

ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO (AGA) Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Dra. Patricia Reyes Olmedo¹

Sumario: Palabras Clave. Resumen. A.- La alianza para el Gobierno Abierto. Origen y Desarrollo. B.- La participación ciudadana en los procesos de co-creación del Plan Nacional de Gobierno Abierto. C.- Casos exitosos de participación en procesos de co-creación. Compromisos Estrellas. Análisis Crítico. A modo de Conclusión. Referencias Bibliográficas

Palabras claves: Gobierno abierto, Alianza para el Gobierno Abierto, OGP, ciudadanía digital, participación ciudadana, innovación pública.

Resumen

¹ La autora es Doctora en Comunicación, Derecho a la Información y Ética de la Universidad Complutense de Madrid, Magíster en Gestión de Organizaciones de la Universidad de Valparaíso, Abogada de la Universidad de Chile, es Profesora y Presidenta Departamento Ciencia General del Derecho de la Escuela de Derecho de la Universidad de Valparaíso (Chile), Vicepresidenta del Instituto Chileno de Derecho y Tecnologías (www.icdt.cl), miembro de la Federación Iberoamericana de Asociaciones de Derecho e Informática (FIADI) y Consultora nacional e internacional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Según se establece en la misión de AGA, Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership OGP, en inglés), que hoy reúne alrededor de 75 países de los 5 continentes, ésta busca que los gobiernos sean más probos, transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos, con el objetivo final de incrementar la calidad del gobierno, así como la calidad de los servicios que los ciudadanos reciben. Como vemos, se recoge en su misión los principales elementos que configuran y sustentan esta nueva plataforma para la gobernanza, esto es, transparencia, participación, probidad y rendición de cuenta.

Sin embargo, como reconoce la propia Alianza, para el logro de sus objetivos se requiere un cambio de normas y cultura para garantizar un diálogo y colaboración genuinos entre gobierno y sociedad civil.

El artículo describe y analiza la Alianza para el Gobierno Abierto, su origen y desarrollo y propone las condiciones de sustentabilidad del modelo de gobierno abierto a partir de una efectiva participación ciudadana para un creciente fortalecimiento de la democracia.

A.- La alianza para el Gobierno Abierto. Origen y Desarrollo.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA u *Open Government Partnership* – OGP en inglés) nace como una iniciativa multilateral en el marco de las actividades de la 66° Asamblea General de las Naciones Unidas. En esa oportunidad, ocho países (Estados Unidos, México, Brasil, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica, Indonesia y Filipinas), suscriben, en ceremonia realizada en Nueva York, la Declaración sobre Gobierno Abierto, la que señala expresamente que OGP tiene por objetivo proporcionar una plataforma internacional para *“los reformadores nacionales comprometidos a hacer que sus gobiernos sean más abiertos, responsables y sensible a los ciudadanos”*.

Desde el año 2011, la alianza OGP registra un aumento de los ocho países firmantes a 75. (OGP, 2017).

Al suscribir la Declaración, los gobiernos o en algunos casos los Estados firmantes, se comprometen a *“fomentar una cultura que empodere y brinde resultados a los ciudadanos, y promueva los ideales del gobierno abierto y participativo del Siglo XXI”*, lo

cual se concreta a través de un plan de acción, diseñado y desarrollado en conjunto con la sociedad civil.

Los elementos que configuran y sustentan esta iniciativa, que se manifiestan en 4 principios concretos, enmarcan las acciones de gobierno abierto, y son las siguientes:

1. Transparencia.

La Alianza entiende que los gobiernos son uno de los mayores detentadores de información de interés de los ciudadanos por lo que se compromete con otorgar mayor acceso a esa información.

Con el propósito concreto de aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, en particular los gobiernos se comprometen de acciones tales como abrir datos, generar portales o ventanillas únicas de acceso, elaborar visualizaciones para la mejor comprensión de los ciudadanos.

2. Participación ciudadana.

La alianza entiende que la participación ciudadana aumenta la eficacia de los gobiernos los que se ven beneficiados con las ideas, conocimientos y experiencia de los ciudadanos, así como con la capacidad de éstos de colaborar en la supervisión y monitoreo de su acción, a través de un verdadero empoderamiento de su rol que permita incluso a éstos influir positivamente en las decisiones gubernamentales.

Con el fin de permitir la intervención ciudadana durante la elaboración, desarrollo y evaluación de las actividades gubernamentales, en condiciones de igualdad y sin discriminación, en particular, los gobiernos se comprometen a incentivar la colaboración a través de la apertura de vías y mecanismos transparentes de participación, eliminar de restricciones a la libertad de expresión y opinión, facilitar de instancias innovadoras para recoger la colaboración de la ciudadanía y la creación de espacios de co-creación entre gobiernos y ciudadanía.

3. Probidad.

La Alianza entiende que un gobierno responsable requiere altos estándares éticos y códigos de conducta para sus funcionarios públicos, pues es la mejor manera de generar confianza en la ciudadanía.

Con el objetivo que implica aplicar altos estándares de integridad profesional en toda la actividad gubernamental, en particular los gobiernos se comprometen a fomentar la elaboración de políticas, prácticas y mecanismos eficaces contra la corrupción, a fortalecer y/o reformar el ordenamiento normativo necesario para erradicar las prácticas que atentan contra la probidad y la transparencia en el actuar público, y a generar un sistema de integridad pública que recoja las buenas prácticas, incentive y proteja la denuncia, y dé seguimiento eficaz a los problemas de corrupción detectados en aras de la evaluación de potenciales riesgos.

2. Rendición de cuentas

La Alianza comprende que la rendición de cuentas no sólo eleva la confianza de los gobernados, sino que es un mecanismo eficaz de control y monitoreo al interior del propio gobierno que permite tomar acciones oportunas y eficientes.

Con este objetivo, los gobiernos se comprometen en particular a implementar regulaciones y mecanismos que exijan a los actores de gobierno justificar sus acciones, responder a críticas o demandas y aceptar su responsabilidad cuando no cumplan con la ley o con sus responsabilidades; generar espacios para dar a conocer las actividades gubernamentales en términos simples y accesibles para que las personas puedan conocer y entender cómo se desarrolla la actividad gubernamental, pero también a generar instrumentos de seguimiento transparente que permita la toma de decisiones oportuna.

Además de los principios anteriores, la Declaración reconoce como un pilar fundamental de un gobierno abierto la Innovación, señalando como objetivo el *“aumento el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas”*.

En este sentido se puede decir que la Alianza comprende que las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) ofrecen amplias oportunidades para el intercambio de información, la participación de los ciudadanos y la colaboración entre gobiernos y

ciudadanía para la creación de productos y servicios con alto valor público y también para alcanzar una mayor y mejor democracia en ambiente digital. En particular los compromisos se orientan a otorgar mayor conectividad, servicios y productos innovadores y fortalecer las capacidades de los usuarios en el uso y aprovechamiento de las TIC.

Para poder formar parte de la Alianza, el gobierno debe trabajar junto a la sociedad civil en desarrollar y poner en práctica ambiciosas reformas en los elementos configurantes del gobierno abierto, por medio de compromisos consensuados.

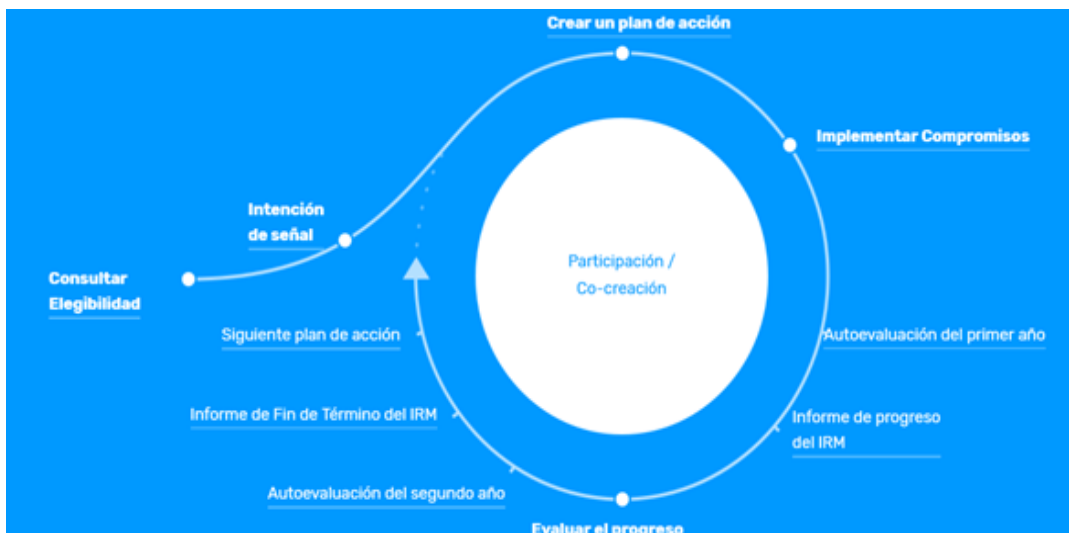
El documento resultante de este trabajo se denomina Plan de Acción Nacional, los que para su creación y aprobación requieren o exigen:

- Deben ser producto de un proceso de co-creación y participación en el que el gobierno y la sociedad civil desarrollen conjuntamente compromisos.
- Deben centrarse en importantes prioridades nacionales de gobierno abierto y en reformas ambiciosas, compromisos de carácter transformador.
- Deben referir al ámbito de la transparencia, participación ciudadana, probidad o rendición de cuentas.
- Deben contener compromisos específicos, responsables, con tiempos definidos y medibles.

B.- La participación ciudadana en los procesos de co-creación del Plan Nacional de Gobierno Abierto.

Como se ha señalado, la participación ciudadana es un elemento central del gobierno abierto, el que exige la colaboración entre gobernantes y gobernados no sólo para la construcción de los planes nacionales de acción, sino para la implementación y evaluación de cada una de las acciones comprometidas en el plan.

El ciclo completo es un proceso participativo y/o de co-creación como se demuestra en la figura siguiente:



Fuente: www.opengovernment.org [consulta junio 2017]

Como proceso participativo la co-creación requiere el cumplimiento de ciertos estándares que deben estar presentes durante todo el ciclo, ellos son:

- Difusión de información, que implica ofrecer a los actores información relevante del proceso, incluyendo en qué medida se toman en cuenta sus aportes;
- Espacios y plataformas para el diálogo y co-creación, que exige el desarrollo de foros y/o plataformas idóneas al contexto nacional para facilitar el diálogo permanente e incluyente; y
- La apropiación y toma de decisiones conjuntas, que implica que todos los actores, gobierno y gobernados, deben apropiarse del proceso y desarrollarlo en forma conjunta.

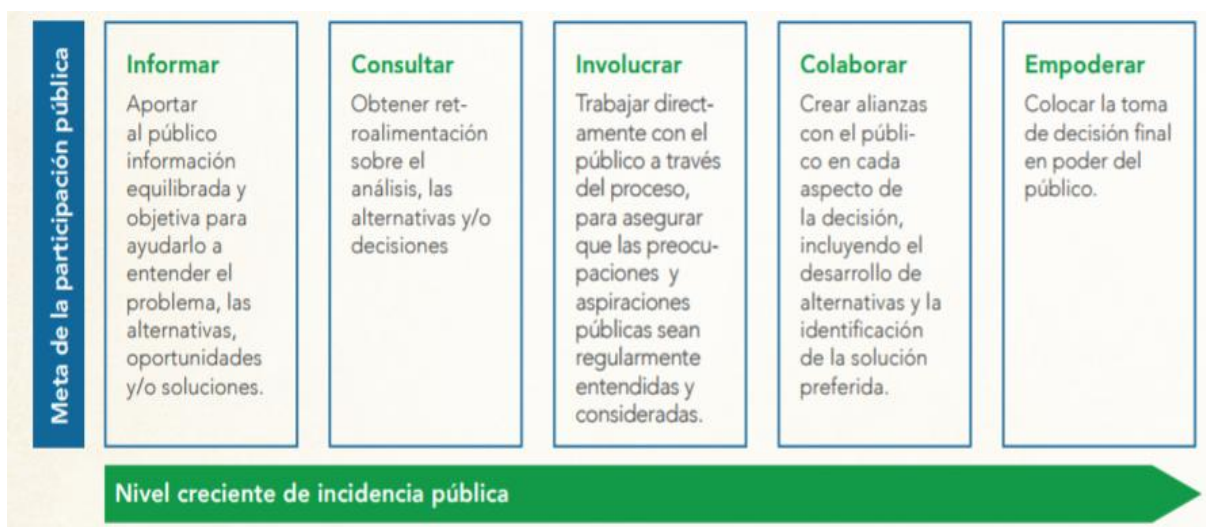
Del mismo modo se han reconocido ciertos principios o valores que debe cumplir la participación para ser significativa al proceso de construcción de un gobierno abierto. La Alianza recomienda al respecto los valores recogidos por la Asociación Internacional para la Participación Pública, en base a su experiencia y evidencia de décadas, y que ponen énfasis en que el proceso tenga un objetivo claro, esté bien diseñado, involucre a actores adecuados y obviamente que tenga un impacto. De manera enunciativa estos valores o principios son: reconocimiento del derecho a participar, promesa que la contribución influirá en la decisión, promover la toma de decisiones inclusivas, procurar y facilitar la

participación de afectados o interesados en la decisión, solicitar la opinión en cuanto a los mecanismos de participación, ofrecer información para poder participar de forma significativa y comunicar a los participantes de qué forma sus aportaciones influyeron en la decisión.

También la Asociación Internacional para la Participación pública ha definido los siguientes niveles de participación, con carácter creciente, atendido la acción desarrollada por el gobierno y la incidencia de los aportes de los gobernados:

- **Informar**, poner a disposición de la sociedad la información
- **Consultar**, escuchar y reconocer inquietudes y aspiraciones y ofrecer retroalimentación respecto al alcance e impacto del aporte.
- **Involucrar**, trabajar en conjunto con los gobernados para asegurar que sus inquietudes y aspiraciones se vean reflejadas en soluciones y ofrecer retroalimentación respecto al alcance e impacto del aporte.
- **Colaborar**, trabajar en conjunto identificando no sólo las inquietudes y aspiraciones, sino también las soluciones, tomando en cuenta, en la medida de lo posible, las recomendaciones de los gobernados en la toma de decisiones.
- **Empoderar**, tomar las decisiones en conjunto y coordinadamente con los gobernados.

En la figura siguiente se observa esta secuencia:



Fuente: Asociación Internacional de Participación Ciudadana

En relación a estos niveles de participación, la Alianza exige a los gobiernos en sus procesos de co-creación al menos la realización de consultas y el compromiso de alcanzar en un tiempo mediano el nivel de colaboración.

C.- Casos exitosos de participación en procesos de co-creación. Compromisos Estrellas.

El seguimiento de los planes nacionales, realizado a través de los mecanismos de reporte independiente (IRM)² exigidos por la Alianza, permite identificar ciertos compromisos ambiciosos y transformadores a los que se designa como "Compromisos Estrella".

Para tener esta calificación, un compromiso debe cumplir los siguientes criterios:

- Ser lo suficientemente específico como para que se pueda juzgar su impacto potencial.
- El lenguaje de compromiso debe dejar clara su relevancia para la apertura del gobierno. Específicamente, debe relacionarse con al menos uno de los principios de OGP.
- El compromiso debe tener un impacto potencial "transformador", si se implementa plenamente.
- Por último, el compromiso debe registrar progresos significativos durante el período de ejecución del plan de acción.

A continuación, 3 recientes compromisos estrella de la región, en el ámbito de participación ciudadana:

1. Catastro Abierto (Uruguay) 2016

² El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM por su nombre en inglés) es una herramienta clave mediante la cual todos los interesados pueden monitorear los avances en materia de Gobierno Abierto en los países participantes. El IRM produce informes independientes sobre el avance en los compromisos definidos en los planes de acción de cada país participante en la Alianza.

Llevar adelante los lineamientos estratégicos de la Dirección Nacional de Catastro procurando la modernización del catastro como registro nacional de inmuebles y facilitando mecanismos de acceso a la información catastral. El compromiso planteaba las siguientes metas:

- Publicación en formato dato abierto de todos los padrones urbanos y rurales del país.
- Implementación de herramientas de participación para la valoración de los datos publicados por la Dirección Nacional de Catastro por parte de los ciudadanos.
- Plan de Publicación de nuevos conjuntos de datos de acuerdo a las propuestas recibidas a través de los mecanismos de participación implementados por la Dirección Nacional de Catastro.

2. Consejos de Desarrollo Municipal (Paraguay) 2016

Elaboración participativa de planes locales, realización de monitoreo y convocatoria a audiencias públicas por parte de los Consejos de Desarrollo Municipal. Como metas verificables aparecen las siguientes:

- Diagnóstico participativo para la selección de las ciudades donde se crearán y fortalecerán los Consejos.
- Actuar como foros de intercambio y búsqueda de concertación de intereses para generar propuestas para el bienestar local.

3. Fortalecimiento de la Democracia Ambiental (Chile) 2016

Implementar plenamente los derechos de acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales de modo que se garantice el derecho de las personas a participar informadamente en las decisiones que les afectan, con especial énfasis para las comunidades vulnerables. Como objetivo el compromiso establece:

- Contribuir a la equidad y democracia ambiental en el marco del proceso internacional regional
- Implementación cabal de los derechos de acceso a la información, participación y

justicia ambientales, consagrados en el principio 10 de la Declaración de Río.

Y la meta comprometida es:

- Contar con un instrumento regional que puede ir desde guías, talleres y buenas prácticas hasta un convenio regional abierto a todos los países de la región y con la significativa participación de toda la ciudadanía interesada.

Análisis Crítico. A modo de Conclusión

Como hemos señalado, la participación cívica es uno de los principios del gobierno abierto que todos los compromisos de planes de acción deben involucrar. Pero también puede ser un área particularmente desafiante para transitar hacia un gobierno más abierto, y hacia un mayor y mejor democracia, porque que duda puede haber que la participación de los gobernados aumenta la confianza en los gobernantes y el compromiso social con los resultados de las acciones, las que de paso se ajustarán más a las intereses y necesidades de los ciudadanos.

Sin embargo, esta sinergia o círculo virtuoso entre un gobierno abierto y mayor democracia virtual, en algunos casos, se ha visto seriamente coartado por las debilidades en compromisos sobre participación que comienzan a observarse por los IRM, específicamente alrededor de lo que se ha llamado las “intervenciones ingenuas” que responden a aquellos compromisos que intentan mejorar o incluir la participación, pero que consideran que es suficiente con informar o consultar, y no consideran siquiera transitar hacia la colaboración o el empoderamiento de los ciudadanos. Un ejemplo claro de esto es la cantidad de compromisos cuya acción es crear una plataforma virtual de participación, pero no se genera el flujo informacional entre gobernantes y gobernados en el que se escuche, se procese la información y se retroalimente al ciudadano. Lo normal es que la información se reciba, pero no se lee y menos se responde.

En este sentido, para realmente avanzar en la implementación de un gobierno abierto que fortalezca la democracia, se recomienda desde los propios IRM, que al momento de elaborar colaborativamente los compromisos del Plan Nacional de Acción nos preguntemos, entre otras cosas, las siguientes:

- ¿Hay en el plan compromisos referidos a participación ciudadana?

- Estos compromisos sobre participación, ¿abren nuevos espacios de participación?
- ¿De cuánta influencia adicional dispondrían los ciudadanos para observar, informar, moldear y participar en la toma de decisiones como resultado de los compromisos?
- ¿Los compromisos que estamos levantando cumplen con los niveles más altos de potencial incidencia pública?

La respuesta afirmativa a estas preguntas nos permitirá saber que estamos frente a compromisos transformadores en el ámbito de la participación ciudadana. Por el contrario, si la respuesta es negativa se hace muy necesario reformular el compromiso.

Referencias Bibliográficas

- Banco Mundial. Participation & Civic Engagement. 2016 Consulta: [junio 2017].
En línea: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTPCENG/0,,contentMDK:20509380~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:410306,00.html>
- Berthin, Gerardo. Guía Práctica Para La Auditoría Social Como Herramienta Participativa para Fortalecer la Gobernabilidad Democrática, Transparencia y Rendición de Cuentas. 2011 [Consulta: junio 2017]. En línea: <http://controlatugobierno.com/archivos/manuales/manualpnud.pdf>
- IRM. Independent Reporting Mechanisms. Open Government Partnership. Compromisos AGA sobre Participación Cívica en América Latina. 2016. En línea [Consulta: junio 2017] https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Participaci%C3%B3n_C%C3%ADvica_Am%C3%A9rica_Latina.pdf
- Noriega, Rocío y Reyes, Patricia. Datos Abiertos: colaboración entre gobierno y ciudadanía. En: Derecho Informático. Tomo XV. Instituto de Derecho Informático, Facultad de Derecho, Universidad de la República. Editorial Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo (Uruguay), 2015.
- OGP. Open Government Partnership. [Consulta: junio 2017] <http://www.opengovpartnership.org/>

- OGP. Open Government Partnership. Declaración de Gobierno Abierto. 2011. En línea. [Consulta: junio 2017] Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto>
- OGP. Open Government Partnership. Manual para Puntos de Contacto de Gobierno. Marzo 2017.
- PNUD. A Practical Guide to social audit as a participatory tool to strengthen democratic governance, transparency and accountability. . 2011. [Consulta: junio 2017]. En línea: <http://www.pogar.org/publications/ac/books/practicalguide-socialaudit-e.pdf>
- Reyes, Patricia. Parlamento Abierto y Transparencia Legislativa. En: Ciudadanas 2020 III. El Gobierno de la Información. Santiago de Chile: LOM. 2015.
- Reyes, Patricia. Gobierno Abierto. Una Plataforma para un efectivo Derecho de Acceso a la Información Pública. En: Ciudadanas 2020. El gobierno de la Información. Santiago de Chile: LOM. 2013.
- Transparencia Internacional. Open Governance Scorecard Methodology. 2015. [Consulta: junio 2017]. En línea: <http://www.transparency.org.uk/publications/-uk-open-governance-scorecard-methodology-description>