

## LECCIONES APRENDIDAS DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL: LO BUENO Y LO MALO

Ester KAUFMAN\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los dos niveles de gestión del GA*. III. *Diversos procesos de maduración en el nivel internacional y en los nacionales*. IV. *“Teoría del cambio”, base de la nueva estrategia*. V. *Planes integrados vs. fragmentación*. VI. *Conclusiones sobre lo bueno y lo malo*. VII. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene un título difícil de abordar ya que nos lleva a tener que optar entre lo estático y lo dinámico. Por un lado, y es lo más sencillo, podemos describir lo bueno o lo malo de lo que acontece en gobierno abierto (GA), simplificando nuestra valoración conforme a los rasgos más destacados de las experiencias analizadas y descartando rasgos aún débiles que podrían dar origen a cambios. En tal caso, lo positivo sería tratado siempre como positivo a lo largo del texto y lo negativo quedaría descalificado en forma permanente. Por el contrario, podemos avanzar sobre las experiencias conside-

\* Abogada y Magister en Ciencias Sociales. Investigadora en el área de gobierno abierto del CIS-IDES-CONICET en Argentina. Tutora del Curso OEA: *Estrategias para el Gobierno Abierto en las Américas*; coordinadora académica de los cursos Iberoamericanos “Ambientes Web y Gestión del Conocimiento” (INAP-CLAD-EIAPP); ex directora de la Red Virtual de Gobierno Abierto para las Américas y ex coordinadora de la Red *Open Government-Sharing Canada’s Experience in Dialogue with the Americas*. Coautora de *Teoría y práctica del gobierno abierto. Lecciones de la experiencia internacional* (2014) OEA-Red GEAL-IDRC y autora de *Aportes para el gobierno abierto y la entrega de servicios. Experiencias canadienses* (2012), [http://www.esterkaufman.com.ar/?page\\_id=358](http://www.esterkaufman.com.ar/?page_id=358).

rando su increíble dinamismo multiactoral y de sentidos, donde lo que hemos valorado como bueno es dinámico y puede, conforme a indicio aún no dominante de esas experiencias u otras, transformarse en malo y viceversa. De este modo podemos imaginar distintos resultados, como sucede con un caleidoscopio cuando sus piezas son movidas. Este último enfoque, el elegido, es el más atinado pero el más arduo de concretar en pocas páginas.

Aclarada esta cuestión, pasamos a definir el universo recordado como “experiencia internacional”. Tomaremos como línea de base los planes de acción presentados por países del continente ante la *Open Government Partnership* (OGP o AGA por sus siglas en español). Se trata, en todos los casos, de planes nacionales originados en los poderes ejecutivos, en las áreas a cargo de la coordinación del ciclo de los planes de acción (PA).<sup>1</sup> Quedan fuera las iniciativas llevadas a cabo por países no miembros, o por los estados subnacionales, lo que incluye a los locales.<sup>2</sup> Tampoco están incluidas, salvo algunas excepciones, las iniciativas de otros poderes reconocidas como de “Parlamento Abierto” o “Poder Judicial Abierto”. Queda en la intención de la AGA ir incorporando estas experiencias.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Dichos planes fueron analizados en Kaufman (2014). Se investigaron los planes de 26 países; 14 de los cuales pertenecen a miembros americanos: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>2</sup> Según el Explorer OGP (2015), base de datos del IRM, se ha verificado la escasa inclusión de esta temática en los planes de acción. Sólo Canadá y USA han hecho alguna propuesta en América. A medida que el ciclo de los planes avanza, este nivel empieza a cobrar envergadura. Tal es el caso de México donde el INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales) está impulsando el gobierno abierto local, conjuntamente con los órganos garantes de la transparencia. Esta tarea está registrando resistencia de los gobiernos estatales a incluir a la sociedad civil. Se trata de un proceso totalmente incipiente. Véase Fundar (2015).

<sup>3</sup> En AGA (2014a) se menciona que su *Steering Committee* (OGP SC) explorará en 2015 varias posibilidades para apoyar a nuevos actores e innovaciones, a saber: 1) invitando a comprometerse con la AGA, como prueba piloto, al nivel subnacional (estado, provincia o municipio); 2) alentando al involucramiento

Descartados estos ámbitos, a continuación nos concentraremos en la gestión internacional del GA desarrollada por la AGA, y también en las coordinaciones nacionales del ciclo de los planes de acción, desde una perspectiva dinámica de maduración y crecimiento en complejidad.

## II. LOS DOS NIVELES DE GESTIÓN DEL GA

La AGA se ve a sí misma como una plataforma donde diversos actores del gobierno, de la sociedad y del sector privado interactúan, asumen compromisos, gestionan conocimiento, generan aprendizajes horizontales, casos exitosos, etcétera. Todas estas interacciones son positivas pero de escaso impacto en la mayoría de las instituciones públicas y en buena parte de la sociedad civil. Para potenciar los efectos de las interacciones, más allá de la apropiación azarosa del enfoque de GA (lo que en sí mismo tiene un inmenso valor) deberíamos profundizar sobre cuál es la situación actual y diferenciarla de la que sería deseable, para no quedar atrapados en referencias generalizadas tales como “gobierno”, “sector privado” o “sociedad civil”.

Sin embargo, hay que ser conscientes de dónde partimos. Muchas de las responsabilidades de coordinación de los primeros planes estuvieron asentadas en las áreas responsables del gobierno electrónico, áreas proclives a sobredimensionar el rol de la tecnología y a sostener una mirada burocéntrica. Aún este fenómeno se sigue registrando pero con cambios favorables.

---

al Poder Legislativo, al Poder Judicial y otros cuerpos constitucionales para el desarrollo o supervisión de compromisos AGA; 3) identificando una aproximación estratégica para el involucramiento activo de líderes del sector privado (traducción propia). Sin embargo, la mención en los planes de acción de los otros poderes o niveles jurisdiccionales es menor. Del banco de datos del *Explorer IRM AGA* (2015) surge que, para el Poder Legislativo, México propuso 8 compromisos y cumplió 5; Chile cumplió su único compromiso; Colombia, sus 2 compromisos; USA, 2 de sus 3 compromisos, y Perú ninguno de sus 2 compromisos. Las iniciativas sobre el Poder Judicial son aún más escasas. Colombia es el único país de América que propuso un compromiso que no cumplió.

Estas primeras coordinaciones, para cubrir los requerimientos de la AGA, convocaron a organizaciones de la sociedad civil (OSC) ligadas a algunos temas transversales (o de valores) como transparencia, acceso a la información, lucha contra la corrupción o similares. El tipo de OSC convocadas suelen disponer de miembros competentes, de buena inserción nacional e internacional, así como de acceso a fondos. De otro modo les resultaría imposible tener una participación constante en ambos niveles de gestión. Se han podido insertar sin dificultades en las dinámicas de la AGA, participar del aprendizaje entre pares (webinarios) o estar insertas en los intercambios en blogs.<sup>4</sup> Nótese que muchas de las disertaciones son en inglés, idioma predominante de AGA para intervenir, comunicar ideas, procurar fondos, conocer los lanzamientos de directivas y recomendaciones, así como para actuar en los eventos internacionales, lo que supone competencias personales e institucionales importantes, no características de la “sociedad civil” en general.

En la mayoría de las situaciones, estas OSC conocieron el borrador de los primeros planes y participaron en respuesta a invitaciones específicas. Les quedaba coincidir o disentir con lo ya propuesto y sugerir leves modificaciones sin garantía de resultado. Ninguna de estas OSC era capaz de avanzar más allá de la propuesta de alguna política, y menos de co Gestionar la implementación o compartir acciones de monitoreo y de evaluación.

Esta situación fue cambiando con el tiempo con la puesta en caja de cada ciclo dentro del modelo AGA de GA, el que se desplegará en el correr de estas páginas. De este modo, la AGA comenzó a consolidar un mayor ordenamiento temático, una participación más rica en nombre de la “sociedad civil”, y un fortalecimiento creciente del área responsable de la coordinación del ciclo. Con el tiempo también inauguró una nueva política de defensa de sus principios y valores.

---

<sup>4</sup> Me refiero a los webinarios organizados por OGP con apoyo del Banco Mundial, o creación de blogs en la plataforma OGP, como la “OGP Civil Society Hub”, <http://www.ogp.org>.

### III. DIVERSOS PROCESOS DE MADURACIÓN EN EL NIVEL INTERNACIONAL Y EN LOS NACIONALES

#### 1. *Proceso de maduración y ajuste temático*

La AGA ha privilegiado un ordenamiento temático que refiere especialmente a cinco desafíos y a cuatro principios o valores,<sup>5</sup> fomentando las atracciones y exclusiones entre las materias. Para ello existen complicados procesos y mecanismos que se irán describiendo. Los desafíos AGA son:

1. *Mejora de servicios públicos*: incluye una amplia gama de servicios públicos. Se busca promover la mejora e innovación de los mismos por parte del gobierno o del sector privado.
2. *Aumento de la integridad pública*: contempla esfuerzos hacia la ética pública, prevención y ataque a la corrupción, acceso a la información, reformas financieras, así como de afianzamiento de libertades de la sociedad civil y de los medios de comunicación.
3. *Manejo de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia*: comprende el uso adecuado en la asignación de recursos presupuestarios, financiamiento tanto interno como externo y aprovechamiento y conservación de recursos naturales.
4. *Construcción de comunidades más seguras*: abarca temas de seguridad pública, respuesta y atención ante desastres naturales, riesgos ambientales y protección civil.
5. *Aumento de la responsabilidad corporativa y rendición de cuentas institucional y del sector privado*: promueve la responsabilidad empresarial en temas tales como medio ambiente, protección del consumidor, participación de la comunidad y lucha anticorrupción.

---

<sup>5</sup> Para describir estos desafíos se ha utilizado el texto de Ramírez-Alujas (2013: 10) y el sitio web mexicano sobre la Alianza para el Gobierno Abierto: <http://www.aga.org.mx/SitePages/QueEsAGA.aspx>.

Según la AGA los compromisos formulados en los planes de acción deben estar referidos, al menos, a alguno de los cinco desafíos descritos. A su vez, dichos compromisos deben vincularse al menos con uno de los cuatro valores o principios siguientes:

1. Acceso a la información: incluye información institucional y también toda otra que resulte útil a la ciudadanía. Comprende la publicación proactiva y la reactiva. Supone la utilización de software para abaratar el acceso y puede incluir o no datos abiertos.
2. Participación ciudadana: está referida al ciclo de las políticas públicas, mecanismos de fortalecimiento de la democracia y libertad de reunión o asociación, prensa o expresión.
3. Rendición de cuentas: comprende lo normativo y también lo procedimental. Los destinatarios pueden ser actores institucionales pero también la ciudadanía.
4. Tecnología e innovación para la apertura: apunta a facilitar el intercambio y comprensión de la información, la colaboración, la participación, así como la reducción de costos.

Estos desafíos y valores AGA no fueron tenidos en cuenta en los primeros planes. Así, cada gobierno se exployó abiertamente sobre sus propias iniciativas y se comprometió con temas muchas veces relacionados con gobierno electrónico, mientras que otros respondían a políticas internas o a su propio enfoque de GA. Sobre esa base se construyó una categorización, reproducida en este libro en el texto de Oscar Oszlak<sup>6</sup> y que sirvió de base para la investigación de Kaufman (2014: 59-206).

Luego, estos desafíos y valores se fueron consolidando y algunos temas quedaron afuera, como la articulación y el principio de colaboración. Ambos fueron incluidos entre las variables utiliza-

---

<sup>6</sup> Véase el cuadro II. Clasificación Temática de Planes de Acción presentados a la AGA.

das en Kaufman (2014: 107-8) para dimensionar la complejidad de las medidas en el grado de mejoramiento de las capacidades institucionales,<sup>7</sup> y son esenciales para avanzar hacia un estado integrado, especialmente, en referencia a la interfaz con la ciudadanía, los esquemas coordinados como las ventanillas únicas, o la gestión transversal de la información o de la participación.

Ello va más allá de los desafíos de mejora en la integridad o en el manejo de recursos. El aumento de capacidades, además de lo que es propiamente la formación y sensibilización para el cambio cultural, supone gestiones sistémicas, con áreas y responsabilidades concretas y transversales, que recorren y articulan todo el aparato gubernamental, lo que supone mecanismos de colaboración horizontal, con o sin participación ciudadana.

Esta ausencia, excepto en algunos países de mayor desarrollo en el tema, muestra que el estado no es problematizado como un sujeto que debe estar en condiciones para llevar adelante políticas de GA en forma coordinada como, por ejemplo, las de producción de datos abiertos conforme a demandas detectadas. Lamentablemente, y eso representa una debilidad, este tipo de

---

<sup>7</sup> A continuación se definirán dos de las variables aplicadas en Kaufman (2014: 107-8): articulación y colaboración. *Articulación*: es una variable más estable y formal, y se refiere a la conexión entre instituciones o áreas en tanto están involucradas en políticas comunes o agrupadas en nuevas normativas. Por las nuevas características que incorpora el GA: “estado en red”, nuevas arquitecturas institucionales, espacios de diálogo multiactoral, entre otras; cada propuesta fue mirada desde la existencia o no de articulaciones transversales, diagonales o verticales. La *articulación transversal* existe cuando las medidas comprometen horizontalmente a diversas áreas o ministerios; *articulación diagonal*, cuando está combinada la articulación interinstitucional con una participación ciudadana estable, donde pueden encontrarse mecánicas de “colaboración”, y la *articulación vertical*, cuando existe interconexión de organismos de distintos niveles en una misma área o sector, con o sin participación ciudadana en términos estables. *Colaboración*: en estos casos estamos frente a involucramientos voluntarios, tanto de ciudadanos como de funcionarios. Pueden ser parte de medidas con articulación o no. En el primer caso, tanto la “articulación diagonal” como la “articulación vertical” contienen espacios de colaboración. Pueden también ser casos sin articulación formal, como cuando funciona internamente bajo la forma de redes o comunidades de práctica.

temas de real impacto para los Estados no forma parte de los desafíos ni de los valores reivindicados por la AGA.

Otro asunto imposible de incluir en los desafíos y principios/valores seleccionados por la AGA es el de las brechas en relación con la inclusión social. En la investigación mencionada se detectaron planes que incluyen programas para restringir la brecha digital y aumentar la conectividad; para la inclusión social de poblaciones vulnerables o discriminadas, o para el desarrollo de procedimientos a fin de que los informes oficiales sean fáciles de entender. A través de ellos podemos identificar distintas brechas calificadas como relevantes en esas primeras etapas. Tal es el caso de la brecha de comprensión del lenguaje institucional, problematizada en el plan de Colombia (compromiso de “Lenguaje Claro”) o en Europa, en los planes de acción de Finlandia y Noruega, donde el lenguaje claro se reconoce como un derecho ciudadano; también las brechas propiamente digitales, aludidas por Argentina, Guatemala, Panamá, Perú y Uruguay en sus planes iniciales, y las brechas sociales de sectores indígenas, incorporadas por Chile y Perú. De este modo, algunos países han destacado en sus PA compromisos que son caros a sus propias políticas. Con base en estas y otras peculiaridades, detectadas en la investigación realizada sobre los primeros planes, hemos podido construir modelos de GA diferentes y que responden a las propias idiosincrasias y problemáticas regionales o nacionales relevadas (Kaufman, 2014: 160-165). Mantener estos desafíos, problemáticas y valores, e incluirlos como relevantes en nuestros PA es una deuda que la región tiene para con sus propios países, frente al enfoque globalizado de GA de la AGA que va permeando los planes tal como describimos en este capítulo.

Volviendo al modo en que se fueron instalando los desafíos y principios, si bien los países tienen libertad para incluir compromisos, la solución más fácil es ir respondiendo al marco AGA, desde el que cual podrán ser más fácilmente evaluados y evaluarse a sí mismos. De todos modos, la propia AGA está reconociendo que dicho marco no puede englobar muchos compromisos



y que está avanzando hacia su ampliación. Detectamos algún grado de libertad en los informes IRM, como en el de Argentina (IRM, 2015) que, luego de la consulta con la sociedad civil, concluye que los desafíos para ese país serían: “Transparencia y acceso a la información”, “Balance de poderes del gobierno”, y “Combate a la corrupción”.<sup>8</sup>

Con el mejoramiento del marco, es bueno que este ordenamiento pueda facilitar los procesos de cada ciclo. Lo que queda para cada país es hacer valer sus temas y esa es una decisión que va más allá de la AGA. La debilidad reside en que a veces los países quedan atrapados en la formulación más cómoda, ciñéndose estrictamente al plan de la AGA. Un ejemplo de lo dicho anteriormente son los formatos para la redacción del PA<sup>9</sup> y para las evaluaciones, donde los desafíos y principios constituyen algunos de sus ejes organizadores.

La primera evaluación consiste en una autoevaluación que cada gobierno debe elaborar en conjunto con la sociedad civil. Dado que se realiza anualmente, cada Plan de Acción supone dos reportes de autoevaluación. El primero se relaciona con el desarrollo del PA y a sus primeras implementaciones, mientras el segundo refiere al cumplimiento final de los compromisos asumidos. Los reportes deben especificar detalladamente las características de la participación (modalidades, foros, frecuencias, organizaciones participantes), los resultados de las consultas, y también el cumplimiento de los compromisos conforme al modelo AGA. A su vez deben informar si se han cumplido o no las recomendaciones consignadas en la evaluación independiente del *Independent Reporting Mechanism* (IRM), en caso de existir alguna. Ello dependerá del avance en el ciclo en que cada país se encuentra.

---

<sup>8</sup> Estas entrevistas fueron realizadas a funcionarios del IRM y al evaluador independiente IRM para Argentina en ocasión que se presentó el último informe (IRM, 2015) en Buenos Aires, el 15 de junio de 2015. El evaluador defendió la vinculación de los desafíos nacionales identificados con los que son marco en la OGP.

<sup>9</sup> Véase Action Plan Template: [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP\\_actionplan\\_guide%20FINAL\\_0.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_actionplan_guide%20FINAL_0.pdf).

En cuanto a la evaluación independiente IRM, la misma sigue una serie de pautas también ligadas a los desafíos y valores y a la participación multiactoral. A su vez mide el tipo de impacto que potencialmente podrían generar los compromisos conforme a una escala: ningún impacto, escaso impacto, moderado o transformador. Después deben verificar el grado de implementación de los compromisos. De este modo se va generando una organización conceptual (según el modelo AGA), con algunos ajustes que se empiezan a seguir, por arrastre, en los futuros planes y evaluaciones.

## *2. Proceso de maduración y la complejidad creciente de los organismos de coordinación del ciclo*

Tal como venimos diciendo, los primeros planes fueron concebidos por lo común en silos burocráticos, especialmente cuando la coordinación quedó en el área de gestión tecnológica, que no es una gran gestora de políticas. Así muchos planes fueron, primordialmente listados de medidas tecnológicas propias del área, más las de áreas amigas, con el aditamento de programas convertidos en bandera por algunos políticos o por algunas áreas centrales.

En estos primeros desarrollos existió una gran confusión entre lo que es gobierno abierto y gobierno electrónico, en beneficio de éste último. Esto significó que los compromisos referidos a la participación ciudadana fueran más formales que reales, con clara ausencia de propuestas de creación de espacios estables para su desarrollo.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Si se observa el universo investigado en Kaufman (2014:124) el 24.20% de las medidas contenidas en los planes de los 26 países analizados refiere a formas de participación no estables. Pueden consistir en plataformas con herramientas Web 2.0 o espacios para volcar quejas o sugerencias, todos ellos no utilizados o subutilizados. Respecto a la variable “colaboración”, que supone la participación estable en función de coproducción o cocreación, el porcentaje de medidas en dicho sentido es realmente casi inexistente: sólo un 1.70%.

En la actualidad, si bien el sector tecnológico sigue estando presente por propio derecho, en muchos casos la coordinación del ciclo comenzó a situarse en áreas centrales de la Presidencia, en espacios de confluencia de varios ministerios, en la intersección de los mismos en áreas tipo Jefatura de Gabinete, en órganos multisectoriales de transparencia, entre otras variantes. Este cambio es relevante y bueno, sobre todo si está institucionalizado.

Por otra parte, la AGA está incentivando que exista una representación estatal lo más completa posible. Ello significa sumar a la coordinación del ciclo a otros actores institucionales del ejecutivo nacional, además de los otros poderes y niveles del Estado.

Al respecto, deberíamos evitar la simplificación de aplicar sin reservas lógicas los compromisos propios de las funciones de los poderes ejecutivos cuando se trata del ámbito legislativo o el judicial. Igual sucede cuando pretendemos incorporarlos a niveles subnacionales. Si bien hay temas transversales comunes como los de transparencia, acceso a la información o rendición de cuentas; otros son específicos y deben ser tratados y gestionados en su especificidad. En el caso del Poder Legislativo los compromisos deberían también referirse a la incorporación ciudadana de actividades legislativas, así como en el caso del Poder Judicial, los mismos deberían relacionarse con la participación ciudadanía en la administración de justicia y la comprensión de sus derechos referidos a la función judicial. En cuanto a los niveles subnacionales, los temas a incluir estarán determinados por las funciones sobre las que se formulan los compromisos, que son diferentes a las del ámbito federal. También, en estos casos, hay que hacer la distinción entre funciones ejecutivas, legislativas y judiciales.

Tratamos hasta ahora el tema de fondo sobre la presencia de otros poderes y niveles del Estado en los planes de acción. En cuanto a las formas, sería malo si los mismos debieran enorsearse en el PA del Poder Ejecutivo de una manera confusa, reforzando la presencia presidencialista o haciendo asumir a algunas de sus áreas compromisos que no están en condiciones de cumplir, como más adelante se verá con los proyectos de leyes com-

prometidos por algún ministerio o área central. Lo más atinado sería articular formas de coordinación donde puedan visualizarse claramente los compromisos asumidos por cada uno de estos poderes y niveles.

### 3. *Proceso de crecimiento de los grupos de la sociedad civil*

La AGA es supervisada por un *Steering Committee* (Comité Directivo, AGA SC) compuesto por representantes de gobiernos y sociedad civil. Desde el punto más alto de la coordinación (AGA) hasta el nivel nacional, la sociedad civil debe estar representada y participando. Además, dentro de la AGA existe un subcomité de Coordinación de Sociedad Civil (*Civil Society Coordination: OGP CSC*) que trabaja para ampliar, fortalecer y fomentar la participación de la sociedad civil en torno a la AGA, particularmente a nivel nacional. La función del AGA CSC es apoyar a actores nacionales para que obtengan los mayores beneficios —lo que incluye su intervención en el diseño, implementación y monitoreo de planes de acción de AGA— y para que logren sus objetivos de incidencia.<sup>11</sup> Puede mencionarse también al Mecanismo de Revisión Independiente (IRM) que va controlando el cumplimiento de estas pautas.

La AGA CSC está desempeñando un rol primordial para fortalecer la presencia de representantes de la “sociedad civil”, a través de sus guías y presencia efectiva en encuentros, comunicaciones, divulgación de mejores prácticas, etcétera. Una herramienta piloto elaborada en AGA, y que es muy útil, es la *Nation Action Plan Review Tool-Pilot* (2014).<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Extraído de <http://www.opengovpartnership.org/es/c%C3%B3mo-funciona-ogp/di%C3%A1logo-con-sociedad-civil>

<sup>12</sup> Véase <http://www.ogphub.org/napreview-pilot/> y [http://www.ogphub.org/wp-content/uploads/2014/03/NAPReview-pilot\\_v4.1a.pdf](http://www.ogphub.org/wp-content/uploads/2014/03/NAPReview-pilot_v4.1a.pdf). Se trata de una herramienta de revisión, en su fase piloto, donde se sugiere la siguiente estructura: una organización civil líder (seleccionada y aprobada por las OSC involucradas) conduce la revisión preliminar del Plan. Luego, esta revisión es compartida con

Uno de los aciertos fue inducir la ampliación de la convocatoria hacia OSC sectoriales. Así comienzan a ser más frecuentes nuevas temáticas que batallan por distinguirse hasta finalizar en algún compromiso. Tales son los casos de los grupos temáticos de salud, medio ambiente, juventud, educación, cultura o trabajo, entre otros, que buscan introducir sus objetivos en el segundo o el tercer PA. Estos grupos temáticos nacionales están respondiendo a criterios y procedimientos que suelen encontrarse en acuerdos metodológicos entre los actores intervinientes para gestionar el ciclo, además del marco sugerido por la propia AGA. Dichos acuerdos organizan la forma de proceder desde la identificación de un compromiso, el encuentro con las contrapartes institucionales, el pacto sobre los términos de responsabilidad, plazos, indicadores, etcétera.<sup>13</sup> Los compromisos también son propuestos por alguna autoridad. Sea cual fuere la fuente de la propuesta, la misma deberá terminar respondiendo a un proceso de cocreación, ya que esa calidad va a estar evaluada permanentemente, comprometiendo cada vez más a estos grupos en actividades de monitoreo y evaluación.

Según la información agregada por la AGA en su nueva estrategia para el periodo 2015-2018, en toda la primera ronda de los 43 reportes de evaluación IRM, se encontró que el 73% de los gobiernos han tenido consultas presenciales con los *stakeholders* de

---

las OSC para que realicen comentarios. Hecho esto se comparte con el gobierno. Una versión final de la revisión es publicada con los comentarios de otras OSC. Concluye con un extenso *check-list* para verificar cómo se ha cumplido con los distintos niveles de participación ciudadana en el ciclo.

<sup>13</sup> En el caso de la Argentina, hasta el reemplazo de las autoridades a cargo de la coordinación debido al cambio del jefe de gabinete, la organización de las mesas temáticas era la siguiente: transparencia y acceso a la información, justicia, seguridad, energía y medio ambiente, inclusión, políticas sociales y discapacidad, innovación y tecnologías, infraestructura y obras públicas y, finalmente, salud y educación. Según la fuente <https://ogpargentina.wordpress.com/2014/12/18/ultima-reunion-quincenal-del-2014/> cada una de estas mesas debía contar con representantes de la sociedad civil y también con funcionarios con capacidad de decisión. De este modo se pensaba elaborar el segundo PA. Además, se planeaba darle una amplia difusión.

la sociedad civil en el diseño de su PA y que el 42% establecían un foro regular para continuar el diálogo. Por otra parte, un número creciente de países miembros han establecido un cuerpo multisectorial para supervisar el ciclo, por ejemplo, Costa Rica, Filipinas, México, Perú, US y UK, entre otros. Además del crecimiento de respaldos provenientes de las más altas autoridades, los eventos AGA incluyen un número cada vez más importante de líderes y funcionarios de alto nivel. También cabe destacar la facilitación del aprendizaje entre pares, que se ha implementado a través de intercambios bilaterales, grupos de trabajo, webinarios y redes sociales de participación multiactoral (AGA, 2014a:15). A la fecha del documento citado, la AGA, junto con el Banco Mundial, han realizado 28 webinarios con 2,200 participantes.<sup>14</sup> El *Civil Society Engagement Team* mantiene un activo *mailing list* con más de 1,500 actores de la sociedad civil (AGA, 2014a: 16).

Estos avances son muy positivos y, es posible que este aprendizaje transversal entre los diversos actores con este tipo de estructuras permita ir pensando en arquitecturas complejas de articulación.

#### 4. *Proceso de maduración de la AGA. Nueva Estrategia 2015-2018 y Política de Defensa de Valores y Principios*

En esta sección analizaremos los textos que documentan la Nueva Estrategia 2015-2018 (AGA, 2014a) y su Política de Defensa de Valores y Principios (AGA, 2014b). Los mismos son consecuencia de los cambios registrados en la puntuación de la elegibilidad del país y también de las conclusiones del informe del IRM relacionado.<sup>15</sup> En resumidas cuentas, allí se sostiene que el crecimiento y reconocimiento internacional de la AGA, como

---

<sup>14</sup> Los webinarios van publicándose en [http://www.opengovpartnership.org/topics?f\[0\]=type%3Awebinar](http://www.opengovpartnership.org/topics?f[0]=type%3Awebinar).

<sup>15</sup> Cabe recordar que la elegibilidad se relaciona con el grado de transparencia presupuestaria, acceso a la información gubernamental, divulgación de activos e involucramiento ciudadano.

una vía voluntaria para el involucramiento e intercambio de ideas entre los gobiernos y la sociedad civil, pone en situación a la AGA de desarrollar una política relacionada con la defensa de los valores y principios, tal como se expresa en la Declaración de Principios y en los Artículos de Gobernanza (AGA, 2015). Estos últimos establecen que el subcomité *Criteria and Standards* (AGA C/S) puede realizar una recomendación al OGP *Steering Committee* (OGP SC) sobre cuándo es necesario reconsiderar la participación de un país en la AGA, lo que sucedería cuando los países miembros estén tomando acciones que socavan los valores y principios de ésta.

La Declaración de Principios firmada voluntariamente por los países miembros contiene el compromiso de “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” (AGA, 2011). Además, la “teoría del cambio” sobre la que se basa esta política resalta la importancia de contar con una sociedad civil comprometida con el espacio de participación y la incidencia en el PA. Dicha teoría será tratada en el próximo título.

Frente a una evidente disminución de los espacios de participación para las OSC en varios países participantes, se ha decidido desarrollar las siguientes acciones: *a)* asistir al país en cuestión para superar las dificultades y restablecer el ambiente de colaboración gobierno-sociedad civil, y *b)* salvaguardar la Declaración de Principios de la AGA y mitigar los riesgos sobre su reputación.

Para activar este mecanismo, se han destacado tres vías para llamar la atención sobre un país: 1) un miembro del AGA SC comunica el problema presentado al subcomité OGP C/S; 2) uno de los socios multilaterales oficiales AGA o grupos de trabajo copresentadores manifiesta sus inquietudes a la OGP SC o a la OGP SU; 3) la OGP SC o la OGP SU recibe una carta de preocupación de una OSC sin fines de lucro, o una organización de medios de comunicación participante, a nivel nacional o internacional.

Hecho lo anterior, es responsabilidad del AGA subcomité C/S, y del *Support Unit* (OGP SU) (del que depende el subcomité mencionado) en primer término: 1) verificar la información recibida, cruzándola con otras referencias; 2) valorar la relevancia del problema conforme a la Declaración de Principios y Artículos de Gobernanza; 3) cotejar la información con los hallazgos del reporte IRM; 4) evaluar si una intervención de la AGA podría tener el impacto deseado en el país en cuestión o la acción es necesaria para proteger la credibilidad de la AGA.

La OGP SU puede escribir una nota al contacto de la AGA en el país. Si la respuesta es que el asunto está siendo gestionado internamente, todo termina allí. De otro modo, el tema avanza hacia las etapas descritas a continuación.<sup>16</sup>

*Etapas 1:* si encuentran válida la inquietud planteada, las acciones a seguir en esta etapa son: 1) participar en una negociación de alcance diplomático, con inclusión del nivel político, funcional y de los socios multilaterales; 2) escribir una carta oficial al punto de contacto AGA en el país; 3) ofrecer una asistencia técnica al gobierno para trabajar el problema; 4) contactar a socios multilaterales activos del país para que ayuden a abordar las cuestiones planteadas, y 5) invitar a su punto de contacto local para trabajar con el subcomité OGP C/S en relación con un plan de trabajo y un calendario para hacer frente a la situación, si esto es aplicable.

*Etapas 2:* si la primera etapa fracasa, se recomienda lo siguiente: 1) invitar al gobierno a asistir a una reunión especial con el OGP SC para debatir la situación y las consecuencias respecto a la participación en la AGA de dicho país, y 2) recomendar la escritura de una nota dirigida al país informando que el mismo será incluido temporalmente en la lista de inactivos de la AGA, hasta que el problema se resuelva. La inactividad no suspende la obligación del país miembro con la AGA respecto al financiamiento anual.

---

<sup>16</sup> Se han omitido algunas menciones a sus órganos internos para facilitar la comprensión de esta política.



El subcomité OGP C/S ha construido una lista no taxativa sobre asuntos considerados “preocupantes”. Contempla los casos de nuevas políticas que reducen significativamente el acceso a la información; el espacio independiente de las OSC que obstruyen la recepción de fondos, o cuando convoquen sólo a OSC afines para participar en las consultas. Esta reducción se relaciona con libertades fundamentales como la de expresión, reunión pacífica y de asociación. También incluye las relativas a una reducción importante de la libertad de prensa o que amenace la propiedad de los medios o su independencia.

El primer caso de aplicación de esta política es el de Azerbaiján. En marzo de 2015 tres OSC presentaron un reclamo.<sup>17</sup> Denunciaron ataques físicos a sus integrantes, bloqueos a sus cuentas bancarias y a nuevos financiamientos. Por otra parte se sucedieron una serie de arrestos a líderes y periodistas. Algunos tuvieron que abandonar el país. Verificada la situación por parte del subcomité OGP C/S, se ingresó en la etapa 1. La AGA ofreció asistencia a dicho país para restablecer el ambiente de colaboración entre la sociedad civil y el gobierno y mitigar los riesgos de reputación para la AGA.<sup>18</sup> Este caso demuestra que la “reducción significativa” de los espacios de participación mencionada por la AGA debe revestir mucha gravedad.

#### IV. “TEORÍA DEL CAMBIO”, BASE DE LA NUEVA ESTRATEGIA<sup>19</sup>

El modelo AGA reúne tres elementos críticos: la construcción del compromiso del alto nivel político, el empoderamiento de los reformadores públicos y apoyo efectivo al involucramien-

---

<sup>17</sup> La nota de las OSC puede encontrarse en <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP%20enquiry%20request%20letter%20-%20PWYP%20CIVICUS%20ART19.pdf>

<sup>18</sup> La Declaración puede ser encontrada en <http://www.opengovpartnership.org/blog/open-government-partnership/2015/05/18/statement-government-azerbaijan%E2%80%99s-participation-ogp>

<sup>19</sup> OGP (2014a). El texto incluido es de traducción propia.

to de las OSC. Así explican lo que identifican como “círculo virtuoso”:

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

De este modo se puede avanzar simultáneamente de forma *top-down*, *mid-level* y *bottom-up*. Para ello reconocen la necesidad de proveer directivas y supervisión; también incorporar información (como los Reportes IRM) o incentivos (por ejemplo, *Open Gov Award*) (AGA, 2014a: 18).

Respecto de la sociedad civil (AGA, 2014a: 23), plantean prestar apoyo a nivel local, generar instrumentos de promoción y divulgación de esas herramientas, realizar eventos, generar asociaciones (redes y coaliciones) para que puedan defender sus objetivos en la Plataforma AGA, y ayudar con input.<sup>20</sup> Ellos mismos son conscientes de los desafíos que aún les quedan por cubrir.

---

<sup>20</sup> Como ejemplo mencionamos el e-mail de Laura Neuman (17 de mayo de 2015) del Grupo de Trabajo sobre Acceso a la Información, sobre un programa de micro donaciones para individuos, OSC y países. La aparición de fondos constituye todo un incentivo fundamentalmente para sectores de la sociedad civil. Véase [https://docs.google.com/forms/d/1Oy0bg7d8iZ9PjEXcm9r3CBiljws6N98\\_XrVUa6gnzew/viewform](https://docs.google.com/forms/d/1Oy0bg7d8iZ9PjEXcm9r3CBiljws6N98_XrVUa6gnzew/viewform).

En ese sentido, he resaltado algunas partes significativas de un cuadro puesto en el mismo documento (AGA , 2014a: 33-4).<sup>21</sup>

<i>Desafío</i>	<i>Riesgo</i>	<i>Mitigación</i>
Los líderes políticos pierden interés en AGA		Expansión de la comunicación. Robustecer el acercamiento diplomático bilateral con los altos cargos del OGP SC
Desinterés de la Sociedad Civil	No conocen o no le encuentran utilidad a la AGA para involucrarse.	Desarrollo de fuertes programas de apoyo para la sociedad civil: herramientas, apoyo en la consulta, reportes IRM
En los Planes de Acción comienzan a dominar compromisos menos ambiciosos	Es esencial para la credibilidad de la AGA que los países formulen compromisos transformadores en todos los planes. La AGA fracasa si los PA se transforman en repositorios de más de lo mismo	Proveer incentivos de reconocimiento global a los compromisos más ambiciosos: <i>OG Awards</i> . Fortalecer el intercambio entre pares. Análisis de la IRM sobre el nivel de ambición de los compromisos
La plataforma AGA funciona bien pero es limitado el impacto de cambio en la vida de las personas		Monitoreo sobre el impacto de los PA en las bases de los países participantes. La AGA trabajará con la OGP SC, fundadores, e investigadores asociados externos para generar investigaciones sobre el impacto a largo plazo de las reformas individuales sobre la vida de los ciudadanos

<sup>21</sup> Traducción propia.

La llamada “teoría del cambio” descansaría en ese círculo virtuoso de expansión y fortalecimiento de los actores mencionados. Queda claro que, para la AGA, son pocos aún los involucrados. No se trata de gobiernos con amplia representación de sus actores institucionales, ni tampoco participan aún los otros poderes públicos ni los estados subnacionales, excepto en iniciativas federales muy puntuales. Tampoco estamos asistiendo a la participación de la sociedad civil representada por una variedad considerable de OSC.

Cabe preguntar entonces ¿cómo esta teoría integra a los mecanismos de representación considerando que el contexto siempre debería ser el sistema político democrático?<sup>22</sup> Podemos agregar a ello que la nueva Política de Defensa de Principios y Valores se puede poner en marcha a consecuencia de la denuncia de algunas OSC o medios de prensa. Tal situación arroja dudas de cómo esta teoría, en el marco de la nueva política, privilegia la representatividad de estos actores por sobre otros relevantes del sistema. Está claro que las OSC intervinientes se encuentran apoyadas y en proceso de fortalecimiento. Debemos advertir que estas OSC son, en general, las que atienden temas transversales o de valores como la transparencia, el acceso a la información o la lucha contra la corrupción. Este recorte temático, y el modo en que las mismas han surgido y se sostienen, las hace poco representativas de la “sociedad civil”. Por otra parte, la relevancia dada en la teoría a gobiernos y funcionarios, como partes del círculo virtuoso, tampoco puede descansar en su representatividad. Si bien sus autoridades principales han sido elegidas por la sociedad a través del voto popular, las áreas y funcionarios intervinientes en el ciclo de los planes de acción son poco representativas de lo que es el gobierno en su conjunto.

---

<sup>22</sup> Frente a esta pregunta, he recorrido los textos de OGP para ver cómo el sistema democrático está siendo considerado. Concluyo que, si bien los principios sostenidos en la Declaración OGP se refieren a la democracia (OGP, 2011) dichas referencias no son frecuentes, por más que estén resaltando algunos de sus valores.

Hemos introducido el concepto de representación, ya que no podemos pensar seriamente a la AGA como un ámbito de democracia directa, aunque muchos adherentes intervengan a título individual. Considerada la representación como necesaria, si pretendemos propiciar el impacto del GA, debemos reflexionar cómo mejorar el desempeño de aquellos actores aún no privilegiados por la AGA aunque centrales para el sistema político. En esa línea es importante desarrollar alguna política para la apertura de los partidos políticos para vincular mejor al sistema político democrático con el GA, y lograr un mayor impacto, incorporando mecanismos que regulen actividades de apertura, participación y transparencia donde suelen carecer de ella, en lo que a la región se refiere.

Los partidos suelen ser actores conflictivos por su opacidad. Necesitan recursos económicos para sobrevivir y esa necesidad de financiamiento de la política es una motivadora inagotable de actos de corrupción. Por desgracia, tal situación está naturalizada en nuestras sociedades y lo seguirá estando en la medida que no se introduzca el “valor público” como meta sustancial del accionar estatal y variable para determinar la pertinencia del gasto.<sup>23</sup> Esas corruptelas tienen, muchas veces, como partícipes a las empresas privadas, sector que sí ha sido problematizado por la AGA en sus cinco desafíos, aun cuando ese desafío haya generado una cantidad insignificante de compromisos en escasos planes de acción. No vemos por qué los partidos no pueden ganar algún espacio al respecto.

No hay prácticamente países en la región que estén impulsando normativa sobre el registro de lobbies o la rendición de cuentas en todo el accionar de los partidos políticos, no sólo en la faz presupuestaria. Tampoco encontramos compromisos en aras de los derechos de la ciudadanía —o a los propios militantes— a acceder a la información o políticas que están gestionando los parti-

---

<sup>23</sup> Recomiendo en cuanto al concepto de “valor público” la lectura de Tesoro (2014).

dos.<sup>24</sup> En el Explorer IRAM AGA (2015), aparece El Salvador,<sup>25</sup> pero también Chile lo considera en su primer PA, donde proponía llevar adelante un proyecto de ley de reforma de los partidos políticos a fin de otorgar mayores derechos a los militantes de participación en la elaboración de programas o de pedir acceso a la información.<sup>26</sup> También contemplaba la obligación de publicar información en sus sitios web, pudiendo ser fiscalizados por ello. Paralelamente, se comprometieron a regular sobre el lobby. Así dictaron la Ley núm. 20.730 que está en pleno proceso de implementación<sup>27</sup>. En el presente, y frente a la crisis de credibilidad de los partidos de ese país, su presidenta vuelve a la carga con estos temas, aunque esta política no ha podido evitar el escándalo sobre el financiamiento de su propia elección.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Esto no significa que el país que formula dichos compromisos carezca de toda política al respecto. En el caso de México los derechos de los militantes al acceso a la información es un derecho constitucional tal como lo ha reconocido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, no ha volcado en sus planes ninguna propuesta al respecto. Una vez más tal situación demuestra que los PA contienen medidas que expresan sólo algunas de las iniciativas existentes.

<sup>25</sup> Dicho país aprobó una Ley de Partidos Políticos donde se incorporó un capítulo destinado a la transparencia el que, entre otras cuestiones, incluye al deber de *facilitar el acceso a la ciudadanía mediante medios electrónicos o escritos sobre temas como: Informe sobre los montos de financiamiento público y privado* (1o. PA).

<sup>26</sup> Según el informe IRM (2015) dicho proyecto se convirtió en un nuevo compromiso. En su resumen ejecutivo se advierte que al momento de la evaluación se encontraba en trámite. Agrega que “se requiere el compromiso de avanzar en el debate legislativo sobre el proyecto de ley de Partidos Políticos, el cual debiera incorporar algún tipo de financiamiento público de carácter permanente para los partidos. En este caso, los partidos debieran ser sujetos obligados por la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública”. El mantenimiento de este compromiso se comprueba en su segundo PA, en <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%202014-16%20CHILE%20OFICIAL.pdf>.

<sup>27</sup> Véase el texto completo en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115&idParte=&idVersion=2014-03-08>.

<sup>28</sup> <http://www.prensalibre.com/internacional/bachelet-ahora-esta-en-la-mira-en-chile-por-financiamiento-electoral>.

Por otra parte, Gloria de la Fuente en el webinar OGP-Banco Mundial (2015), señaló que la red internacional que integra (Red de Transparencia y Acceso a la Información: RTA) se ha propuesto medir el impacto del derecho al acceso de la información en el sistema político. La RTA pretende analizar cómo políticas implementadas en el mundo político, tales como el acceso a la información o la transparencia activa, apuntan a disminuir la opacidad de los partidos políticos en la gestión de sus tareas, y a mejorar la calidad de la democracia o su vínculo con la ciudadanía. Para ello pretenden identificar buenas prácticas y definir metodologías e instrumentos de medición para evaluar los procesos de transparencia en los partidos políticos y en su gestión.

Más allá de estos ejemplos puntuales, la inclusión de los partidos en las políticas de GA podría garantizar que las alternancias electorales no interrumpan o suspendan el ciclo, dándole fortaleza a los compromisos y continuidad a sus implementaciones. Así se fortalecerían las iniciativas de GA potenciando el círculo virtuoso de la teoría del cambio, algo difícil de lograr si nos restringimos exclusivamente a los actores seleccionados por ella.

Si acordamos acerca de la relevancia de integrar a los partidos políticos en las políticas de GA, queda por verse cuáles serían los actores pertinentes para defender esa línea en las áreas de gestión del GA. No sería pensable, por el momento, su integración al conjunto multiactorial que co-crea el PA, sobre todo si pensamos en la región. Sería difícil arribar a consensos, salvando algunas excepciones. Sin embargo podría pensarse en OSC como esta red mencionada (RTA) que pueden hacerse cargo de esa bandera, al igual que los propios gobiernos, como lo han hecho Chile y El Salvador. Para que tal tendencia se incremente, deberíamos sensibilizar a los actores actuantes para que insistan en esa línea. La AGA podría abrir líneas de investigación y divulgación y también incrementar el aprendizaje entre pares exponiendo buenas prácticas y metodologías, a fin de impactar temáticamente también en los niveles nacionales para así enriquecer los compromisos e integrar de una manera más completa a los

actores vinculados al sistema político y a la democracia, actores cuya representatividad es innegable. Estas cuestiones parecen estar tan fuera de nuestro alcance como el quinto desafío sobre responsabilidad corporativa y, sin embargo, este último existe.<sup>29</sup>

## V. PLANES INTEGRADOS VS. FRAGMENTACIÓN

Por otra parte, tenemos que reconocer que nuestro universo es minúsculo y que ningún plan es representativo de su país. Es probable que existan muchas iniciativas y proyectos que no están contemplados en el PA por distintos motivos. Las razones pueden ser que no se traten de proyectos del gobierno federal, o que aún tratándose del mismo lo estén llevando a cabo fuerzas “no amigas” de los responsables de la coordinación, o bien, que los que están al frente de ellos ni siquiera saben que sus iniciativas pueden ser identificadas como de GA. De hecho es formalmente difícil incluirlos porque no existen mecanismos claros para responsabilizar a actores que no pertenecen al Poder Ejecutivo nacional. Por poner un ejemplo, la demora en el avance de sanción del proyecto chileno de partidos políticos, producida en pleno ámbito legislativo, se hubiera sorteado si en vez de ser la Secretaría General de la Presidencia su responsable, fuera el propio Poder Legislativo y los partidos mayoritarios quienes garanticen el cumplimiento del compromiso. Esta dificultad se ve multiplicada si se pretenden incorporar compromisos de los estados subnacionales.

El panorama de participación incompleta no es alentador. Más allá del dinamismo que puedan exhibir los actores compro-

---

<sup>29</sup> El desafío de mejora de la responsabilidad corporativa refiere a medidas relacionadas con la responsabilidad empresarial en temas ambientales, de protección al consumidor, de corrupción y de relación con las comunidades. Este ha sido un desafío muy poco seleccionado por los países en sus PA, y las medidas propuestas son también escasas en relación con los otros desafíos. Una de las causas probables es que es muy difícil identificar una institución que pueda responsabilizarse del cumplimiento de compromisos en ese sentido. Los países de la región que más han anclado compromisos en ese desafío son México y Brasil.



metidos, convendría asumir lo minúsculo del universo convocado por el enfoque de GA. Ello está directamente relacionado con la calidad y representatividad de los planes de acción a la hora de mencionar que tal país ha presentado el suyo.

Para explicar “la parcialidad” de los compromisos en un PA utilizaré un ejemplo ficticio. Supongamos que al órgano coordinador y a las OSC centradas en valores o “transversales”, como se las llamó, se suman algunas OSC dedicadas a temas puntuales como pueden ser la reinserción laboral de despedidos en una línea productiva, la que brega por la construcción de viviendas para un sector desprovisto de ellas por sus condiciones sociales y geográficas, alguna OSC dedicada a la mejor asistencia de enfermos crónicos y a mitigar la violencia de género o a la seguridad vial. Pueden existir otras más comprensivas como las relacionadas con el cuidado del medio ambiente. Estos intereses deberían dar formato a mesas temáticas. Si los compromisos requeridos por dichas OSC logran su validación en una contraparte institucional, encontraríamos que el PA, en lo que hace a lo temático, especialmente traducible en el desafío de “mejoras de servicios”, terminaría constituyendo un rompecabezas con muchas piezas faltantes. Puede que desde lo institucional el gobierno formule compromisos más integrados, los que serán difíciles de digerir desde los intereses restringidos de cada OSC. Los compromisos más integrables y sistémicos difícilmente surgen de estas interacciones salvo que las instituciones tengan un grado de articulación muy grande y que su liderazgo sea sentido en su peso por los sectores sociales intervinientes, lo que no suele ocurrir.

En las áreas de transparencia, rendición de cuentas o lucha contra la corrupción tendremos otro panorama ya que las OSC están más entrenadas. No creo que existan dudas de que los compromisos así surgidos no reflejan lo que la sociedad civil espera ni lo que el país, en sus diferentes componentes, puede impulsar. Sin embargo, visto desde su dinamismo, puede ser esperanzador si pensamos que es un proceso que recién empieza y la meta a alcanzar siempre se mantendrá lejana.

## VI. CONCLUSIONES SOBRE LO BUENO Y LO MALO

A continuación pretendemos resaltar el movimiento dinámico entre lo bueno y lo malo, separados en columnas, para advertir que tanto uno como otro son calificaciones relativas. En un caso quedará pendiente de llenar una columna, esperando ser completada.

<i>Lo malo</i>	<i>Lo bueno</i>
El escaso impacto del GA, que pretende pasar inadvertido mediante referencias generales a “gobiernos”, “sociedad civil” o “sector privado”, referencias que parecen representar al conjunto.	Incipiente aumento de impacto debido a la intención de incluir a otros actores institucionales, poderes y niveles (AGA y algunos países miembros). En lo que hace a la “sociedad”, el impulso sostenido de la OGP CSC para que las OSC tengan una presencia creciente
El sobredimensionamiento aún existente del área tecnológica como espacio de coordinación, al igual que las temáticas destacadas de gobierno electrónico, poco centradas en la participación ciudadana	Algunas mejoras en la amplitud de la convocatoria institucional y social y la centralidad jerárquica de los organismos coordinadores donde el área tecnológica comienza a ser una más
La restricción temática con base en los desafíos y valores AGA en desmedro de los enfoques más situados en necesidades nacionales y regionales	El ordenamiento temático pone límites a la dispersión de los primeros planes, y permite gestionar los procesos y el conocimiento de una manera más organizada. Existe una intención de suavizar el marco AGA

<i>Lo malo</i>	<i>Lo bueno</i>
La omisión de referencias a los partidos políticos, que ayudarían a garantizar una mejor democracia si fueran objeto de políticas de apertura y de mecanismos de desnaturalización sobre su financiamiento, en aras de privilegiar la inducción de “valor público”, cuando los fondos los proveen los estados	La aparición de propuestas legislativas puntuales para reglamentarlos: la emergente necesidad de recolectar buenas prácticas y desarrollar metodologías específicas destinadas a partidos
La redacción de los planes de acción resultado de las propuestas fragmentadas y azarosas de quienes han respondido a la convocatoria, puede llevar a asumir compromisos poco representativos del país	La incorporación creciente de OSC temáticas y, también, el aprendizaje entre pares en aras de producir “contagio” paulatino y planes más integrados y amplios
La hegemonía de los poderes ejecutivos nacionales y sus lógicas frente a distintos poderes y niveles a integrar al PA nacional, sin rescatar sus razonamientos. Las responsabilidades de los compromisos no radican en quienes pueden cumplirlos (por ejemplo, proyectos de leyes prometidos por el ejecutivo)	La intención reciente y creciente de algunos poderes legislativos y judiciales y de estados subnacionales de abrazar el enfoque de GA y comprometerse con sus propios planes de acción
La hegemonía del inglés en las comunicaciones y publicaciones, cuando LAC es la región donde más países miembros existen. Demora en la traducción	El esfuerzo incipiente de generar webinarios en castellano. Desarrollo menor del sitio AGA en castellano, con algunas traducciones

<i>Lo malo</i>	<i>Lo bueno</i>
<p>La falta de referencias a la necesidad de aumentar las competencias dentro de los estados en pos de una apertura paulatina. Esta mejora, acompañada de estandarizaciones crecientes, articulación y prácticas de colaboración, puede garantizar que la información y los documentos sean originalmente gestionados para su acceso; que la gestión de la participación no produzca fatiga por el desorden en las iniciativas; que los datos abiertos no respondan a la ocurrencia de algunos funcionarios sino a la demanda ciudadana; que existan funcionarios y políticos formados en la apertura y coparticipación, etcétera.</p>	<p>La emergencia de algunos casos puntuales donde la gestión de la información, la gestión documental y de las comunicaciones comienza a vislumbrarse como central.</p>
	<p>La importancia de la creación de la AGA y su capacidad creciente de convocatoria. La producción constante de contenidos, intercambios e iniciativas en su Plataforma.</p>

## VII. BIBLIOGRAFÍA

EXPLORER IRM OGP, 2015, <http://www.opengovpartnership.org/explorer/irm-assessed-data.html> (revisado el 1o. de junio de 2015).

Fundar, 2015, “Gobierno abierto local, ¿más que una moda?”, *Animal Político*, 28 de mayo de 2015, en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-res-publica/2015/05/29/gobierno-abierto-local-mas-que-una-moda> (revisado el 29 de mayo de 2015).

- IRM, 2014, “Mecanismo de Revisión Independiente. Chile: Informe de avance 2012-2013”, en [file:///C:/Users/Gaby/Downloads/Chile\\_Final\\_2012.pdf](file:///C:/Users/Gaby/Downloads/Chile_Final_2012.pdf) (revisado el 12 de junio de 2015).
- , 2015, “2013-2014. Informe de Avance: Argentina”, en <http://www.opengovpartnership.org/country/argentina/progress-report/2013-2014-informe-de-avance-argentina> (revisado el 16 de junio de 2015).
- KAUFMAN, E., 2014, “Los senderos del gobierno abierto. Análisis cuantitativo y cualitativo de los planes de acción”, en Kaufman y Oszlak, O., *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*, OEA-RED GEALC-IDRC, en <http://www.redgealc.net/teoria-y-practica-del-gobierno-abierto-lecciones-de-la-experiencia-internacional/contenido/5951/es/> (revisado el 30 de noviembre de 2014).
- OGP *Nation Action Plan Review Tool-Pilot*, 2014, en <http://www.ogp.org/napreview-pilot/> y [http://www.ogp.org/wp-content/uploads/2014/03/NAPReview-pilot\\_v4.1a.pdf](http://www.ogp.org/wp-content/uploads/2014/03/NAPReview-pilot_v4.1a.pdf) (revisado el 15 de abril de 2015).
- OGP, 2015, *Current Articles of Governance*, en <http://www.opengovpartnership.org/Articles> (revisada el 3 de junio de 2015).
- , 2014a, *Open Government Partnership, 2014. Four-Year Strategy 2015-2018*, en <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/4YearAP-Online.pdf> (revisado el 15 de abril de 2015).
- , 2014b, *Policy on Upholding the Values and Principles of OGP as articulated in the Open Government Declaration*, en <http://www.opengovpartnership.org/response-policy> y [https://www.google.com.ar/webhp?sourceid=chrome-instant&rlz=1C1E0DB\\_enAR511AR511&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=%22Policy+on+Upholding+the+Values+and+Principles+of+OGP%2C+as+articulated+in+the+Open+Government+Declaration%22](https://www.google.com.ar/webhp?sourceid=chrome-instant&rlz=1C1E0DB_enAR511AR511&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=%22Policy+on+Upholding+the+Values+and+Principles+of+OGP%2C+as+articulated+in+the+Open+Government+Declaration%22) (revisado el 29 de marzo de 2015).
- , 2011, “Declaración de Gobierno Abierto”, <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto> (revisado el 11 de enero de 2013).

OGP Civil Society Hub, <http://www.ogphub.org> (revisado el 22 de marzo de 2015).

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V., 2013, “Gobierno abierto en la encrucijada: la cara y sello de la experiencia latinoamericana en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto”, *IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG, INAP*, Madrid, 23 y 24 de septiembre 2013, en [http://www.gigapp.org/administrator/components/com\\_jresearch/files/publications/A10-RAMIREZ\\_ALUJAS-2013.pdf](http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/A10-RAMIREZ_ALUJAS-2013.pdf) 22/11/13 (revisado el 6 de agosto de 2014).

TESORO, J. L., 2014, “Valor público e innovación en gestión pública”, *Novagob*, en <http://www.novagob.org/groups/profile/98191/valor-publico-e-innovacion-en-gestion-publica> (revisado el 25 de mayo de 2015).

WEBINAR OGP-Banco Mundial, 2015, “Promoviendo aprendizaje sobre la implementación de leyes de acceso a la información: el trabajo en Red-RTA”, exposición de Gloria de la Fuente, 7 de abril de 2015, en [https://worldbankva.adobeconnect.com/\\_a833642795/p7o6c471db4/?launcher=false&fcsContent=true&pbMode=normal](https://worldbankva.adobeconnect.com/_a833642795/p7o6c471db4/?launcher=false&fcsContent=true&pbMode=normal) (revisado el 4 de junio de 2015).