratorios cívicos” y pretende fortalecer herramientas y mecanismos permanentes de participación y diálogo ciudadano, y así promover espacios de búsqueda conjunta de soluciones. En estos laboratorios también se formaría a la ciudadanía (ambos son Nano ISM).

(6. Gestión de la Información), que englobaría también la gestión documental, la archivística y, tangencialmente, la gestión de la comunicación (ver nota 11)

(6.2.) Se contempla la implementación de un plan piloto que desarrolle un modelo único de gestión de documentos y administración de archivos, destinado a las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Archivos (Macro ISM).

(6.4.) Plantean la promulgación de un Decreto de creación de estándares y normativa donde se contemplen los procesos de actualización, así como los mecanismos multicanales de entrega y divulgación (Macro ISM).

(6.5./6.6.). En gestión calificada de datos abiertos plantearon el establecimiento de estándares y adaptación a las plataformas institucionales. Incluye también capacitación para

²² Según el Reporte IRM segundo PA, el Viceministro creó una red de puntos de contacto de instituciones públicas a la que llamó Red de Reformadores de GA, que llegó a estar formada por 32 personas que funcionaban como enlaces institucionales. El objetivo fue involucrar más instituciones con respecto al plan de acción anterior y fomentar la participación en todo el proceso.

La Red de Reformadores contribuyó a institucionalizar el GA al asignar personas responsables del tema dentro de las organizaciones, lo que también ayudó a darle mayor difusión en el aparato estatal. La Viceministra considera que esta red será clave para dar continuidad a las iniciativas de gobierno abierto, pues no está compuesta por funcionarios de confianza del Gobierno que cambiarían cuando se relevara a la actual administración, sino por trabajadores de las instituciones que permanecerán en sus cargos no importa cuál sea el gobierno de turno...De momento, los niveles de involucramiento de los puntos de contacto en esta Red son muy variados, y una falta de seguimiento ha afectado al nivel de compromiso e involucramiento de algunos de los miembros de la Red,,,. Sin embargo, otros miembros de la red han respondido y se han convertido en referentes de GA en sus instituciones....

En la opinión del investigador del IRM descentralizar cada vez más compromisos del plan de acción a instituciones distintas a las que lideran el proceso, como el Ministerio de Presidencia o el mismo Poder Ejecutivo, reflejará la capacidad de coordinación interinstitucional en el proceso por alcanzar su objetivo de convertirse en un Estado abierto.

funcionarios y ejecución y seguimiento de la política en cuestión. Prevé mecanismos de evaluación y retroalimentación de la experiencia y del indicador de usabilidad (Micro ISM). El uso de dicho indicador constituye un avance en la gestión de datos abiertos ya que, al privilegiar la usabilidad de dichos datos, comienzan a apuntalar el derecho ciudadano de que los gobiernos utilicen un “lenguaje claro” en su información. En las formas simples de exposición de los datos abiertos (Subcategoría 1) sus contenidos son incomprensibles para un no experto.

4.1.1.3 *México*

En el Reporte IRM segundo PA no aparecen destacados “compromisos estelares”.

El segundo PA está muy concentrado en el “Acceso a la Información”. Respecto al tercer PA, una característica muy marcada en relación al resto, es que está profusamente dedicado a los ODS 2030 y a recursos naturales.

(1: Instrumentos y mecanismos de evaluación): Se avanzará por organización temática

(1.1.) Vinculados con Instrumentos y metodologías vinculadas a la transparencia, en el segundo PA aparece un paquete de compromisos con poca relevancia sistémica (Micro ISM). Uno de ellos permitiría el acceso a resoluciones administrativas de órganos reguladores a través de sistemas de información; otro crearía una plataforma para reunir la normativa vigente; un tercero refiere al “Registro de detenidos”²³; al que se le suma el compromiso “Datos para un México en paz”, donde manifiestan la intención de publicar información estadística sobre tipos de delitos cometidos, frecuencia, lugar, etc. En el mismo nivel Micro, en el tercer PA, se ha incluido (eje de Derechos Humanos), un mecanismo público de seguimiento (tablero de control) y la aplicación de un protocolo para la búsqueda de personas desaparecidas.

(1.2.) En lo que hace al Mejoramiento de trámites / servicios se destaca un desarrollo interesante en el segundo PA: “Tu gobierno en un punto”, para trámites y servicios. Es un catálogo de trámites y una ventanilla virtual (Meso ISM). En el tercer PA se comprometieron (eje “igualdad de género”) a crear un Sistema Nacional de Cuidados con corresponsabilidad social (Meso ISM).

(1.5.) En relación a la Rendición de cuentas, en el segundo PA vuelven a abundar los compromisos. Todos ellos han recibido un nivel Micro ISM. Se trata de la evaluación y publicación de los procesos de contrataciones para la mejor rendición de cuentas en las compras públicas; de una plataforma interactiva para dar seguimiento a la asignación de recursos federales para uso de obras públicas; de mecanismos de transparencia del Fondo Emprendedor destinado a PyMEs; de la difusión geo-referenciada de proyectos de

²³ La propuesta consiste en crear un sistema de registro de búsqueda y localización multicanal y también habilitar el acceso a datos estadísticos de detenciones y a las circunstancias en que las mismas se produjeron. Apunta, paralelamente, a crear una base de datos de personas desaparecidas.

infraestructura pública; y de un sistema de indicadores y alertas sobre el avance de la obra pública²⁴.

(1.6.) Ninguno de los dos planes refiere a la gestión de recursos humanos ni a la transparencia en la selección.

(6. Gestión de la información): México ha sido reconocido como un país líder en este tema gracias a sus numerosas iniciativas. Esto no se evidencia en las fuentes que se han utilizado para la muestra. Por ser una iniciativa regionalmente destacada y precursora cabe mencionar su Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la que va siendo adaptada por los distintos estados. Esta Ley tiene su propio órgano garante. Se trata del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), que es un organismo constitucional, lo que le otorga una jerarquía casi única en la región. El organismo, antes conocido como Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), cambió de nombre en mayo de 2015 tras la aprobación de la Ley de referencia. A su vez, cada estado va organizando su propia normativa y órganos garantes. La gestión de la información está claramente problematizada en dicho país. A diferencia de los otros países de LAC, con excepción de Uruguay, existe un acompañamiento académico en ese sentido.

(6.5.) En lo referente a la Gestión calificada de datos abiertos, en el segundo PA México ha destacado una política de datos abiertos con utilización de estándares abiertos interoperables; participación de expertos y reconocimiento de mejores prácticas internacionales; mecanismos de retroalimentación; y garantías de privacidad respecto a los aportes y reutilización de los datos (Macro ISM).

4.1.1.4 *Paraguay*

Se destacan dos compromisos reconocidos como estelares en el Reporte IRM segundo PA: la promulgación de la Ley de Acceso a la Información y los Consejos de Desarrollo Municipal, este último no considerado para el análisis por exceder los límites de la muestra (circunscripta a poderes ejecutivos nacionales).

En la Introducción del tercer PA, se vinculan las iniciativas de GA con el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PNUD). En dicho Plan se asumen fuertes compromisos de reforma institucional. Sin embargo, no fue posible reconocer ningún compromiso Macro

²⁴ Al respecto, el Reporte IRM (p.38) ha observado que

[...] el proceso de rendición de cuentas y fiscalización no puede limitarse a indicar el cumplimiento de la norma y el uso adecuado de los recursos públicos, sino de forma sustantiva debe señalar el valor público generado y la consecución de los fines sociales y económicos proyectados.

[...]-el impacto potencial de este grupo de compromisos es bajo. la publicación de información no se traduce en el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la inversión pública en infraestructura ni en rendición de cuentas sobre el ejercicio efectivo del gasto, si no van acompañados de procesos de comprobación y auditorías independientes.

ISM, excepto el dictado de la Ley de Acceso, también reconocido como “estelar” por el IRM. En este último caso, se le ha reconocido la categoría de Macro ISM por tratarse de una Ley, a conciencia de que este tipo de leyes ya no supone iniciativas sobresalientes del resto, embarcado en avances más complejos a través de sus decretos reglamentarios, estándares, guías, etc.

(1. Instrumentos y mecanismos de evaluación): A diferencia de varios países analizados, los PAs de Paraguay no han concentrado sus compromisos en esta subcategoría. Los pocos incluidos han sido clasificados por este Informe como Nivel Micro ISM:

(1.1.) En cuanto a instrumentos y metodologías vinculadas a la transparencia, el segundo PA incluye el compromiso de políticas de datos abiertos, donde se obligan a desarrollar un catálogo de los mismos (Micro ISM).

(1.2.) En relación al Mejoramiento de trámites y servicios, los tres compromisos ubicados han sido calificados como Micro ISM también. Uno de ellos pertenece al segundo PA y se refiere a un Sistema de Trámites Jurídico Electrónicos. Los dos restantes aparecen en el tercer PA y se vinculan con mejoras de servicio ligadas a la salud pública y a la educación.

(1.5.) Vinculada a la Rendición de cuentas se agrega un Tablero de Control Ciudadano del Programa Nacional de Reducción de la Pobreza, tema vinculado con los ODS 2030 (Micro ISM).

(1.6.) Ninguno de los dos planes refiere a la gestión de recursos humanos ni a la transparencia en la selección.

(5. Gestión de la participación ciudadana): Este país ocupa el segundo lugar en la muestra en relación al énfasis otorgado a este tipo de gestión.

(5.3.) En cuanto a espacios participativos (Micro ISM), se consignan dos compromisos: uno es sobre canales de diálogo y participación ciudadana y, el segundo, sobre las capacidades ciudadanas referidas a la gestión presupuestaria pública y a la creación de espacios para que la ciudadanía acceda a la información relacionada. Ambos son del segundo PA.

(5.10.) En el tercer PA se han incluido 3 compromisos vinculados a propuestas de campañas de sensibilización y formación (Nano ISM). Se refieren, entre otras cuestiones, a la realización de *hackatones*, como uno de los espacios destinados a la política de datos abiertos y a la generación de capacidades en la sociedad civil²⁵.

²⁵ Es necesario tener en cuenta lo que se indica en el Reporte del segundo PA (esta vez de México) cuando comenta que:
La participación de empresas y desarrolladores de software no tendría que considerarse como “participación ciudadana”, pues se refiere más bien a la participación de pequeñas y medianas empresas como proveedoras de tecnología del gobierno, a través de un concurso, dado que los retos no son establecidos por la ciudadanía, sino que las entidades

4.1.1.5 *República Dominicana*

Tal como sucede con otros países de la muestra, sobre el total de compromisos (11) del segundo PA, la inmensa mayoría se refiere a acceso a la información (10), muchos menos a participación ciudadana (3) y solo uno de ellos apunta a la rendición de cuentas. Lo llamativo de estos planes de República Dominicana es que establecen como horizonte el gobierno electrónico. En casi todos los casos se trata de portales, herramientas web y telefonía móvil. Es lo que sobredetermina la creación de cada iniciativa. En tal sentido, es claro por qué el segundo PA no ha recibido ningún compromiso estelar. Por otra parte, y esta es una diferencia con los otros países, cuando se menciona a los colaboradores de responsable de cada compromiso se consigna en forma mayoritaria “la sociedad civil a nivel nacional”. Esta mención tan genérica indicaría que el grado de inclusión de la ciudadanía, luego de la etapa de diseño de los PAs, es dudoso.

(1: Instrumentos y mecanismos de evaluación): En el segundo PA se observa la concentración más alta de la muestra. Esa relación disminuye notablemente en su tercer PA (86), lo que es de por sí interesante ya que va acercando a algún equilibrio temático.

(1.1.) En cuanto a Instrumentos y metodologías de transparencia, en el segundo PA se comprometen a la creación de dos portales: el de datos abiertos²⁶ y el Portal único de acceso a la información donde las solicitudes llegarán directamente a los responsables de acceso a la información de las diferentes instituciones públicas involucradas. Como apoyo han creado una Red de Responsables de Acceso a la Información Pública (RAI). Al primer caso se le ha asignado un nivel Micro ISM (Portal de datos abiertos), en tanto el referido al Portal único de acceso, se considera que el mismo es transformador ya que incluye la identificación de responsables en las instituciones. Es un compromiso de nivel Macro ISM ya que profundiza la organización de la gestión de la información para el acceso de una manera sistémica, con un marco único de gestión desde un solo Portal.

(1.2.) En el Mejoramiento de trámites y servicios, los dos compromisos encontrados (segundo y tercer PA) son muy específicos. Consisten en herramientas móviles, una de ayuda en carreteras y la otra para reportes de averías de agua.

(1.4.) Vinculado a Mecanismos de evaluación, en el tercer PA las herramientas web son usadas nuevamente como instrumentos de evaluación de políticas en tres iniciativas. La primera, está vinculada a los compromisos presidenciales; la segunda, al presupuesto y

y dependencias lanzan sus propios retos en una plataforma común para los desarrolladores.

²⁶ El Reporte IRM segundo PA (p. 37) consigna que identificó dos retos importantes para llegar a la meta de la utilización de datos abiertos por parte de la ciudadanía en general.

1. La conformación de los llamados Comité de Administración de Medios Web (CAMWEB) en la mayoría de las instituciones públicas. Una gran cantidad de instituciones pública no cuentan con dicho órgano, el cual constituye una herramienta fundamental para el buen desempeño de esta iniciativa.
2. Respecto a la creación de un Portal que integre un catálogo nacional de datos abiertos, no se encontró actividad realizada con el uso de datos abiertos lo que demuestra que es un tema desconocido.

Este comentario revela la situación de muchos desarrollos regionales de datos abiertos donde no existe ni conocimiento ni capacidad institucional para llevarlos a cabo.

recomendaciones ciudadanas al mismo; y la tercera, a la evaluación y monitoreo de los sub-portales de transparencia de las instituciones. Todos ellos son Micro ISM.

(1.5.) En las iniciativas de Rendición de cuentas se ve nuevamente esta variación entre los planes: en el segundo PA abunda en compromisos mientras en el tercer PA el tema se encuentra ausente. En el primer caso, se trata de cinco compromisos. Cuatro de ellos reciben el nivel Micro ISM. Son los relativos a áreas como educación, ayudas a enfermedades catastróficas, salud y la Iniciativa Participativa Anticorrupción (IPAC) en su fase de rendición de cuentas y mecanismos de denuncias. El quinto compromiso, que recibe el nivel Meso ISM, consiste en un Portal transaccional de compras y contrataciones (Meso ISM)²⁷.

(1.6.) Para la gestión de recursos humanos, en el segundo PA República Dominicana lanzó un portal relevante desde la óptica de la profesionalización de la función pública: el Portal de información estadística sobre empleos en instituciones públicas, creado para hacer públicas las vacantes y habilitar la participación en los concursos (Micro ISM).

(5. Gestión de la participación): Conforme lo visto en la Tabla 1 en este país no se ha prestado atención a este tema en el segundo PA y que recién en el tercer PA aparece con un empeño mínimo en relación al conjunto de la muestra.

(5.10.) Campañas de sensibilización y formación. Aparece un compromiso en el tercer PA (Nano ISM).

(6.6) Por otro lado, se involucran con la formación destinada la gestión de la información. Se trata de la Escuela Virtual de Transparencia. Sus destinatarios son las instituciones. Es Nano ISM dado que está enfocada en formar en competencias relacionadas con la apertura.

4.1.1.6 *Uruguay*

En relación al segundo PA (40 compromisos) vuelve a destacarse la importancia relativa del acceso a la información (33), una bastante menor (11) para participación, y (9) para rendición de cuentas.

(1: Instrumentos y mecanismos de evaluación): Los temas incluidos son:

(1.1.) En relación a Instrumentos y metodologías vinculadas a la transparencia, Uruguay presenta PAs poco integrados. En su disparidad de medidas se ven los efectos de fragmentación fruto de los mecanismos de participación en mesas temáticas, tema que luego se abordará. De los doce compromisos asignados a la gestión de la transparencia (segundo PA), 11 de ellos han merecido el nivel Micro ISM. Los mismos se refieren a

²⁷ El portal puede ser considerado como una unidad u organismo que redefine procesos y procedimientos de una manera global respecto al tema en cuestión.

información estadística, datos abiertos para el análisis de políticas, catastro público (compromiso estrella), información sobre derechos de salud, datos aeroportuarios, registro único de proveedores del estado (también compromiso estrella), transparencia en el portafolio de proyectos públicos, Portal del economía y finanzas, infraestructura de datos espaciales, información vinculada a la juventud y cotizaciones del Banco Central. Queda un compromiso definido como Meso ISM ya que se trata de un Sistema Nacional de Solicitudes de Acceso a la Información Pública. Si bien es una herramienta, centraliza nuevos procedimientos como si se creara una unidad.

El tercer PA fue tratado desde sus líneas de acción generales, dado que se formuló de una manera diferente de la forma “compromisos”. Se destacan tres iniciativas: la primera apunta al fortalecimiento de la implementación del derecho al acceso y consolidación de una política de datos abiertos, política central en los PAs de Uruguay; la segunda, pone a disposición información de distinto tipo referida a políticas sociales (ambos son Micro ISM), la tercera, se focaliza en el acercamiento a la ciudadanía desde un Portal Ciudadano (unificado, personalizado y multicanal) donde se podrán volcar reclamos y consultas (Meso ISM).

(1.2.) Respecto al Mejoramiento de trámites y servicios, en el segundo PA se destacan siete compromisos. Los del nivel Micro ISM son cinco: el de e-colaboración ciudadana en el sitio de trámites uruguayo, la emisión de certificados para MIPyME, servicios de gobierno móvil, mapa de oferta educativa y servicios de tele imagen en salud. Otro compromiso, “Puntos de Atención Ciudadana”, está destinado a dar servicios presenciales de ventanilla única. Al efecto se creó una Red Nacional de más de 126 Puntos de Atención Ciudadana presenciales distribuidos por todo el territorio nacional que acercan a la población a la información de los trámites y servicios de distintos organismos del estado (Macro ISM).

(1.4.) En cuanto a mecanismos de evaluación de políticas, en el segundo PA se encuentra un compromiso Meso ISM, dada la creación de una unidad: el Observatorio de Compras Públicas, donde se registra el 100% de la información de todas las compras de organismos nacionales. En el tercer PA incorporan una iniciativa sobre la provisión de información educativa para habilitar el monitoreo ciudadano del Proyecto Apoyo a Escuelas Públicas de Tiempo Completo (Micro ISM).

(1.5.) Vinculado con la Rendición de cuentas, el tercer PA incluye un compromiso sobre rendición y finanzas públicas. Consiste en mecanismos para analizar la transparencia de compras públicas e información financiera, conforme a estándares internacionales facilitadores del monitoreo ciudadano (Micro ISM).

(1.6.) No hay compromisos relacionados con la gestión de recursos humanos.

(2. Gestión TIC): En el segundo PA de Uruguay se encuentra un compromiso específico relacionado con lo tecnológico, que no puede ser adjudicado a otro tema o subcategoría, como sucede en los otros casos. Es el de “Software Público Nacional” y pretende optimizar y racionalizar los recursos (humanos, económicos, etc.) para la producción de soluciones de tecnología de interés estatal o social, así como compartir el conocimiento

generado en la construcción y uso de software. Es un Macro ISM por el impacto sistémico que puede generar.

(4. Gestión del cambio cultural interno): Se refiere a acciones cuyo objetivo es modificar la cultura interna hacia la apertura.

(4.3.) En relación a Programas de formación y capacitación del personal, en el segundo PA se destaca: “Gobierno Abierto, un asunto de todos”, que propone difundir las iniciativas de GA en los organismos públicos y crear condiciones para la co-creación conjunta entre el estado y la sociedad civil (Nano ISM).

(5.2.) Puesta a disposición de espacios participativos: En el tercer PA se abordan las mejoras de competencias internas para la participación, compromiso vinculado con el anterior. Se trata de mesas interinstitucionales de políticas sociales y mejoras del vínculo con la ciudadanía, con realización de talleres de intercambio (Nano ISM).

(5.5.) En relación a la creación de metodologías o sistemas, en el segundo PA se incluye un sistema de diálogo y consulta que habilita el seguimiento y confección de una agenda en común (Nano ISM).

(5.10.) Sobre campañas de sensibilización y formación en GA, aparecen dos compromisos en el segundo PA (Nano ISM): uno trata del fortalecimiento de la cultura de la participación ciudadana; el otro, “Movida Ciudadana”, se enfoca en la promoción del derecho de acceso a la información y su replicación institucional.

(6.5.) Existen dos compromisos referidos a la gestión calificada de datos abiertos (Macro ISM por su impacto sistémico). El primero consiste en difundir buenas prácticas y desarrollar un asistente para la publicación de metadatos para los organismos públicos, generar normativa y estándares e implementar visualizadores en el catálogo nacional. Además contempla la interoperabilidad de los sistemas. Este tratamiento en profundidad de la gestión de datos considerando también su usabilidad, es sumamente elogioso. El segundo apunta a la creación de microdatos de programas sociales en formato abierto.

5 Tendencias emergentes y escenarios

Se analizarán, a continuación, algunos temas relevantes de fortalecimiento institucional relacionándolos con el procesamiento de la muestra realizada.

5.1 *Profesionalización de la gestión pública*

5.1.1 *Ingreso a la carrera*

(1.6.) El número de iniciativas relacionadas con la gestión de la transparencia en la selección para el ingreso y la promoción de funcionarios son minúsculas. En República Dominicana se lanzó un Portal donde piensa publicar información estadística sobre empleos en instituciones públicas. Este sería creado difundir las vacantes y habilitar la participación en

los concursos. En Costa Rica, la iniciativa apunta a la selección transparente de funcionarios públicos. Proponen poner a disposición de candidatos, instituciones y sociedad en general, la información sobre los procesos de reclutamiento y selección vinculados del Servicio Civil, los que permitirían establecer un seguimiento a todo el proceso (desde el concurso de antecedentes hasta la elección entre una terna). Cabe aclarar que sólo existen 2 compromisos y el universo completo asciende a 116. Tales porcentajes y números permiten concluir que este aspecto de la profesionalización constituye un tema menor en el enfoque GA.

5.1.2 *Formación y adquisición de capacidades*

(4.3.) Las medidas relacionadas con el cambio cultural interno a través de programas de formación y generación de competencias también son irrelevantes en número. Solo un compromiso está vinculado a este tema y pertenece a Uruguay. (5.2.) Lo mismo sucede con la mejora de competencias internas para la gestión de la participación. La generación de estas competencias que permitirían la construcción de espacios de gestión común con la ciudadanía sólo ha sido consagrada por Costa Rica en un único compromiso. También se suma Uruguay con un compromiso de constitución de mesas interinstitucionales de políticas sociales con talleres que potencian el intercambio entre funcionarios. Ese mismo país ha incluido otra iniciativa relevante con impacto en las habilidades del plantel estatal. Se trata de un sistema de diálogo y consulta que permite generar competencias participativas.

(6.5. y 6.6.) Respecto a la formación para la gestión documental, de archivos, datos abiertos y comunicación se identifican sólo dos compromisos. Uno de ellos es la formación en gestión de la información destinada a funcionarios desarrollada por la “Escuela Virtual de Transparencia” de República Dominicana.

En consecuencia, este aspecto la profesionalización vinculado a la capacitación no tiene relevancia en la muestra. Como tendencia cabría sostener su escasa importancia, con excepción del avance que están registrándose en los aspectos formativos relacionados con la gestión calificada de datos abiertos en los pocos países donde existe en una versión más compleja de esta política.

5.2 *Adopción de técnicas de planificación, monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos*

Es en la subcategoría 1 donde puede encontrarse información organizada respecto a la adopción de medidas relacionadas con este título. Para su consideración, debe omitirse el tema 1.1., vinculado con métodos e instrumentos relacionados con la transparencia. Los otros temas tienen vinculación directa. Los compromisos incluidos alcanzan a 24 sobre un total de 116, distribuidos entre distintos temas vinculados a la planificación, monitoreo y evaluación. Los temas son los siguientes:

Metodologías e instrumentos vinculados a la lucha contra la corrupción (1.3.): En este punto puede mencionarse la Ley de Lobby chilena y sus procedimientos y otras reformas normativas específicas provenientes de Costa Rica.

Metodologías e instrumentos vinculados a la evaluación de políticas y a la creación de organismos específicos (1.4.): Los mismos pueden ejemplificarse en medidas relacionadas con la creación de un

observatorio, proyectos de infraestructura y obra pública. Se agregan las vinculadas a áreas de educación y salud, de aparición más errática.

Metodologías e instrumentos vinculados a la rendición de cuentas (1.5): En esta línea se acentúa la recurrencia de compromisos relacionados con sistemas de contrataciones en general y, en particular, de contratación y control de obras públicas. Estas iniciativas permean varios PA y van configurando tendencias marcadas. También aparecen procesos de rendición de cuentas en relación a las compras públicas.

En términos generales, existe un aumento de metodologías e instrumentos para la planificación, el monitoreo y la evaluación con control social. Es muy probable que esta tendencia crezca favorecida por el desarrollo de tecnologías que facilitan ese tipo de funciones.

Sin embargo, deben complejizarse los modos en que se abordan dichas metodologías e instrumentos. Como ejemplo, se menciona lo dicho por el investigador IRM (segundo PA México) comenta que la publicación de información no asegura la calidad y pertinencia de las inversiones en infraestructura si no van acompañados de procesos de comprobación y auditorías independientes.

5.3 *Gestión de servicios públicos, incluyendo innovaciones en gobierno electrónico y simplificación de trámites y procesos*

Las iniciativas asignables a este tema pueden encontrarse en la subcategoría 1, tema 1.2. *Mejoramiento de trámites/servicios. Aplicativos.* Los temas involucrados con este tipo de gestiones están presentes en casi todos los PA, por lo que se puede concluir que son temas relevantes, aunque no quede totalmente claro si su campo es el del gobierno electrónico o el de GA. Se han encontrado 18 compromisos, frecuencia que alude a una persistencia prolongable en el tiempo.

Un compromiso destacable en ese sentido es el de Chile sin Papeleo aplicado a ChileAtiende. En un nivel menor se encuentra el compromiso de Costa Rica sobre exceso de trámites. También puede incluirse México con “Tu gobierno en un punto”. Otra iniciativa interesante es la de los “Puntos de Atención Ciudadana” de Uruguay que estableció una Red Nacional de servicios presenciales con más de 126 puntos en todo el territorio.

5.3 *Otros temas y tendencias emergentes*

La muestra seleccionada constituye una buena referencia para detectar lo que sucede en la región dentro del conjunto de los países LAC que se han adherido a la OGP.

Si se observan las tendencias globales analizadas, se deduce que en la región, salvo algún incremento en el interés en la gestión de la participación y de la información, el panorama sigue siendo similar al que se presentaba en los primeros PAs, viendo como diferencia la menor cantidad de medidas vinculadas al gobierno electrónico, excepto en casos particulares como el de República Dominicana. Asimismo, han aumentado los compromisos relacionados con la gestión de la participación. Respecto al avance de PA a PA, se evidencia algún deterioro en la concepción de los terceros PA respecto a los anteriores.

KAUFMAN, Ester. Gobierno abierto: la importancia de crear capacidades para la apertura. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, v. 1, n. 17, p. 15-59, out. 2018.

Quedan muchos temas ausentes, entre ellos el enfoque ciudadano-céntrico en la gestión de los servicios públicos y de la información. Teniendo como marco los desarrollos que han privilegiado ese enfoque (principalmente en Estados Unidos, Corea del Sur y Canadá), puede concluirse que aun cuando algunos países de LAC gestionan información, muchas veces no lo hacen de modo tal que la información resultante sea de calidad, oportuna y útil, lo que implicaría un relevamiento conforme a demanda. Por otro lado, no está generalizada la producción de criterios comunes (estándares, ontologías, protocolos, manuales, sistemas integrados, etc.) que permitirían ir avanzando en la gestión documental y de archivos de forma sistémica y transversal ni mucho menos existen atisbos de considerar la profesionalización de quienes deben estar a cargo, tales como documentalistas y archivistas. Tampoco se detectan criterios transversales en relación a la gestión de la participación, lo que supone trabajos de creación de criterios comunes al igual que en la gestión de la información, ni órganos de gobernanza que estén a cargo de su gestión. Respecto a la generación de servicios, los usuarios no forman parte de la retroalimentación para la mejora continua ni están previstos múltiples canales de entrega con criterios de ventanilla única, excepto en los casos de Chile y Uruguay, conforme a la muestra. Sin embargo, respecto a este último punto, y dadas otras fuentes, puede concluirse que la utilización de otros canales además del digital, se ha comenzado a extender en la región, sobre todo como fenómeno sub nacional.

Por otra parte, la gestión de datos abiertos se suele encarar de una manera simple, sin criterios transversales consolidados ni consideraciones sobre los requerimientos posibles de la demanda. En tal sentido, la ciudadanía no forma parte de la retroalimentación como sería cuando las políticas apuntan a una gestión virtuosa de datos abiertos, como en Gran Bretaña.

Además, en la misma línea de “datos abiertos”, y en la mayoría de los casos, no aparecen comprometidos criterios de visualización clara y usabilidad de los mismos. Esto no quiere decir que no existan algunos aplicativos útiles, pero los mismos no son resultado generalizado de políticas sostenidas por los gobiernos centrales.

Respecto a los lenguajes claros, en la muestra sólo se ha encontrado un compromiso de Chile que incluya este elemento. Esto no significa que sea un tema ausente en la región. Colombia ha insistido en la misma línea, al igual que Brasil, en su primer PA. Brasil se comprometió a generar un software para procesar y presentar información pública desde distintas perspectivas y formatos.

La menor importancia que se le otorgan a los temas vinculados con las subcategorías 3, 4, 5 y 6 de gestión interna del GA resulta evidente atendiendo los porcentajes de la Tabla 1 y a su traducción coloreada (Tabla 2). A todo ese conjunto no se le ha dedicado más que del 1% al 20% de cada PA. Existe alguna excepción, con una proporción mayor, en la creación de espacios participativos y en las campañas de sensibilización y formación ciudadana en el Paraguay.

En la tabla 2 se puede ver una aglomeración de compromisos concentrada en el espacio dedicado a la Subcategoría 1, con mayor insistencia en lo que hace a la transparencia y datos abiertos (versión simple), y con manifiesta disminución en su relevancia porcentual en el resto de los temas, salvo la gestión de lucha contra corrupción en el tercer PA de México. El resto de los casilleros, referidos a las subcategorías subsiguientes, están bastante

vacíos. Similar comportamiento se registra respecto a la gestión de la participación ciudadana, lo que condena a las instituciones a seguir encerradas en sí mismas. Si bien no modifican de forma contundente el panorama, existen grandes avances en el ámbito de la gestión de la información ya organizada desde órganos garantes instituidos, con normativa habilitante y portales en funcionamiento. Esto no ocurre aún con la gestión de la participación, excepto en Chile que tiene su propia ley y organismo específico, aunque no hemos constatado su efectiva implementación.

Un área que se mantiene constante es el mejoramiento de servicios. Los temas involucrados con este tipo de gestiones están presentes en casi todos los PA, por lo que se puede concluir que son temas relevantes, aunque no quede totalmente claro si su campo es el del gobierno electrónico o el de GA. Cabe recordar que según el modelo OGP estos desarrollos serían internos y difícilmente encuadrables como iniciativas de GA. Independientemente de ello, esta es un área pujante que impacta en el incremento de las capacidades institucionales al interior del sector público y propende a

[...]...cambios sustantivos en el modelo de gestión (...) Forman parte de la tipología de acciones que se presentan en este ámbito las iniciativas que optimizan la calidad de los servicios (específicamente en los sectores de educación, seguridad, derecho a la identidad y salud); las mejoras en la atención al ciudadano y cartas de servicios/compromisos; la simplificación de trámites y procedimientos administrativos ((BID, DASSEN, RAMIREZ-ALUJAS, 2014, p.14-15).

Como se ha mencionado, un aspecto primordial es si se avanza o no hacia el “Estado en Red” a través de mecanismos de articulación transversal y ambientes colaborativos fundamentalmente internos. Este entrelazado no existe salvo en la gestión interinstitucional del ciclo de los PAs y en algunas iniciativas respecto a gestión de la información. Todos los compromisos que apuntan en ese sentido, por su impacto sistémico, reciben el nivel Macro ISM. Si se observan las Tabla 3 y 4, donde se explicita y se aplica el ISM a toda la muestra, se verá que esa consolidación institucional es detectable, de manera distribuida entre subcategorías, sólo en pocas situaciones.

La correspondencia entre iniciativas de nivel Macro ISM tiene vinculación con aquellos países donde existen políticas de estado y sus sistemas institucionales se encuentran más consolidados. Esto se encuentra mejor ejemplificado en el caso de Chile que presenta en sus PAs medidas de fortalecimiento en buena parte de las subcategorías, seguido a distancia por Uruguay y por Costa Rica. El reconocimiento de ese nivel en Paraguay es debido a un tema que es estándar en la mayoría de los países adherentes: la promulgación de una ley de acceso a la información. Por lo tanto, esa medida no se corresponde con la entidad de los compromisos que han hecho merecedores de la categoría Macro ISM en los otros países aquí destacados. Se le adjudico por tratarse de una norma legal, conforme a la descripción de dicho marco en ese nivel por sus autores.

Puede, entonces, visualizarse un pequeño grupo de países con instituciones fuertes, con alguna articulación que, más allá del modelo OGP, decide avanzar con medidas que impactan en su sistema institucional y lo transforman. Quedan, en otro grupo, aquellos países que no avanzan en ese terreno.

Otro aspecto a destacar es la fragmentación temática de los compromisos en cada PA, que se encuentran dominados por propuestas no integrables sistémicamente. Cuanta menos presencia integrada tengan las instituciones en los debates del ciclo de los PAs, mayor será

la fragmentación que se encuentra en cada nuevo PA. Los compromisos más integrables y sistémicos raramente surgen de las interacciones en las mesas sectoriales de participación multiactoral, salvo que las instituciones tengan un grado de articulación muy grande y que su liderazgo sea plenamente reconocido por todos los sectores sociales intervinientes, lo que no suele ocurrir. Por eso es tan importante la recomendación de OCDE sobre la construcción de un “Centro de Gobierno”.

Los ritmos del ciclo de los PA conspiran también contra la integración dentro de políticas más sistémicas. Si bien se puede seguir mejorando una iniciativa, de un PA a otro PA, los plazos son tan cortos y las alternancias institucionales juegan tan en contra de las políticas de estado, que estas trayectorias redundan en una mayor superficialidad y desconexión de los compromisos que van formulándose. Por otra parte, la presencia creciente de OSC, que tienen sus propias ausencias de capacidades de gestión, aumenta la dispersión y, a veces, la banalidad de algunos PA.

Por ello se puede concluir, ya con la muestra analizada, lo que venimos anunciando: el enfoque GA modelo OGP, junto a sus prácticas y ritmos, no garantizan la constitución de sujetos institucionales capaces de gestionar la apertura, salvo casos como Chile, y un poco menos Uruguay y Costa Rica, países con historias fuertes de consolidación de estructuras gubernamentales. Esa sería una línea divisoria que redundaría en el impacto de políticas GA: las diferencias entre países de mayor estabilidad institucional, con iniciativa frente al modelo OGP, frente a los que solo tratan de imitar superficialmente los requerimientos de ese modelo.

5.4 *Escenarios*

Si es como se sostiene -que las directivas OGP no van avanzando hacia el fortalecimiento de las capacidades internas GA y sólo se concentran en las interfaces, conforme a su versión de la Teoría del Cambio, la integración sistémica de los PAs dentro de las políticas, por tanto, dependerá de cada país, sus capacidades institucionales y sus posibilidades de formular e implementar políticas de estado. De ello dependen los éxitos o fracasos de sus políticas GA.

En ese escenario sería deseable que otros organismos internacionales o regionales (CLAD, OCDE, etc.) adquieran una preeminencia equivalente a la OGP, lo que significa apuntar a políticas de GA donde el robustecimiento institucional desde la apertura y articulación colaborativa sean condición necesaria de desarrollo.

Si es como se sostiene -que las directivas OGP no van avanzando hacia el fortalecimiento de las capacidades internas GA y sólo se concentran en las interfaces, conforme a su versión de la Teoría del Cambio reseñada, la integración sistémica de los PAs dentro de las políticas, por tanto, dependerá de cada país, sus capacidades institucionales y sus posibilidades de formular e implementar políticas de estado. En ello descansan los éxitos o fracasos de sus políticas GA.

En ese escenario sería deseable que otros organismos internacionales o regionales (CLAD, OCDE, etc.) adquieran una preeminencia equivalente a la OGP, lo que significa apuntar a políticas de GA donde el robustecimiento institucional desde la apertura y articulación colaborativa sean condición necesaria de desarrollo.

Si se atiende al Cuadro Comparativo de identificación de áreas ausentes o sin desarrollo intensivo en el modelo OGP (ver Anexo), se podrá deducir que tanto OCDE como CIGA-CLAD mencionan la necesidad de un ente responsable gubernamental que asigne fondos suficientes para el financiamiento adecuado y sostenido de las iniciativas GA y, además, impulse el desarrollo de mecanismos sólidos de monitoreo de la implementación y evaluación del impacto de las políticas públicas GA (OCDE y CIGA-CLAD). Estos dos organismos internacionales plantean, también, la necesidad de implementar el principio de transversalidad y coordinación interinstitucional (CIGA-CLAD) a través de una estrategia de GA única a cargo de un “Centro de Gobierno” a fin de alinear los esfuerzos (OCDE); facilitando mecanismos de gobernanza entre órganos de gobierno, también incluyendo a funcionarios (OCDE y CIGA-CLAD), y generar políticas gubernamentales de apertura que excedan los marcos restrictivos del ciclo de PA modelo OGP.

Ambos organismos impulsan el diseño de intervenciones para capacitar a los funcionarios en su carácter de actores esenciales en el éxito de las iniciativas de GA, así como la gestión de una estrategia unificada que incluya la participación ciudadana en el proceso de políticas públicas (OCDE). Al respecto, el propio CLAD ha lanzado la ya presentada Carta Iberoamericana referida al tema. En esa línea común, se avanza recomendando el principio de interoperabilidad y el trabajar/compartir recursos y transacciones en procesos coordinados y automatizados (CIGA-CLAD).

También se ha visto que el CIGA-CLAD, convoca a sostener una perspectiva “ciudadano-céntrico” para la implementación de la transparencia proactiva, a través de una gestión ordenada de la información y publicaciones claras conforme a necesidades.

Estas reformas deben planificarse, desde cada estado y desde cada organismo internacional involucrado, advirtiendo lo sostenido por Oszlak (2017, p.20): si las innovaciones tecnológicas (del tipo que sea) no son incorporadas a la cultura de la administración, el resultado será superficial. Se requiere un cambio profundo interno. *Debe existir entonces un proceso previo de “naturalización” de esas innovaciones en las manifestaciones de conducta de cada agente, para que pueda producirse una real institucionalización de las reformas.*

Por lo tanto, lo deseable requiere de dos movimientos: uno interno, que refiere al fortalecimiento institucional para la apertura de cada país, con internalización cultural; y otro externo, vinculado con la implantación de estas otras visiones desde nuevos marcos internacionales o regionales donde las políticas GA tengan su escenario de interacción.

6 Conclusiones

Tal como se ha sostenido, las reformas se centran en mecanismos e instrumentos localizados en las “interfaces” de la relación gobierno y sociedad, con la ayuda de TIC, sin fortalecer necesariamente hacia el interior a ninguno de los actores considerados para dichas interfaces. Esa lógica descansa en la creencia de que es a través de experiencias específicas de intercambio donde puede generarse un efecto mimético con impacto paulatino en todo el conjunto, apostando más a la imitación que a la consolidación de condiciones integrales.

Dichas reformas suelen dirigirse a lo que es “políticamente correcto” en materia de GA, lo que genera, en muchos casos, propuestas de “maquillaje” y marketing, sobre todo en lo referente a transparencia, datos abiertos, espacios de participación que no suelen usarse e inserción de herramientas web. No todos los casos son así, pero es lo que está aconteciendo en la mayoría.

En el camino han variando algunos instrumentos, vinculados a las tecnologías aplicables a tareas monitoreo y evaluación de algunas políticas fundamentalmente relacionadas con infraestructuras y obras públicas, compras y contrataciones y algunos ejemplos más. Casi todos estos instrumentos se presentan con la promesa de que darán espacio al control social.

En cuanto al origen de las reformas este texto ha quedado absolutamente claro el origen y la sobredeterminación de las reformas orientadas al GA. Aquí solo se encuentra la preeminencia del marco y modelo OGP, más la voluntad de los países por pertenecer al grupo de los miembros elegidos, todos aportando sus “*best practices*” y sus PAs fuertemente estandarizados. El pertenecer a OGP también constituye una coraza frente al incremento de los reclamos ciudadanos sobre la corrupción, falta de transparencia y la desconfianza institucional. Sin embargo, tal como se ha visto, ese pertenecer no suele tener impacto. Por lo tanto, es una lógica de avales en el propio círculo de países y organizaciones con membresía OGP²⁸.

Si se encara la naturaleza de dichas reformas, la adopción del marco OGP impone un ritmo frenético de las reformas GA, claramente observable en los brevísimos plazos que median entre PA y PA, autoevaluación y autoevaluación y Reportes IRM de medio y fin de término. Esta secuencia, que presenta urgencias difíciles de enfrentar en algunas fases de este ciclo, conspira contra la consolidación de políticas específicas de estado y con el desarrollo de compromisos de largo alcance. La excepción a lo dicho son los casos donde en cada secuencia de PA vuelve a insistirse en el mejoramiento de una línea específica de acción. Ello suele acontecer, pero también estas líneas de continuidad se encuentran contaminadas por los reclamos de compromisos sectoriales que se presentan desintegrados del conjunto de cada PA. A ello se le suma la impronta de cada nuevo gobierno que pretende empezar una nueva historia de GA sin antecedentes.

Podemos concluir también que no existe una real conflictividad que se derive de estas reformas, dado el grado de desconexión de las políticas “reales” que caracteriza su adopción, además de su impacto restringido. No es la sociedad civil la que está interviniendo sino son algunas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que plantean sus requerimientos fruto de entrelazamientos burocráticos en el “mundo OSC” y financiamientos obtenidos. Quedan algunas excepciones de OSC más marginales. De todos modos, este conjunto carece de representación e impacto para producir ulteriores efectos.

²⁸ Se aclara que nada más lejos de la intención de quien esto escribe que desconocer los efectos benéficos y no controlables del enfoque GA, pero esa ya es otra investigación, pasible de realizarse con plazos y recursos más extendidos.

De hecho, existen algunas conflictividades comunes enraizadas en la presión por la promulgación de normativa sobre acceso a la información, la que logra resolverse debido al incentivo mimético de la membresía OGP, creadora de algún tipo de voluntad política.

El mismo desinterés del modelo OGP en el aparato burocrático y en el político hace que estos estratos no terminen siendo tocados por las iniciativas GA, excepto con cargas extras de trabajo debido a tareas vinculadas con acceso a la información, producción de transparencia activa y publicación de datos abiertos, que aún no son muchas y comienzan a ser realizadas por los órganos garantes creados al efecto.

La originalidad de las reformas suele encontrarse cuando el origen de las reformas es fruto de reclamos o acuerdos con la propia sociedad, lo que ocurre la mayoría de las veces sin reconocer que el terreno abordado pertenece a un “ámbito GA”. Las exigencias sobre “gobiernos de cercanía” y los logros obtenidos en las interacciones entre gobierno y sociedad en lo territorial, convierten las iniciativas locales en formas de innovación consistente y seguramente prolongadas. Existen también desarrollos que cubren el espectro de “información y servicios útiles”, generalmente originados en aplicativos, muchas veces inmediatamente adoptados. Este es un campo relacionado con el uso de datos abiertos conforme a la demanda y a la usabilidad. Estas innovaciones también son fácilmente ubicables como iniciativas locales. En cuanto al marco nacional, el mismo es tan amplio y lejano que resulta inapropiado para dar respuestas concretas a la población por fuera de las fórmulas generales, como se ha visto. Es muy difícil garantizar mecánicas de cercanía con ciudadanos concretos segmentados en grupos de necesidades e intereses comunes, y atendiendo a la utilidad social de las iniciativas. Hay algunos ejemplos interesantes pero no parecen ser parte de lo que caracteriza a la mayoría de los compromisos relacionados con los PAs nacionales.

Otra cuestión es la originada en innovaciones tecnológicas que son adoptadas masivamente por la sociedad. Esta originalidad pertenece más al campo de las relaciones sociales y empresas de desarrollo que al propio ámbito del GA.

En términos de implantabilidad, el déficit de capacidad institucional de apertura y el propio atribuible a las OSC, plantea serias restricciones a la implantabilidad de las reformas GA.

La resistencia de los sostenedores del modelo OGP en considerar la complejidad de factores que garantizarían el éxito de las iniciativas, termina redundando en un “como si” se reformara. Esto ha quedado evidenciado en este artículo, sobre todo en la relación entre un mayor sometimiento a las reglas OGP y el deterioro de la calidad de los planes, tal como ocurre en los terceros PA en relación a los anteriores.

Si, por otra parte, encaramos el estilo de imposición de las reformas GA, es interesante detenerse en los momentos del ciclo PA donde los ciudadanos (OSC) son convocados para presentar propuestas y, luego de la selección, en aquellos donde las OSC seleccionadas comienzan a debatir las propuestas en las mesas sectoriales. El proceso de selección, así como la elección final de los compromisos, transcurre en un marco multisectorial predefinido por los líderes del ciclo (autoridades y escasas OSCs). El resultado final, el PA, es probable que tenga un contenido más neutro que el de las propuestas iniciales. Se está frente a un mecanismo muy aceitado que no da demasiadas chances para que los roces sean evidentes. El ritmo prefijado de los debates, su celeridad y ausencia de plazos

institucionales facilitantes, hace que todo se asemeje a una carrera contra el tiempo donde las contradicciones quedan ocultas en los apuros de agenda.

En cuanto a la imposición de la mecánica y temas centrales GA, la posición hegemónica de OGP, con sus múltiples mecanismos para imponer reglas de la participación en el ciclo, termina diluyendo cualquier conflicto de imposición dada la naturalización de dichas reglas.

Si observamos la continuidad de las iniciativas o compromisos, la preponderancia de Chile y Uruguay, países donde más se advierte una relativa persistencia en algunas reformas GA que con cada PA van arraigando en la estructura estatal.

Lo frecuente es la discontinuidad y las pretensiones fundacionales de cada gobierno que pretende dejar su huella como si no se hubiera recorrido ningún camino previo.

7 Referencias

- CLAD. **Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto**. XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016. <https://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA-October-2016.pdf>.
- CRIADO, J. I., RUVACALBA, E. y VALENZUELA, R. Measuring the impact of the Open Government partnership in member states using an implementation size model. 2015, pp.32-40. En **Advancing Open Government and Evaluating its Impact** (Artículo ganador OGP IDRC research grant). https://www.academia.edu/26790087/_2015_ADVANCING_OPEN_GOVERNMENT_AND_EVALUATING_ITS_IMPACT Disponible 21/8/2016.
- DASSEN, N y RAMIREZ-ALUJAS, A. **Vientos de cambio II. Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe**. Nota Técnica N° IDB-TN-998 <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7621/Vientos-de-cambio-II-Avances-y-desafios-de-las-politicas-de-gobierno-abierto-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf> , Mayo 2016. Disponible el 2/3/2017.
- DASSEN, N y RAMIREZ-ALUJAS, A. **Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe**. IFD /ICS- BID, En <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6400/ICS%20TN%20Vientos%20de%20cambio.pdf?sequence=1>. Disponible 11/2/2016.
- GÜEMES, M. C. y RAMIREZ-ALUJAS, A. **Gobierno abierto, reforma del estado y modernización de la gestión pública**. En **La Promesa del Gobierno Abierto**, Hofmann, A; Ramírez Alujas, A y Bojórquez Pereznieto, J. A (Coord.). 2013. P. 195. En <http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/destacadas/243-la-promesa-del-gobierno-abierto> Disponible el 24/04/13.
- KAUFMAN, E. y OSZLAK, **Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional**. OEA-RED GEALC-IDRC, 2014. En <http://www.redacademicagobabierto.org/wp-content/uploads/2017/04/kaufman-oszlak.pdf> . Disponible el 20/11/2014.
- KAUFMAN, E. **Aportes para el Gobierno Abierto y la entrega de servicios. Experiencias canadienses**. Auspiciado por ASAEC y la Embajada de Canadá de Argentina y Paraguay. Buenos Aires, Argentina, 2012. ISBN: 978-987-33-2658-5. Disponible en http://www.esterkaufman.com.ar/?page_id=512
- OCDE. **The OECD: A Partner in Open Government Reforms**. 2014. En <https://www.slideshare.net/OECD-GOV/the-oecd-a-partner-in-open-government-reforms> Disponible el 24/3/2016.
- OCDE **Gobierno Abierto en América Latina, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública**. 2015. En <http://www.oecd.org/gov/gobierno-abierto-en-america-latina-9789264225787-es.htm> Disponible el 24/3/2016.
- KAUFMAN, Ester. Gobierno abierto: la importancia de crear capacidades para la apertura. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, v. 1, n. 17, p. 15-59, out. 2018.

- OCDE **Open Government. The global context and the way forward** 2016a. Disponible en www.oecd.org/gov/open-government-9789264268104-en.htm Disponible el 30/8/2017
- OCDE. **Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017**, Ediciones OCDE, Paris. Francia, 2016b. En <http://dx.doi.org/9789264266391-es>. Disponible el 30/8/2017
- OGP. Declaración de Gobierno Abierto. <https://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto>. 2011. Disponible 21/11/2012.
- OGP. – IRM. PRESTON WHITT, J. **Participation in Latin American Commitments:** <https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/LatAm%20Participation%20Web.pdf>. Año ¿? Disponible el 15/01/2017.
- OGP. – IRM: Información: <https://www.opengovpartnership.org/es/node/6636> Año ¿? Disponible el 15/01/2017.
- OGP.- IRM. Manuales de procedimientos: <https://www.opengovpartnership.org/MRI/about-MRI> Año ¿? Disponible el 15/01/2017.
- OGP. PLANES DE ACCIONES PRESENTADOS, identificables en <https://www.opengovpartnership.org/countries> Disponible 25/11/2016.
- OGP. - IRM: Assesing AGA Values for Relevance. Año ¿?. <https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/AGAvvaluesguidancenote.pdf>. Disponible el 3/3/2017.
- OGP. Current Articles of Governance. <http://www.opengovpartnership.org/Articles>, 2015. Disponible 6/6/2015.
- OGP. **Open Government Parnership, 2014. Four-Year Strategy 2015-2018.** Año ¿?. <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/4YearAP-Online.pdf>. Disponible 15/4/2015.
- Oszlak, O.). “Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública”. En Kaufman y O. Oszlak. **Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional.** OEA-RED GEALC-IDRC . 2014, pp. 5-58. En <http://www.redacademicagobabierto.org/wp-content/uploads/2017/04/kaufman-oszlak.pdf>. Disponible el 20/11/2017.
- OSZLAK, O. La próxima frontera. **Diario La Nación**, Argentina, 8/4/2016. En <https://www.lanacion.com.ar/1887218-estado-abierto-la-proxima-frontera> Disponible el 8/4/2016.
- OSZLAK,, O. Estado Abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. XVIII CONGRESO INTERNACIONAL CLAD Montevideo, 2013.
- RAMIREZ-ALUJAS, A. Gobierno Abierto en la encrucijada: El cara y sello de la experiencia Latinoamericana en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto”.IV CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, GIGAPP-IUIOG. INAP, (Madrid, España), 23 y 24 de septiembre 2013. (En línea), disponible en http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/A10-RAMIREZ_ALUJAS-2013.pdf 22/11/13. Disponible el 6/8/2014.
- Reportes IRM 2º PA:
- CHILE: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Chile_EoT-Report_2014-2016_for-pub-comment_ENG.pdf. Año ¿? Disponible 30/12/2017
 - COSTA RICA: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Costa-Rica_Progress_2015-2017.pdf Año ¿? Disponible 30/12/2017
 - MÉXICO
https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_2nd%20IRM%20report_final_1.pdf
Año ¿? Disponible 30/12/2017
 - PARAGUAY: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/1-%20Paraguay_IRM_14-15_Final_0.pdf. Año ¿?. Disponible 30/12/2017
 - REPÚBLICA DOMINICANA:
https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/DominicanRepublic14-15_Final.pdf. Año ¿?
Disponible 30/12/2017

- URUGUAY:
https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Uruguay_Progress%20Report%202014-15_Final.pdf . Año ¿?. Disponible 30/12/2017

Glosario

AGA: Alianza para el Gobierno Abierto; OGP, en inglés.
CIGA – CLAD: Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
GA: Gobierno Abierto
GA: Gobierno / Estado Abierto
ISM: *Implementation Size Model*
IRM: *Independent Reporting Mechanism*
MRI Mecanismo de Revisión Independiente. En inglés: *Independent Reporting Mechanism (IRM)*
OGP: *Open Government Partnership*
OSCs: Organizaciones de la Sociedad Civil
PA: Plan de Acción de GA o EA o
PAs: planes de acción

ANEXO

Cuadro comparativo y de identificación de áreas ausentes en el modelo OGP relacionadas con el fortalecimiento institucional para la apertura²⁹

Áreas ausentes en el Modelo OGP		Áreas no intensivas en el Modelo y practicas OGP	
Desarrollo de capacidades institucionales GA.	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	Carta iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA) del Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo (CLAD)	Open Government Partnership (OGP)
Gestión de recursos públicos /	-Financiamiento adecuado y sostenible para las iniciativas del	-Existencia de un ente responsable que destine los recursos necesarios y suficientes para el proceso de desarrollo	-Manejo más eficaz y eficiente de recursos públicos.

²⁹ (1) OCDE, 2014; OCDE, 2015; OCDE, 2016a; OCDE, 2016b. (2) CLAD, 2016; (3) CLAD, 2007; (4) CLAD, 2009. (5) AGA, 2011. Se ha tomado como base documentos de la OCDE; Cartas Iberoamericanas del CLAD y la Declaración de Principios AGA.

Link: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2017_9789264266391-es

Recursos para iniciativas GA	GA.	del GA. -Gestión más efectiva los recursos públicos.	
Integridad profesional	-Mayor integridad y rendición de cuentas de parte de las autoridades de gobierno. -Implementación de los principios de GA para la transparencia e integridad para todo el sector público. -Implementación de principios para una gestión ética en la provisión de servicios públicos.	-Aplicación efectiva de altos estándares de integridad y ética pública.	-Aplicación de los más altos estándares de integridad profesional, altos estándares éticos y códigos de conducta para sus funcionarios públicos.
Marcos de evaluación de políticas públicas para el gobierno interno	-Desarrollo de mecanismos sólidos de monitoreo de la implementación y evaluación del impacto de las políticas públicas de GA.	-Utilización de los pilares de GA para los ciclos de políticas públicas, desde la identificación de problemas, el diseño y formulación; búsqueda, co-creación, implementación de soluciones y evaluación.	
Uso de TIC en la administración pública	-Desarrollo de una estrategia digital integral que incluya proyectos de inclusión o refuerzo de TIC.	-Utilización intensiva de TIC	
Articulación / colaboración interna	-Diseño de una estrategia de GA única a cargo del “Centro de Gobierno” a fin de alinear los esfuerzos intragubernamentales e intergubernamentales. -Facilitación de la colaboración entre los distintos órganos del gobierno	-Implementación del principio de transversalidad y coordinación interinstitucional. -Existencia de un ente responsable capaz de dirigir, articular y coordinar la implementación de la agenda de GA, fomentando la co-responsabilidad, cooperación y trabajo coordinado dentro de las propias administraciones públicas, entre ellas y sus funcionarios. -Promoción de la colaboración y nuevas prácticas a fin de potenciar y fortalecer la innovación al interior de las instituciones pública	
Gestión y formación de recursos humanos para el gobierno abierto.	-Diseño de intervenciones para capacitar a los funcionarios públicos y para ser percibidos como actores esenciales en el éxito de las iniciativas GA.	-Formación y capacitación de los funcionarios públicos en GA, en concordancia con el contexto institucional y normativo de cada país.	
Gestión de la participación ciudadana	-Diseño de una estrategia de GA de amplio alcance que incluya a la participación ciudadana	-Implementación de políticas de participación ciudadana en concordancia con lo establecido en la Carta Iberoamericana de Participación	

	en los procesos de política pública.	Ciudadana en la Gestión Pública donde se define la participación ciudadana en la gestión pública y se señalan sus principios orientadores. (2)	
Gestión de la Información / Interoperabilidad	-Aumento de la interoperabilidad y la integración de sistemas y bases de datos para la mejora de servicios.	-Orientación por el principio de interoperabilidad. Trabajar y compartir recursos y transacciones con otras administraciones mediante procesos coordinados y automatizados, con el fin de lograr intercambios eficientes, simples y seguros de datos, información y conocimiento. (2)	-Facilitación de la interoperabilidad de los sistemas de información del gobierno.
Gestión de la transparencia		Implementación de la transparencia proactiva con base a demandas ciudadanas. Acopio, sistematización y publicación con lenguaje claro y conforme a necesidades.	

Fuente: Elaboración del autor, 2017.