

## Parte 2

# **Casos de referencia nacionales en América Latina y el Caribe: Brasil, Costa Rica y México**

## Capítulo III

# ¿En qué consiste un gobierno abierto?

*Roberta Solis Ribeiro*

## Introducción

En la última década, el concepto de gobierno abierto ha cobrado mayor interés y se ha definido con más claridad. Basta realizar una rápida búsqueda en Internet para encontrar una infinidad de definiciones posibles de este término, provenientes de las más diversas fuentes: ámbito académico, gobiernos, organizaciones internacionales, iniciativas con múltiples interesados y otras. Esto queda demostrado, por ejemplo, en la publicación de Longo (2013).

Cualquiera sea la definición que se elija, no obstante, hay cuatro elementos que no deben faltar: transparencia, rendición de cuentas, participación y tecnología.

## A. Transparencia

La transparencia se refiere a la posibilidad de que cualquier ciudadano acceda a información pública. En el Brasil, la transparencia generalmente se define como un concepto más amplio que se divide en transparencia activa y pasiva. La transparencia activa es lo que comúnmente se denomina divulgación proactiva de información. En este caso, el gobierno publica los datos, aunque nadie lo haya solicitado, o los pone a disposición de todos los ciudadanos

después de que una persona o un grupo de personas reciben la información en respuesta a una solicitud. La transparencia pasiva, por su parte, se refiere a la legislación sobre el acceso a la información o la libertad de información. En este caso, la información solo se entrega a quienes la solicitan.

También se debe tener presente el movimiento de datos abiertos, según el cual, la información debe divulgarse en formatos abiertos, accesibles, sin licencia, procesables por una máquina y reutilizables<sup>1</sup>. Si bien datos abiertos y gobierno abierto no son sinónimos, sí son movimientos complementarios. En virtud de ello, debemos tener precaución y no considerar que los datos abiertos son exactamente lo mismo que el acceso a la información y la transparencia (más adelante volveremos sobre esta sutil distinción).

## B. Rendición de cuentas

La rendición de cuentas implica una serie de mecanismos que permiten a los gobiernos asumir la responsabilidad de sus actos ante los ciudadanos. Incluye, por ejemplo, medidas anticorrupción, políticas sobre conflictos de intereses, auditorías de control interno y externo, medidas disciplinarias y mecanismos vinculados a la función del ombudsman.

Aquí lo fundamental es que los ciudadanos tienen maneras de exigir que los gobiernos les informen sobre cómo y por qué los servicios o las políticas públicas han fracasado, o no se han ofrecido mejor, y que los gobiernos pueden responder política, administrativa o jurídicamente por sus actos.

## C. Participación

La participación tiene que ver con permitir a los ciudadanos formar parte de los procesos de toma de decisiones de maneras significativas, que trasciendan el mero derecho al voto y a la participación en las elecciones. Incluye una amplia gama de posibilidades, desde mecanismos más tradicionales, como la iniciativa pública vinculada a la legislación, en virtud de la cual un número predeterminado de ciudadanos puede apoyar y presentar un proyecto de ley ante un Congreso o Parlamento, hasta la participación de representantes de los ciudadanos en órganos decisorios, consultas en línea, presupuestos participativos, mecanismos de recolección de información de los usuarios sobre los servicios ofrecidos y demás<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Véanse más definiciones de datos abiertos y sus principios en James (2013) y Tauberer (n/d) [en línea] <http://opengovdata.org/>.

<sup>2</sup> Por ejemplo, en el artículo 14, III, de la Constitución del Brasil, combinado con el artículo 13 de la Ley núm. 9.079 de 1998, se establece que el 1% de los votantes nacionales pueden presentar un proyecto de ley ante la Cámara de Diputados del Congreso Nacional. Véase más información en Brasil, Cámara de Diputados (1988), y Brasil, Casa Civil (2009).

En todo caso, la participación debe suponer una responsabilidad compartida, un sistema de formulación y recepción de comentarios y sugerencias, una verdadera colaboración entre ciudadanos y gobiernos. En tal sentido, la participación significaría una transición del simple “gobierno electrónico” al “gobierno cooperativo”; dar oportunidad para que los ciudadanos se expresen sobre la elaboración de políticas y la prestación de servicios, y exijan respuestas en caso de que estos no resulten adecuados, en vez de limitarse a ser simples receptores de políticas y servicios, incluso cuando el acceso se facilita mediante el uso de sistemas en línea y electrónicos.

## **D. Tecnología**

Esto nos lleva al cuarto elemento de la ecuación del gobierno abierto: la tecnología. En este contexto, la tecnología obviamente se refiere a las herramientas de tecnología de la información: herramientas en línea y basadas en la Web que están revolucionando la forma en que se comparte información, la participación pública y la colaboración.

Como se expresó en la Declaración de Gobierno Abierto (OGP, 2011), la intención es aprovechar estas tecnologías para hacer pública más información de maneras que permitan a la gente entender lo que hacen los gobiernos e influir en las decisiones, así como crear espacios accesibles y seguros en línea como plataformas para la prestación de servicios, la participación del público y el intercambio de información e ideas.

## **E. Las partes de un todo: un gobierno abierto para la gente**

Ninguna definición de gobierno abierto está completa sin los cuatro elementos mencionados. Sin embargo, estos no deben considerarse de manera aislada. La forma en que interactúan y se utilizan juntos es lo que le da al gobierno abierto su enorme potencial de transformación, lo que hace que los gobiernos sean más sensibles y eficaces, y fortalece la democracia. Durante todo este proceso, la participación debe ser el aglutinante que mantenga unidos los cuatro elementos, ya que asegura que los ciudadanos sean el centro de cualquiera de estas iniciativas.

Volviendo al punto anterior sobre los datos abiertos, el acceso a la información y la transparencia, las dos últimas deben ofrecer información en formatos accesibles para todos los ciudadanos, tomando en cuenta las distintas características sociales, educativas, económicas y culturales.

Esto no significa que los datos abiertos no sean una increíble herramienta para la difusión de información pública. Claro que lo son. Pero ello no quiere decir que sean la única forma de difundir información.

Por lo general, los datos abiertos serán utilizados por una parte de la población que cuenta con los conocimientos y la capacidad para usar, reutilizar, extraer, combinar y reemplazar información en esos formatos, o por determinadas personas interesadas en trabajar con grandes volúmenes de datos y en probar los resultados que estos enormes conjuntos de datos pueden producir. Esto podría conducir a la exclusión, por ejemplo, de ciudadanos que pueden tener un conocimiento bastante aceptable sobre cómo usar la tecnología, y un acceso bastante bueno ella, pero que en realidad están más interesados en determinada información específica o en datos que se relacionan directamente con su vida. También se puede terminar dejando de lado a personas que no cuentan con los conocimientos necesarios para entender términos técnicos muy específicos.

Además, no debemos pensar que, solo porque una persona pueda trabajar con grandes conjuntos de datos, no estaría interesada en obtener información específica que pueda incidir en forma directa en su vida o en usar mecanismos que le permitan buscar esa información de inmediato.

En consecuencia, los datos abiertos deben integrarse a iniciativas de acceso a la información y transparencia. Esta sería una verdadera medida de gobierno abierto, ya que colocaría al ciudadano —a cualquier ciudadano— en el centro. Significaría que los ciudadanos se han empoderado gracias a la información y pueden exigir que los gobiernos trabajen mejor y sean más sensibles, que los servicios sean mejores y más eficaces, y que haya más espacios para la participación y la colaboración, además de responsabilizar a los funcionarios por sus actos.

Pensemos, por ejemplo, en los datos sobre educación. Más específicamente, en datos sobre el desempeño de las escuelas públicas en las pruebas estandarizadas nacionales. Si estos datos se ponen a disposición del público en formatos de datos abiertos y como macrodatos, habrá transparencia. Existirá la posibilidad de la participación pública, ya que los ciudadanos pueden usar esta información para preguntar por qué algunas escuelas tuvieron un mejor desempeño que otras y sugerir formas para mejorar los resultados. Será posible responsabilizar a los funcionarios por el bajo desempeño de las escuelas. Pero, ¿un padre o una madre podría identificar fácilmente el desempeño de la escuela de sus hijos en un archivo extenso, con información sobre todas las escuelas del país y varios términos técnicos? ¿Podrían entender por qué, pese al buen desempeño de la escuela de sus hijos en las pruebas estandarizadas nacionales, ellos no logran tener un buen rendimiento?

Consideremos ahora la divulgación de información fiscal y presupuestaria. ¿Para establecer un proceso de presupuesto participativo basta con publicar los presupuestos tal como están, redactados con términos sumamente técnicos, o con difundir hojas de cálculo en formatos abiertos

sobre la ejecución y asignación del presupuesto? ¿Acaso esto ayuda a que un padre o una madre pueda interpelar al gobierno local sobre por qué aún no han comenzado las obras en la escuela de sus hijos, pese a que ya hace más de un año que las copiosas lluvias pusieron en peligro el techo de las instalaciones? ¿Les sirve saber que ya ha pasado un año y que el gobierno central ha transferido fondos al gobierno local para que pueda arreglar el techo de la escuela?

Quizás en algunos lugares, el simple uso de datos abiertos garantice que todos los ciudadanos puedan usar esa información y empoderarse para participar y colaborar con su gobierno. Pero esto podría no ser siempre así, por lo que un gobierno verdaderamente abierto debe considerar cómo ser abierto e inclusivo para todos.

Por eso dije antes que la participación, refiriéndome al foco sobre cómo esos elementos permitirán a los ciudadanos colaborar con sus gobiernos, es el aglutinante que debe mantener unidos los elementos del gobierno abierto.

De esto se desprende que el Poder Ejecutivo tiene la función más importante a la hora de garantizar que las medidas del gobierno abierto sean lo más abiertas e inclusivas posible para todos, a fin de lograr su mayor potencial transformador, aprovechar el desarrollo, mejorar las instituciones y acercar más los gobiernos a las aspiraciones y necesidades reales de los ciudadanos. Al ser la institución más cercana a la gente, por encargarse de la prestación de la mayoría de los servicios públicos básicos, debe liderar el movimiento y predicar con el ejemplo.

Los ejemplos de todo el mundo indican que esta es, sin duda, la forma de proceder. A continuación presentaré algunos ejemplos de la experiencia brasileña.

En 2004, el Gobierno del Brasil lanzó el Portal de Transparencia, un sitio web donde se publica información de acceso libre sobre la ejecución del presupuesto<sup>3</sup>. Desde entonces, el Portal ha sido actualizado varias veces, se han incluido más conjuntos de datos, más formas de consultar información específica y datos en formato abierto, y se realiza una actualización diaria de la información sobre ejecución del presupuesto.

La herramienta permite a los ciudadanos acceder fácilmente a información sobre transferencias federales a sus municipios y estados, ya sea en forma global o por programa, acciones o beneficiarios. Otras búsquedas posibles incluyen información sobre el dinero invertido en el programa Bolsa Familia y sus beneficiarios, gastos realizados con tarjetas de crédito corporativas, pagos a proveedores y subvenciones a organizaciones de la sociedad civil.

<sup>3</sup> Véase Portal da Transparência [en línea] [www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br).

En el caso de las tarjetas de crédito corporativas, la transparencia que supone publicar los estados de cuenta mensuales de estas tarjetas permitió a la prensa y los ciudadanos identificar varios casos de uso indebido del dinero y ayudar al gobierno a mejorar sus normas de uso. Las tarjetas se adoptaron como forma de dar mayor transparencia a las compras más pequeñas del gobierno, sobre todo las realizadas en virtud de exenciones de adquisiciones. El uso para gastos personales provocó la destitución de una Ministra de Estado e hizo que muchos funcionarios debieran reembolsar al gobierno por gastos no autorizados<sup>4</sup>.

Cabe señalar, no obstante, que uno de los ingredientes clave del éxito del Portal ha sido el uso de un lenguaje accesible, la traducción de términos técnicos a expresiones de más fácil comprensión por todos los ciudadanos. Por ejemplo, en lugar de usar el nombre técnico de “transferencias directas de dinero a familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema” que aparece en los documentos del presupuesto, en el Portal se menciona al programa con el nombre popular por el que todos los ciudadanos lo conocen: el programa “Bolsa Família”<sup>5</sup>.

Además, la Contraloría General de la Unión, el ministerio a cargo del Portal, ha emprendido diversas acciones orientadas a incentivar y desarrollar la capacidad de distintos actores para usar los datos publicados en el sitio<sup>6</sup>. El trabajo se ha centrado especialmente en actores de pequeños municipios (ciudadanos, miembros de consejos locales, maestros, líderes comunitarios y otros).

Esto se debe a que los ciudadanos en general deben poder usar toda la información que el gobierno pone a su disposición. De lo contrario, las herramientas de tecnología de la información y la transparencia pueden estar, pero no se traducirán en todo el potencial de un gobierno abierto, a menos que permitan la participación y colaboración entre los ciudadanos y los gobiernos.

Mucho ha cambiado en las prácticas de transparencia fiscal y en el marco jurídico del Brasil desde la creación del Portal de Transparencia. En 2009, el Congreso aprobó la Ley Complementaria núm. 131, donde se establece que cada nivel de gobierno (la Unión, los estados, los municipios y el Distrito Federal) debe brindar a los ciudadanos del Brasil acceso a información fiscal y presupuestaria en tiempo real (Brasil, Casa Civil, 2009).

---

<sup>4</sup> Véase Giraldi, R. (2008).

<sup>5</sup> En portugués: *Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza* (Ley núm. 10.836).

<sup>6</sup> En portugués: *Controladoria-Geral da União*. Véase Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União [en línea] [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br).

El suministro de información en tiempo real se definió utilizando los mismos parámetros que ya había establecido el Portal de Transparencia. Esto significa que la información debe divulgarse en un plazo de 24 horas. Desde 2008, todos los gastos federales que el Poder Ejecutivo realiza un día se encuentran disponibles en el Portal de Transparencia al día siguiente (con la excepción de la información protegida por secreto legal, como los gastos de la Presidencia de la República).

En esta ley también se establece un cronograma para la adopción de estas medidas de transparencia fiscal por parte de los distintos niveles de gobierno, sobre la base del tamaño de la entidad. De este modo, la Unión, el Distrito Federal y los estados y municipios con 100.000 habitantes tuvieron 1 año para implementar las medidas, los estados y los municipios con una población de entre 50.000 y 100.000 habitantes dispusieron de 2 años, y a las ciudades con hasta 50.000 habitantes se les dio un plazo de 4 años para proporcionar acceso a la información fiscal y presupuestaria.

Muchas de estas entidades han recibido, o están recibiendo, la asistencia técnica de la Contraloría General de la Unión en el marco de un programa denominado “Brasil Transparente”<sup>7</sup>. Este programa está abierto a estados, municipios y otras ramas del gobierno e instituciones que deseen recibir asistencia para implementar las obligaciones en virtud de la mencionada Ley Complementaria núm. 131, así como las obligaciones que derivan de la Ley de Acceso a la Información Pública de 2012.

Hasta febrero de 2016, 1.576 entidades se habían sumado al programa, entre ellas, legislaturas y gobiernos ejecutivos de estados y ciudades, el Senado Federal y los Tribunales Federales de Justicia.

Esto muestra que el Poder Ejecutivo puede servir de catalizador para el movimiento del gobierno abierto en un país.

## **F. La participación del Brasil en la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto**

En septiembre de 2011, en el marco del sexagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, ocho países y nueve organizaciones de la sociedad civil lanzaron formalmente la Alianza para el Gobierno Abierto, una nueva iniciativa internacional con múltiples interesados, diseñada para ayudar a los países a avanzar en las reformas orientadas a ofrecer más transparencia, participación y rendición de cuentas a los ciudadanos. O, como se dijo mucho las primeras épocas de la iniciativa, para ayudar a los países a trascender la práctica actual en el ámbito del gobierno abierto.

<sup>7</sup> Véase más información en “Brasil Transparente” [en línea] <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente>.



La idea que motivó a los fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto era bastante simple y directa. De América a Asia, los países ya estaban adoptando, por su cuenta, soluciones muy innovadoras para enfrentar los problemas de la gobernanza, aprovechando las nuevas herramientas de tecnología de la información y los conocimientos especializados de la sociedad civil. ¿Qué ocurriría si esos países pudieran utilizar una plataforma internacional, una red de reformadores comprometidos con el avance en los distintos ámbitos del gobierno abierto, en la que pudieran compartir sus experiencias (las buenas, las malas y las muy malas), obtener más información sobre lo que hacen otros y conectarse con más recursos para lograr reformas más ambiciosas?

Dicho más simple, la idea era ayudar a los defensores de la apertura alrededor del mundo a hacer más de todo lo bueno que ya estaban haciendo y mostrar a otros que podían hacer más y también convertirse en defensores, sobre todos si podían contar con una red de apoyo internacional.

Pero hasta las ideas más simples y directas requieren de mucho trabajo para poder ponerse en práctica, y la Alianza para el Gobierno Abierto no fue la excepción en el período posterior a su lanzamiento oficial en Nueva York.

Los fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto acordaron los principios básicos de la iniciativa en una reunión celebrada en enero de 2011 en la helada y ventosa ciudad de Washington, D.C.<sup>8</sup>. En esta reunión de dos días, organizada por la Casa Blanca, los participantes primero recibieron información sobre algunos de los más atractivos proyectos de gobierno abierto que se habían implementado, o que se estaban poniendo en marcha, en el mundo, a cargo de los gobiernos (como la herramienta de transparencia de Indonesia para la ayuda recibida y las inversiones realizadas tras el tsunami de 2004 y el Portal de Transparencia con actualización diaria del Brasil), las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Más adelante, todos se unieron para pensar de qué forma una iniciativa como la Alianza para el Gobierno Abierto podía ayudar a los países colectivamente a lograr más, siempre respetando los distintos puntos de partida, y cómo incentivar un mayor diálogo con la sociedad civil.

En esa reunión, los participantes también decidieron que el Brasil y los Estados Unidos serían los primeros copresidentes de la iniciativa que se estaba creando y estarían a cargo de la elaboración de las estructuras

---

<sup>8</sup> Los fundadores fueron los Gobiernos del Brasil, los Estados Unidos, las Filipinas, Indonesia, México, Noruega, el Reino Unido y Sudáfrica, y las organizaciones de la sociedad civil INESC, International Budget Partnership, MKKS, Twaweza, Revenue Watch Institute, Fundaciones de la Sociedad Abierta, National Security Archive, Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Omidyar Network.

y los documentos iniciales de la Alianza para el Gobierno Abierto. La Contraloría General de la Unión y quien entonces era su Ministro, Jorge Hage Sobrinho, representaron al Brasil, con el aval de la reciente electa Presidenta Rousseff.

La estructura básica de la Alianza para el Gobierno Abierto se diseñó de modo de incluir una serie de pasos para acercar los gobiernos a la sociedad civil. Para participar, primero un país debe cumplir con cuatro criterios mínimos de elegibilidad: transparencia presupuestaria, acceso a la información, divulgación de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios y libertades civiles.

Con estos criterios, seleccionados a partir de indicadores de terceros objetivos, se pretende establecer un nivel básico de compromiso político de los gobiernos con los principios del gobierno abierto. De ningún modo se suponía que fueran exhaustivos o que representaran un análisis global de los escenarios de política y gobierno abierto de un país.

Si la Alianza para el Gobierno Abierto tenía por objeto alentar una carrera hacia la cima entre los países, estos criterios sirvieron simplemente para marcar de manera objetiva lo que se consideraría el punto de ingreso más bajo para cualquier interesado en beneficiarse de la red de recursos y conocimientos especializados que la Alianza está creando para implementar reformas y proyectos de gobierno abierto más ambiciosos.

Establecer condiciones de ingreso más accesibles tuvo otro efecto positivo: evitó que la Alianza para el Gobierno Abierto se convirtiera desde el inicio en un club exclusivo de países de crecimiento vigoroso. En concreto, refleja uno de los valores de la asociación: las buenas ideas llegan de todos lados (y no solo del norte).

Por tanto, los países que era probable que se beneficiaran más con los recursos de la Alianza para el Gobierno Abierto no tendrían tantas dificultades para sumarse a la iniciativa, y esta podía centrarse entonces en subir la vara, en exigir más a los países una vez que se hubieran sumado y debieran elaborar planes de acción nacionales en consulta con la sociedad civil. Este era el verdadero desafío de la asociación.

Tal vez uno de los principales mitos que se hayan derrumbado sea que solo porque los criterios de elegibilidad fijan estándares mínimos, todos los países se sumarían a la Alianza para el Gobierno Abierto, y, en la mayoría de los casos, con el solo propósito de obtener la atractiva certificación de ser un gobierno abierto. Es verdad que la Alianza ha pasado de 8 países fundadores en septiembre de 2011 a 69 países participantes en abril de 2016, pero la lista de países elegibles

muestra un conjunto más amplio de posibles participantes<sup>9</sup>. Por varios motivos, se necesita más que bajos criterios de elegibilidad para que los países se incorporen.

Uno de estos probables motivos se relaciona con la principal obligación que un país contrae una vez que se suma a la Alianza para el Gobierno Abierto: la elaboración de planes de acción nacionales bienales de gobierno abierto. Esto significa el diseño, en consulta con la sociedad civil, de un nuevo plan de acción cada dos años con compromisos concretos de avance en los temas del gobierno abierto y cuya implementación será informada por un mecanismo independiente.

La participación en la Alianza para el Gobierno Abierto no se traduce en un conjunto de reformas prediseñadas que un país debe adoptar ni en una hoja de ruta para la implementación de un gobierno abierto. Cuando un país se suma a la Alianza, no recibe una lista de medidas que debe poner en práctica. Puede recibir listas de sugerencias o en eventos de la Alianza puede tomar contacto con grupos de promoción que usan la iniciativa para fomentar la adopción de ciertas reformas, pero no se le da ninguna receta respecto de cómo debe llevar adelante un gobierno abierto.

El respeto por la soberanía de un país está en la esencia de la Alianza para el Gobierno Abierto, como se consagra en el principio de que los planes de acción deben ser producto de la consulta y el diálogo de un gobierno con su sociedad. Este diálogo es el que debe determinar cuáles son los principales objetivos y áreas de acción, y las medidas a adoptar para alcanzar dichos objetivos.

Por ejemplo, dos países pueden decidir crear en el mismo año portales de datos abiertos, pero no se les pide que lo hagan del mismo modo ni que tengan el mismo tipo de portal o el mismo tipo de bases de datos. Esas decisiones deben tomarse a nivel nacional.

Y esto coincide con los motivos para crear una plataforma como la Alianza para el Gobierno Abierto. Forma parte del valor agregado de la asociación. Si un país ya está haciendo todo lo posible, diseñando políticas públicas en colaboración con la sociedad y respondiendo a las demandas del pueblo, no necesitará de la Alianza. O al menos no en su formato actual. Podría ser simplemente un foro para el intercambio de experiencias, que no presiona a los gobiernos para que hagan más y vayan más allá de sus prácticas actuales.

---

<sup>9</sup> Los países participantes pronto serán 70 cuando Tailandia, el último país que ha expresado interés en participar, comience a trabajar en su primer plan de acción nacional.

Además, los países deben tener presente que se espera que cumplan con lo que decidan incluir en sus planes y que esto será evaluado por los expertos internacionales en el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM) de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Esta flexibilidad en el modelo de la Alianza la convierte en una importante plataforma global para todos los temas que los países quieran abordar. Más recientemente, esto implica la posibilidad de usar la Alianza para el Gobierno Abierto en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2030, aprobados por los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

Esto no se refiere solo a la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 sobre la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas, que aborda más expresamente temas que en general se asocian al gobierno abierto, como el acceso a la información, la rendición de cuentas de las instituciones, el acceso a la justicia y las políticas anticorrupción<sup>10</sup>.

La Alianza para el Gobierno Abierto es una plataforma que podría utilizarse como complemento en la puesta en práctica y la supervisión de la puesta en práctica de todos los objetivos. Las herramientas de transparencia, como los datos abiertos, pueden ser sumamente importantes para garantizar que los países implementen los objetivos y comuniquen los resultados a los ciudadanos de manera eficaz. Pueden abrir importantes canales de diálogo y colaboración para cumplir con los ambiciosos objetivos establecidos por la Agenda 2030 en diversas áreas.

Además, los compromisos ratificados por los gobiernos participantes cuando se suman a la Alianza para el Gobierno Abierto y ratifican su Declaración ahora también son aplicables a través de la Política en Materia de Defensa de los Valores y Principios de la Alianza para el Gobierno Abierto, como se articula en la Declaración de Gobierno Abierto, más conocida como la Política de Respuesta de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Hay que destacar que no todos los principios y valores incluidos en la Declaración son aplicables, ya que no todos determinan acciones concretas para los gobiernos. La Declaración es, sobre todo, un documento aspiracional. En virtud de la experiencia reunida hasta el momento respecto de la puesta en práctica de la política, los casos más

---

<sup>10</sup> Véase Naciones Unidas, "Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles" [en línea] <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>.

comunes quizás sean los que giran en torno al principio de apoyo a la participación ciudadana, en particular el relacionado a la preservación de la capacidad de la sociedad civil para operar libremente en un país<sup>11</sup>.

El último pilar de la Alianza para el Gobierno Abierto sería el pilar de asistencia técnica y compromiso entre pares. Esto se refiere a la voluntad del país participante de intervenir en actividades de intercambio entre pares para compartir su experiencia en la implementación de reformas de gobierno abierto (nuevamente, las buenas, las malas y las muy malas), y al establecimiento, por parte de la Alianza, de una red de recursos y conocimientos especializados que puedan movilizarse para asistir a los países en cualquier etapa del ciclo de un plan de acción (diseño, puesta en práctica y supervisión de la puesta en práctica).

Si aplicáramos los principios del gobierno abierto a la estructura de la Alianza para el Gobierno Abierto, podría decirse, grosso modo, que los planes de acción son el componente de participación de la Alianza, el Mecanismo de Revisión Independiente (y ahora la Política de Respuesta) representa la rendición de cuentas y las actividades de compromiso entre pares son la cara de la transparencia, cuando los países intercambian buenas prácticas y experiencias, y la cara de la tecnología, cuando se benefician de una amplia red de recursos y conocimientos especializados.

Lo que se dijo respecto de que la participación es el aglutinante que une todos los elementos del gobierno abierto sigue vigente en la estructura de la Alianza para el Gobierno Abierto. En la participación de los países en la Alianza siempre deben ponerse por delante las necesidades de los ciudadanos. La plataforma debe utilizarse para ayudar a lograr las reformas que progresivamente fortalecerán la democracia y el bienestar social, y mejorarán las instituciones públicas y la prestación de servicios.

Cuando el Brasil decidió sumarse a la Alianza para el Gobierno Abierto, lo hizo pensando que podía usarla para complementar y dar un mayor alcance a varias reformas, proyectos y programas que ya se estaban poniendo en marcha para avanzar en áreas como la rendición de cuentas, la transparencia pública y la participación ciudadana. La Alianza

---

<sup>11</sup> “Apoyar la participación ciudadana. Valoramos la participación de todas las personas, por igual y sin discriminación, en la toma de decisiones y la formulación de políticas. La participación del público, incluida la participación plena de las mujeres, hace aumentar la eficacia de los gobiernos, que se benefician de los conocimientos, las ideas y la capacidad de la gente para proporcionar supervisión. Nos comprometemos a hacer más transparentes la formulación de políticas y la toma de decisiones, mediante el establecimiento y el uso de vías para solicitar la opinión del público, y el aumento de la participación del público en la realización, el seguimiento y la evaluación de las actividades gubernamentales. Nos comprometemos a proteger la capacidad de las organizaciones sin fines de lucro y de la sociedad civil para que su funcionamiento sea coherente con nuestro compromiso con la libertad de expresión, de asociación y de opinión. Nos comprometemos a crear mecanismos que permitan una mayor colaboración entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil y las empresas” (OGP, 2011).

podía aprovecharse para conectar varias acciones que se estaban llevando adelante en distintas áreas del gobierno y para acercar a estas iniciativas otros actores ajenos al gobierno, con conocimientos sin explotar.

Como en muchos países de América Latina, muchas de estas reformas constituían el núcleo de medidas anticorrupción que se estaban adoptando para implementar convenciones anticorrupción. En la región, la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996 fue el primer instrumento en abordar tanto medidas preventivas como punitivas contra la corrupción. Más adelante, esta se reforzó y expandió con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003, un documento globalmente vinculante, mucho más enfocado a la prevención de la corrupción.

En el área de prevención de la corrupción, uno se encuentra con que casi todos (si no todos) los temas también se relacionan con el gobierno abierto. Si bien no debe afirmarse que el gobierno abierto es tan solo una forma de luchar contra la corrupción, y aunque ambos temas son independientes, tienen una conexión innegable. Cuando se utilizan juntos, el potencial para lograr una transformación y un impacto más profundo es enorme.

Esta conexión fue uno de los principales motivos por los que el Brasil se unió a la Alianza para el Gobierno Abierto desde el comienzo y por lo que mantuvo su coordinación nacional bajo la Contraloría General de la Unión, que también es considerada por la comunidad internacional y las Naciones Unidas como el organismo anticorrupción del Brasil.

Por ejemplo, el proyecto de ley para la ley de acceso a la información del Brasil nació de la necesidad de abordar una recomendación que el país recibió en la primera ronda de evaluaciones del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) en 2006<sup>12</sup>.

Al tiempo que reconocía que el país contaba con leyes que garantizaban el acceso de los ciudadanos a la información pública, el Mecanismo en ese momento recomendó que el Brasil debía considerar la conveniencia de integrar y sistematizar en un único texto normativo las disposiciones que garantizan el acceso a información del gobierno.

En virtud de esta recomendación, el tema llegó al Consejo de Transparencia Pública y Combate de la Corrupción, un organismo asesor de la Contraloría General de la Unión, que comprende diez organismos gubernamentales y diez entidades sin fines de lucro, incluidas organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, colegios de abogados

<sup>12</sup> Véase más información en MESICIC (2006, págs. 37 y 52).

y asociaciones comerciales y religiosas<sup>13</sup>. El Consejo entonces decidió redactar un proyecto de acceso a la información para que el Gobierno presentara al Congreso para su aprobación.

Es interesante destacar que, si bien el proyecto fue redactado y enviado al Congreso para abordar una evaluación anticorrupción, se aprobó en noviembre de 2011 debido a la participación y el liderazgo del país en la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto.

## G. Conclusiones

Actualmente, el Brasil se encuentra en proceso de elaboración de su tercer plan de acción nacional para la Alianza para el Gobierno Abierto. Las iniciativas destinadas a mejorar el proceso de consultas con la sociedad civil continúan avanzando, aprovechando las lecciones aprendidas en los dos planes de acción anteriores y los aportes de la sociedad civil y del Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Con el gobierno abierto se lograron grandes resultados en el país, pero será sumamente interesante ver qué más se puede lograr. También será interesante ver cómo el gobierno federal podrá predicar con el ejemplo, actuar como catalizador e inspirar a otros municipios, estados y gobiernos subnacionales para que se integren al movimiento de gobierno abierto. Muchos coincidirán en que en las ciudades es donde realmente transcurre la vida. Por lo tanto, esperemos que el proceso nacional continúe incentivando a los gobiernos locales para promover un mayor diálogo con la ciudadanía.

---

<sup>13</sup> En portugués: *Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção*. Véase “Conselho da Transparência” [en línea] <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia>.

## Bibliografía

- Brasil, Casa Civil (2009), "Lei Complementar n° 131, de 27 de maio de 2009" [en línea] [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm).
- Brasil, Cámara de Diputados (1988), "Constitución Política de 1988", Political Database of the Americas, Universidad de Georgetown [en línea] <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html#mozTocId174738>.
- Giraldi, R. (2008), "Matilde entrega o cargo e admite uso irregular do cartão corporativo", Folha de São Paulo, 1 de febrero [en línea] <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2008/02/368945-matilde-entrega-o-cargo-e-admite-uso-irregular-do-cartao-corporativo.shtml>.
- James, L. (2013), "Defining open data", Open Knowledge International [en línea] <http://blog.okfn.org/2013/10/03/defining-open-data>.
- Longo, J. (2013) "Open Government. What's in a name?", The GobLab, agosto [en línea] <http://thegovlab.org/open-government-whats-in-a-name/>.
- MESISIC (Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción) (2006), "Informe final sobre la implementación en la República Federativa de Brasil de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en el marco de la primera ronda", documento presentado en la Novena Reunión del Comité de Expertos, Washington, D.C., 27 de marzo a 1 de abril [en línea] [http://www.oas.org/juridico/spanish/mec\\_inf\\_bra.doc](http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_inf_bra.doc).
- OGP (Alianza para el Gobierno Abierto) (2011), "Declaración de Gobierno Abierto" [en línea] <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto>.
- Tauberer, J. (s/f), "The annotated 8 principles of open government data" [en línea] <http://opengovdata.org/>.