

## Capítulo II

# **Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo**

*Gregorio Montero*

## **Introducción**

En la actualidad predomina en la región de América Latina y el Caribe un escenario en que se cuestionan prácticamente todos los paradigmas tradicionales de gestión pública. Ello se debe a que ninguno, salvo honrosas excepciones, ha sido capaz de dar respuesta efectiva a los crecientes problemas que amenazan con destruir las ya corroídas bases sobre las que descansa la propia existencia del Estado. Es sabido que los ciudadanos de hoy, por múltiples razones, tienen mayor capacidad de presión e incidencia sobre los asuntos públicos, pero también que el Estado y la administración pública tienen menos capacidad de respuesta que antes. Por ese motivo aumentan los niveles de tensión en una relación que coloca al ciudadano en una posición cada vez más importante.

Esa situación obliga a las autoridades públicas a procurar nuevas formas que les permitan administrar con eficacia las instituciones, a fin de elevar su capacidad básica y sus niveles de eficiencia y transparencia, y granjearse con ello la confianza ciudadana, ostensiblemente deteriorada. En ese contexto es que se va configurando una “nueva” forma de

governar, con un conjunto de herramientas que, desde un enfoque sistémico e integral, están dirigidas a gestionar lo público con base en un cuerpo de principios y valores inspirados en el bienestar de la gente, la responsabilidad y el desarrollo sostenible.

Se trata del gobierno abierto, que se fundamenta en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, las tecnologías, el acceso a la información pública, los datos abiertos, la colaboración, la innovación, la eficiencia, la calidad de los servicios públicos, entre otros. Con el gobierno abierto se procura poner en práctica estrategias e instrumentos de gestión con miras a generar institucionalidad pública para la gobernanza democrática, colocando en el centro a los ciudadanos, a quienes les asigna un rol protagónico.

Ahora bien, el concepto de gobierno abierto se está erigiendo únicamente en torno al poder ejecutivo, lo que ha generado duda en cuanto a si es suficiente para su éxito o si es necesario que su contenido se proyecte e irradie a todos los órganos del Estado, lo que a su vez lleva a hablar del Estado abierto. Precisamente, en el presente trabajo se aborda la problemática desde esa perspectiva. Se ofrece un panorama conceptual amplio y se expone, en cuanto a su alcance, un enfoque transversal de su contenido, aplicable a todas las entidades estatales, tal como se viene promoviendo desde el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

En el desarrollo del marco teórico del ensayo, se propone, a fin de que se incorporen al debate, algunas ideas y reflexiones en las que se asocia el gobierno abierto a las teorías y fundamentos del Estado social, democrático, de derecho y de justicia, como expresión del siglo XXI, así como a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que obligan a una recomposición de la administración pública. En el mismo orden, se propone una línea de reflexión respecto de los aportes significativos y la influencia que ejercen sobre el gobierno abierto los principios de la buena administración y el buen gobierno.

## **A. Teorías y conceptos sobre el gobierno abierto**

El Estado y la administración pública en el siglo XXI tienen el gran reto de profundizar la democracia, pues el progreso social en estos tiempos está determinado por la forma en que se vinculan las instituciones públicas con los ciudadanos. Debe reconocerse la nueva posición que estos ocupan en esa relación, que es condicionante a su vez de la consolidación del Estado en sus otras dimensiones: social, de derecho y de justicia. Ahora bien, no es posible hablar de democratización del sector público si no se logra acercar las instituciones a la gente y hacer que la acción del gobierno se traduzca

en bienestar para las personas. Hay quienes en ese contexto hablan incluso de la democracia electrónica, como una nueva oportunidad que ofrecen las herramientas tecnológicas disponibles, especialmente la Web 2.0.

El concepto de gobierno abierto aún está en construcción<sup>1</sup>. No obstante, hay que aceptar su gran utilidad a partir de los aportes que se vienen haciendo desde distintas regiones del mundo, como América del Norte, Europa y América Latina. Ya son varios los países donde se ha avanzado significativamente en esa dirección. De hecho, existe la Alianza para el Gobierno Abierto<sup>2</sup>. Se trata de un esfuerzo impulsado a partir de 2007 por el Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, y la Presidenta del Brasil, Dilma Rousseff.

Debe reconocerse que esa novedosa forma de gobierno, desde su concepción originaria, procura hacer gestión pública con un enfoque de ciudadanía, fundamentado en la tecnología, la transparencia, la participación y la colaboración. No obstante, también hay que reconocer, y esto tiene mayor peso para América Latina, que dicha concepción carece de un enfoque preciso en cuestiones que deben formar parte integral de su desarrollo teórico y práctico. Entre esas cuestiones cabe mencionar la calidad de los servicios públicos, la eficiencia, los resultados de la gestión y la transversalidad estatal. “En realidad el gobierno abierto no es un nuevo desarrollo tecnológico: es una verdadera filosofía de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados” (Oszlak, 2015).

A propósito de la complejidad del Estado moderno y su necesario vínculo con la ciudadanía, es preciso entender que la democracia de este tiempo, participativa y deliberativa, se construye en procesos abiertos, con la gente y al margen de toda actitud de opacidad. En definitiva, de lo que se trata es de construir y consolidar el Estado desde sus cláusulas social, democrática, de derecho y de justicia, por lo que se hace necesaria una forma distinta de gobernar.

No obstante, resulta obligatorio provocar un cambio cultural en la organización y funcionamiento de las instituciones públicas, lo que se traduce en un cambio profundo de mentalidad en quienes trabajan en ellas. Con razón afirma Villoria (2012), que se pueden diferenciar al menos

---

<sup>1</sup> Entendemos que el concepto de gobierno abierto que conocemos presenta ciertos déficits en cuanto a los elementos que deben definirlo, por lo que es preciso continuar haciendo los análisis y debates pertinentes, así como proseguir el intercambio de experiencias que contribuyan a su desarrollo teórico y conceptual.

<sup>2</sup> Conocida en inglés como *Open Government Partnership* (OGP), surgió en 2011. Es una iniciativa multilateral que agrupa a gobiernos e instituciones de la sociedad civil, con miras a elevar la capacidad de respuesta del Estado a favor de los ciudadanos sobre la base de ejes estratégicos y planes de acción centrados en la integridad de las instituciones públicas. En la actualidad está compuesta por sesenta y ocho (68) países de todo el mundo.

cuatro grupos o marcos de ideas que confluyen en el gobierno abierto: i) las del gobierno promotor de bienestar a través de la capacidad regulatoria; ii) las del gobierno transparente que rinde cuentas, iii) las del gobierno participativo y promotor de civismo, y iv) las del gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento.

## **B. Antecedentes y fundamentos del gobierno abierto**

Los antecedentes que se verifican en relación con el gobierno abierto se pueden resumir en el origen del Estado democrático de derecho. En ese marco, se procedió al establecimiento, reconocimiento y despliegue de los derechos fundamentales, especialmente el del libre acceso a la información. También se desarrollaron las garantías ciudadanas y se pusieron en marcha iniciativas encaminadas a aumentar la eficacia de las instituciones estatales. Se emprendieron procesos de reforma del Estado, como mecanismos válidos para adaptar las instituciones públicas a los nuevos y crecientes desafíos y metas. Muchos afirman, con razón, que los elementos y contenidos del gobierno abierto no son nada nuevo, pues han estado presentes, aunque de forma aislada, en los ingentes esfuerzos que se realizan desde hace bastante tiempo por avanzar hacia la buena administración y el buen gobierno.

Se cita de manera particular el gobierno electrónico como antecedente válido del gobierno abierto. Sin embargo, se debe tener el cuidado de no confundir uno con el otro, pues hay que entender que el primero se limita a colocar las herramientas tecnológicas al servicio de los procedimientos administrativos, mientras que el segundo va más allá y propone repensar la administración pública (Calderón, 2012). Al gobierno electrónico se le han dedicado en la región grandes esfuerzos y recursos, pero lamentablemente, por múltiples causas que se analizarán más adelante, no ha cubierto las necesidades y expectativas de la gente. La aspiración es que no ocurra lo mismo con el gobierno abierto.

En esa incipiente concepción resulta novedosa la articulación y combinación de sus componentes en un marco sinérgico, procurando armonizarlo de forma tal que generen una manera diferenciada y más responsable de gobernar: de cara a la gente y con la gente, y centrada en los más acuciantes problemas que aquejan a la población. Por ello se puede afirmar que el gobierno abierto encuentra su fundamento en el interés general y los derechos ciudadanos, la democratización de la administración pública, la profesionalización de la función pública, la participación ciudadana, el acceso a la información pública, la reutilización de dicha información, el uso intensivo y productivo de las herramientas tecnológicas, la calidad de los servicios públicos, y la colaboración gobierno-gobierno y gobierno-sociedad, entre otras cosas.

Sin duda, el gobierno abierto en la región se fundamenta también en la lucha contra la desigualdad y la pobreza, en la seguridad ciudadana y en la necesidad de avanzar hacia el desarrollo sostenible de los países<sup>3 4</sup>.

Los esfuerzos históricos por reformar el Estado y modernizar la administración pública encuentran hoy en las herramientas del gobierno abierto una oportunidad de sistematización que propende a la configuración de una estrategia de transformación del Estado, colocando en el centro de las acciones a la ciudadanía y el desarrollo humano.

### **C. Objetivos y alcance del enfoque de gobierno abierto**

Los objetivos del gobierno abierto en los países de la región deben estar dirigidos a la consolidación del Estado de derecho, el fortalecimiento de la democracia y el reconocimiento pleno de la posición del ciudadano en su relación con la administración pública. También deberían orientarse al logro de ciudades seguras. Asimismo, esta herramienta debe facilitar una gestión pública centrada en los ciudadanos y en instituciones más cercanas a la gente. Resulta claro que el funcionamiento del gobierno tiene que mejorar constantemente, los instrumentos de gestión tienen que aportar al buen gobierno, a la buena administración y a la gobernabilidad democrática.

A este tenor, la lucha por la instalación efectiva del gobierno abierto debe estar comprometida a su vez con la mejora de los servicios públicos, la integridad pública, la eficiencia en el manejo de los recursos, la seguridad ciudadana, la seguridad jurídica, la rendición de cuentas, la creación de valor público, la redistribución de las riquezas y el diseño de políticas públicas inclusivas, tomando en cuenta los derechos fundamentales y las garantías. En el Estado moderno ocurre que se profundizan y recomponen de forma rauda los derechos de las personas y surgen nuevas garantías. Por ello hoy se puede hablar de derechos de cuarta generación, como los relacionados con la tecnología de la información, el acceso a la información pública, la participación ciudadana y el medio ambiente, entre otros.

Los procesos de reforma del Estado y modernización de la administración pública que se encaminen en la actualidad deben tener en cuenta la protección social del ciudadano, el respeto de sus derechos fundamentales y los principios del sistema democrático.

---

<sup>3</sup> Téngase en cuenta que la pobreza en América Latina ronda el 28% (unos 167 millones de pobres) y el nivel de desigualdad es de un 53%, a pesar de ser la región que ha tenido el mayor crecimiento económico.

<sup>4</sup> Cada año se registran en América Latina unos 100.000 homicidios como consecuencia de la delincuencia organizada.

En síntesis, deben tomarse en consideración los componentes del gobierno abierto como instrumentos para la transformación del Estado con enfoque de ciudadanía.

Ahora bien, es preciso reconocer que el enfoque que actualmente se está manejando y difundiendo sobre gobierno abierto también resulta limitado en cuanto a su alcance. Parecería que deja afuera el rol de otros poderes públicos en lo que respecta al cumplimiento de las cláusulas del Estado o, por lo menos, no lo dimensiona de forma correcta<sup>5</sup>. El enfoque se centra, casi de forma exclusiva, en la esfera del poder ejecutivo. Esto constituye un error y debe hacerse un esfuerzo por posicionar el concepto dentro de la perspectiva del Estado abierto, en el que entren sin ambages, además, los órganos Legislativo, Judicial y Electoral, entre otros, así como los ámbitos subnacionales.

## D. Pilares que sustentan el gobierno abierto

En conexión con los perfiles del Estado moderno, se han asumido en el marco del concepto de gobierno abierto varios pilares o componentes, a partir de los que se viene haciendo todo el despliegue teórico de la temática. En sentido general, dichos pilares son la participación ciudadana, la transparencia, la tecnología de la información y la colaboración. Constituyen, además, principios y valores del proceso administrativo, junto a los de legalidad, igualdad, eficiencia, responsabilidad y otros.

No cabe duda de que se trata de elementos característicos de una administración moderna, que contribuyen a la puesta en práctica de políticas públicas inclusivas y efectivas, a la innovación, a la rendición de cuentas, al involucramiento de los destinatarios de la acción del gobierno, al uso apropiado y productivo de las herramientas tecnológicas, a las alianzas estratégicas para el desarrollo y a la lucha efectiva contra el flagelo de la corrupción. En definitiva, la intención es promover el desarrollo de los países de la región desde las instancias de gestión pública.

Se sabe que la eficacia del servicio público, a partir de su nueva concepción, se dimensiona en función del desarrollo de las sociedades, pero también de lo que se ha dado en llamar la ciudadanía social<sup>6</sup>. Esto obliga a los gobiernos a replantearse y rediseñarse para reducir los niveles de tensión que existen en ese sentido. No obstante, hay que destacar

<sup>5</sup> Aquí se arrastra el error histórico de creer que la labor de gobierno solo se desarrolla en el poder ejecutivo. En realidad, dicha labor es compartida por todos los estamentos del Estado, por lo que las herramientas del gobierno abierto deben desplegarse en todos, de forma transversal.

<sup>6</sup> Hoy los habitantes de la región no solo entienden que tienen derechos constitucionales, sino que los reclaman en las calles y en las plazas públicas, mediante ingeniosos y pacíficos mecanismos de protesta, utilizando la tecnología y las redes sociales. Esto sucede por igual en América Latina y en otras regiones del mundo.

un error histórico: no se ha vinculado de forma adecuada la cuestión de los servicios públicos con la filosofía de los derechos humanos. Por ese motivo, cuando se abordan los servicios públicos, en lo jurídico y en la práctica, suele hacerse, lamentablemente, sin referenciarlos en los derechos de las personas.

## 1. Transparencia

La ética y la lucha contra la corrupción siguen siendo temas de agenda en los países de América Latina. Por más que se ha teorizado y se han firmado compromisos al respecto, se siguen generando problemas que quedan en estado latente y en ocasiones adquieren ribetes muy peligrosos, pues obstaculizan las posibilidades de desarrollo y la lucha contra la pobreza, y pueden llegar a destruir las bases morales de las sociedades. No se puede olvidar que la conducta antiética y la corrupción administrativa se escudan de forma impenetrable en la falta de transparencia y de rendición de cuentas.

Es preciso reafirmar el rol que juegan la transparencia y la rendición de cuentas en el despliegue del gobierno abierto y la eficacia de la administración pública. Esas herramientas se han constituido además en derechos ciudadanos (el derecho a saber) y en deberes de las autoridades públicas (el deber de informar). Hoy no se trata de una opción que tengan los funcionarios públicos, sino de una obligación que se les impone. Las autoridades públicas deben actuar en un marco de transparencia activa, no solo esperando que se les solicite la información. Sin necesidad de que esto ocurra y bajo el concepto de la transparencia pasiva, deben colocarla a disposición de los interesados por todos los medios posibles.

En materia de rendición de cuentas, es preciso entender las causas de gran parte de las crisis, sean de carácter económico-financiero, o político, ético-moral, social o medioambiental. Cabe reiterar que las crisis, especialmente la financiera, son el resultado de la opacidad, el autoritarismo y la prepotencia que suelen predominar entre muchos funcionarios públicos, que han pretendido no rendir cuentas a nadie o han mentido de forma descarada, sin informar de lo que en verdad ocurre en las instituciones. Todo el mundo conoce las consecuencias y las sufre.

Es importante valorar también en ese contexto los controles del Estado y la administración pública. Aunque a menudo se opone resistencia a ello, deben funcionar con normalidad los controles internos y externos, los recursos administrativos y jurisdiccionales y el control social, entre otros. Vale resaltar el rol de la auditoría social, un instrumento para que la sociedad coopere con el Estado en el logro de sus fines. Se trata de un control del Estado con miras a mantener la legalidad y la eficiencia.

## 2. Participación ciudadana

También tiene un papel primordial la participación de los ciudadanos en la gestión pública. Es evidente que esa participación conduce a un esquema en el que obligatoriamente hay que cumplir con el ciclo básico de las políticas públicas. No se puede olvidar la inclusión social como una condición de éxito del Estado moderno, que hoy toma ribetes importantísimos, pues la distribución equitativa de las riquezas es uno de los retos más urgentes que se enfrentan.

En casi todos los países de la región se ha dado a la participación ciudadana un reconocimiento jurídico, en el marco constitucional o legal<sup>7</sup>. No obstante, hay que ser consciente de que no habrá gobernabilidad democrática ni desarrollo humano hasta que se asuma como un derecho la cuestión de la participación ciudadana, con reconocimiento pleno de mecanismos formales, informales, directos o indirectos, que viabilicen el involucramiento y empoderamiento de la gente como forma de potenciar la administración pública, de exigir al funcionario resultados, de legitimar la actuación de la Administración a través del control social y de procurar que el ciudadano colabore y asuma responsabilidad en el proceso administrativo. En ese orden, es básico entender que para que la participación sea cualificada debe darse en tres niveles esenciales: disponibilidad de la información, consulta y participación activa.

## 3. Colaboración

Es necesario asumir con firmeza los distintos planos en que la colaboración debe producirse en un contexto de gobierno abierto. No se trata solo, como piensan algunos, de la colaboración entre el sector público y el sector privado. Está claro que ambos deben generar alianzas a partir del reconocimiento pleno de sus roles distintos en pro del desarrollo, pero también hay que entender la necesidad de colaboración entre instituciones del propio sector público, tanto en el ámbito central como en el descentralizado<sup>8</sup>.

También se debe tomar en cuenta, desde la perspectiva de la cooperación y la innovación cívica, la relación existente con la participación ciudadana. Si esa participación es cualificada, se convierte en un instrumento colaborativo para la mejora de la gestión. Las organizaciones sociales resultan piezas fundamentales en los procesos colaborativos.

<sup>7</sup> En los últimos años se ha dado una evolución normativa interesante en los países de la región con relación a la participación ciudadana. Ahora queda esperar que los resultados se correspondan en la práctica.

<sup>8</sup> En casi todos los países de la región se puede apreciar la falta de coordinación que existe en los distintos niveles institucionales y territoriales, lo que dificulta la colaboración en la ejecución de los planes y da lugar a un uso irracional de recursos e ineficiencia.



#### **4. Tecnología de la información**

Como ya se ha indicado, las herramientas tecnológicas constituyen un componente central para la concreción del gobierno abierto. La posibilidad de que su filosofía y práctica surtan los efectos requeridos está atada al uso intensivo de la tecnología en la administración pública y al desarrollo del gobierno electrónico, lo que pasa necesariamente por entender y asumir ese concepto como un derecho ciudadano. Más adelante se volverá sobre esta cuestión.

#### **E. Información pública, tecnología y datos abiertos**

Mucho se habla de la participación ciudadana como herramienta de gobierno abierto, pero hay que preguntarse de qué sirve si no es calificada, y cómo puede serlo si la gente no dispone de la información pública que debería producir el Estado y, más aún, si no toma parte en el proceso de generarla. Por ello, el acceso a la información pública es uno de los aportes más importantes que puede hacer el gobierno abierto, pues el ciudadano debería recibir información veraz y oportuna que le permita no solo informarse, sino también, en un marco de corresponsabilidad social, a partir de la información suministrada, contribuir a la mejora de la gestión de los servicios públicos y los trámites.

Es necesario adoptar marcos jurídicos que regulen de manera apropiada el derecho de acceso a la información pública, así como su forma y disponibilidad. Al parecer, a pesar de los importantes avances registrados en la adopción de dichos marcos jurídicos, aún existen muchas trabas. Se ha afirmado, Escobedo (2011), que la información combinada con la democracia permite a los gobiernos y a la sociedad disponer de mejores elementos para propiciar las transformaciones y tener instituciones públicas más eficaces y eficientes, en que la transparencia y la rendición de cuentas ayuden a controlar la corrupción.

Al tenor del concepto de datos abiertos, se debe entregar la información en formatos que le permitan al ciudadano analizarla, interpretarla, reutilizarla, sistematizarla y llegar a sus propias conclusiones en relación con su contenido. El ciudadano también debería tener la capacidad de intervenir en los asuntos de la administración pública de forma colaborativa y calificada, sobre todo en el diseño y ejecución de políticas públicas inclusivas.

Ahora bien, para que ello sea posible, conviene tener en cuenta las observaciones de Barros (2012), en el sentido de que dicha entrega debe hacerse sobre la base de determinados principios, como los de totalidad de entrega y datos completos. Además, la información se debería procesar

de forma que se pueda utilizar con facilidad, debería estar disponible sin restricción de acceso para los usuarios, y los datos deberían ser procesables en cualquier momento. Todo lo anterior debería ocurrir en un marco de no discriminación y no requerimiento de registro, con formatos de entrega no propietarios y de licenciamiento libre.

Es cierto que todos los países de América Latina han avanzado en la adopción de normas relativas al derecho de libre acceso a la información pública, pero también existen serias dificultades para la materialización de ese derecho. Esas dificultades están relacionadas con el autoritarismo y la opacidad con que operan en las instituciones de la región, la ausencia de un organismo rector con fuerza jurídica y política, la inadecuación de las estructuras y procesos administrativos, la debilidad del derecho administrativo, la falta de sistematización de la información, la inexistencia de mecanismos y formatos de entrega y el desinterés de la ciudadanía, entre otras cosas.

En un contexto de gobierno abierto, transversal a todo el Estado, el acceso a la información pública podría ser más eficaz si se facilita desde la perspectiva de los datos abiertos, pues la disponibilidad de la información, sin mayores limitaciones que las que sean razonables, es una condición insoslayable. Claro está, el concepto de los datos abiertos también entraña la aplicación de principios y técnicas que fundamentan la gestión de documentos y la organización de los archivos públicos, cuestiones que, en vista de la incidencia de la cultura de opacidad en las instituciones de la región, aún tropiezan con importantes obstáculos.

En lo que respecta a la tecnología de la información, no cabe duda de que se han destinado cuantiosos recursos económicos a la compra de equipos y programas informáticos, bajo el pretexto de desarrollar el gobierno electrónico. Sin embargo, no se ha tomado conciencia en torno a que este solo se convierte en realidad si la tecnología de la información se pone al servicio de la administración pública y de la sociedad, pues no se trata de la cantidad ni la calidad de los equipos informáticos que se adquieran, ni de la generación de tecnología de que se disponga. De lo que se trata es de hacer un uso productivo de dichas herramientas, del valor público que se agrega y del impacto en el bienestar de la gente. La capacidad técnica del gobierno en este orden también juega un rol determinante, pues no es cuestión de moda, sino de los problemas reales que se resuelven y de cuánto se facilita la vida de los ciudadanos en su interacción con los entes públicos<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> En el marco del gobierno electrónico, la incorporación de herramientas tecnológicas en las administraciones públicas se produjo más bien como un asunto de moda. En su implementación no se priorizó la solución de los problemas reales de la gente, por lo que en muchos países se desacreditó ese tipo de iniciativa.

El gasto en tecnología de la información y los esfuerzos por instaurar el gobierno electrónico han creado gran frustración en muchos países de América Latina, ya que no se ha avanzado como se prometió. Resulta claro que los ciudadanos no han sentido más próximas las instituciones públicas, pues aún persisten las trabas y los obstáculos para obtener la información, acceder a los servicios y realizar trámites. Por ejemplo, en los países de la región, los trámites innecesarios a que se someten los ciudadanos siguen siendo motivo de enojo y de lucha.

No obstante, el gobierno electrónico, allí donde prosperó, representa, como se ha visto, un importante antecedente del gobierno abierto. Algunos afirman incluso que el primero constituye una etapa evolutiva del segundo. En este caso, se ha optado por abordar el gobierno electrónico como un componente fundamental del gobierno abierto.

## **F. Estado del siglo XXI y gobierno abierto**

Está en ciernes una reconfiguración del Estado. Ello no solo ocurre desde las perspectivas social y económica, sino que hay un empuje cada vez más firme hacia la consolidación jurídica de ese concepto, como forma de generar un entorno de garantías dignas del Estado de derecho. También es un imperativo volver la mirada al factor institucional, pues en una parte del camino parece que para algunos dejó de ser importante, olvidando que sin esta dimensión no puede haber Estado eficaz y, mucho menos, desarrollo sostenible.

Todo lo anterior se ve marcado profundamente por el aumento, la diversificación y la complejidad de las demandas de la ciudadanía frente al Estado. Cada vez los ciudadanos toman más conciencia de su legítima posición con relación al Estado y la Administración, y entienden mejor el sentido preciso de su condición y el significado del ejercicio de la ciudadanía. Su posición jurídica va adquiriendo mayor relevancia e impulsa con su activismo las transformaciones que se requieren. Es lo que algunos teóricos estudian como la “ciudadanía social”, pues hoy la cuestión no se agota en la ciudadanía jurídica.

Obviamente, la sociedad moderna está sometida a constantes transformaciones como consecuencia de los cambios que operan en la forma de pensar y actuar de los individuos. Todo ello refleja visiones diferentes sobre el Estado, que a su vez tensionan la relación Estado-sociedad y terminan provocando el reacomodamiento de las estructuras estatales.

Ante todo esto, cabe preguntarse con seriedad si la tesis tripartita de la separación de poderes de Montesquieu resulta hoy suficiente para analizar y operar el Estado moderno<sup>10</sup>. Convendría determinar si no hacen falta otras dimensiones tan importantes como las tradicionales, por ejemplo, las funciones de gobierno local, servicios electorales y control. Asimismo, es válido cuestionarse si en el siglo XXI resulta correcto pluralizar el concepto de poder del Estado, o si se trata realmente de poderes segmentados o de un poder único ejercido por órganos fundamentales del Estado. ¿Se debería pluralizar el poder o se trata de una función ejercida por órganos superiores sometidos a un sistema común de control?

En ese mismo orden, se debería profundizar en el análisis para avanzar hacia una mejor comprensión, difusión e internalización de la tesis sobre la titularidad y ejercicio del poder. En la medida en que la población se apodere efectivamente de la idea de que los funcionarios públicos son mandatarios, que solo ejercen el poder en nombre de los ciudadanos, siendo estos los verdaderos titulares del poder, será que se podrá perfeccionar el Estado social, democrático, de derecho y de justicia, mediante las herramientas del gobierno abierto.

Por otro lado, el Estado debe responder a las exigencias del mundo actual en crisis. Diríase que reina un escenario global en que lo único que mantiene su integralidad es la crisis. El Estado tiene la obligación de recomponerse y volver a demostrar que es imprescindible para el direccionamiento y la conducción de la sociedad y el desarrollo pleno de los pueblos, y que es capaz de prevenir catástrofes de diferentes tipos, que amenazan hoy más que antes<sup>11</sup>.

Lo que sí resulta claro es que el Estado del siglo XXI debe reconstituirse sobre las cláusulas, dimensiones o características ya expuestas (sociales, democráticas, de derecho, de justicia), que expresan y sintetizan la realidad y aspiraciones de los individuos. En muchos países de América Latina es una tarea pendiente la construcción y consolidación del Estado, y ello les impide enfrentar con éxito los crecientes desafíos que se presentan.

“El Estado moderno hoy día no sólo justifica su existencia a partir de los principios y postulados de la democracia, del orden jurídico y de la protección social, sino que encuentra también legitimidad ante

---

<sup>10</sup> La tesis tradicional de la separación de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial resulta limitada para la organización efectiva del Estado del siglo XXI, pues no contempla algunas de sus funciones sustantivas.

<sup>11</sup> Las tesis asociadas al minimalismo estatal provocaron que muchos países de la región marcharan en dirección contraria, pretendiendo dejar todo el espacio al mercado.

la sociedad por su eficiencia, eficacia y efectividad, en síntesis, por su capacidad de poner en práctica las políticas públicas con criterio de inclusión” (Montero, 2015).

En ese contexto, los principios de la democracia participativa son innegociables. Es preciso que el ciudadano no solo cuente en los procesos electorales, sino que se incorpore de forma sistemática a los espacios de fundamentación de la toma de decisiones y a la adopción y puesta en marcha de políticas públicas inclusivas. El sistema de derechos de primera, segunda, tercera y cuarta generación debe fortalecerse constantemente, por lo que es vital rodearlo de todas las garantías necesarias. El Estado debe ser garante de un sistema de protección social integral, tanto desde la perspectiva prestacional como de la seguridad ciudadana.

Se requiere un Estado que vuelva su mirada al ciudadano y asuma su bienestar como meta de todas sus acciones, tomándolo como fuente de inspiración de las políticas públicas. Se hace necesario un diseño del Estado en que sus operadores políticos y técnicos entiendan que son instrumentos al servicio de la ciudadanía, no al revés. Por ello es necesaria la participación real y activa de la gente en las cuestiones estatales. También deben entender el significado y la idea de bienestar social, así como su irreductible vínculo con la felicidad, el vivir bien y el buen vivir de las personas, desde una perspectiva de protección y desarrollo humano.

Es preciso que el Estado reasuma su rol central, basado en el derecho constitucional y el derecho administrativo, con la fortaleza institucional que le corresponde y con el tamaño que necesita para ser eficiente. Esas cualidades lo blindarían ante toda amenaza de secuestro por parte de intereses políticos, funcionariales, empresariales o de cualquier otro tipo, ajenos a su naturaleza y a los intereses generales. El Estado necesario y deseado es el que logre catalizar fielmente todos los intereses, pero haciendo particular énfasis en los de los menos favorecidos, condición que les otorga el derecho a recibir una mayor protección.

Sigue siendo válido el proceso de transformación o reforma del Estado en América Latina, solo que la vertiente humana debe incorporarse al proceso, a partir de una pregunta muy simple: ¿reformular para qué?<sup>12</sup>. Evidentemente, la respuesta es también simple, aunque en la práctica resulte compleja: reformar el Estado para sumar felicidad a los ciudadanos. No se puede perder de vista que los diferentes procesos que deben promoverse en ese sentido se deberían articular en el marco de un enfoque de transformación del Estado con miras al desarrollo real e integral.

---

<sup>12</sup> Las pasadas olas de reforma del Estado no enfatizaban la importancia de la persona, en tanto sujeto y finalidad de tales reformas. Conceptualizaban los procesos como fin, no como medio para hacer más feliz a la gente.

Para que ello ocurra, es necesario que los ciudadanos participen en los procesos de reforma. Esto los legitima y garantiza su continuidad. La reforma debe centrarse en los individuos con una proyección de colectividad, por lo que se debería insistir en la construcción de instituciones públicas ágiles, orientadas a la obtención de resultados que tengan un impacto positivo en los ciudadanos y en el desarrollo humano. Aguilar (2013), afirma que para lograr que el gobierno democrático esté en condiciones de gobernar a su sociedad se deben llevar a cabo las reformas necesarias para dotarlo con las capacidades políticas, fiscales y administrativas requeridas, o devolverle las capacidades que ha perdido o que se han visto disminuidas en atribuciones o alcances.

Deben formularse y ponerse en ejecución políticas públicas incluyentes y erradicar todo tipo de discriminación por razón de raza o color, etnia, género, discapacidad, religión o política. En fin, políticas públicas que recojan todas las dimensiones de multiculturalidad que se expresan en cada país de la región. Todo esto es parte necesaria de la configuración del Estado de estos tiempos, un Estado que sea capaz de producir resultados para el desarrollo<sup>13</sup>.

Hay que destacar la grave situación en que se encuentran muchos países de la región por no haber atendido a tiempo ciertos problemas antes emergentes y que hoy se constituyen en un verdadero valladar para el avance. Algunos de esos problemas son la desigualdad, la delincuencia organizada (en sus modalidades de sicariato, narcotráfico, pandillas), el cambio climático que amenaza con destruir la especie humana con desastres naturales capaces de provocar daños cada vez más desgarradores y desconcertantes, la inseguridad ciudadana, la corrupción administrativa y la inseguridad jurídica.

Es preciso incorporar a la reflexión y a la acción gubernamental la simbiosis irreductible entre legalidad, derechos fundamentales, garantías y servicios públicos. Esto no se ha logrado en el pasado, lo que ha provocado una anomia total que lleva a la deslegitimación creciente de las instituciones y de la actividad política, como consecuencia de la inadecuada organización y gestión de los servicios públicos.

Como se puede apreciar, el compromiso de gobernar bien solo se puede cumplir en la medida en que se produzca un alineamiento de todos los órganos del Estado, alrededor de políticas públicas integrales e inclusivas que propendan al desarrollo sostenible. En esto resultan determinantes las herramientas de gestión que sirvan de apoyo a las ejecutorias. En consecuencia, los pilares, principios y estrategias del gobierno abierto deben desplegarse en todas las estructuras del Estado.

---

<sup>13</sup> Hoy los ciudadanos no solo quieren experimentar bienestar, por lo que el Estado está obligado a garantizar que ese bienestar se proyecte en una visión de desarrollo colectivo integral, sostenible en el tiempo.

## **G. El gobierno abierto y los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

El 26 de septiembre de 2015 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Se trata de 17 objetivos que forman parte de una agenda que deben cumplir sus países miembros durante el período 2015-2030. La agenda es ambiciosa, especialmente si se tienen en cuenta las dificultades que surgieron en el abordaje de los objetivos y metas definidos en la agenda de desarrollo del milenio durante los años pasados.

Sin duda, para lograr los objetivos propuestos resulta necesario cambiar el mundo, lo que solo es posible si los gobiernos se lo proponen y luchan por ello en serio. En 15 años, el compromiso es poner fin al hambre, la pobreza y la desigualdad, lograr la sostenibilidad alimentaria y establecer una educación inclusiva, combatir el cambio climático y la delincuencia organizada y promover sociedades pacíficas. En fin, alcanzar el desarrollo sostenible a partir de la promoción y el fortalecimiento de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Con razón existe bastante aprehensión al respecto, pero se trata de retos ineludibles, pues cada uno de los objetivos es condicionante de la posibilidad de convivencia y subsistencia en el planeta. Lo único seguro es que, si no se superan las viejas prácticas de gestión estatal, nunca se alcanzarán los objetivos. El esquema vigente, sobre todo en América Latina, no es suficiente para abordar la problemática, mucho menos para tener éxito.

En consecuencia, es preciso encontrar nuevas formas y herramientas de gestión que, inspiradas en los principios y valores del Estado del siglo XXI, en el interés general y el bienestar de las personas, devuelvan la confianza a la ciudadanía. En ese sentido, son de importancia primordial la eficiencia, la transparencia y la calidad de los servicios públicos.

Por todo lo anterior, se entiende que el gobierno abierto, su concepción, su contenido y sus objetivos deben articularse en torno a los retos y desafíos que se desprenden de los ODS. Allí encontrarán importantes y útiles metodologías y herramientas para la gestión efectiva y el relacionamiento colaborativo con la sociedad, tomando siempre en cuenta que el involucramiento de los ciudadanos resulta clave para alcanzar la ambiciosa meta de cambiar el mundo.

## **H. Buena administración y gobierno abierto**

El derecho a la buena administración constituye el corolario del reconocimiento pleno de la relación del ciudadano con la administración pública en el marco del Estado democrático de derecho. Sin una

adecuada configuración de sus principios y contenidos no se podría hablar de la concreción de las cláusulas democrática y de derecho del Estado, lo que equivale a no poder hablar del Estado moderno, del Estado del siglo XXI.

Resulta indispensable establecer un vínculo entre el derecho a la buena administración y el interés general como categoría sustantiva del Estado social y democrático de derecho y vector esencial para la construcción del bien común. También se debe vincular ese derecho a los postulados y principios del buen gobierno, como fundamento del comportamiento y proceder de los servidores públicos. Por último, hay que vincularlo al derecho administrativo, pues este es responsable de disciplinar jurídicamente a la administración pública y sus distintos componentes.

Para que la relación Estado-ciudadano se produzca en un ámbito de equidad, justicia y respeto a la dignidad de las personas, es preciso que un conjunto de principios, normas, procedimientos y derechos subordinados se configuren de forma adecuada, que haga posible el acceso efectivo de los ciudadanos a los servicios públicos y a los trámites administrativos, a los que por antonomasia y por imperativo jurídico el Estado se obliga<sup>14</sup>.

En ese sentido, no se concibe desde la praxis el derecho a la buena administración sin una estricta definición y aplicación de principios tales como legalidad, eficiencia, racionalidad, objetividad, calidad, merito, ética y transparencia. También se precisa de normas para la organización y funcionamiento de las instituciones estatales y los servicios públicos, para la gestión de las personas que las componen, así como para el régimen de responsabilidad del Estado, sus instituciones y sus funcionarios. De la misma manera, se deben contemplar los cauces administrativos que habrán de seguir los funcionarios para dar contenido jurídico y efectividad a su actuación administrativa. Por último, no deben olvidarse los derechos ciudadanos como los de participación, acceso a la información pública, debido proceso, tutela judicial efectiva, indemnización, entre otros.

Como se puede ver, la dimensión conceptual de este derecho es sumamente amplia. Por ello se requiere un gran despliegue doctrinario, jurisprudencial, jurídico y práctico que permita su adecuado entendimiento y apoderamiento por parte de la sociedad en su conjunto, de modo que se convierta en un instrumento para el ejercicio pleno de la ciudadanía, desde sus acepciones jurídica y social. La buena administración es la carta de legitimidad del Estado, el derecho a ella es la sumatoria de las prerrogativas de los ciudadanos en su relación con la administración pública.

---

<sup>14</sup> Esto forma parte del nuevo enfoque acerca de la teoría de Rousseau sobre el contrato social.



Es necesario profundizar en el contenido de la buena administración, tanto desde la visión teórico-doctrinaria como desde la jurídica, no hay duda de que hace falta convencer a muchos de esa realidad y tendencia. No es posible analizar y entender de forma correcta el Estado de hoy y su relación con los ciudadanos si no se hace a partir de esa concepción, que impone la necesidad de incorporar a la praxis el enfoque de derechos que le es natural a la manifestación estatal moderna. Según ese enfoque, los ciudadanos, las personas, los habitantes, en fin, la dimensión humana, constituyen el centro de atención de todo el despliegue de su obra.

El cumplimiento de los fines del Estado solo es posible en un marco de respeto y reconocimiento de los espacios exigidos por las cláusulas social, democrática y de derecho que caracterizan la construcción, consolidación y operación del Estado moderno. El respeto a los derechos humanos fundamentales y a la dignidad de las personas, así como la observancia de las garantías jurídicas y procedimentales, el respeto del orden jurídico, a las instituciones y a los procesos y procedimientos administrativos, forman parte de los prerrequisitos básicos para la operación correcta de la institucionalidad pública y la aplicación de los postulados esenciales del buen gobierno y la buena administración. Sin duda, la concepción, la metodología y las herramientas del gobierno abierto se constituyen en facilitadoras de la buena administración.

## I. Aportes del CLAD a la concepción del gobierno abierto

En el contexto de la misión que el CLAD despliega en los distintos países miembros se desarrollan acciones con miras a la reforma y la transformación del Estado, desde una perspectiva de modernización, innovación e institucionalidad democrática<sup>15</sup>. Entre esas acciones se encuentran la elaboración y aprobación de documentos con contenidos doctrinarios, estratégicos y orientadores de los procesos que tienen lugar en la región, con el fin de contribuir a una adecuada gestión pública en el siglo XXI.

Dado su carácter transversal, todos los documentos del CLAD contribuyen al desarrollo del gobierno abierto en la región, aunque sea de forma indirecta, como se verá en los párrafos siguientes. Dichos documentos, pese a que no tienen efectos jurídicos vinculantes, cuentan con aprobación tanto técnica como política, factores importantes para su acogida favorable por parte de los gobiernos<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> En la actualidad el CLAD está integrado por 22 países: 19 de América Latina, 2 de la península Ibérica (España y Portugal) y 1 de África (Angola).

<sup>16</sup> Son elaborados por la Secretaría General, aprobados por el Consejo Directivo y la Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, ratificados por la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública fue aprobada en junio de 2003. En ella se definen criterios orientadores y principios rectores, como los de legalidad, igualdad, ética, mérito, estabilidad, eficiencia, evaluación y otros. Sobre esa base se recomienda el diseño y rediseño de los sistemas de servicio civil y de carrera administrativa como instrumentos de profesionalización de la función pública, tomando como referencia los subsistemas técnicos de gestión del talento humano. Está claro que la construcción de modelos de carrera administrativa centrados en la ciudadanía y con miras a la generación de un servidor público más comprometido socialmente resulta determinante para el desarrollo del gobierno abierto.

El Código Iberoamericano de Buen Gobierno, aprobado en junio de 2006, se basa en las corrientes que impulsan en la región el comportamiento ético de los funcionarios públicos, desde una gestión pública centrada en los ciudadanos, en las estrategias de lucha contra la corrupción, en el principio de transparencia y en los postulados de la rendición de cuentas. Tiene como foco o ámbito de aplicación a los altos funcionarios públicos y describe reglas dirigidas a reconfirmar la vocación democrática de los Gobiernos iberoamericanos, destacando los derechos políticos, las libertades ciudadanas, los intereses de las personas y el sometimiento a la ley y al derecho. También recoge reglas vinculadas a la ética gubernamental, sobre asuntos como el abuso de poder, los conflictos de intereses, el tráfico de influencia y el favoritismo.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico fue aprobada en junio de 2007 y se inspira y fundamenta en la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), y en la firme convicción de que deben ponerse al servicio de la administración pública, como mecanismo de acercamiento de la gestión pública y la prestación eficiente de servicios públicos para la satisfacción plena de las necesidades ciudadanas. Reconoce la necesidad de reducir la brecha digital y convertir la sociedad de la información y el conocimiento en una oportunidad para el desarrollo integral de las personas, haciendo énfasis en las que tienen menos oportunidades. Se asumen las TIC como instrumentos para el adecuado relacionamiento de los ciudadanos con la administración pública, desde una perspectiva de inclusión social, a partir de principios como legalidad, igualdad, transparencia y responsabilidad. Vale resaltar que en dicha Carta se afirma que el gobierno electrónico es un derecho ciudadano.

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública fue aprobada en junio de 2008 con el objetivo de promover un enfoque común sobre la calidad de la gestión pública. Se basa en conceptos de excelencia y principios como universalidad, legalidad, responsabilidad,

eficacia, eficiencia, economía, evaluación, legitimidad, transparencia, cooperación y participación. Aporta una noción de calidad vinculada a la cultura institucional, a la mejora continua y a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Describe los derechos de los ciudadanos frente a la administración pública en un contexto de gestión de calidad. Propone orientaciones, acciones e instrumentos para la formulación de políticas y estrategias de calidad, sobre la base de la innovación, el ciclo de mejora, la participación de los empleados, la gestión por proceso, el liderazgo, el compromiso social y ambiental, y la gestión con miras a obtener resultados. Cabe acotar que desde el CLAD se ha venido promoviendo que, en el caso de la región de América Latina, se aborde el tema de la calidad de los servicios públicos como uno de los pilares del gobierno abierto.

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública fue aprobada en junio de 2009, tomando como base el derecho humano de participación, que ya forma parte de las configuraciones jurídicas, incluso constitucionales, de mucho de los países de la región. Realza la construcción social de las políticas públicas desde los intereses generales de los individuos y sus correspondientes vínculos con la sociedad democrática moderna, los derechos ciudadanos, la responsabilidad cívica y la educación. Incorpora principios referenciados en la no discriminación, la igualdad, la autonomía y la corresponsabilidad social, y recomienda la participación de los ciudadanos en el ciclo básico de las políticas públicas, asignando un rol central a la regulación y viabilidad del libre acceso a la información pública, en tanto derecho, como condición determinante de una participación cualificada y eficaz en la gestión pública.

El documento Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad, aprobado en 2010, establece los elementos conceptuales de la interoperabilidad en el marco del desarrollo del gobierno electrónico, asociados a la capacidad que tienen las organizaciones y sistemas diversos y dispares de interactuar y obtener beneficios mutuos. Se destacan distintos niveles de interoperabilidad: técnico, semántico, organizativo, intraadministrativo, horizontal, vertical, entre otros. También se hace hincapié en los beneficios para todos los involucrados en los procesos de interoperabilidad, los principios que la sustentan, así como la metodología a seguir y la arquitectura tecnológica que se requiere. Por ejemplo, los equipos, los programas informáticos, la conectividad, la información a compartir y los medios de acceso. El documento deja claro que la interoperabilidad es condición esencial para el establecimiento y desarrollo del gobierno electrónico. Esto se hace mucho más condicional tratándose del gobierno abierto.

En el documento Modelo Iberoamericano de Software Público para el Gobierno Electrónico, aprobado también en 2010, se propone un diseño de *software* público internacional a partir de la experiencia brasileña. Se plantea un entorno de colaboración entre usuarios, desarrolladores y prestadores de servicios, con una proyección internacional que involucre necesariamente la voluntad de los Gobiernos de los países integrantes del CLAD. Además, se recomienda la aprobación de una política pública que resuelva problemas del gobierno y de la sociedad. De lo que se trata fundamentalmente es de adoptar un conjunto de programas informáticos funcionales que llegue a los Gobiernos de la región y a la sociedad con toda la documentación necesaria para su instalación, con servicios como página web, foro de discusión, soporte técnico, proyectos, control de versiones, entre otros. También debería contener procedimientos simplificados que faciliten la interacción de los ciudadanos con la administración pública y la garantía de que la propiedad intelectual esté disponible al igual que la licencia, con miras a satisfacer demandas sociales en un ámbito de producción colaborativa.

En el documento Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI, aprobado en 2010, se sintetizan las experiencias del CLAD en el despliegue de los documentos y estrategias anteriores. Se justifica en la dinámica de la gestión pública y la necesidad de interpretar permanentemente los fenómenos que se van produciendo en la región. Se incorporan las nuevas reflexiones que el CLAD ha venido haciendo en los últimos años en materia de gestión pública, partiendo de una crítica constructiva de los hechos pasados y una lectura objetiva de los presentes. Se pretende construir una vía para impulsar la integración regional mediante el intercambio de ideas y buenas prácticas en materia de reforma, modernización, gestión e innovación. El documento, que contiene varios de los componentes del gobierno abierto, representa una interesante herramienta para avanzar en la articulación de un modelo adaptable a la gestión pública de los Gobiernos de América Latina, resultado de la participación de todos los países y sobre la base de sus propias realidades y experiencias, muchas de las cuales resultan comunes.

La Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes de los Ciudadanos en Relación con la Administración Pública fue aprobada en 2013 con miras a reconocer que los ciudadanos tienen un derecho fundamental a la buena administración. Se recomienda que los países incorporen a su ordenamiento jurídico y prácticas de gestión un conjunto de principios, derechos, garantías, conceptos e instrumentos que propicien una interacción respetuosa y digna con los usuarios de servicios públicos y trámites administrativos. En ese sentido se destacan principios como el interés general, la objetividad, la eficiencia, la ética, la transparencia, la participación y la protección de la intimidad. Se contemplan derechos específicos como los de participación

en las actuaciones administrativas, servicios públicos de calidad y trámites racionales, presentación de quejas y reclamaciones, acceso a los resultados de la evaluación de la gestión y a la información pública, por ejemplo, sobre el estado de los procedimientos administrativos. Además, partiendo del criterio de corresponsabilidad, la Carta orienta sobre un conjunto de deberes que se imponen a los ciudadanos, a saber, lealtad, buena fe, veracidad, responsabilidad, respeto y colaboración.

El CLAD también aborda la cuestión del gobierno abierto por medio de foros regionales y actividades académicas<sup>17</sup> <sup>18</sup>. En el contexto de esos foros se efectúan importantes análisis y discusiones y se comparten experiencias concretas de los países que sirven para sistematizar y orientar los esfuerzos que se despliegan en la región. Cabe acotar que desde hace dos años se ha incorporado el gobierno abierto como una de las áreas temáticas del Congreso Internacional del CLAD, sobre la reforma del Estado y la administración pública, que ha tenido una gran acogida<sup>19</sup> <sup>20</sup>. En ese marco se producen sustanciosos debates e intercambio de buenas prácticas en torno a lo que ocurre en la región y en el mundo.

La importancia que ha asignado el CLAD al tema ha llevado a que en la actualidad se esté elaborando la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, con miras a su aprobación antes de que termine el año 2016<sup>21</sup>. Con ella se pretende aportar la visión latinoamericana y del CLAD al desarrollo del fenómeno, pues en un enfoque conceptual regional se deben tomar en cuenta cuestiones como el Estado abierto que incluya todos los poderes públicos y niveles de gestión y la calidad de los servicios públicos. De esa manera se podría conectar esa modalidad de gobierno con la estrategia nacional de desarrollo que se han planteado casi todos los países de América Latina. Además, se pretende hacer un balance equilibrado de la realidad de las sociedades y gobiernos en relación con el tema.

---

<sup>17</sup> Se organizan con frecuencia foros para analizar los avances en relación con las cartas y documentos del CLAD. Como se ha visto, en esos foros se abordan los distintos contenidos del gobierno abierto. Además, se han desarrollado foros específicos con los responsables del tema del gobierno abierto en los distintos países.

<sup>18</sup> El CLAD cuenta con la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP), en cuyo marco, y en alianza con los países miembros y organismos multilaterales, se ejecuta un amplio programa académico sobre gobierno abierto.

<sup>19</sup> Se realiza todos los años en uno de los países miembros. El XXI Congreso tuvo lugar en Santiago, del 8 al 11 de noviembre de 2016. El evento aglutinó un promedio de 1.800 participantes de todas partes del mundo. Ofrece un amplio e interesante conjunto de espacios académicos y de intercambio de experiencias en materia de gestión pública, como conferencias plenarias, paneles, presentaciones especiales, paneles ministeriales, carteles, presentación de libros, ponencias libres y conversatorios.

<sup>20</sup> Para el XX Congreso se presentaron en el área de gobierno abierto 38 propuestas de paneles, de las que al final se incluyeron 24.

<sup>21</sup> Se espera que sea discutida y aprobada en el marco de la Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, y sea ratificada por la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que tendrán lugar en Colombia.

Todo lo anterior se inscribe en una línea de cooperación y reconocimiento de los importantes avances de la Alianza para el Gobierno Abierto, que se manifiestan en la integración de unos 68 países del mundo, 14 de los cuales son de América Latina<sup>22</sup>. Esos países hacen ingentes esfuerzos por diseñar y aplicar los compromisos nacionales y los planes de acción que condicionan su aceptación y permanencia<sup>23</sup>.

Ahora bien, los expertos del CLAD son conscientes de que todo esto impulsa en los países de la región un enfoque de gobierno abierto con un criterio que se aplica de manera transversal a todas las instituciones estatales. Esto les permite asegurar que más que estrategias de gobierno abierto limitadas a la esfera del poder ejecutivo, se trata de impulsar estrategias de Estado abierto. Esa es la realidad y necesidad de la región.

## J. El enfoque de Estado abierto desde la perspectiva del CLAD

Ante todo lo analizado, queda claro que la aplicación de los pilares del gobierno abierto no debe reducirse a las entidades del órgano ejecutivo, pues esto no solo limita su resultado e impacto, sino que pone en tela de juicio su éxito, toda vez que desecha la teoría de la unidad del Estado y su funcionamiento sistémico. Si bien el mayor esfuerzo para su despliegue debe hacerse en el ámbito que aglutina el grueso de la actividad administrativa del Estado, hay que asegurarse de que el resto de los estamentos públicos sea alcanzado por las herramientas de esa nueva forma de gobernar. A continuación se hace un esbozo de los otros órganos estatales que se consideran de mayor relevancia para los fines de este trabajo.

**Órgano Legislativo:** una convicción que se tiene en la actualidad es que se requieren leyes que interpreten mejor el sentir de la sociedad, y que su contenido se aplique de forma efectiva. Son muchas las leyes inaplicables que existen en los países de la región porque responden a procedimientos inadecuados de aprobación. También se habla de la calidad regulatoria como una necesidad imperante, pues también hay muchas leyes que,

<sup>22</sup> Todos los países que integran la Alianza son miembros del CLAD: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>23</sup> Para que los países sean aceptados en la Alianza para el Gobierno Abierto deben cumplir por lo menos un 75% de los compromisos de elegibilidad (nivel mínimo de compromiso con transparencia fiscal, acceso a la información, declaraciones patrimoniales y participación ciudadana; enviar una carta de intención y designar un ministerio o dependencia que lidere el Plan de Acción que condiciona su permanencia). Dicho Plan contiene las medidas concretas del gobierno para un período de dos años. Se debe informar sobre los avances que se van obteniendo y los informes son evaluados por un panel de expertos internacionales.

más que aclarar, confunden el panorama jurídico, ya que incluso entran en contradicción con otras normas que no hay necesidad de derogar. Simplemente ocurre por desconocimiento e inobservancia.

Independientemente de la facultad asignada al poder legislativo, la aprobación de leyes oportunas requiere la participación activa de los interesados y especialistas y de la colaboración de sectores sociales y de expertos. También requiere un proceso de aprobación llevado de forma transparente, utilizando las herramientas tecnológicas para informar a los interesados del estado en que se encuentra la discusión de los proyectos y dar la oportunidad de que los ciudadanos opinen en busca de mejoras.

Está claro que una labor tan importante para la consolidación del Estado de derecho como es la aprobación de leyes no se puede dejar solo al Congreso, por lo que los enfoques de gobierno abierto resultan vitales en este ámbito. Un poder legislativo abierto implica potenciar la participación, la transparencia, la colaboración y la tecnología con un enfoque hacia el logro de la calidad regulatoria, es decir, evitar leyes que impongan trámites excesivos. Por ejemplo, facilita también extraer todo el provecho a la sabiduría popular por medio de la participación de las personas en las comisiones especiales, la vista pública y otros mecanismos que contribuyen a la sustanciación del proceso parlamentario.

**Órgano Judicial:** la administración de justicia se ha visto en el pasado, y continúa viéndose, como una labor supraterrrenal. Hay cierta percepción de que los jueces son como dioses, ajenos a lo humano y que, al dictar sentencia, deben abstraerse de toda influencia social. Nada más equivocado que eso en la actualidad, pues un verdadero juez debe estar en contacto con todo el entorno que le rodea. Solo así puede entender la dinámica y las implicaciones de la justicia en un contexto determinado. Es cierto que el juez debe ser un especialista probado en su materia que debe ser capaz, autónomo, honesto e íntegro al dictar sus sentencias, además de que debe fundamentarse en el orden jurídico y en hechos concretos (hecho, derecho y razón). Sin embargo, también es cierto que la calidad y oportunidad de sus fallos dependerán de su conexión con la realidad social en la que vive, de su dimensión humana y de la seguridad que tenga respecto del aporte que hacen con sus decisiones al desarrollo sostenible del país en el marco del modelo de Estado imperante.

Además, las actuaciones del juez, al igual que las de otros funcionarios públicos, deben ser transparentes y estar bajo el escrutinio de la sociedad, con la sola reserva de que deben garantizar la no contaminación de los procesos judiciales a su cargo. Para que su actuación sea eficaz, se requiere la colaboración de otros sectores, especialmente profesionales y técnicos. La tecnología de la información le ayuda a ser más eficiente y certero, y los ciudadanos pueden hacer grandes aportes para un mejor funcionamiento del sector de la justicia.

**Gobierno local:** es preciso asumir el gobierno local como un verdadero gobierno, pues en los ámbitos subnacionales confluyen todas las funciones que se dan a nivel del Estado. En los gobiernos locales la relación con la ciudadanía adquiere una mayor dimensión, toda vez que los ámbitos territoriales son los espacios naturales para la construcción de la democracia efectiva. La dimensión local acerca y compromete, por lo que la participación proactiva y productiva es un imperativo.

La transparencia es consustancial a la gestión del desarrollo local, a pesar de las dificultades tecnológicas que se manifiestan en ese ámbito. Por ejemplo, la opacidad no tiene mucha cabida en ámbitos limitados como los municipios, pues se aplica con más certeza el dicho popular de que “todo el mundo se conoce”. Es difícil esconder lo que se hace. No hay que olvidar que, en un municipio, tanto los gobernantes como los gobernados son parte de un mismo entorno que es difícil de eludir. Todos conocen sus alegrías y sufrimientos y las autoridades no tienen excusas para abstraerse de las necesidades de la gente. En una demarcación donde todos coinciden cada día, escapar del escrutinio del control social es poco probable.

Por los argumentos expuestos, la colaboración debería fluir de forma natural en el ámbito local, a menos que existan serias fallas en su articulación y gestión, debido a la ausencia de un enfoque de gobierno abierto. De manera excepcional, ha habido algunas experiencias exitosas<sup>24</sup>.

**Órgano electoral:** los procesos electorales constituyen uno de los mecanismos de perfeccionamiento de la democracia. La eficacia y la confianza en la labor que desarrolla la institución responsable de organizar dichos procesos resultan decisivas, pues la democracia se construye desde la sociedad, por lo que es vital la participación ciudadana proactiva. La normativa y la organización de los certámenes electorales deben tener en cuenta la sabiduría popular para ganarse la confianza legítima. Un órgano y procesos electorales en los que la gente no cree, constituyen el más grande obstáculo para el avance democrático.

Por ello, no solo la participación, sino la colaboración y la transparencia, en tanto pilares del gobierno abierto, se hacen necesarias para el ejercicio eficaz de la función electoral. De hecho, las herramientas tecnológicas se han convertido en elemento central para la materialización de los principios de los procesos electorales, en tanto uno de los pilares de la democracia, junto con los de igualdad, participación y legitimidad.

---

<sup>24</sup> Cabe citar la experiencia brasileña con el programa “Escuchando a nuestro barrio”, que se desarrolló en 2015 en la municipalidad de Salvador, estado de Bahía. Consistió en el abordaje de demandas de los ciudadanos, con recursos de la alcaldía, en esferas como la educación, la salud, la seguridad y la iluminación. En el marco de este programa se realizaron 152 reuniones en 163 barrios, se escuchó la opinión de 9.523 ciudadanos, que formularon 101.348 sugerencias, de las que se ejecutaron 1.000. Participaron 500 funcionarios.



Está claro que el fenómeno de la emigración, la gran extensión de muchos países de la región y otras condiciones complejizan la igualdad de participación en los certámenes electorales. A esos factores debe sumarse la falta de confianza por razones históricas y actuales. El hecho de que nacionales de un país hayan emigrado no debe constituir un obstáculo al ejercicio del derecho al voto. En ese sentido, la diáspora exige mayor reconocimiento, viabilidad y garantía de su derecho, por lo que el desafío es cada vez mayor y se hace cada vez más imprescindible la incorporación sin límites de herramientas tecnológicas a la gestión de los procesos electorales.

## **K. Conclusiones: entre avances, limitaciones y desafíos**

En lo que se refiere a lograr una forma de gobernar abierta y cercana al público, no hay duda de que en América Latina, a pesar de notables avances, se arrastran ciertos lastres del pasado que impiden alcanzar mejores niveles. Varios de esos obstáculos ya se han destacado y esbozado en este trabajo. Ello debe conducir a una reflexión profunda, si en verdad se va a tomar en serio la cuestión.

En lo que a avances respecta, Ramírez-Alujas (2015) destaca que los países de la región pertenecientes a la Alianza para el Gobierno Abierto participaron en la elaboración del primer plan de acción 2011-2014 de cada país con un total de 354 compromisos distribuidos en los ejes estratégicos del mejoramiento de los servicios públicos, el incremento de la integridad pública, la gestión más efectiva de los recursos públicos, la creación de comunidades más seguras y el incremento de la responsabilidad corporativa. En el segundo plan de acción de cada país, los Gobiernos de la región asumieron 297 nuevos compromisos en los mismo ejes estratégicos. El autor agrega que, al hacer un análisis comparativo de la ejecutoria de los compromisos en el primer y segundo planes, se concentra un mayor e importante avance en los ejes referidos al incremento de la integridad pública, con el 50% de los compromisos; mejora de servicios públicos, con el 25%, y gestión efectiva de los recursos públicos, con el 17%.

Hay que reconocer que la forma autoritaria de gestión que aún caracteriza a muchas administraciones públicas tiene un peso negativo muy importante<sup>25</sup>. Como es sabido, limita bastante el acceso libre a la información pública, a pesar de que prácticamente todos los países de la región cuentan con disposiciones normativas que consagran el derecho. Por lo regular se esgrime el argumento de la necesidad de

---

<sup>25</sup> Si bien en la región se verifican avances en materia de democratización de la administración pública, todavía constituye un gran desafío eliminar prácticas autoritarias y caudillistas que no se conciben con la apertura que debe caracterizar al Estado del siglo XXI.

proteger la información del gobierno y la seguridad nacional. Esto atenta contra la disponibilidad de forma tradicional de la información. Cabe imaginarse entonces un entorno de Estado abierto, en el que se exija que la información sea dispuesta en modalidad de datos abiertos, es decir, que se pueda reutilizar.

Por otro lado, aunque en un mismo marco de intencionalidad, el culto a la opacidad constituye una retranca para el gobierno abierto, ya que la falta de transparencia es la mejor aliada de las prácticas de corrupción que todavía caracterizan en buena medida a las administraciones de la región. La opacidad y la corrupción administrativa, sin duda, se han tornado en estructurales y sistémicas. No solo socavan el éxito del gobierno abierto, sino también el desarrollo sostenible de las sociedades.

Una cuestión crucial, que afectó el desarrollo del gobierno electrónico y hoy podría hacer lo mismo con el gobierno abierto, es la brecha o exclusión digital, que ronda el 50% en la región. Mientras se mantenga esa brecha será imposible el éxito, pues no se gobierna para la mitad de la población, se gobierna con y para toda la población. Hay que cuidar de que esta nueva concepción de gobierno del siglo XXI no se convierta también en simple moda. Hay que asegurarse de que tenga un impacto positivo en la ciudadanía, pues su objetivo central deben ser las personas y su bienestar.

Como consecuencia de lo anterior, se debería agregar la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones públicas como un factor limitante. Se debe reconocer que las constantes frustraciones llevan a la gente a perder la fe en el gobierno. Si eso sucede, y en vista de que la participación ciudadana es uno de los elementos esenciales del gobierno abierto, este no pasará de ser retórica para el entretenimiento, o tal vez algo más noble: una simple manifestación de buenas intenciones. Lo cierto es que los ciudadanos de la región ya no se conforman con meras intenciones. Un pequeño ejercicio de humildad y sinceridad que hagan los funcionarios públicos debería bastar para que se dieran cuenta de ello.

Otras limitantes se refieren a la integración de procesos y servicios, que se torna cada vez más compleja, dada la incapacidad de interoperabilidad de las administraciones públicas de la región<sup>26</sup>. A ello hay que agregar cuestiones no resueltas, en muchos casos no abordadas ni siquiera, como son la privacidad e intimidad de las personas y la seguridad informática. Otros obstáculos con que tropieza el gobierno tienen que

---

<sup>26</sup> Mucho se ha hablado del gobierno electrónico, pero muchos son también los gobiernos de la región que no fueron capaces de establecer siquiera las bases para el intercambio de información electrónica, con miras a facilitar los servicios y los trámites a los ciudadanos. Las instituciones públicas continúan solicitando al usuario documentos e información que el propio Estado produce, maneja y certifica.

ver con el autoritarismo histórico de muchos políticos y funcionarios latinoamericanos, el culto a la opacidad, la corrupción administrativa, la brecha digital y otros. Son lastres que se deben gestionar y combatir con decisión, pues influyen negativamente en el desarrollo de una estrategia de gestión abierta a los ciudadanos.

En el orden de lo anteriormente expuesto, conviene señalar que el gobierno abierto surge como una de las respuestas necesarias en el marco de la crisis mundial. Este debe contribuir a legitimar al Estado y sus instituciones, y devolver la confianza a la gente, por lo que debe coadyuvar a generar institucionalidad y capacidad estatal y a hacer menos costoso su funcionamiento. Los gobiernos deben ser más proactivos y eficientes, por ello los procesos de innovación son determinantes. Si las herramientas del gobierno abierto no sirven para eso, los ciudadanos se preguntarán entonces, con razón, para qué sirven.

Otro desafío es facilitar el diseño, la aprobación, la ejecución y la evaluación de políticas públicas inclusivas, que sean políticas de Estado, que garanticen continuidad y contribuyan al desarrollo sostenible, que permitan una gestión efectiva de los servicios públicos, que reduzcan los niveles de pobreza y desigualdad, que devuelvan la seguridad a la ciudadanía mediante la lucha eficaz contra la delincuencia organizada y los efectos de los desastres naturales, y que creen las bases para frenar los inhumanos flujos migratorios.

Gestión, resultados, innovación y bienestar, son otros de los grandes retos que tienen en estos tiempos las instituciones estatales. No se trata solo de gestionar, sino de agregar valor público, incorporando elementos innovadores y nuevas técnicas para poder obtener y ofrecer mejores resultados. El desarrollo de indicadores y la medición de resultados e impactos son determinantes. Es una cultura que hay que establecer y consolidar.

Por otra parte, el gobierno abierto debe hacer de forma fehaciente los aportes necesarios, sin excusas, a la transparencia gubernamental. Debe contribuir sin reparos a la integridad pública, facilitando los mecanismos de control de la administración pública, particularmente el control social. Reducir la opacidad y la corrupción de los gobiernos es una tarea inmediata de cualquier forma de gobernar que pretenda hacer aportes a un cambio en la conducta de los funcionarios públicos y a la transformación del Estado.

Vale destacar que el éxito del gobierno abierto en la región pasa de forma obligada por el compromiso que sea capaz de asumir y cumplir el liderazgo político. Es una verdad ineludible que las herramientas que facilita el gobierno abierto limitan el poder político, que comparte con

otros actores de la sociedad, lo que se puede verificar en la participación no restringida, la transparencia, la rendición de cuentas, el control social, entre otras cosas. La materialización de esos componentes está supeditada sin duda a decisiones políticas enmarcadas en una estrategia de desarrollo sostenible. Otros retos impostergables son la integridad pública, la eficiencia y pulcritud en el manejo de los recursos públicos, la rendición de cuentas y la creación de valor público.

Resulta también un desafío para el gobierno abierto el reencuentro y la articulación entre Estado y universidad<sup>27</sup>. El Estado debe reconocer que necesita de la universidad para avanzar con sus planes estratégicos. A su vez, la universidad debe entender que sin teorías y enfoques conceptuales, sin programas de estudios y docencia, sin investigación, sin asesoría técnica y sin metodología de trabajo, que aborden adecuadamente los temas de interés para la ejecución de los planes estatales, no habrá un despliegue efectivo de los componentes del gobierno abierto ni un desarrollo sostenible de los países de la región. Tanto el Estado como la academia deben entender que se precisa de una alianza estratégica fundamentada en los principios y valores del Estado moderno, todos inspirados en el interés general y el bienestar de los ciudadanos.

En definitiva, el éxito en la aplicación de la estrategia del gobierno abierto está supeditado a que sus herramientas sean proyectadas a todos los órganos del Estado. La estrategia debe ir acompañada de una visión integral y sistémica, partiendo de la realidad de que las políticas de desarrollo sostenible son, ante todo, políticas de Estado, y el gobierno abierto solo se concreta si se articula y opera en torno a ellas. No basta con desplegar sus contenidos en el ámbito del poder ejecutivo. Para que los resultados tengan impacto también deben permearse todos los demás órganos estatales.

---

<sup>27</sup> Con gran pesar se asiste a un inexplicable desencuentro entre las universidades, públicas o privadas, y el Estado, lo que lamentablemente entorpece las estrategias de desarrollo que vienen aprobando los gobiernos.

## Bibliografía

- Aguilar, L. (2013), "Las tareas de la gobernanza", *La transformación del Estado para el desarrollo en Iberoamérica. Aportes para la Discusión*, M. Villoria (coord.), Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Barros, A. (2012), "Datos abiertos: ¿qué son y cuál es su utilidad?", *La promesa del gobierno abierto*, A. Hofmann, Á. Ramírez-Alujas y J.A. Bojórquez Pereznieto (coords.) [en línea] [www.lapromesadelgobiernoabierto.info](http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info). 2012.
- Calderón, C. (2012), "Por qué un gobierno abierto", *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Documentos de Proyecto (LC/W.465), G. Concha y A. Naser (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Escobedo, J.F. (2011), "Información pública y cultura democrática", *Transparencia y rendición de cuentas*, José Sosa (comp.), Ciudad de México, Siglo XXI.
- Montero, G. (2015), *Régimen jurídico y profesionalización de los funcionarios públicos*, Santo Domingo, Ministerio de Administración Pública (MAP).
- Oszlak, O. (2015), "Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos", *Jornada sobre gobierno abierto y prevención de la tortura*, Buenos Aires, Penitenciaría de la Nación Argentina.
- Ramírez-Alujas, A. (2015), "Las políticas de gobierno abierto en el contexto iberoamericano. Promesas, avances y desafíos en perspectiva comparada", *20 Años de Congresos del CLAD. Aportes a la Reforma del Estado y la Administración Pública en Iberoamérica*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Villoria, M. (2012), "El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo", *La promesa del gobierno abierto*, A. Hofmann, Á. Ramírez-Alujas y J.A. Bojórquez Pereznieto (coords.) [en línea] [www.lapromesadelgobiernoabierto.info](http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info). 2012.