

Capítulo 1

Contexto del gobierno abierto en américa latina

En este capítulo se describe el contexto del gobierno abierto en América Latina. Se presentan la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), sus principios básicos y el proceso de la AGA. En seguida se analizan las medidas de reforma que los países de América Latina han tomado y se muestra un panorama de los principales retos de la región. En la última sección del capítulo se abordan los marcos para evaluar las políticas e iniciativas de gobierno abierto y datos abiertos que la OCDE ha desarrollado y utilizado para revisar los avances y los logros de la región que se destacan en este informe.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Introducción

Desde el comienzo de la crisis financiera en 2008, los gobiernos en América Latina y en el mundo han luchado contra los elevados niveles de desempleo y deuda pública, los cuales han limitado sus posibilidades de prestar servicios públicos de calidad y de consolidar un desarrollo incluyente y sostenible. En todos los países de América Latina, la población está perdiendo cada vez más la confianza en su gobierno. Gracias al poder que les otorgan el Internet y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs), están exigiendo transparencia y rendición de cuentas a sus gobiernos, así como mayor participación en el proceso de formulación de políticas; al mismo tiempo, esperan que sus gobiernos generen mejores oportunidades económicas. Es en este contexto que el “gobierno abierto” ha cobrado gran relevancia.

En sus primeros días, el término “gobierno abierto”, que surgió primero en Estados Unidos durante los debates de la Ley de Libertad de Información de 1966, se usó como sinónimo de la rendición de cuentas pública y se refería principalmente a la difusión de información políticamente sensible del gobierno (Yu and Robinson, 2012). Con el paso de los años, el concepto se amplió hasta incluir las nuevas oportunidades de innovación, eficiencia y flexibilidad en el gobierno que supuso el uso de “datos abiertos” y TICs, los cuales aparecieron con el advenimiento del Internet. En tiempos más recientes ha habido cada vez mayor conciencia de que el gobierno abierto y los datos abiertos pueden ofrecer importantes oportunidades para el crecimiento económico, ya que pueden ayudar a impulsar la actividad empresarial, desarrollar servicios públicos rentables y crear nuevos empleos.

Durante los últimos años se han lanzado diversas iniciativas internacionales en apoyo del movimiento global de gobierno abierto, tales como la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda, la Iniciativa para la Transparencia y la Rendición de Cuentas, Publiquen lo que Pagan y la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI, por sus siglas en inglés). Sin embargo, ninguna iniciativa ha sido tan global como la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), que se lanzó en 2011 “para proveer una plataforma internacional para reformadores domésticos comprometidos a que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos”.¹ El número de miembros de la Alianza ha aumentado rápidamente, al pasar de ocho países a 64 en septiembre de 2014; la iniciativa ha alentado la participación de muchas de las organizaciones de defensa de la democracia, transparencia y buena gobernanza que son líderes en el mundo. Desde su creación, a la AGA se han unido 15 países de América Latina, lo que hace de esta región una de las más activas.

Al hacerse miembros de la AGA, los gobiernos se comprometen a cumplir cuatro principios centrales del gobierno abierto: acceso a la información (incluida la transparencia del gobierno), participación ciudadana (incluido el compromiso ciudadano), integridad (incluidas las medidas de combate a la corrupción) y acceso a la tecnología para favorecer la apertura y la rendición de cuentas.² Los países deben suscribir una Declaración de Gobierno Abierto de alto nivel con miras a elaborar un plan de acción bienal a través de una consulta pública y preparar un informe anual de autoevaluación. Durante los pocos años de su existencia, la AGA ha cambiado de manera considerable la dinámica de la agenda internacional de gobierno abierto y de la colaboración entre los actores clave de los ecosistemas nacionales de gobierno abierto.

Recuadro 1.1. Beneficios potenciales del gobierno abierto

- **Crear mayor confianza en el gobierno.** La confianza es una consecuencia del gobierno abierto que puede reforzar el desempeño gubernamental en otros aspectos. Además, si los ciudadanos confían en el gobierno o en políticas gubernamentales específicas, quizá estén más dispuestos a pagar (cuotas, aportaciones, impuestos) para apoyarlas.
- **Asegurar mejores resultados a menor costo.** El diseño y la provisión de políticas, programas y servicios que se realizan junto con los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil suponen un potencial para aprovechar una mayor reserva de ideas y recursos.
- **Aumentar los niveles de cumplimiento.** Al hacer que la gente participe en el proceso se ayuda a comprender las etapas de la reforma y puede contribuirse a asegurar que las decisiones que se tomen se perciban como legítimas.
- **Asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas** mediante facilitar el acceso a los procesos de diseño de políticas a las personas que encuentran obstáculos para participar.
- **Impulsar la innovación y la nueva actividad económica.** Cada vez más, el compromiso público y el gobierno abierto se reconocen como motores de la innovación y la creación de valor el sector tanto privado como público.
- **Aumentar la efectividad** mediante hacer uso del conocimiento y los recursos de los ciudadanos, quienes de otro modo ven obstaculizada su participación. El compromiso público puede asegurar que las políticas estén mejor orientadas y satisfagan las necesidades de las personas, evitando potenciales desaprovechamientos.

Fuente: OCDE (2010), “Background document for session 1 OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making”, reunión de expertos acerca de Construir un gobierno abierto e innovador para mejores políticas y prestación de servicios, OCDE, París, 8-9 de junio de 2010, <http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf>.

Este informe revisa el contexto particular del gobierno abierto en 11 países de América Latina y el Caribe miembros de la AGA (ALCs) y hace

un recuento de sus acciones y retos pendientes para volverse más abiertos. Incluye tres estudios de caso pormenorizados sobre políticas y prácticas de gobierno abierto en Costa Rica, Colombia y Perú.

El contexto latinoamericano para el gobierno abierto

Durante las últimas dos décadas, América Latina ha experimentado un sólido desempeño económico, con altos niveles de crecimiento. En la mayoría de los países de la región han disminuido las tasas de pobreza (Banco Mundial, 2014) y se han generado nuevas oportunidades económicas. Al mismo tiempo, los países han tomado medidas para instaurar reformas que les permitan ser más transparentes, eficaces, sujetos a rendición de cuentas y sensibles a las necesidades de las personas, para lo cual, por ejemplo, han creado nuevas instituciones a fin de combatir la corrupción y construir plataformas de datos abiertos. En el marco de sus planes nacionales de desarrollo y modernización, y en sus estrategias de transparencia y/o gobierno digital, los países comenzaron a implementar diferentes tipos de políticas de gobierno abierto sin referirse explícitamente a este concepto.

La creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en 2011 dio a los ALCs la oportunidad de integrar sus estrategias dispersas en un marco de políticas de gobierno abierto y sumar a sus propios esfuerzos el apoyo genuino de la comunidad internacional comprometida con éste. Hacia septiembre de 2014, 15 ALCs se habían unido a la AGA, siendo Brasil y México sus miembros fundadores (véase la gráfica 1.1). Todos los ALCs han adoptado los Planes de Acción de la AGA, incluidos los compromisos concretos en los ámbitos de los cuatro principios centrales del gobierno abierto, y llevan a cabo tareas de supervisión, tal como está previsto en el marco de la AGA. Así, los gobiernos de la región han acogido en su totalidad la visión de que el gobierno abierto debe considerarse una oportunidad decisiva para superar algunos de los grandes retos que la AGA también identifica:

- *Mejora de servicios públicos*
- *Aumentar la integridad pública*
- *Manejo de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia*
- *Construcción de comunidades más seguras*
- *Aumento de la rendición de cuentas por parte de las empresas*

Los países se encuentran actualmente en diferentes etapas del proceso de la AGA. México, Guatemala, Honduras, Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile han hecho pública su primera autoevaluación, han sido evaluados por el Mecanismo de Reportes Independientes (IRM, por sus siglas en inglés)

y están poniendo en marcha su segundo plan de acción; por su parte, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Colombia, Perú y Argentina se hallan en el primer ciclo del plan de acción.

Recuadro 1.2. La Alianza para el Gobierno Abierto: Declaración de Gobierno Abierto (extracto)

Como integrantes de la Alianza para el Gobierno Abierto, comprometidos con los principios consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y otros instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos y el buen gobierno:

Reconocemos que los pueblos del mundo entero exigen una mayor apertura en el gobierno. Piden mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y buscan la forma en que sus gobiernos sean más transparentes, sensibles, responsables y eficaces.

Reconocemos que los países se encuentran en diferentes etapas en sus esfuerzos por promover la apertura en el gobierno y que cada uno de nosotros busca un planteamiento coherente con nuestras prioridades y circunstancias nacionales y las aspiraciones de nuestros ciudadanos.

Aceptamos la responsabilidad de aprovechar este momento para fortalecer nuestros compromisos con miras a promover la transparencia, luchar contra la corrupción, empoderar a los ciudadanos y aprovechar el poder de las nuevas tecnologías para que el gobierno sea más eficaz y responsable.

Defendemos el valor de la apertura en nuestro compromiso con los ciudadanos para mejorar los servicios, gestionar los recursos públicos, promover la innovación y crear comunidades más seguras. Adoptamos los principios de transparencia y gobierno abierto para que haya más prosperidad, bienestar y dignidad humana en nuestros propios países y en un mundo cada vez más interconectado.

Juntos, declaramos nuestro compromiso² a:

- Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales.
- Apoyar la participación ciudadana.
- Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos.
- Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

Fuente: Alianza para el Gobierno Abierto (2011), Declaración de Gobierno Abierto, <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>.

De igual manera, la madurez de las políticas y programas de gobierno abierto varía entre los ALCs, mientras que sus enfoques del tema difieren notablemente. Aunque algunos países han adelantado más en materia de gobierno digital y políticas de datos abiertos, otros han propuesto sólidas

iniciativas de ley de acceso a la información y políticas relacionadas, y unos cuantos han mejorado su perspectiva sobre la participación ciudadana. A la luz del importante avance logrado, los países tienen ante sí el gran potencial de aprender de cada estrategia a fin de beneficiarse de las oportunidades que el gobierno abierto supone para la región, y de encontrar conjuntamente soluciones comunes a los retos sociales y económicos que comparte América Latina.

Al diseñar y poner en marcha sus estrategias de gobierno abierto, los ALCs afrontan retos muy parecidos.³ Para sacar el mayor provecho del gran potencial que ofrece el gobierno abierto, éste debería convertirse en un área de políticas transversales que forme parte de estrategias centrales y programas de reforma (por ejemplo, reforma del sector público) y debería incorporarse al proceso de definición de todas las políticas públicas. Sin embargo, también se necesita crear mayor conciencia y poner en marcha campañas de comunicación sobre gobierno abierto. Aún hay poca conciencia en grandes grupos de la sociedad, en el sector privado e incluso en los gobiernos acerca del potencial que el gobierno abierto y los datos abiertos representan para el desarrollo social y económico. En la preparación e implementación de políticas es indispensable reforzar los mecanismos de consulta para involucrar en las actividades de gobierno abierto a diferentes actores, incluidos los grupos indígenas, el sector privado —en particular las pequeñas, medianas (PYMEs) y microempresas—, los medios de comunicación, el Congreso y el nivel subnacional. Esto resulta fundamental no sólo para nutrir una colaboración necesaria entre actores clave, sino también para crear el contexto de gran compromiso y empoderamiento que se requiere a fin de alcanzar los beneficios deseados.

Además, muchos países de América Latina y el Caribe cuentan con legislaciones complicadas en las diferentes áreas del gobierno abierto y luchan por implementarlas. La aplicación y el cumplimiento de la ley siguen siendo un reto por superar en la región. Pueden mejorarse los indicadores de las actividades de monitoreo y evaluación, y usarse de manera más extensa. Dado el gran número de instituciones que toman parte en el diseño y la implementación de políticas de gobierno abierto, también existe la necesidad de un liderazgo institucional más fuerte y mecanismos de coordinación eficaces. Los enfoques de arriba abajo y de abajo arriba tienen que equilibrarse. Deberían desarrollarse más los mecanismos para formar capacidades y transferir las buenas prácticas del nivel central al subnacional y viceversa.

Gráfica 1.1. Países de ALC según su membresía en la AGA



Fuente: Alianza para el Gobierno Abierto (2014), “Participating Countries”, <http://www.opengovpartnership.org/countries>, consultada el 10 de julio de 2014.

Estrategia de la OCDE para el Gobierno Abierto

La OCDE tiene una vasta experiencia en recopilar datos, brindar asesoría en materia de políticas públicas y establecer estándares y principios rectores en las áreas de buen gobierno y gobierno abierto. La Organización proporciona instrumentos jurídicos, principios y directrices reconocidos a nivel internacional, especialización probada y vasto conocimiento de buenas prácticas en estas áreas. Durante la última década, la OCDE ha desarrollado los fundamentos conceptuales del gobierno abierto a partir de un enfoque multisectorial y de múltiples actores. Por ejemplo, ha preparado los Principios Rectores para una Formulación de Políticas Abierta e Incluyente (Guiding Principles for Open and Inclusive Policy-Making) que guíen a los gobiernos en la promoción del gobierno abierto (véase el recuadro 1.3). Aunado a lo anterior, la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Estrategias de Gobierno Digital (OECD Recommendation of the Council on Digital Government Strategies), adoptada el 15 de julio de 2014, sugiere a los gobiernos desarrollar e implementar estrategias digitales que “aseguren mayor transparencia, apertura e inclusión de los procesos y las operaciones gubernamentales”.

En su calidad de asociado multilateral oficial de la Alianza para el Gobierno Abierto, la OCDE está trabajando con los gobiernos y la sociedad civil alrededor del mundo para promover reformas del sector público que se inspiren en los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación ciudadana. Este informe, mediante el análisis de las políticas de gobierno abierto de 11 de los 15 países de América Latina integrantes de la AGA, busca proporcionar insumos valiosos para las acciones de gobierno abierto que ha emprendido la región.

La siguiente sección presenta los marcos para evaluar las políticas de gobierno abierto y las iniciativas de datos abiertos que la OCDE ha preparado y que se analizarán en los diferentes capítulos de este informe.

Recuadro 1.3. Principios para una Formulación de Políticas Abierta e Incluyente

- **Compromiso:** Se necesita liderazgo y fuerte compromiso para una formulación de políticas abierta e incluyente en todos los niveles: políticos, altos directivos y funcionarios.
- **Derechos:** Los derechos de los ciudadanos a la información, la consulta y la participación pública en la formulación de políticas y la prestación de servicios debe basarse firmemente en la ley o las políticas públicas. Deben asentarse con claridad las obligaciones del gobierno para responder a los ciudadanos. Son fundamentales disposiciones de supervisión independiente para hacer valer estos derechos.
- **Claridad:** Desde un principio deben definirse bien los objetivos de la información, la consulta y la participación pública, así como sus restricciones. Las funciones y responsabilidades de todas las partes deben quedar claras. La información del gobierno debe ser completa, objetiva, confiable, pertinente y fácil de localizar y entender.
- **Temporalidad:** El compromiso público debe emprenderse tan pronto como sea posible en el proceso de diseño de políticas a fin de permitir un amplio margen de soluciones y de aumentar las posibilidades de una implementación exitosa. Debe haber un periodo adecuado para que la consulta y la participación sean efectivas.
- **Inclusión:** Todos los ciudadanos deberían contar con igualdad de oportunidades y con múltiples canales para acceder a la información, ser consultados y participar. Deberían hacerse todos los esfuerzos razonables para involucrar la mayor diversidad de personas posible.
- **Recursos:** Se necesitan recursos financieros, humanos y técnicos adecuados en aras de que la información, consulta y participación públicas sean efectivas. Los funcionarios de gobierno deben tener acceso a competencias, orientación y capacitación apropiadas, así como a una cultura organizacional que apoye las herramientas tanto tradicionales como en línea.
- **Coordinación:** Deben coordinarse entre los niveles de gobierno las iniciativas para informar, consultar y hacer participar a la sociedad civil a fin de asegurar la coherencia de políticas, evitar duplicidades y reducir el riesgo de “fatiga de consulta”. Las acciones de coordinación no deberían suprimir la iniciativa ni la innovación, sino aprovechar el poder de las redes de conocimiento y de las comunidades de práctica dentro y fuera del gobierno.
- **Rendición de cuentas:** Los gobiernos tienen la obligación de informar a los participantes de qué manera utilizan la información que obtienen a través de la consulta y la participación públicas. Las medidas que buscan asegurar que el proceso de formulación de políticas sea abierto, transparente y sensible al escrutinio externo pueden ayudar a aumentar la rendición de cuentas del gobierno, así como la confianza en éste.

Recuadro 1.3. Principios para una Formulación de Políticas Abierta e Incluyente (cont.)

- **Evaluación:** Los gobiernos necesitan evaluar su propio desempeño. Para hacerlo de manera efectiva, habrá que desarrollar la demanda, capacidad, cultura y herramientas que permitan realizar la evaluación de la participación pública.
- **Ciudadanía activa:** Mientras las sociedades se benefician de que haya una colectividad civil dinámica, los gobiernos pueden facilitar el acceso a la información, alentar la participación, crear conciencia, fortalecer la educación cívica y las competencias de los ciudadanos, así como dar apoyo a la formación de capacidad en las organizaciones de la sociedad civil. Los gobiernos necesitan explorar nuevas posibilidades para invitar eficazmente a los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y empresas a solucionar de manera autónoma los problemas.

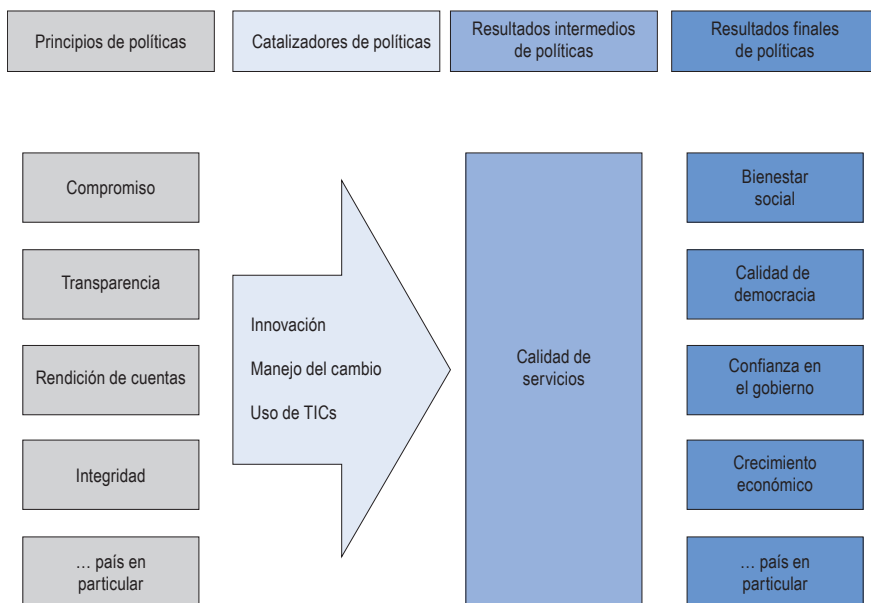
Fuente: OCDE (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, París, actualizado en OCDE (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, París.

Marco Analítico de la OCDE para el Gobierno Abierto

El Marco Analítico de la OCDE para el Gobierno Abierto, que parte de marcos analíticos claves de administración pública y gobernanza que han desarrollado la OCDE y otros organismos internacionales, constituye una base sólida para evaluar el desempeño de un país en particular y emitir recomendaciones acerca de cómo mejorar la implementación efectiva de las políticas de gobierno abierto. Los pilares del Marco Analítico de la OCDE para el Gobierno Abierto son los principios, catalizadores y resultados (intermedios y finales) de política pública.

Un gobierno se considera abierto cuando es transparente, sujeto a rendición de cuentas, comprometido e íntegro (*principios de políticas*), el cual —a través de instrumentos y prácticas (*catalizadores de políticas*) específicos de políticas que determinan el cambio y los procesos de innovación— probablemente conducirá a mejores servicios y políticas públicas (*resultados intermedios de políticas*). Se espera que ello, a su vez, derive finalmente en una mayor confianza en el gobierno, bienestar social, calidad de democracia y crecimiento económico (*resultados finales de políticas*) (véase la gráfica 1.2).

Gráfica 1.2. El Marco Analítico de la OCDE para el Gobierno Abierto



Fuente: OCDE (próximamente), *Public Governance Reviews: Open Government in Tunisia*, OECD Publishing, París.

Para fines de analizar las políticas de gobierno abierto de un país, el Marco Analítico de la OCDE para el Gobierno Abierto es de especial utilidad, ya que permite prestar atención a la puesta en práctica de los principios clave de gobierno abierto a través de los instrumentos de políticas y de su efectividad. Asimismo, brinda las herramientas adecuadas para evaluar la calidad de los catalizadores del país (es decir, manejo del cambio, procesos de innovación y uso de TICs) y el efecto de las políticas de gobierno abierto en la mejora de resultados intermedios (es decir, servicios públicos y políticas).

Metodología de la OCDE: del acceso a la información a los datos abiertos

Los capítulos 3 y 4 exponen detalladamente por qué el acceso a la información del sector público y los datos abiertos son piezas clave en las estrategias de gobierno abierto. Al mejorar el acceso a, y la utilización de, la gran cantidad de datos e información que genera el sector público se puede permitir la importante creación de valor económico, social y de buen gobierno (Ubaldi, 2013). Sin embargo, si bien resulta fundamental poner la información

a disposición del público y garantizar el acceso a ella para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, es la utilización y reutilización reales de datos lo que crea esos valores. De ahí que los datos abiertos impliquen más que simplemente revelar información: buscan dar acceso a datos que les son necesarios a diversos actores, tales como la sociedad civil y el sector privado, para crear valor.

Los datos abiertos de gobierno (DAG) comenzaron a tener relevancia en 2008, cuando sus partidarios publicaron un conjunto de principios para éstos en Estados Unidos. A partir de entonces, la OCDE se ha ocupado de esa área y especializado en DAG. La Organización ha sido una de las primeras instituciones en identificar las prácticas internacionales, estableciendo con ello una base de conocimientos sobre políticas, estrategias e iniciativas de datos abiertos. El proyecto de la OCDE sobre datos abiertos de gobierno (DAG) se inició en 2012 y está en marcha. Su finalidad es mejorar los esfuerzos internacionales en cuanto a la evaluación de impacto de los DAG y asesorar a los gobiernos en la creación de valor público a través de los datos abiertos (para una descripción teórica pormenorizada del enfoque de la OCDE sobre datos abiertos, véase el capítulo 4).

La metodología de la OCDE se planteó en el documento de trabajo “Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Data Initiatives” (Ubaldi, 2013) y fue validada con la colaboración de varios de sus países miembros. La metodología, que abarca un marco analítico general y un instrumento de recopilación de datos, es un paso decisivo para apoyar a los países a fin de que lleven a cabo ejercicios de evaluación de impacto nacionales e identifiquen un parámetro para respaldar sus argumentos comerciales en relación con los datos abiertos de gobierno (véase el capítulo 4). De igual manera, busca ayudar a los gobiernos a identificar las medidas necesarias para diseñar e implementar los planes de acción de datos abiertos y dar seguimiento a los resultados. Estos esfuerzos se realizan en coordinación con el Banco Mundial, el Instituto de Datos Abiertos y el Grupo de Trabajo sobre Datos Abiertos de la AGA, del que la OCDE forma parte.

Panorama de las Administraciones Públicas (Government at a Glance)

La OCDE también ha adquirido experiencia sustancial en el desarrollo de indicadores de desempeño precisos y oportunos sobre gobierno abierto y transparencia en el sector público. Estos indicadores se publican dos veces al año en la colección Panorama de las Administraciones Públicas (Government at a Glance, GaG), la cual ofrece datos cuantitativos y cualitativos clave que posibilitan una toma de decisiones basada en evidencia y ayuda a los

gobiernos a planificar a futuro. La metodología de GaG permite comparar las actividades, prácticas y desempeño de los gobiernos de país a país y entre regiones, así como detectar las áreas que garantizan una revisión adicional. Las secciones que conforman el presente informe aplicarán esta probada metodología a tres áreas específicas de políticas en América Latina, lo que permitirá a los ALCs hacer una comparación con las prácticas de la OCDE.

GaG contempla variables sobre: (i) legislación acerca de la libertad de información para los gobiernos centrales/federales, (ii) difusión proactiva de la información pública (fiscal, regulatoria y de contratación pública), (iii) alcance y avance de las iniciativas de datos abiertos, (iv) integridad en la toma de decisiones (difusión, transparencia y manejo de conflictos de interés potenciales) y (v) formulación de políticas incluyentes (equidad de género en el gobierno, y herramientas tales como elaboración de presupuestos sensible al género y evaluaciones de impacto de género).

En 2014 se publicó la primera edición de *Panorama de las Administraciones Públicas. América Latina y el Caribe*. Esta obra proporciona datos comparables internacionalmente sobre las actividades de los gobiernos y sus resultados en la región de ALC. También ofrece un conjunto de más de 30 indicadores y se centra en cuatro grandes áreas: prácticas presupuestarias; empleo y compensación de los empleados públicos; contratación pública, y finanzas públicas.

El estudio de la OCDE *Gobierno abierto en América Latina*

Este informe se divide en siete capítulos. Los capítulos 2 a 4 tratan de los resultados de la Encuesta de la OCDE sobre Datos Abiertos de Gobierno en América Latina y brindan un panorama general del estado actual del gobierno abierto en tres áreas de éste: coordinación y estrategias de políticas de gobierno abierto, acceso a la información pública y datos abiertos. Los capítulos 5 a 7 presentan estudios de caso detallados de las políticas y prácticas de gobierno abierto en Costa Rica, Perú y Colombia.

Ejercicio de recopilación de información regional (capítulos 2 a 4)

El ejercicio de recopilación de información aplica la metodología de la publicación insigne de la OCDE *Panorama de las Administraciones Públicas*. El análisis se basa en un cuestionario regional que respondieron 11 ALCs: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Se seleccionaron tres áreas prioritarias (coordinación de gobierno abierto, acceso a la información y datos abiertos) a partir no sólo de la experiencia

adquirida por el trabajo de la OCDE en estas cuestiones, con sus países tanto miembros como no miembros de diversas partes del mundo, sino también con base en su importancia como componentes decisivos del análisis de políticas públicas en América Latina. Al recopilar abundante información cualitativa y cuantitativa sobre las prácticas de gobierno abierto en los ALCs, los resultados de la encuesta permiten a los países comparar y evaluar sus prácticas en relación con las buenas prácticas internacionales y de países en específico.

Las principales conclusiones y recomendaciones de los capítulos se discutieron con los puntos focales de la AGA de todos los países que participaron en la encuesta durante un seminario regional que tuvo lugar en Bogotá (Colombia) en marzo de 2014. Este evento, al que también asistieron representantes de la sociedad civil, organizaciones internacionales y una selección de representantes de otras regiones, permitió que el estudio se enriqueciera con información cualitativa adicional. El presente documento incorpora los comentarios que se obtuvieron en las sesiones.

El ejercicio de recopilación de información identifica algunas tendencias comunes en las políticas de gobierno abierto de América Latina. Si bien las políticas de acceso a la información han avanzado significativamente en los últimos años y la mayoría de los países han implementado leyes de acceso a la información, los datos abiertos de gobierno aún son un campo que requiere mayor desarrollo en la región. Siguen siendo excepcionales los portales centralizados de datos abiertos, y el uso que los ciudadanos hacen de estos datos, salvo por algún hackatón ocasional, es bajo. Respecto a los Planes de Acción de la AGA, la mayoría de los países de América Latina hacen hincapié en las políticas para combatir la corrupción y en la transparencia. Pese a que existe cierta tendencia a incluir compromisos que permitan la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la implementación, el sector privado prácticamente está excluido.

Los estudios de caso de gobierno abierto de Colombia, Costa Rica y Perú (capítulos 5 a 7)

Los estudios de caso son resultado de una recolección de datos detallados acerca de las políticas y prácticas actuales de gobierno abierto de Costa Rica, Colombia y Perú, lo que se complementó con la evaluación y la asesoría que brindaron los pares revisores.⁴ En 2013 y 2014, los equipos de la OCDE realizaron misiones de campo en Costa Rica y Perú. En 2014 también se llevaron a cabo entrevistas con actores colombianos.

Partiendo del Marco Analítico de la OCDE para el Gobierno Abierto, se comparan las políticas e iniciativas de cada país con las buenas prácticas,

principios y estándares de la OCDE. Cada uno de los estudios de caso ofrece recomendaciones de acciones finales adaptadas al contexto nacional de cada país, y encaminadas a apoyar a los gobiernos en sus esfuerzos por reforzar sus marcos institucionales en aras de una implementación exitosa de los compromisos que se contemplan en sus Planes de Acción de la AGA, así como dar asesoría en cuanto al desarrollo de sistemas más eficaces para generar, dar acceso a, almacenar, distribuir y reutilizar datos e información del sector público.

Los estudios de caso revelan que las acciones en pro del gobierno abierto de los tres países tienen fortalezas y debilidades muy diferentes. No obstante que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (FOI) de Colombia entró en vigor en 2014, este país ha podido implementar medidas para datos abiertos y desarrollar un portal centralizado para éstos con base en sus estrategias digitales, que datan del año 2000. Costa Rica ha preparado un sólido sistema de gobierno digital y ha avanzado en su sistema de compras electrónicas, pero aún está desarrollando un marco institucional fuerte que apoye la coordinación de políticas y un amplio compromiso y sentido de pertenencia, así como un marco regulatorio sólido; se trata de una oportunidad que debería aprovecharse para incorporar el componente de datos abiertos. Por su parte, desde 2002 Perú cuenta con una legislación muy avanzada en el campo de acceso a la información, aunque sigue contrarrestando la inercia de políticas a fin de pasar a una política de gobierno abierto más integral que se centre no sólo en el combate a la corrupción, sino en un conjunto más amplio de objetivos de políticas, y ahora está a punto de dar los primeros pasos para desarrollar el concepto de datos abiertos. A pesar de que los tres países disponen de comités directivos para el gobierno abierto, sus mandatos y competencias son diferentes. En su Planes de Acción de la AGA, los tres países se concentran primordialmente en la lucha contra la corrupción y en la transparencia.

Notas

1. <http://www.opengovpartnership.org/>
2. Aquí se han resumido los cuatro compromisos. El texto completo se encuentra en la Declaración de la AGA: http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/page_files/OGP_Declaration.pdf
3. Los retos que se presentan aquí fueron identificados por los puntos focales de la AGA correspondientes a Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay en el marco del Seminario Regional sobre Gobierno Abierto en Bogotá (Colombia) en marzo de 2013.
4. Para más información acerca de la metodología de Revisión por Pares de la OCDE, véase: <http://www.oecd.org/site/peerreview/>

Bibliografía

- Alianza para el Gobierno Abierto (2011), “Open Government Declaration”, <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>.
- Banco Mundial (2014), *Poverty & Equity, Regional Dashboard, Latin America & Caribbean*, <http://povertydata.worldbank.org/poverty/region/LAC>.
- OCDE (2001), *Citizens and Partners*, OECD Publishing: París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264195561-en>, actualizado en OCDE (2009), *Focus on Citizens*, OECD Publishing: París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>.
- OCDE (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, OECD Publishing: París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264010505-en>
- OCDE (2010), “Background document for session 1 OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making”, reunión de expertos acerca de Construir un gobierno abierto e innovador para mejores políticas y prestación de servicios, OCDE, París, 8-9 de junio de 2010, <http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf>.
- OCDE (próximamente), *Public Governance Reviews: Open Government in Tunisia*, OECD Publishing, París.
- Ubaldi, B. (2013), “Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives”, OECD Working Papers on Public Governance, núm. 22, OECD Publishing, París. doi: <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>
- Yu, H., y D.G. Robinson (2012), “The New Ambiguity of Open Government”, *UCLA Law Review* 59, Disc. 178 (2012), <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2012489>.