

ALEJANDRA NASER, ÁLVARO RAMÍREZ-ALUJAS, DANIELA ROSALES (EDITORES), *DESDE EL GOBIERNO ABIERTO AL ESTADO ABIERTO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*, LIBROS DE LA CEPAL, NÚM. 144 (LC.PUB.2017/9-P), SANTIAGO, COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), 2017.

SOFÍA CONRERO⁵

Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, refleja el trabajo que se viene realizando y el estado del arte en torno al gobierno abierto y al Estado abierto. Desde la perspectiva de autores diversos, tanto desde la academia como desde organizaciones, entidades y áreas, que ya han desarrollado algunas iniciativas en esta materia en América Latina y el Caribe, el libro presenta un conjunto de capítulos que refieren a investigaciones y reflexiones teóricas sobre la conceptualización de gobierno abierto, Estado abierto y sus componentes, tanto a nivel de los Estados nacionales, como a nivel subnacional, especialmente a nivel local.

Estos capítulos se complementan con otros en los cuales se presentan diferentes experiencias nacionales y locales sobre la efectiva implementación de estrategias globales de gobierno abierto, o bien experiencias sobre el diseño, desarrollo e implementación de alguno/s de los componentes del gobierno abierto: transparencia, rendición de cuentas, colaboración y participación.

5 Profesora e investigadora de la Universidad Católica de Córdoba, Argentina.

Entender que el gobierno abierto no es una decisión técnica, sino que se trata de una decisión política —como plantea Alicia Bárcena en el *Prólogo*—, es una de las ideas clave que permea el texto en su conjunto. Asimismo, comprender que se trata de una manera diferente de gobernar, incluso de entender el Estado, se presenta como una necesidad para que las estrategias, proyectos e iniciativas en torno a la temática puedan implementarse efectivamente, y alcanzar sus propósitos, que finalmente apunta a una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos y al fortalecimiento de sociedades colaborativas.

Sin duda alguna, y como lo plantean Naser, Ramírez-Alujas y Rosales en la *Introducción*, la revolución digital es uno de los mayores cambios de paradigma a nivel global, que impacta fuerte y transversalmente en las actividades de nuestras sociedades, y que ha planteado nuevos desafíos para los gobiernos en el mundo, y también en América Latina.

Los antecedentes del gobierno abierto, con especial referencia al más destacado, la Alianza para el Gobierno Abierto lanzada en 2011, se encuentran desarrollados en la *Introducción*, así como también una presentación de sus principios y avances en la región. A lo largo de los diferentes capítulos también se pueden encontrar referencias a los antecedentes y componentes del gobierno abierto.

El libro se estructura en siete partes, que refieren al tránsito del gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe; casos de referencia nacionales: Brasil, Costa Rica y México; el papel de los órganos garantes de acceso a la información pública —incluyendo casos y experiencias—; el gobierno abierto y el papel de las organizaciones de la sociedad civil; del gobierno abierto al Estado abierto: marco conceptual, enfoques y herramientas; experiencias a nivel subnacional y local; y la revolución de los datos para el Estado abierto y el desarrollo sostenible.

El Capítulo I, “Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América”, de María Fernanda Trigo y Verónica Álvarez, presenta un análisis muy completo sobre el nuevo paradigma del gobierno abierto y la complejidad del entorno en el que se plantea, y sobre el cual, además, pretende innovar y mejorar.

Como nuevo paradigma de gestión pública, el gobierno abierto incluye cuatro principios fundamentales: transparencia, rendición de cuentas, colaboración y participación. La promoción de estos principios contribuye a fortalecer los sistemas democráticos, a incrementar los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas, a potenciar el compromiso cívico y a mejorar la calidad y efectividad de los gobiernos y sus administraciones públicas bajo princi-

pios de equidad e integridad. El gobierno abierto constituye una nueva forma de gobernar, en la que debe haber un permanente intercambio entre gobierno y ciudadanía, y en la cual Internet, y las TIC en general, cumplen un papel fundamental. En este contexto, se necesitan marcos institucionales y bases legales adecuadas, sistemas de gestión más sofisticados y, sobre todo, un profundo cambio en la cultura de las organizaciones públicas (Trigo y Álvarez, 2017: 41).

En este mismo sentido de presentar antecedentes, teorías y pilares del gobierno abierto, se desarrolla el Capítulo II, “Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)”, de Gregorio Montero. El autor señala las dificultades que existen en América Latina para materializar los derechos, sobre los cuales sí se ha avanzado en la adopción de normas que los garanticen.

Esas dificultades están relacionadas con el autoritarismo y la opacidad con que operan en las instituciones de la región, la ausencia de un organismo rector con fuerza jurídica y política, la inadecuación de las estructuras y procesos administrativos, la debilidad del derecho administrativo, la falta de sistematización de la información, la inexistencia de mecanismos y formatos de entrega y el

desinterés de la ciudadanía, entre otras cosas (Montero, 2017: 62).

Montero hace especial referencia al papel que ha tenido y tiene el CLAD en el fortalecimiento del gobierno y del Estado abierto en la región. Se destaca especialmente la elaboración de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en julio de 2016.

A los fines de ejemplificar y aprender de las experiencias nacionales de gobierno abierto, se presentan los casos de Brasil, Costa Rica y México. Cada uno de estos tres capítulos, presentan introducciones y referencias teóricas muy valiosas sobre el gobierno abierto.

En el caso de Brasil, en el Capítulo III, “¿En qué consiste el gobierno abierto?”, de Roberta Solís Ribeiro, se analiza la participación del Brasil en la Alianza para el Gobierno Abierto, como país impulsor, junto con Estados Unidos, de esta iniciativa. Uno de los mecanismos centrales del gobierno abierto en este país lo constituye el Portal de Transparencia, lanzado por el gobierno de Brasil en el año 2004. Se trata de un sitio web donde se publica información de acceso libre sobre la ejecución del presupuesto.

Para el caso de México (Capítulo V, “Gobierno abierto: el caso de México”, de Alejandra Lagunes Soto Ruiz), la Alianza para

el Gobierno Abierto ha sido la impulsora del gobierno abierto. Se destaca la creación de un Secretariado Técnico Tripartita (STT), como máximo órgano de toma de decisiones en materia de gobierno abierto, y un espacio de cocreación y colaboración entre el gobierno y la sociedad civil. El STT es una estructura única dentro de los 69 países miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto, por lo que constituye una experiencia destacada en la región, por tres razones fundamentales: promueve la cocreación como principio esencial, garantiza la rendición de cuentas mediante la participación ciudadana y representa una nueva manera de hacer política pública.

Por su parte, es interesante el caso de Costa Rica, presentado en el Capítulo IV, “El Estado abierto en Costa Rica: dinamizando la democracia”, de Ana Gabriel Zúñiga Aponte, ya que la incorporación del gobierno abierto tiene algunas características destacadas en la región. En primer lugar, la existencia de una sociedad civil fortalecida y participación activa. En segundo lugar, la adopción del gobierno abierto desde la noción de Estado abierto, ya que los presidentes de los tres poderes del Estado firmaron un acuerdo en el cual se comprometen a colaborar para construir políticas de Estado abierto. Y, en tercer lugar, el compromiso de los servidores públicos con esta manera de gobernar, quienes han formado una red de reformadores de gobierno abierto. Estas caracterís-

ticas están propiciando la sostenibilidad a largo plazo del Estado abierto.

El libro que se reseña también aborda el análisis del Estado abierto desde una perspectiva teórico-conceptual, entendiendo que la aplicación de los pilares del gobierno abierto no debe reducirse sólo a las entidades del órgano ejecutivo, pues esto no solo limita su resultado e impacto, sino que pone en tela de juicio su éxito, toda vez que desecha la teoría de la unidad del Estado y su funcionamiento sistémico. Este debate lo plantean Montero, en el capítulo II, y también refiere a este tema Oscar Oszlak, en el Capítulo XI, “La noción de Estado Abierto en el contexto de América Latina”. El autor ha acuñado el término Estado abierto para referir a

“...la voluntad formalmente expresada por parte de gobiernos, Parlamentos, cortes de justicia, organismos de control público u otras instituciones estatales o paraestatales de promover la apertura de sus repositorios de datos, el acceso ciudadano a la información, la participación social en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, la rendición de cuentas y, en general, el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía” (Oszlak, 2017: 213).

En el marco del Estado abierto, en el libro se encuentran cinco capítulos que refieren a la coproducción de políticas pú-

blicas, a la justicia abierta, a la confianza para el gobierno abierto, y a los desafíos del gobierno abierto para la burocracia y para el sistema político.

Joan Subirats, en el Capítulo X, “Innovación social, cambio tecnológico y gobierno abierto: la coproducción de políticas públicas”, reflexiona sobre hasta qué punto el cambio tecnológico asociado con Internet —un cambio estructural— no exige un replanteamiento general del modo de pensar en las formas de gobierno y de cómo entender y analizar las políticas públicas en los sistemas democráticos contemporáneos. El desafío está en

“...encontrar mejores capacidades descriptivas y analíticas respecto de un escenario en que las políticas públicas perderán buena parte de su carácter jerárquico y lógica técnica, para incorporarse en las lógicas de gobierno abierto, producción distribuida y conocimiento compartido, propias del nuevo escenario digital” (Subirats, 2017: 205).

Como parte del Estado abierto, la apertura en el ámbito del poder judicial, a través de los principios de participación, colaboración y transparencia, es deseable en la región. En el Capítulo XII, “Hacia el Estado abierto: justicia abierta en América Latina y el Caribe”, de Carlos E. Jiménez-Gómez, la justicia abierta no solo es posible, sino que las iniciativas de este tipo son viables.

Aún los casos son aislados, pero los que han avanzado en este sentido muestran un auténtico planteamiento estratégico orientado a transformar la justicia con un sentido de verdadero servicio a la ciudadanía.

Por su parte, la confianza institucional, sobre todo en la administración pública, es de vital importancia para la apertura de los gobiernos, como plantean Cecilia Güemes y Quim Brugué en el Capítulo XIII, “Confianza y gobierno abierto en América Latina”.

La relación entre confianza y gobierno abierto es bidireccional y ambos fenómenos están indisolublemente unidos. Por un lado, el gobierno abierto se constituye en una promesa para quienes buscan estimular y crear la confianza. Por otro, exige confianza y la necesita como lubricante social para que funcione una de sus bases (la cooperación) (Güemes y Brugué, 2017: 255).

Los autores concluyen que, en un contexto de baja confianza, es fundamental conocer los perfiles de quienes confían y quienes no confían en la administración pública, para poder diseñar políticas públicas orientadas hacia los sectores de la población más reticentes a dar su confianza. Esto requiere realizar acciones para mejorar el clima de desencanto, sospecha,

apatía ciudadana hacia la administración pública en la región.

El tema de los desafíos que se le presentan a la burocracia es abordado por Mila Gascó Hernández en el Capítulo XIV, “Las claves para abrir gobiernos: una mirada desde la burocracia”. Con estructuras administrativas cerradas, verticalistas, fragmentadas y con una cultura de la norma arraigada es muy complejo que el gobierno abierto pueda desarrollarse, porque es justamente el aparato administrativo sobre el que se sustentan dichos procesos.

Es necesario generar acciones específicas para que la burocracia pueda acompañar y potenciar las iniciativas de gobierno abierto. Los mismos principios del gobierno abierto deben estar incorporados en el funcionamiento de la administración pública. Por lo tanto, las acciones de formación, comunicación, facilitación y apoyo son claves para producir estos cambios. El caso de Costa Rica presentado en el capítulo IV de conformación de una red de servidores públicos reformadores de gobierno abierto, es un ejemplo positivo en este sentido.

Dos componentes clave para el gobierno abierto son el sistema político y los liderazgos políticos. En el Capítulo XV, “Gobierno abierto: moda u oportunidad”, Luis Guillermo Babino se pregunta sobre el riesgo de los gobiernos de ser sustituidos por nuevos intermediarios sociales si desatienden esta nueva realidad. Y respon-

diendo a esta inquietud, entiende que la política, los políticos y las burocracias estatales tienen una gran oportunidad para redefinir su papel adaptándose a esta nueva realidad. Y se pregunta nuevamente por qué algunos políticos se apropiarían de ideas que no son propias de la práctica actual del sistema político. Y responde que sería posible este cambio en el caso de aquellos políticos que, estando fuera de la política tradicional, encuentran un camino para conectarse con la sociedad y para que “...la política recupere su papel de liderazgo social en la definición y construcción del proceso de producción de las políticas públicas” (Babino, 2017: 309).

Babino construye un triángulo de capacidades para poder sostener el gobierno abierto, que permitiría lidiar con sus principales obstáculos, formado por las tecnologías, las capacidades institucionales y las capacidades personales y cognitivas de los dirigentes. Y avanza expresando que, de los tres componentes, la condición necesaria, aunque no suficiente, tiene que ver con las capacidades de los dirigentes, ya que son ellos los que deben llevar adelante una nueva manera de hacer política, con un nuevo estilo de liderazgo.

Esta nueva manera de hacer política y de liderazgos sólidos para sostener procesos de cambio se pone de manifiesto en los casos subnacionales de gobierno abierto que presenta el libro. Si bien, como plantea José Hernández Bonivento en el Capítulo XVII,

“Gobernanza abierta a nivel local: teoría y práctica en América Latina”, hay avances en el gobierno abierto a nivel local, que han permitido el desarrollo de construcciones teóricas, aún el gobierno abierto a nivel local sigue enfrentando grandes desafíos, muchos de los cuales no dependen directamente de ellos. Por lo tanto, el desafío es crear las motivaciones necesarias para que las autoridades subnacionales pongan en práctica la gobernanza abierta en todos los niveles.

Los tres casos que ilustran esta parte del libro son los municipios de Bahía Blanca, Madrid y Quito.

El “Caso de estudio: municipio de Bahía Blanca” que presentan Esteban Mirofsky y Gustavo Bevilacqua en el Capítulo XVIII es un caso muy interesante por los avances alcanzados, que permiten aprender de las experiencias realizadas y de qué manera se fueron resolviendo. Especialmente el tema del liderazgo político frente a instituciones y poderes del Estado que se mostraron renuentes a avanzar en el gobierno abierto. Los autores también plantean el desafío del cambio cultural, no solo dentro del gobierno y de la administración pública, sino también en la sociedad en general, como un aspecto central para poder consolidar el gobierno abierto.

En el caso de Madrid, analizado en el Capítulo XIX, “Abriendo Madrid: pasos hacia un gobierno abierto municipal” por Victoria Anderica Caffarena, se mencionan

algunos factores que influyen para que se haya podido avanzar el gobierno abierto de la ciudad. Estos factores —además de determinar los objetivos que pretende alcanzar un gobierno a nivel local— son la estrategia inicial, las alianzas externas e internas, las políticas de evaluación y la creación de un clima de opinión local, estatal e internacional favorable. La autora también elabora una tipología de oposiciones que se pueden presentar en el recorrido para la implementación del gobierno abierto: oposición política, oposición legislativa y oposición tecnológica. Profundizar sobre cada una de ellas es una fuente de aprendizaje para otras experiencias locales.

Y el tercer caso, el del municipio de Quito, se presenta en el Capítulo XX, “Gobierno abierto y laboratorios de innovación pública: el caso del municipio de Quito”, por Carolina Pozo Donoso. Se destaca en el análisis del caso de Quito la sistematización de lecciones aprendidas y recomendaciones para su implementación eficaz. Algunas de ellas refieren a la necesidad de una clara voluntad política de apoyo al gobierno abierto; la necesidad de contar con proyectos de alto impacto al inicio para sostener el proceso; la necesidad de inversión en tiempo y dinero para generar espacios físicos y virtuales donde todos los actores involucrados puedan llevar adelante los procesos de cocreación; la necesidad de plantear metas a corto, mediano y largo

plazos, de tal manera que los procesos excedan un mandato gubernamental, entre otras.

Un apartado especial del libro refiere a los datos abiertos para el desarrollo sostenible.

Al hablar de “datos abiertos” en América Latina se hace referencia a una comunidad heterogénea desde el punto de vista de las capacidades, habilidades e intereses de quienes hacen uso de los datos públicos, que comparte la idea de que no se debería limitar el acceso a los datos públicos para su posterior reutilización. Esta comunidad va más allá de la teoría, al establecer prácticas que permiten añadir valor a esos datos mediante su análisis, utilización y reutilización, a través de la cooperación formal o informal entre sus miembros (Scrollini, 2017: 426).

Así lo plantea Fabrizio Scrollini en el Capítulo XXI “El surgimiento de América Latina abierta: la agenda de datos abiertos en la región”. Como ya se ha venido planteando en otros aspectos del gobierno abierto, en el tema de datos abiertos hay avances en la región (las iniciativas ABRELATAM y ConDatos son un ejemplo de ello), pero aún hay grandes desafíos. Es necesario invertir en la creación de infraestructura técnica abierta, como así también en las capacidades de los gobiernos para gestionar estos procesos. Asimismo, se debe invertir en procesos de inclusión de actores

de la sociedad civil, y en el aumento del número de usuarios, a los fines de mejorar la calidad y el uso de los datos.

Un caso único en la región, por sus características, lo presenta el Capítulo XXII “Lecciones, experiencias y aprendizajes en el ámbito de gobierno abierto: el caso de DATA Uruguay”, elaborado por Daniel Carranza.

DATA Uruguay es una organización de la sociedad civil, basada en el trabajo voluntario de sus miembros y en la generación de entornos de trabajo altamente flexibles para los miembros principales, la comunidad y los proveedores. Esta organización dota de mucha flexibilidad a la organización, con un alto nivel de eficacia. Con este esquema han logrado llevar adelante múltiples proyectos de datos abiertos, teniendo aún el desafío de consolidar los modelos existentes y procurar financiamiento institucional, a los fines de dotar de una mayor estabilidad a la organización, con una dedicación mayor de sus miembros.

Otra parte del libro la ocupa el análisis y presentación de casos referidos a los órganos garantes de acceso a la información pública. En el Capítulo VI, “Gobierno abierto: contexto fundamental de la transparencia”, Vivianne Blanlot Soza presenta los principios de los datos abiertos y una metodología para evaluar el acceso a datos abiertos muy amplia y de gran valor para evaluar otras experiencias y poder generar información comparada. Hace

una referencia especial al caso de la plataforma denominada Portal de Datos Abiertos del gobierno de Chile.

Por su parte, en el Capítulo VII “El papel de los órganos garantes del acceso a la información pública en el contexto del Estado abierto”, Joel Salas Suárez formula el interrogante ¿cómo pueden enviar los gobiernos una señal de que su compromiso con el gobierno abierto es real pese a los obstáculos? Y responde que los órganos garantes juegan un papel fundamental en ese sentido. Analiza el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) de México, órgano garante nacional. Este organismo, expresa Salas Suarez,

“...ha sido fundamental para garantizar el acceso a la información pública e impulsar políticas de transparencia e insumos para el gobierno abierto, y también ha hecho las veces de umbral entre la población y las autoridades, dado que su autonomía ha permitido sentar a la mesa de trabajo a integrantes de la sociedad civil y autoridades de diversos poderes y niveles de poder para impulsar este modelo (Salas Suárez, 2017: 158).

El libro incorpora también algunos capítulos que refieren al papel de las organizaciones de la sociedad civil en el gobierno abierto. Así, el Capítulo VIII “El derecho a

la información pública y los datos abiertos como herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas”, de Haydée Pérez, Ezequiel Santagada, Guillermo Medrano, Diego De Francesco, Moisés Sánchez y Diego Mejías, refiere a la necesidad de una visión integrada de las agendas en materia de acceso a la información pública y datos abiertos. Y esta visión debe poner foco en el uso de esta información para las políticas públicas en materia de acceso a la salud, seguridad, educación, ambiente, etcétera. El gran desafío para la sociedad civil es la posibilidad real de procesar y utilizar esa información.

Paulina Ibarra, en el capítulo IX “El papel de la sociedad civil en la auditoría local y el fortalecimiento de las instituciones democráticas”, refuerza la idea de que

“...las organizaciones de la sociedad civil deben ser capaces de abrirse para aglutinar variados intereses y aprovechar los recursos y conocimientos colectivos existentes para incluir temas en la agenda pública, proponer soluciones y ejercer presión y control social con respecto a asuntos de carácter público” (Ibarra, 2017: 180).

La autora pone especial énfasis en referir que el eje de acción de las organizaciones de la sociedad civil es la auditoría social o control social, como contraparte del gobierno y las autoridades locales

y nacionales. Y con la condición de que esta participación sea colaborativa y con la incorporación de múltiples actores, incluidas las organizaciones de base, los organismos internacionales y el sector privado. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil deben fortalecer sus capacidades en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, no solo en la propuesta de compromisos en los planes de acción, sino también en el seguimiento y fiscalización de dichos compromisos.

El rol de las universidades en el gobierno abierto, como actores de la sociedad civil, se pone en debate en el Capítulo XVI, “Gobierno abierto: perspectiva académica” de Ester Kaufman, teniendo especialmente en cuenta las notorias dificultades que los actores habituales del gobierno abierto tienen para generar iniciativas de reflexión fundamentadas en pruebas empíricas, así como para difundir críticamente sus conocimientos y prácticas. Hasta el momento, las universidades han formado parte de iniciativas de gobierno abierto como un actor más de la sociedad civil. Sin embargo, el potencial de interacción e involucramiento es mucho mayor, planteando iniciativas de investigaciones conceptuales y de experiencias en diversos campos.

Desde las universidades se pueden generar campos multi y transdisciplinarios, condición necesaria para garantizar un

enfoque integrado del Estado abierto. Además, el sector académico podría generar

“...metodologías, contenidos y formación relacionados con la gestación de valores y el fomento de culturas de apertura, sobre la base de buenas prácticas que convendría investigar, conceptualizar y difundir” (Kaufman, 2017: 325).

Un antecedente a desarrollar en esta materia es la Red Académica de Gobierno Abierto, anunciada en la Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto, realizada en Ciudad de México en 2015.

Finalmente, es importante destacar que a lo largo de los capítulos se debaten y analizan los principales desafíos que deberán abordar los gobiernos/Estados para continuar afianzando la apertura. Algunos de ellos, que nos abren preguntas para seguir reflexionando y actuando sobre la temática, son:

- Reformar la estructura de la administración pública, capacitar a los funcionarios y promover el cambio cultural necesario para poder adecuar la administración al paradigma del gobierno abierto (Trigo y Álvarez, 2017; Gascó Hernández, 2017; Mirofsky y Bevilacqua, 2017).
- Garantizar canales efectivos de participación para que los ciudadanos

puedan hacer uso de los mismos. La pobreza, la marginación aumentan la exclusión en los procesos de participación (Trigo y Álvarez, 2017).

- Reforzar el papel de los gobiernos subnacionales en la construcción de la agenda de gobierno abierto y en su efectiva implementación, generando la necesaria articulación intergubernamental (Trigo y Álvarez, 2017; Bonivento, 2017).
- Generar iniciativas que promuevan la participación del sector privado para la implementación del gobierno abierto, a través de innovaciones y modelos

de negocios más inclusivos y nuevas alianzas público-privadas (Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, 2017).

- En materia de datos abiertos, documentar las buenas prácticas y promover una mayor articulación regional para discutir aspectos de la agenda de datos abiertos, como la privacidad (Scrollini, 2017).
- Fortalecer el compromiso del liderazgo político, como intermediario de las demandas ciudadanas, desarrollando capacidades en torno a la denominada inteligencia gubernativa (Babino, 2017).