

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL



GOBIERNO ABIERTO COMO MODELO DE TRANSPARENCIA

Elena Samayoa Letona

Guatemala, septiembre de 2024

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

GOBIERN ABIERTO COMO MODELO DE TRANSPARENCIA

TESIS

presentada a la honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por la licenciada

ELENA SAMAYOA LETONA

Previo a conferirle el grado académico de

MAESTRA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

(*Magister Scientiae*)

Guatemala, septiembre de 2024

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	M.Sc. Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL I:	Vacante
VOCAL II:	Lic. Rodolfo Barahona Jácome
VOCAL III:	Lic. Helmer Rolando Reyes García
VOCAL IV:	Lic. Javier Eduardo Sarmiento Cabrera
VOCAL V:	Br. Gustavo Adolfo Orozom Aguilar
SECRETARIO:	Lic. Wilfredo Eliú Ramos Leonor

CONSEJO ACADÉMICO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

DECANO:	M.Sc. Henry Manuel Arriaga Contreras
DIRECTOR:	Dr. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez
VOCAL:	Dr. Carlos Estuardo Gálvez Barrios
VOCAL:	Dra. Herminia Isabel Campos Pérez
VOCAL:	Dr. William Enrique López Morataya

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN PRIVADO DE TESIS**

Presidente:	Dr. Berner Alejandro García García
Vocal:	Dr. Javier Ernesto Fidel Monterroso Castillo
Secretario:	Dr. José Anibal López Silva

RAZÓN: "El autor es el propietario de sus derechos de autor con respecto a la tesis sustentada". (Artículo 5 del Normativo de Tesis de Maestría y Doctorado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Escuela de Estudios de Postgrado).



Guatemala, 30 de septiembre de 2023.

Doctor

Luis Ernesto Cáceres Rodríguez

Director de la Escuela de Estudios de Postgrado

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala

Su despacho.

Respetable Dr. Luis Cáceres:

En atención a la resolución número 12-2022 de fecha once de febrero del año dos mil veintidos, emitida por la Escuela de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, en la cual fui nombrado como tutor de tesis en el programa de Maestría en Derecho Constitucional de la Licenciada **ELENA SAMAYOA LETONA**, sobre el lema titulado **"GOBIERNO ABIERTO COMO MODELO DE TRANSPARENCIA"**, en virtud de lo cual rindo a usted el siguiente:

DICTAMEN:

1. **CONTENIDO CIENTÍFICO Y TÉCNICO DE LA TESIS:** Es adecuado en virtud de que la investigación elaborada evidencia que a partir del análisis de los criterios jurídicos, doctrinales, jurisprudenciales y de derecho comparado, se realizó un estudio exhaustivo de la hipótesis que se presentaba, en la que se establecía el posible reconocimiento del Gobierno Abierto como modelo de transparencia, en donde la ciudadanía pueda tener acceso a los actos realizados por la administración pública, con base a los principios de transparencia, participación y colaboración; existiendo credibilidad y certeza en sus actuaciones. A partir del estudio doctrinal se analizó los retos que enfrenta la administración pública al gestionar el proceso de implementación de lo que representa Gobierno Abierto, su planificación, programación e implementación. Igualmente se estableció una sustentación doctrinal y jurídica respecto de la participación de la ciudadanía, produciendo nuevos conocimientos, productos y servicios que emergen de la interacción social; propiciando formas novedosas de gobernar y construir ciudadanía. Se apoyó en una bibliografía adecuada, como fuente de doctrina, posibilitándose de esa manera la estructura de un estudio completo y adecuado de la relación entre los estudios de casos y posibles escenarios nacionales, las citas de la legislación extranjera y la legislación nacional vigente para fundamentar todo el trabajo de investigación de esta tesis. Por lo anterior, se pudo comprobar la hipótesis planteada de forma coherente y con la consistencia científica y técnica pertinente.

2. **METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN UTILIZADAS:** los métodos de investigación utilizados durante la realización y elaboración del presente trabajo de tesis son el método deductivo, inductivo, sintético y método comparativo, los cuales fueron utilizados de una forma adecuada durante la realización de la

totalidad de la investigación. Así mismo, las técnicas de investigación utilizadas fueron: técnica mediante fichas bibliográficas, jurídica y documental.

3. **SOBRE LA REDACCIÓN:** En la elaboración del trabajo de tesis, la redacción fue adecuada y acorde al contenido de la investigación.

4. **CONTRIBUCIÓN CIENTÍFICA:** La tesis presenta una contribución científica significativa, al desarrollar aspectos propios del derecho constitucional, administrativo y en materia de derechos humanos; sentando las bases para futuras investigaciones y discusiones científicas. En el análisis se puede comprobar una redacción coherente, lo que permite un orden lógico a un trabajo de tesis a nivel maestría.

5. **ACERCA DE LA CONCLUSIÓN Y REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA:** la conclusión es válida y firme, permite entender la factibilidad de la implementación del Gobierno Abierto como modelo de transparencia dentro de la administración pública guatemalteca; pudiéndose aplicar las nuevas tendencias constitucionales de reforma tácita de la normativa existente. La bibliografía es extensa, científica, contiene obras mayores y menores de acuerdo a la clasificación bibliotecológica vigente y es novedosa en relación a contenidos y autores.

Durante el desarrollo de los distintos capítulos, la sustentable mostró la disponibilidad de acatar las recomendaciones, asimismo, la aceptación de los señalamientos e indicaciones pertinentes del uso de una metodología adecuada durante todas las etapas del proceso de investigación científica, aplicando los métodos y técnicas apropiadas para resolver la problemática esbozada, lo que le permitió concluir su trabajo exitosamente.

La tesis en cuestión, cumple con los requisitos legales prescritos y exigidos en el Artículo 7 y 9 del Normativo de Tesis de Maestría y Doctorado de la Escuela de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, razón por la cual emito **DICTAMEN FAVORABLE**, a efecto de que, el mismo, le permita continuar con el trámite correspondiente para su posterior evaluación por el Tribunal Examinador en el Examen Privado de Tesis, previo a optar el grado académico de Maestra en Derecho Constitucional.

Sin otro particular, me suscribo de usted con muestras de consideración y respeto.



Dr. Edward Guillermo Coyoy Galván
Tutor de tesis
Colegiado no. 25,121

Gladys Tobar Aguilar
Doctorado en Educación y Licenciatura en Letras
Correo electrónico: ortografiataller@gmail.com
Celular: (502) 50051959.

Guatemala, 05 de septiembre, 2024

Doctor Luis Ernesto Cáceres Rodríguez
Director de la Escuela de Estudios de Postgrado
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

Señor director:

Por la presente hago constar que he realizado la revisión de los aspectos de redacción, ortografía, sistemas de referencias y estilo, de la tesis denominada:

GOBIERNO ABIERTO COMO MODELO DE TRANSPARENCIA

De acuerdo con lo anterior, considero que este documento académico presentado por la Lda. Elena Samayoa Letona, estudiante de la Maestría en Derecho Constitucional, de la Escuela de Estudios de Postgrado, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, puede imprimirse.

Atentamente


Ella Gladys Tobar Aguilar
Bachillera
Colegio Profesional de Humanidades
Colegiado 1450

Dra. Gladys Tobar Aguilar
Doctorado en Educación y Licenciatura en Letras
Colegio Profesional de Humanidades
Colegiado 1450

D.E.E.P. ORDEN DE IMPRESIÓN

LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, Guatemala, 23 de septiembre del año dos mil veinticuatro.-----

En vista de que la Licenciada Elena Samayoa Letona, aprobó el examen privado de Tesis en la **Maestría en Derecho Constitucional** lo cual consta en el acta número 68-2024 suscrita por el Tribunal Examinador y habiéndose cumplido con la revisión gramatical, se autoriza la impresión de Tesis titulada **"GOBIERNO ABIERTO COMO MODELO DE TRANSPARENCIA"**. Previo a realizar el acto de investidura de conformidad con lo establecido en el Artículo 21 del Normativo de Tesis de Maestría y Doctorado.-----

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Dr. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

DEDICATORIA

A DIOS Y A LA VIRGEN MARÍA

Por permitirme llegar a esta etapa de la vida y lograr alcanzar mis metas.

A MI MADRE

Maria Elena Letona Rodas (Maqui). Por siempre apoyarme, escucharme y compartir momentos de alegrías y tristezas. Le agradezco por todo y siempre la llevaré en mi mente y en mi corazón.

A MI PADRE

Mario Augusto Samayoa Garrido. Estoy segura de que estaría contento al verme culminar una etapa más en mi vida académica y profesional.

A MI HERMANA

Amanda Samayoa. Por transmitirme su buena actitud y energía para poder terminar lo que me propongo. Te quiero mucho y espero que sigamos compartiendo nuestros logros.

A MI SOBRINA

Matilda (Mati). Una persona muy especial, con quien comparto mi gusto por los gatos, siempre interesada por mis actividades y a quien espero acompañar en su vida. Te quiero mucho Mati.

A MI FAMILIA

Por el apoyo y fraternidad que nos une y caracteriza, y por la disposición que tenemos para celebrar nuestros logros y compartir nuestras penas.

A MIS AMIGOS

Con quienes compartimos risas, momentos épicos y alegres, quienes siempre están dispuestos a escuchar y apoyar, dando ánimos y con quienes se disfruta más la vida. Los quiero mucho.

A

La gloriosa y tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, por permitirme alcanzar mis metas profesionales.

A

La Escuela de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales por permitirme aprender en sus aulas y convertirme en una profesional de éxito. En especial a mi asesor de tesis, quien es mi amigo, Edward Guillermo Coyoy Galván, con quien he compartido muchos momentos. Agradezco mucho su ayuda, su paciencia y su comprensión. Te admiro y te quiero mucho, desde que estábamos estudiando destacaste por ser una persona capaz, honesta, inteligente, responsable, optimista y eficiente.

ÍNDICE



INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I	1
1. Gobierno abierto	1
1.1. Definición de Gobierno Abierto	1
1.2. Antecedentes del Estado Moderno	4
1.3. Conceptualización de Gobierno Abierto	15
1.4. Contexto y evolución	19
1.5. Valores, supuestos y objetivos del gobierno abierto	24
1.6. Pilares que sustentan el gobierno abierto	27
1.6.1. <i>Transparencia y rendición de cuentas</i>	29
1.6.2. <i>Participación ciudadana</i>	34
1.6.3. <i>Colaboración</i>	45
1.7. Tecnología y Gobierno Abierto	51
1.7.1. <i>Redes sociales y gobierno abierto</i>	56
1.7.2. <i>Apertura de datos públicos (Open Data) y gobierno abierto</i>	59
CAPÍTULO II	63
2. Plan de Gobierno abierto	63
2.1.1. <i>Alianza para el Gobierno abierto (AGA)</i>	70
2.1.2. <i>Guía de Gobierno Abierto (Open Government Guide)</i>	74
2.2. Formulación de un plan de acción de Gobierno abierto	79
2.3. Fases de creación de un plan de acción de Gobierno abierto	85
2.3.1. <i>Preparación</i>	86
2.3.2. <i>Diagnóstico</i>	87
2.3.3. <i>Encuentros ciudadanos</i>	89
2.3.4. <i>Selección de propuestas</i>	90
2.3.5. <i>Borrador de compromisos</i>	92
2.3.6. <i>Consulta pública</i>	93
2.3.7. <i>Rendición de cuentas</i>	94



2.3.8.	Lanzamiento.....	95
2.3.9.	Implementación y monitoreo.....	97
2.4.	Reglas de los planes de acción.....	99
2.5.	Medición de resultados de Gobierno abierto.....	101
CAPÍTULO III.....		105
3.1.	Organismos internacionales relacionados al Gobierno abierto.....	105
3.2.	Instrumentos internacionales vinculados al Gobierno abierto.....	115
3.2.1.	Carta Democrática Interamericana.....	117
3.2.2.	Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto.....	118
3.2.3.	Declaración de Gobierno Abierto.....	119
3.2.4.	Agenda para el Desarrollo Sostenible.....	123
3.2.5.	Carta Iberoamericana de la Función Pública.....	127
3.2.6.	Código Iberoamericano de Buen Gobierno.....	129
3.2.7.	Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico.....	131
3.2.8.	Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.....	133
3.2.9.	Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la Gestión Pública.....	135
3.2.10.	Carta Iberoamericana de derechos y deberes del Ciudadano en relación con la administración pública.....	137
3.2.11.	Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto.....	138
3.2.12.	Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública.....	141
3.2.13.	Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública.....	142
3.2.14.	Carta Internacional de Datos Abiertos.....	145
3.2.15.	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.....	146
3.3.	Legislación guatemalteca vinculada al Gobierno Abierto.....	147
3.3.1.	Constitución Política de la República de Guatemala.....	148
3.3.2.	Ley de acceso a la información pública, Decreto número 57-2008.....	149
3.3.3.	Ley orgánica del presupuesto y su reglamento, Decreto número 101-97.....	151
3.3.4.	Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, Decreto Número 54-2022.....	153
3.3.5.	Ley General de Descentralización, Decreto número 14-2002.....	154
3.3.6.	Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97.....	155



3.3.7.	<i>Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto número 11-2002</i>	156
3.3.8.	<i>Ley de Desarrollo Social, Decreto número 42-2001</i>	157
3.3.9.	<i>Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto número 1-85</i>	158
3.3.10.	<i>Ley Orgánica del Instituto Nacional de administración pública, Decreto Número 25-80</i>	160
3.3.11.	<i>Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, Decreto número 54-86</i>	160
3.3.12.	<i>Acuerdo Gubernativo 360-2012 de la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico</i>	162
3.3.13.	<i>Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto número 31-2002</i>	163
3.3.14.	<i>Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92</i>	164
3.3.15.	<i>Conflicto de intereses</i>	165
3.4.	<i>Casos de referencia de Gobierno abierto en América Latina</i>	169
3.4.1.	<i>Gobierno Abierto en Costa Rica</i>	169
3.4.2.	<i>Gobierno Abierto en México</i>	173
3.4.3.	<i>Gobierno Abierto en Chile</i>	176
CAPÍTULO IV		179
4.	<i>Gobierno abierto en Guatemala</i>	179
4.1.	<i>Antecedentes</i>	179
4.2.	<i>Alianza para el Gobierno abierto en Guatemala</i>	185
4.2.1.	<i>Primer Plan de Acción Nacional de Gobierno abierto 2012-2014</i>	187
4.2.2.	<i>Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno abierto (2014-2016)</i>	192
4.2.3.	<i>Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno abierto (2016-2018)</i>	197
4.2.4.	<i>Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno abierto (2018-2020)</i>	201
4.2.5.	<i>Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno abierto (2021-2023)</i>	206
4.3.	<i>Objetivos de Desarrollo Sostenible en Guatemala</i>	210
4.3.1.	<i>Plan Nacional de Desarrollo: K'atun 2032</i>	213
4.4.	<i>Panorama de la Gestión Pública guatemalteca</i>	220



4.5. Desafíos para lograr abrir el gobierno	242
CAPÍTULO V	247
5. Análisis jurisprudencial de la publicidad de los actos administrativos dentro del gobierno abierto	247
5.1. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia	247
5.1.1. 30/07/2014 – AMPARO 1516-2013	247
5.1.2. 16/07/2014 – AMPARO 1776-2013	250
5.1.3. 02/08/2001 – AMPARO 217-2000	252
5.2. Jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad	254
5.2.1. Expediente 1211-2006	254
5.2.2. Expediente 656-2006	256
5.2.3. Expediente 3480-2014	259
5.3. Jurisprudencia de la corte interamericana de Derechos Humano	262
5.3.1. Caso Barahona Bray Vs. Chile	262
5.3.2. Caso Asociación Civil Memoria Activa y otros Vs. Argentina	267
5.3.3. Caso Habitantes de la Oroya Vs. Perú	270
CONCLUSIÓN	275
REFERENCIAS	283
ANEXOS	297



INTRODUCCIÓN

El concepto de gobierno abierto es entendido como una forma novedosa de gobernar, que tiene como objetivo hacer gestión pública colocando en el centro a la ciudadanía, dándole una participación más directa en la toma de decisiones públicas y a quienes se les asigna un rol protagónico. Esta forma de gobernar se basa en principios y valores inspirados en el bien común, la responsabilidad, la igualdad de derechos, la administración eficaz y el desarrollo sostenible. Su finalidad es fortalecer la democracia, legitimar la acción pública y la búsqueda del bienestar colectivo.

El gobierno abierto se fundamenta en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración, que son considerados los pilares sobre los cuales se erige, y aunado a ellos se encuentran estrechamente ligados las tecnologías de acceso a la información pública, los datos abiertos, las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), el gobierno electrónico, la innovación, la eficiencia, la calidad de los servicios públicos, entre otros. Esta novedosa forma de gobierno pretende instaurar una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre gobernantes y gobernados, basado en la tecnología, con una cultura de transparencia y con la participación ciudadana.

Los orígenes en relación con el gobierno abierto se encuentran en la instauración del Estado democrático de derecho, ya que a partir de ese momento se inician las discusiones, el desarrollo y el reconocimiento de los derechos fundamentales, dentro de los cuales destaca el de libre acceso a la información, así



también, se establecen las garantías ciudadanas y se promueven metodologías para aumentar la eficacia de los órganos estatales, es decir, se inicia una reforma del Estado en donde la democracia empieza a tener más relevancia. De esta cuenta, la idea de la buena administración y el buen gobierno ha estado presente desde los inicios del Estado Moderno y al efecto se realizaron debates en donde se discutió sobre la capacidad que los ciudadanos poseen en una democracia para exigir un gobierno responsable por sus acciones u omisiones, el acceso y la libertad de información, la necesidad de poder obtener información de las actividades realizadas por el gobierno, la transparencia por parte de los gobernantes, la rendición de cuentas y la apertura.

La idea de gobierno abierto cobró mayor auge en el año 2009, cuando por medio de la promulgación del Memorando sobre Transparencia y Gobierno abierto, publicado en la administración del expresidente Barack Obama, se impulsó una nueva cultura de apertura en los gobiernos, estableciendo tres pilares básicos, considerados los elementos habilitadores para el buen funcionamiento del Gobierno abierto, siendo estos la transparencia, la participación y la colaboración. Cabe destacar que actualmente el concepto de Gobierno abierto se ha visto reforzado por el uso creciente de la tecnología, redes sociales y plataformas digitales.

A raíz de la creciente notoriedad e influencia en las administraciones estatales, del concepto de gobierno abierto, la Asamblea de las Naciones Unidas creó en el año 2011 una iniciativa multilateral denominada Alianza por el Gobierno abierto, cuyos esfuerzos están orientados a propiciar compromisos concretos desde los gobiernos, para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la



gobernanza democrática. Así mismo, cabe destacar que se están llevando a cabo esfuerzos para que esta nueva forma de gobernar trascienda del poder ejecutivo, es decir, alcance al poder legislativo y judicial, se transite hacia un Estado Abierto, en donde además de la existencia de un Gobierno abierto, se reconozca también el parlamento y la justicia abiertos.

Guatemala es parte de la Alianza por el Gobierno Abierto desde el año 2011, y desde esa fecha hasta la actualidad ha presentado un total de cinco planes de acción de Gobierno abierto, los cuales reflejan los compromisos adquiridos por el Estado para promover, alcanzar e incrementar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación de los ciudadanos en el gobierno. Por ello, este trabajo de investigación tiene como finalidad realizar un análisis y un estudio crítico sobre los avances y resultados que el Estado de Guatemala ha presentado en materia de transparencia, fortalecimiento de la democracia participativa, rendición de cuentas, acceso a la información, gobierno eficiente, gobierno colaborador, gobierno electrónico, datos abiertos, desarrollo sostenible, entre otros. Así, se determina si existen limitaciones administrativas o legales que no permitan obtener una buena recepción de los planes de acción; qué mecanismos se han utilizado para difundir información relativa al gobierno abierto; si existen obstáculos que no permiten desarrollar la transparencia y publicidad de los actos administrativos; así como, las acciones que se podrían llevar a cabo dentro de los órganos administrativos para fortalecer la transparencia y la publicidad.



Para la elaboración de este trabajo se emplearon el método de investigación analítico, sintético, deductivo e inductivo, que permitieron la estructuración de la información recabada en forma idónea, y se emplearon las técnicas de investigación bibliográfica, documental, encuestas y entrevistas, que fueron de vital importancia para la finalización del mismo.



CAPÍTULO I

1. Gobierno abierto

1.1. Definición de Gobierno Abierto

Esta novedosa forma de gobierno trata de hacer gestión pública con un enfoque de ciudadanía, fundamento en la tecnología, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración. Así mismo, el necesario vínculo del Estado Moderno con la ciudadanía hace entender que la democracia actual, participativa y deliberativa, se construye en procesos abiertos, con la gente, con la población y manteniéndose al margen de toda actitud de opacidad. Es así como se asevera que la finalidad es construir y consolidar el Estado desde sus esferas social, de justicia, democrática y de derecho, por lo que se hace necesaria una forma distinta de gobernar. Un gobierno abierto se fundamenta en los elementos mencionados - la transparencia, rendición de cuentas, la participación y la colaboración - los cuales no deben considerarse de forma aislada, ya que la manera en que interactúan y se utilizan juntos es lo que le da al gobierno abierto su potencial de transformación, haciendo que los gobiernos sean más sensibles y eficaces, y además fortalece la democracia.

En este sentido, teniendo ya todos los elementos y principios que caracterizan a un Gobierno abierto, es preciso definir qué es Gobierno abierto, y al respecto la autora Mila Gascó (2017) lo define como un modelo de gobierno basado en la transparencia y la rendición de cuentas, en la participación y la colaboración, que apuesta por el cogobierno y que, en este sentido, instaura una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, lo que implica



dar voz a una ciudadanía corresponsable (p. 283). Por su parte Ignacio Criado y Vicente Pastor (2017) mencionan que el gobierno abierto es una manera de gobernar las sociedades en la que existe una posición más cercana entre los y las representantes que se eligen en las elecciones, las personas que trabajan en las administraciones públicas, y el resto de la ciudadanía (p. 6).

Según Don Tapscott (año, 2011 como se citó en Ramírez-Alujas, 2012) un gobierno abierto es un gobierno que abre sus puertas al mundo, coinnova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red (p. 18). A su vez, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2006) plantea que un Gobierno abierto se refiere a la transparencia de las acciones del gobierno, la accesibilidad en los servicios públicos e información, y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades. Por otro lado, en la Carta Iberoamericana de Gobierno abierto se entiende el gobierno abierto como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo.



Al mismo tiempo, Mila Gascó, Lorena Rodríguez y Hugo Mármol (2014) manifiestan que un gobierno abierto es un gobierno transparente –es decir, un gobierno que fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y que proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación-, un gobierno colaborativo- es decir, un gobierno que implica y compromete a los ciudadanos y otros actores, internos y externos a la administración, en su propio trabajo- y un gobierno participativo- es decir, un gobierno que favorece el derecho de la ciudadanía a participar de forma activa en la conformación de políticas públicas y anima a la administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos- que consigue sus objetivos a partir de una utilización intensiva de las TIC y de dos herramientas clave: el open data –o puesta a disposición pública de los datos de la administración en un formato electrónico adecuado que facilite su reutilización –y el open action– utilización de la web 2.0 y, específicamente, de las redes sociales y del blogging (p. 42).

Finalmente, como definición propia puedo exponer que el gobierno abierto consiste en una nueva forma de gobernar, una práctica realizada por los funcionarios de la administración pública que tiene como finalidad el fortalecimiento de la democracia a través de la puesta en marcha de la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información, la participación y la colaboración; y en el cual el Internet, y las Tecnologías de la Información y Comunicación son los elementos habilitadores para la realización de este gobierno.



1.2. Antecedentes del Estado Moderno

Para poder establecer en qué consiste un gobierno abierto es necesario resaltar el vínculo existente entre este –gobierno abierto- con el Estado Moderno, incluyendo todos los elementos que se encuentran estrechamente relacionados con el mismo, tales como el fortalecimiento de la democracia, la gestión pública efectiva, la transformación del Estado con enfoque de ciudadanía, los derechos ciudadanos, el interés general, la profesionalización de la función pública, la calidad de los servicios públicos, la colaboración del gobierno con la sociedad, entre otros. Así también es indispensable hacer una relación histórica de la transformación del Estado y del gobierno, que se ha venido dando a lo largo del tiempo, y de cómo cada vez la ciudadanía ha pasado a ubicarse en una posición central en el Estado, donde se toman en cuenta sus opiniones, incidiendo en la toma de decisiones en las políticas públicas.

Los antecedentes que se verifican en relación con el gobierno abierto se pueden resumir en el origen del Estado democrático de derecho. En ese marco, se procedió al establecimiento, reconocimiento y despliegue de los derechos fundamentales, especialmente el del libre acceso a la información. También se desarrollaron las garantías ciudadanas y se pusieron en marcha iniciativas encaminadas a aumentar la eficacia de las instituciones estatales. Se emprendieron procesos de reforma del Estado, como mecanismos válidos para adaptar las instituciones públicas a los nuevos y crecientes desafíos y metas. Muchos afirman, con razón, que los elementos y contenidos del gobierno abierto no son nada nuevo, pues han estado presentes, aunque de forma aislada, en los ingentes esfuerzos que se realizan desde hace tiempo por avanzar hacia la buena administración y el buen gobierno (Montero, 2017, p. 56).



Como es sabido, el Estado ha ido evolucionando a lo largo de la historia, adaptándose a los cambios sociales, culturales, económicos, políticos y jurídicos propios de cada época. Tal como lo menciona Luis De la Hidaiga (2008), es pertinente establecer que la palabra Estado, en términos jurídico-políticos, se le debe a Maquiavelo quien sostenía que los Estados y soberanías eran repúblicas o principados, los cuales eran heredados y eran gobernados por un príncipe o gozaban de libertad (p. 45).

El Estado, prescindiendo de otras consideraciones, analizado únicamente desde el punto de vista jurídico en la suma de sus elementos, es una organización política, un todo jurídico constituido por los órganos creados al efecto, y como toda persona moral es titular de derechos y obligaciones, tanto en su esfera interna como en la internacional. En ese mismo orden de ideas, el gobierno como conjunto de poderes políticos constituidos encargados de la materialización del Estado para su funcionamiento, manifestado por la acción volitiva de los titulares de los órganos a quienes se otorgan las competencias respectivas para la realización de sus fines, deben ejercer sus funciones en coordinación, entrelazándose entre sí (De la Hidaiga, 2008, p. 163).

En este punto es necesario mencionar la diferencia existente entre formas de Estado y formas de gobierno. Las primeras se refieren a la estructura de la propia institución, ya sea que se concentren en un orden estatal único o centralizado las diferentes formas de darse una concentración o división de competencias. De ahí se derivan dos formas de Estado: simple, unitario o central, y el Estado compuesto, complejo o federal. En el primer caso el Estado ejerce su soberanía directamente sin



intromisión de otros poderes ajenos, en orden a una sola voluntad. Los ciudadanos se encuentran sujetos a una autoridad única, a un solo orden jurídico. Los poderes pertenecen a un solo titular ejerciendo la soberanía por medio de los órganos centrales de proyección nacional. Esa forma centralizada en lo político y administrativo es conocida históricamente como régimen absolutista, no necesariamente autoritario, porque coordina todas las entidades públicas y privadas sin autonomía de las partes integrantes, emanando todas las decisiones fundamentales del propio poder, aunque puede atenuarlas mediante cierta descentralización administrativa (De la Hidalga, 2008, p. 164).

La segunda forma de Estado, la federal, se refiere a la unión de Estados menores, de ahí la idea de Estado de Estados, cuya integración ocurre mediante un proceso jurídico donde se mueven las acciones volitivas de una pluralidad de sujetos, acciones nacidas de la aplicación de principios de derecho contenidos en la Constitución y previamente determinados mediante el Pacto Federal. Este Estado se caracteriza por una descentralización especial, compleja y de elevado grado, compuesto de colectividades, con autonomía constitucional, participantes en la formación de la voluntad nacional, siendo el poder central limitado por la misma norma fundamental (De la Hidalga, 2008, p. 164).

Ahora bien, una vez establecidas las dos formas de Estado, es pertinente mencionar lo relativo a las formas de Gobierno. Tal como quedó mencionado anteriormente, el gobierno, como conjunto de poderes políticos, se constituyen para darle existencia material al Estado para su funcionamiento. Por formas de Gobierno se deben entender los diferentes modos de formación de los órganos estatales,



instituciones y figuras jurídicas idóneas creadas por el Estado para el cumplimiento de su objeto y ejercicio soberano, de conformidad a su historia, idiosincrasia, costumbres y tradiciones (De la Hidalga, 2008, p 165).

Según Aristóteles existe dos formas de Gobierno, a los cuales él denominaba como puras o perfectas e impuras, degeneradas o corrompidas. Dentro del primer grupo se encuentran la monarquía, la aristocracia y la democracia. En el segundo grupo se encuentra la tiranía, la oligarquía y la demagogia. Aristóteles consideraba que las formas puras de gobierno, es decir la monarquía, la aristocracia y la democracia, al perder sus cualidades originales y lejos de lograr el bien general solo buscan el beneficio particular, caen en la corrupción, degenerando las formas puras de gobierno, creando desorden y poniendo en riesgo el equilibrio del propio Estado, generando de esta forma la tiranía, la oligarquía y la demagogia respectivamente.

Con respecto a lo mencionado anteriormente, es necesario hacer una breve relación de lo que consiste la monarquía, la aristocracia y la democracia; esto con el objetivo de tener un panorama más amplio de estas formas de gobierno y así poder realizar una síntesis sobre la evolución del Estado, sus formas de gobierno, sus principales características y elementos, hasta llegar al Estado Moderno. La aristocracia se refiere al ejercicio del poder en manos de una minoría selectiva. En tanto la monarquía se caracteriza por corresponderle a una sola persona física, a una sola voluntad, encarnar el órgano supremo del Estado, dirigirlo y ejercer en forma vitalicia el poder ejecutivo, cuyo mandato abandona tan sólo por muerte, abdicación o deposición, transmitiendo sus facultades dada la línea sucesoria establecida en la ley dinástica o la



costumbre, por ser generalmente la fuente primaria del derecho en ellas la tradición y la costumbre, generando así el derecho consuetudinario (De la Hidalga, 2008, p. 166).

En relación con la República, esta es una forma de gobierno de mayor difusión en los regímenes políticos contemporáneos. En la actualidad por República se entiende la forma, sistema o régimen de gobierno en el cual el poder reside en el pueblo, quien lo ejerce directamente por medio de sus representantes a quienes designa por tiempo determinado, y a cuyo término de mandato les suceden aquellos nuevamente elegidos, ya sea directa o indirectamente por el pueblo integrado como cuerpo electoral (De la Hidalga, 2008, p. 168).

En esta forma de gobierno es importante tomar en cuenta que, dado que la sociedad soberana delega las funciones supremas a los órganos estatales, los vuelve responsables jurídicamente ante la sociedad durante el tiempo que duren en el poder, y que le corresponde a la ley establecer sus funciones, competencias, responsabilidades, derechos y obligaciones, los cuales son concedidos únicamente por un poder y tiempo limitado. Aunado a esto, también es preciso destacar que el titular del órgano ejecutivo o jefe de Estado es quien tiene la responsabilidad política, ya sea esta una sola persona física o conjunto de individuos.

De aquí se desprenden las dos variantes del régimen republicano, el presidencialismo y el parlamentarismo. Una de las principales diferencias es que en el primero, el titular, jefe de Estado y de gobierno nombra a los secretarios del despacho, y el organismo ejecutivo es independiente del organismo legislativo y del judicial. En tanto el segundo, el parlamentarismo, los ministros son responsables ante el



parlamento, el primer ministro es el jefe de gobierno, y al Presidente de la República le corresponde ser el jefe de Estado.

En las repúblicas surgidas al término de la Revolución francesa de 1789 constituidas como Estados de Derecho, caracterizadas por la sujeción a un régimen jurídico-constitucional rígido, al determinarles los órganos del Estado y su delimitación competencial al establecerles derechos y obligaciones siempre en búsqueda de la debida protección a las personas tanto individuales como colectivas, puede manifestarse su materialización a las doctrinas evolucionadas de soberanía popular, representación política, división de poderes, derechos políticos de los ciudadanos, y el otorgamiento de su participación volitiva en la formación de los órganos estatales y el derecho positivo para regir los destinos de la República, incorporando las garantías individuales por constituir uno de los mayores avances de protección a los miembros integrantes del Estado, todo lo cual se deriva de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (De la Hidalga, 2008, p.168).

Ahora bien, con respecto a la tercera forma pura de gobierno, la democracia, es la forma de gobierno que permanece vigente actualmente y se encuentra arraigada en el sistema jurídico político universal. La palabra democracia proviene de demos que significa pueblo y kratos que significa autoridad. A lo largo de la historia se ha ido modificando conceptualmente, pero siempre tiene el elemento fundamental que lo caracteriza, el cual se refiere al poder ejercido por una generalidad de individuos, poniendo en evidencia así el poder de la mayoría.

En la actualidad los valores esenciales de la democracia, libertad, igualdad, justicia se encuentran al alcance de todos los miembros de un Estado, no sólo a la



mayoría que vota por ella, y por ende menos aún limitada a ciertos estratos sociales selectivos. Uno de los principios característicos de la democracia es el de estar los miembros del Estado sometidos a las mismas normas que la población, siendo a la vez los que crean ese orden jurídico, y así, tanto gobernantes y pueblo se encuentran en una relación de igualdad ante la ley. Kelsen consideró que el Estado liberal es aquel que se fundamenta en la democracia; toda vez el orden jurídico es producido por los mismos que están sometidos a él, es decir la voluntad colectiva u orden social es el resultado de acciones interrelacionadas entre gobernantes y gobernados, como sujetos y objeto del poder del Estado y, por tanto, se configura el gobierno del pueblo por el pueblo (De la Hidaiga, 2008, p. 170).

Tal como quedó anotado en párrafos precedentes, el concepto de democracia ha evolucionado a través de los siglos, y sus definiciones son varias dependiendo el punto de vista de sus autores, pero a partir de la formación del Estado moderno el concepto de democracia se encuentra íntimamente vinculado al liberalismo, donde la base es la libertad del individuo en lo personal así como también en lo referente a la de pensamiento, de tránsito, en materia religiosa, de prensa y manifestación de las ideas, de reunión y asociación; encontrándose vinculado, de manera inevitable, con los Derechos Humanos y la teoría de la división y equilibrio de poderes.

De la Hidaiga destaca que en el Estado moderno la definición de democracia es entendida como una forma de gobierno, donde se recogen principios de fundamental importancia como la igualdad y libertad, en cuanto todos los seres humanos nacen libres e iguales, como afirma el artículo primero de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, lo mismo en cuanto a la dignidad de la persona humana como en



sus derechos, con base en la justicia, amparados por el orden y estructura jurídica del Estado, y conforme a las instituciones por él creadas en razón del goce de su soberanía interna radicada en el propio pueblo, y la externa frente a los demás (2008, p. 249).

En relación con la estructura del Estado Moderno de Derecho es necesario mencionar que los tres pilares fundamentales son la democracia, la representación política y la división de poderes, y acerca de la democracia ya quedó mencionado a qué se refiere esta. Ahora bien, con respecto a la representación política, cabe destacar que es durante el siglo XIX que surge la vinculación entre democracia y representación pública, ya que todas las luchas políticas iniciaron a girar en torno a la elección, con la finalidad de incorporar al sistema electoral el voto universal que tiene como efecto principal la vinculación entre la democracia y la elección, generando así la representación política.

En cuanto a la división de poderes debe destacarse que es una de las mayores aportaciones al Estado Moderno, en virtud que se refiere a la división y equilibrio del poder público, a la división de funciones; ya que su finalidad es funcionar como un medio de frenos y balanzas, de pesos y contrapesos, con el objetivo de evitar caer en el despotismo y la tiranía del poder público. La teoría de la división de poderes ha evolucionado durante el tiempo, se han perfeccionado conceptos, figuras e instituciones; se ha adaptado a la realidad su verdadero sentido y se ha sustentado en el principio de evitar el despotismo y la arbitrariedad de los detentadores del poder público. El primer filósofo político que realizó estudios acerca de la teoría de la división de poderes fue Aristóteles, quien afirmaba que, para evitar que el poder se concentrara



en una sola figura estatal, era pertinente que se elaborara una división de poderes absoluta en la distribución de las funciones públicas.

A otro doctrinario que le debemos estudios profundos acerca de la división de poderes es a John Locke, quien establecía que era necesario que los poderes ejecutivo y judicial estuvieran en manos de quienes elaboraran la ley; mientras tanto, a la legislatura, como órgano supremo de gobierno, no le confería poderes absolutos, sino lo limitaba en forma expresa con la finalidad de evitar la caída al despotismo, arbitrariedad o abuso del mandato. Buscaba con empeño el equilibrio del Estado mediante el sistema de frenos y balanzas, y por ello establece como base del Estado el parlamento, por ser el portavoz del pueblo.

El alcance que Locke le dio al poder ejecutivo fue de gran magnitud, ya que él consideraba que la aprobación de las leyes tiene el consenso de la sociedad, que nada ni nadie existe por encima de ellas para hacer leyes. Ningún miembro de la sociedad está liberado para su incumplimiento, ni ir más lejos de los términos de éstas, porque es ridículo pensar que se pueda estar obligado a obedecer dentro de la sociedad a ningún otro poder sin tener la autoridad suprema. Nadie puede transferir a otro poder superior al poseído por él mismo, y nadie posee poder arbitrario absoluto sobre sí mismo, ni sobre otras personas. El poder del legislador llega únicamente hasta donde llega el bien público de la sociedad. Al poder legislativo no puede atribuirse la facultad de gobernar por decretos improvisados y arbitrarios, sino señalar los derechos mediante leyes fijas y promulgaciones aplicadas por jueces señalados y conocidos (De la Hidalga, 2008, p. 236).



Seguido de Locke se encuentra Juan Jacobo Rousseau, quien dio un aporte importante acerca de la soberanía y el origen del Estado. Consideraba que el Estado provenía de un contrato social y que éste era un mal necesario que había sido creado por las desigualdades humanas, y que con el objeto de preservar la libertad cada miembro debía ceder derechos naturales a la comunidad, con la finalidad de organizarse políticamente con voluntad propia, diferente a la de los individuos de la propia comunidad, teniendo como resultado la participación directa de cada uno conservando así una parte igual de la soberanía, recuperando nuevamente los derechos cedidos cuando el Estado se forma. El pacto es exclusivamente social, ya que es entre el propio individuo con el Estado creado, estando al mismo tiempo obligado con los otros individuos y como miembro del Estado que se creó.

Quien terminó de consolidar la teoría de la división de poderes fue Montesquieu. Él consideraba que la división de poderes, el sistema de frenos y balanzas indispensable para el equilibrio de poder debía ser adaptable a todo Estado. En sus estudios y análisis ya no existe la división tajante de funciones como fue realizada por sus antecesores; al contrario, estimaba que el equilibrio buscado por medio de frenos y balanzas no bastaba, sino que era necesaria la colaboración de uno con los otros para el buen funcionamiento del Estado y para salvaguardar, como su fin primordial, los intereses del pueblo, su felicidad y seguridad (De la Hidalga, 2008, p. 266).

Al momento de solidificarse de forma definitiva el Estado Moderno con todos sus elementos constitutivos, en relación con la división de poderes, surgen dos fenómenos, siendo la confusión y la colaboración de poderes. Con respecto a la confusión, esta se manifiesta a través de la concentración de poderes, la cual se divide en dos elementos:



la confusión absoluta y la confusión relativa. En relación con la primera, esta se caracteriza porque en el Estado las tres funciones las ejerce un solo órgano del Estado, permitiendo a los demás órganos creados por el mismo Estado desarrollar funciones de índole administrativa, sin embargo, siempre sujetas a las disposiciones que dicte el órgano superior de control. Por otra parte, la confusión relativa se caracteriza por la existencia de los tres órganos del Estado, cada uno encargado de su propia función, pero encontrándose subordinados unos a otros y las decisiones están a cargo de uno de ellos.

En contraste con la confusión se encuentra la colaboración de poderes, que es una práctica más común en los Estados democráticos contemporáneos, que, a pesar de conservar la tradicional división de la doctrina clásica, sus funciones no son de rigidez absoluta. Esta colaboración de poderes se caracteriza por la falta de subordinación de órganos, y ejercicio separado de las funciones específicas, pero vinculados entre sí en la realización de las tareas del Estado para el logro de su objeto y fines. Así encontramos al ejecutivo realizando actos materiales formalmente legislativos, como son frecuentemente el dictado de reglamentos, y el legislativo a su vez lleva a efecto actos invadiendo la esfera de actividad del ejecutivo, como los de carácter presupuestario, y en el judicial atribuciones legislativas o ejecutivas realizadas en su funcionamiento interno, como son el dictado de ciertas disposiciones normativas, o la de actos ejecutivos de nombramiento y designación de funcionario del poder judicial, y a la inversa los hechos por el ejecutivo respecto al poder judicial, todo ello dentro de las normas constitucionales como respuesta al fenómeno válido de colaboración y corresponsabilidad (De la Hidalga, 2008, p. 267).



Es de esta forma en que el Estado Moderno se ha organizado y ha encontrado un balance en la manera de gobernar, en donde el poder no se encuentra en manos de una persona o grupo de personas, sino que está dividido en organismos donde a cada uno le competen ciertas funciones, son independientes entre ellos, y al mismo tiempo tienen atribuciones que les permiten tener control u opinión de lo que están realizando los otros organismos del Estado, configurando así el sistema de pesos y contrapesos. Uno de los principales aportes del Estado Moderno es la existencia de un mayor equilibrio entre gobernantes y gobernados, en donde existe una posición más cercana entre los representantes electos, las personas que trabajan en la administración pública y la ciudadanía. En ese mismo orden de ideas se hace necesario destacar que el Estado y la administración pública en el siglo XXI tienen el gran reto de profundizar en la democracia, ya que el progreso social está fijado por la manera en que las instituciones públicas, los órganos administrativos, se vinculan con los ciudadanos.

1.3. Conceptualización de Gobierno Abierto

Para poder adentrarse al tema de gobierno abierto es necesario tomar en cuenta ciertos elementos y características de este, con la finalidad de tener conceptos, para luego arribar a su definición y comprender su estructura, fines, principios, funcionamiento, teorías, fundamentos y objetivos. Como un primer acercamiento al tema debe resaltarse que éste consiste en una novedosa forma de gobierno, ya que pretende hacer gestión pública con un enfoque ciudadano, es decir que la ciudadanía tiene participación directa en la toma de decisiones en la administración pública; que se encuentra fundamentado en la tecnología, la transparencia, la participación y la colaboración.



A propósito de la complejidad del Estado moderno y su necesario vínculo con la ciudadanía, es preciso entender que la democracia de este tiempo, participativa y deliberativa, se construye en procesos abiertos, con la gente y al margen de actitud de opacidad. En definitiva, de lo que se trata es de construir y consolidar el Estado desde sus cláusulas social, democrática, de derecho y de justicia, por lo que se hace necesaria una forma distinta de gobernar (Montero, 2017, p. 55).

El término Gobierno abierto se encuentra presente, y cada día más, en las noticias de los medios de comunicación, en los discursos políticos, en trabajos académicos, en las redes sociales, etc. Se trata de una nueva manera de entender el gobierno de los asuntos colectivos que involucra a responsables políticos en los gobiernos y parlamentos, pero también a cada persona. La actuación de los gobiernos y administraciones públicas está en un proceso de transformación constante en la sociedad actual, sobre todo, por la velocidad y profundidad de los cambios tecnológicos, sociales, culturales y económicos. Así, gobiernos y administraciones públicas de todo el mundo quieren ser cada vez más transparentes, más accesibles y sensibles debido a las demandas y necesidades de la ciudadanía. Si logran alcanzar estos objetivos irán en la dirección correcta hacia una gobernanza democrática, una mayor cohesión social y un desarrollo económico próspero. El gobierno abierto es un modelo de gobierno de nuestras sociedades que promueve la transparencia de la actuación de los gobiernos y administraciones públicas, la rendición de cuentas por sus acciones, la participación de la ciudadanía, la colaboración con otros actores. Todo ello está basado en un mayor diálogo y equilibrio entre quienes gobiernan y el resto de ciudadanía (Criado y Pastor, 2017, p. 6).



Una primera definición de gobierno abierto que nos acerca al entendimiento de este tema es la proporcionada por J. Ignacio Criado y Vicente Pastor (2017), quienes mencionan que el gobierno abierto es un modo de interacción sociopolítica, basado en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración, que insta una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, al mismo tiempo que reconoce a la ciudadanía un papel corresponsable (p. 6). Los fines pretendidos son la mejora en la toma de decisiones y la implicación de los ciudadanos en la gestión de lo público, a través de un aumento del conocimiento y la puesta en marcha de la innovación pública.

En términos generales se puede definir un Gobierno abierto como un modelo de gobierno democrático que se basa en tres fundamentos, a saber, la transparencia y la rendición de cuentas, la participación y la colaboración, que tiene como finalidad establecer un mecanismo de gobernar más dialogante, donde exista mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados. Un Gobierno abierto, en definitiva, exige un cambio en el diseño, la estructura y la cultura organizativa de la administración pública porque no se puede apostar por un cambio de paradigma en el siglo XXI con organizaciones e instituciones del siglo XIX (Gascó, 2017, p. 283).

A pesar del conocimiento que existe acerca del Gobierno abierto y su funcionamiento, y que está relacionado con el buen gobierno, todavía no existe una conceptualización consensuada. Para diferentes autores y organizaciones, el Gobierno abierto está relacionado con diferentes supuestos. Una primera referencia es el Memorando sobre Transparencia y Gobierno abierto del expresidente Barack Obama de los Estados Unidos de América, del cual se tratará más adelante de forma amplia:



pero por el momento nos reduciremos a mencionar que éste introduce los principios de transparencia, colaboración y participación. En este Memorando la transparencia se encuentra vinculada con la rendición de cuentas, la participación se relaciona con el involucramiento de la sociedad en la formulación de políticas públicas, y con respecto a la colaboración no se limita únicamente a la ciudadanía, sino tiene en cuenta a otros actores, internos y externos a la administración, y persigue el trabajo conjunto y transversal en las tareas propias de la administración.

Un segundo referente es el promovido por la Alianza para el Gobierno abierto, un conjunto de actores sociales internacionales, que establece dentro de sus principios la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, la participación ciudadana, la integridad profesional y el uso de las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas. De acuerdo con Mila Gascó (2017) el primer principio, disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, puede vincularse a la transparencia, pero no solo implica la publicación sistemática de información en un formato que facilite la reutilización, sino que, apuesta específicamente por los estándares abiertos para promover el acceso de la sociedad civil a los datos públicos, así como para facilitar la interoperabilidad de los sistemas de información del gobierno (p. 284). El principio de participación ciudadana, por su parte, se refiere a la implicación tanto en la formulación de políticas públicas como en la realización, el seguimiento y la evaluación de diferentes actividades gubernamentales. Por último, el tercer principio, la integridad profesional, se vincula claramente a la ética, los códigos de conducta y las prácticas para evitar la corrupción.



Por otra parte, Oszlak y Kaufman (2014) mencionan que son siete las categorías o cualidades que permiten agrupar el contenido de las iniciativas de los planes de acción de los países miembros de la Alianza para el Gobierno abierto: i) la ampliación de la información pública disponible para la ciudadanía, ii) la garantía y mejora del ejercicio del derecho a la información pública, iii) la mejora del acceso a los servicios públicos y a sus canales de entrega, iv) la protección de los derechos de usuarios y funcionarios, v) el incremento de la transparencia en la gestión pública, vi) la promoción de la participación ciudadana en la gestión estatal y vii) el aumento de la capacidad institucional para una gestión abierta (p. 7). Como ya quedó anotado, son varios los elementos, características o cualidades que deben observarse para poder hablar de Gobierno abierto, de los cuales se tratará con más amplitud más adelante, sin embargo, es necesario tener en cuenta que estos principios siempre serán la transparencia y la rendición de cuentas, la participación y la colaboración.

1.4. Contexto y evolución

No está de más mencionar que el concepto de gobierno abierto todavía está en construcción, sin embargo, se han venido haciendo aportes desde distintas regiones del mundo, tal como América del Norte, Europa y América Latina. Así mismo, cabe resaltar que existe una entidad denominada Alianza para el Gobierno abierto, la cual consiste en una iniciativa multilateral que agrupa a gobiernos e instituciones de la sociedad civil, con la finalidad de elevar la capacidad de respuesta del Estado a favor de los ciudadanos. Para poder participar en la Alianza para el Gobierno abierto (AGA), los gobiernos deben demostrar su compromiso con el Gobierno abierto mediante el cumplimiento de una serie de criterios de desempeño en todas las dimensiones clave



que son especialmente importantes para aumentar la capacidad de respuesta del gobierno, fortalecer la participación de los ciudadanos y combatir la corrupción, así como la adhesión a las normas y valores de la gobernanza democrática establecidos en la Declaración sobre el Gobierno abierto.

Los antecedentes que se verifican en relación con el gobierno abierto se pueden resumir en el origen del Estado democrático de derecho. En ese marco, procedió al establecimiento, reconocimiento y despliegue de los derechos fundamentales, especialmente el del libre acceso a la información. También se desarrollaron las garantías ciudadanas y se pusieron en marcha iniciativas encaminadas a aumentar la eficacia de las instituciones estatales. Se emprendieron procesos de reforma del Estado, como mecanismos válidos para adaptar las instituciones públicas a los nuevos y crecientes desafíos y metas. Muchos afirman, con razón, que los elementos y contenidos del Gobierno abierto no son nada nuevo, pues han estado presentes, aunque de forma aislada, en los ingentes esfuerzos que se realizan desde hace bastante tiempo por avanzar hacia la buena administración y el buen gobierno (Montero, 2017, p. 56).

El término gobierno abierto se ha venido forjando a lo largo del siglo pasado, y de acuerdo con Ramírez-Alujas (2012, p. 16) el concepto de gobierno abierto, en el ámbito de la teoría política y del debate académico, no representa novedad alguna; ya que Veir y Beetham, al intentar explicar los elementos constitutivos que sustentan una democracia representativa, ya lo consideraban uno de los pilares fundamentales al plantear la necesidad de contar con: a) un proceso electoral libre y limpio; b) un



Gobierno abierto, transparente y responsable; c) la garantía de unos derechos y libertades civiles y políticas; y d) una sociedad democrática o civil.

Este término apareció a lo largo del siglo pasado como una idea que pretendía reducir las zonas de opacidad, no transparentes, de actuación de los gobiernos y administraciones públicas, implicando a la ciudadanía en el control y evaluación de su funcionamiento (Criado y Pastor, 2017, p. 6). De acuerdo con Weir y Beetham, un Gobierno abierto, transparente y responsable tendría cuatro características principales que lo distinguen: 1. La comunicación por el propio gobierno de información objetiva sobre sus políticas; 2. El acceso de los ciudadanos y de la prensa a los documentos gubernamentales; 3. La apertura de las reuniones al público y a la prensa; 4. La consulta sistemática por el gobierno a los principales interesados en la formulación y ejecución de determinada decisión política y la publicación de las informaciones y opiniones recogidas al respecto. Dicha visión en la literatura se complementa con la aparición del concepto en las agendas y debates oficiales durante la segunda parte del siglo XX. Por un lado, las presiones por lograr la apertura del gobierno y mejorar el acceso a la información se reflejaron en diversos movimientos ciudadanos. Por ejemplo, en el caso norteamericano, en 1956 los principales partidos políticos acordaron y se comprometieron en consolidar un acceso abierto a la información pública que derivó años más tarde en su Freedom of Information Act- FOIA (Ley de Acceso a la Información) de 1966 (Ramírez-Alujas, 2012, p.16).

Tal y como lo plantean Chapman y Hunt para explicar la evolución que ha tenido el debate en el Reino Unido (desde fines de los años setenta), el gobierno abierto en su concepción seminal hace referencia a diversas cuestiones relacionadas con el secreto



de gobierno e iniciativas para abrir las ventanas del sector público hacia el escrutinio ciudadano en aras de reducir la opacidad burocrática. Sin embargo, a lo largo de los años dicha primera aproximación fue depurándose para ir definiendo la capacidad que los ciudadanos poseen en una democracia para exigir un gobierno plenamente responsable por sus acciones (u omisiones) y para evaluar la validez de las medidas que adopta. Ello también se refiere a los derechos de los ciudadanos frente a la información que de ellos disponen las organizaciones públicas y su adecuado manejo (Ramírez-Alujas, 2012, p. 16).

Así, por casi más de dos décadas, hablar de gobierno abierto significó debatir acerca del acceso y la libertad de información, la protección de datos, la reforma de las leyes sobre secretos oficiales y la necesidad, en una democracia sana, de poder obtener información sobre las actividades del gobierno y sobre su disponibilidad para la opinión pública y el ciudadano común. Más recientemente, se ha propuesto distinguir entre la idea de transparencia, vinculada a la posibilidad de hacer exigible la rendición de cuentas a la autoridad pública, y la apertura, cuyo objetivo va más allá y supone que las personas tengan la oportunidad de participar en el proceso político utilizando la información a la cual acceden para ese propósito, influyendo en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas (Ramírez-Alujas, 2012, p. 17).

Por otro lado, la promoción de leyes sobre el derecho de acceso a la información pública y la implementación de diversos dispositivos institucionales para potenciar los niveles de transparencia, probidad y participación ciudadana en los asuntos públicos han ido ganando terreno en la agenda política en todo el mundo, a partir de una oleada de legislaciones que se orientan a regular su aplicación. A la fecha, se cuenta con más



de 90 países con este tipo de normativas, toda vez que organismos internacionales ha contribuido a este proceso reiterando que el acceso a la información constituye un derecho humano y que debe ser promovido, protegido y garantizado por los gobiernos, por su contribución al fortalecimiento de la democracia y el desarrollo de una ciudadanía informada y responsables, e indispensable para el control ciudadano de los actos públicos, la rendición de cuentas y el ejercicio de otros derechos económicos, sociales y culturales (Ramírez-Alujas, 2012, p. 17).

A pesar de que ha pasado tiempo, actualmente se ve una situación similar a la de los comienzos del gobierno abierto; y, por la época en la que vivimos, la idea de gobierno abierto se ha recuperado y ha venido con más fuerza, que por diversos motivos no se daban en sus inicios, y que ahora es más factible. Muestra de ello son los cambios más recientes que se han producido a nivel mundial gracias a las nuevas maneras y métodos de comunicación entre los seres humanos. Estas nuevas maneras de comunicación, basadas en recientes tecnologías, tienen su origen en la red de redes Internet y el desarrollo de la "sociedad red", que se ha visto beneficiada por el uso en aumento de las tecnologías de la información y la comunicación, así como el uso de las redes sociales y la web 2.0.

Con todas estas herramientas tecnológicas podemos tener acceso a las diferentes formas de comunicación, las cuales están transformando la manera de estudiar o trabajar, permitiéndonos hacer más actividades a través de esas redes de comunicación, sin necesidad de movernos o salir de nuestro lugar de trabajo, nuestro lugar de estudio o nuestra casa. El Gobierno abierto está ligado a las nuevas tecnologías y es inseparable de un contexto social, económico, cultural o político en el



que las tecnologías son cada vez más indispensables y donde las formas de comunicación se han transformado. Es más, cabe destacar que, si no se tuvieran todas estas herramientas tecnológicas, no se podría hablar de Gobierno abierto porque, tal y como se ha mencionado anteriormente, las tecnologías juegan un papel importante en la configuración de este tema.

Asimismo, se puede mencionar que el gobierno abierto se fundamenta en el interés general y los derechos ciudadanos, la participación ciudadana, el acceso a la información pública, la reutilización de esa información, los datos abiertos, la calidad de los servicios públicos, la innovación, el uso intensivo y productivo de las herramientas tecnológicas, la democratización de la administración pública, la colaboración del gobierno con la sociedad, entre otros.

Sin embargo, a pesar que el uso de la tecnología y las nuevas formas de comunicación son pilares fundamentales para la realización del gobierno abierto, muchas de las características dependen de nuestra actitud como ciudadanos que deseamos promover prácticas democráticas, así como la capacidad de involucramos en los asuntos que nos conciernen, asuntos que son comunes al conjunto de la sociedad, y de comprender que podemos ayudar a los representantes políticos con nuestras opiniones y acciones sobre los temas que afectan a nuestras vidas.

1.5. Valores, supuestos y objetivos del gobierno abierto

Al hablar de gobierno abierto debemos tomar en cuenta que se refiere a una revolución, a un cambio de valores, los cuales deben considerarse importantes ya que deben estar presentes en las acciones de los gobiernos y administraciones públicas, así como en las personas que trabajan en ellas y el resto de la sociedad. Entre los



valores más trascendentales que deben desarrollarse para alcanzar el gobierno abierto son los siguientes. 1. Apertura. Informar sobre lo que se hace y las consecuencias que tiene para otras personas. 2. Confianza mutua. Creer en los gobiernos y administraciones públicas, de la misma manera que ellos también tienen que creer en los ciudadanos y ciudadanas. 3. Cooperación. Promover en todo momento acciones y actitudes colaborativas con otras personas y organizaciones con el objeto de conseguir mejores resultados de los que podríamos lograr actuando de manera individual o aislada. 4. Inclusividad. Rechazar aquellas acciones que suponen excluir a grupos de personas por razones socio – económicas, de sexo, etnia, religión, ideas políticas o por tener algún tipo de discapacidad física o intelectual. 5. Integridad. Actuar en todo momento con rectitud, lealtad, honradez, imparcialidad y buena fe. 6. Innovación. Ser capaz de desarrollar nuevas maneras de hacer las cosas, al margen de cómo se han hecho en el pasado, y explorar formas alternativas de pensar lo que sucede a nuestro alrededor (Criado y Pastor, 2017, p. 7).

Los supuestos implícitos en que se asienta esta novedosa fórmula de vinculación entre Estado y sociedad, pueden ser formulados en los siguientes términos: 1) en la actualidad, la tecnología disponible hace posible una comunicación fluida y una interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía; 2) en la medida en que el gobierno abra esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, podrá aprovechar su potencial contribución al proceso de gestión estatal; y 3) si la ciudadanía aprovecha la apertura de esos nuevos canales participativos, podrá colaborar activamente con la gestión de gobierno, promoviendo de este modo los componentes deliberativos y participativos de la democracia (Ciszlak, 2013, p. 6).



Tomando en cuenta estos elementos, se puede afirmar que uno de los pilares fundamentales para el buen funcionamiento del Gobierno abierto es la tecnología, ya que es el medio por el cual existe esta nueva forma de relación entre los gobiernos con los ciudadanos. Sin embargo, a pesar de que la tecnología permite esta interacción hay que admitir que para que los funcionarios políticos y los administradores permanentes se encuentren anuentes a funcionar bajo esta nueva modalidad, debe existir voluntad política para que se haga realidad.

Asimismo, hay que resaltar que todos los esfuerzos históricos que se han hecho con la finalidad de reformar el Estado y modernizar la administración pública, encuentran actualmente en las herramientas que proporciona el gobierno abierto una oportunidad de sistematización que busca la transformación del Estado, colocando como principales actores a la ciudadanía y el desarrollo humano.

Ahora bien, en cuanto a los objetivos del gobierno abierto, Gregorio Montero (2017) menciona que éstos deben estar dirigidos a la consolidación del Estado de derecho, al fortalecimiento de la democracia y al reconocimiento pleno de la posición del ciudadano en su relación con la administración pública (p. 57). Asimismo, esta herramienta debe facilitar una gestión pública centrada en los ciudadanos y en instituciones más cercanas a la gente. Resulta claro que el funcionamiento del gobierno tiene que mejorar constantemente, los instrumentos de gestión tienen que aportar al buen gobierno, a la buena administración y a la gobernabilidad democrática.

De igual manera, para que pueda hablarse de una instalación efectiva del gobierno abierto, esta debe comprometerse a mejorar los servicios públicos, la eficiencia en el manejo de recursos, la rendición de cuentas, la seguridad ciudadana, la



seguridad jurídica, el diseño de políticas públicas inclusivas, es decir donde la ciudadanía se vea involucrada en la toma de decisiones públicas, tomando en cuenta los derechos fundamentales y las garantías; ya que en el Estado Moderno los derechos de las personas se renuevan de manera instantánea, teniendo como efecto inmediato el surgimiento de nuevas garantías. Un ejemplo de ello se ve reflejado en la existencia de los derechos humanos supraindividuales o colectivos, dentro de los que se encuentran el acceso a la información pública, la participación ciudadana, los relacionados con la tecnología de la información, el medio ambiente, entre otros.

Siguiendo ese mismo orden de ideas, Gregorio Montero (2017) concluye que los procesos de reforma del Estado y modernización de la administración pública que se encaminen en la actualidad deben tener en cuenta la protección social del ciudadano, el respeto de sus derechos fundamentales y los principios del sistema democrático (p. 58). En síntesis, menciona, que deben tomarse en consideración los componentes del gobierno abierto como instrumentos para la transformación del Estado con enfoque de ciudadanía.

1.6. Pilares que sustentan el gobierno abierto

Como se ha venido abordando en párrafos precedentes, las características, aspectos o elementos que necesariamente deben observarse al momento de referirse al Gobierno abierto son los de transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración. Aunado a ello encontramos también como elemento clave las tecnologías de la información. Hasta ahora sabemos que un gobierno abierto debe estar construido sobre estas tres dimensiones, y que el rol de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) juegan un papel fundamental en su desarrollo y configuración, ya



que existen a nuestro alcance herramientas tecnológicas, uso de redes sociales y plataformas que hacen posible una participación más activa y directa con la administración pública, que han permitido canalizar con mayor facilidad nuevas demandas de información, y así mismo son utilizadas como un medio para promover la apertura de los gobiernos.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que muchas de las características de un gobierno abierto pueden alcanzarse y realizarse sin usar tecnología, y que depende de nuestra actitud como ciudadanos promover prácticas democráticas, involucrarnos en los asuntos comunes de la sociedad y aportar ideas a nuestros representantes políticos sobre temas que afectan nuestras vidas. Por ello, puede afirmarse que un gobierno abierto sin TIC es posible, pero al mismo tiempo puede asegurarse que las TIC son el medio, son las herramientas, que tienen el potencial de acelerar los procesos de apertura de los gobiernos.

No obstante, no debe confundirse la idea de gobierno abierto al mero uso de las tecnologías o al concepto de gobierno electrónico o e-Administración. El gobierno electrónico es utilizado como referente válido de los antecedentes del gobierno abierto; pero con gobierno electrónico debe entenderse que éste se limita únicamente a colocar las herramientas tecnológicas al servicio de los procedimientos administrativos, consiste en el uso y aplicación, casi mecánica, de las herramientas tecnológicas en los servicios públicos con la finalidad de mejorar los procesos desde una visión más instrumental y eficiente. Mientras que el gobierno abierto va más allá, que, si bien se apoya en la tecnología, tiene como finalidad una transformación única fundada en la



apertura, la participación y la colaboración, que propone hacer un análisis más profundo de la administración pública.

Tal como afirma Gregorio Montero (2017), no cabe duda de que se trata de elementos característicos de una administración moderna, que contribuyen a la puesta en práctica de políticas públicas inclusivas y efectivas, a la innovación, a la rendición de cuentas, al involucramiento de los destinatarios de la acción del gobierno, al uso apropiado y productivo de las herramientas tecnológicas, a las alianzas estratégicas para el desarrollo y a la lucha efectiva contra el flagelo de la corrupción (p. 58).

1.6.1. *Transparencia y rendición de cuentas*

Como ya se ha venido abordando, la transparencia y la rendición de cuentas son el punto de partida hacia el gobierno abierto; y para poder tomar como referencia qué debe entenderse por transparencia, es necesario retomar lo manifestado en el Memorando sobre Transparencia y Gobierno abierto del 21 de enero de 2009, impulsado bajo la administración del expresidente estadounidense Barack Obama. En dicho memorando la transparencia es presentada como la puesta a disposición de los ciudadanos de información gubernamental que puede encontrarse y utilizarse fácilmente.

Partiendo de esa premisa se puede manifestar que la transparencia, en términos amplios, puede relacionarse con el saber; es decir, la facilidad con la que el gobierno provee información sobre lo que está haciendo, sus planes de actuación, sus fuentes de datos y, en general, toda la información donde el gobierno se considere responsable frente a la sociedad. Esta actividad promueve así la rendición de cuentas de la administración pública frente a la ciudadanía y un permanente control social.



En este sentido, Ignacio Criado y Vicente Pastor (2017) mencionan que la transparencia es un conjunto de actos mediante los cuales los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho a conocer la información que poseen los gobiernos y administraciones públicas (p. 7). Para decirlo de otra manera: podemos definir la aplicación de la transparencia como el conjunto de mecanismos por los que los gobiernos y administraciones públicas deben publicar información sin que nadie se la pida, además de garantizar el derecho de acceso a otra información, cuando se solicite por alguna persona u organización. Así mismo, la rendición de cuentas se refiere a la obligación de los gobiernos y administraciones públicas a dar explicaciones sobre sus acciones y asumir la responsabilidad de las decisiones que adoptan.

Por su parte, Mila Gascó (2017) al afirmar que un gobierno abierto es un gobierno transparente, se refiere a un gobierno que fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y que proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación (p. 284). Así mismo, en uno de sus últimos trabajos acerca de la conceptualización del gobierno abierto desgana los elementos claves del concepto de gobierno abierto y sostiene, en cuanto a la transparencia, que ésta tiene que ver con el acceso a la información y que puede ser pasiva (obligación de las administraciones públicas de responder las consultas o demandas ciudadanas de información pública) o activa (puesta a disposición del público de información relevante sin que medie una solicitud externa). Igualmente menciona que, la transparencia solo es útil si resulta en una mayor rendición de cuentas y, por tanto, si permite que los ciudadanos tomen decisiones que premien o sancionen a sus representantes políticos en función de cómo han ejercido realmente sus responsabilidades.



Por otro lado, Gregorio Montero (2017) lo aborda desde la perspectiva de la ética y la lucha contra la corrupción, y en ese sentido menciona que a pesar de que se ha teorizado y se han firmado compromisos al respecto, siguen siendo temas que generan problemas que únicamente obstaculizan las posibilidades de desarrollo y la lucha contra la pobreza (p. 59). En ese mismo orden de ideas, resalta que no se puede olvidar que la conducta antiética y la corrupción administrativa se escudan de forma impenetrable en la falta de transparencia y de rendición de cuentas.

Igualmente, el autor mencionado considera que es preciso reafirmar el rol que juegan la transparencia y la rendición de cuentas en el despliegue del gobierno abierto y la eficacia de la administración pública, y al efecto expone que esas herramientas se han constituido además en derechos ciudadanos (el derecho a saber) y en deberes de las autoridades públicas (el deber de informar). Así también hace énfasis en que no se trata de una opción que tengan los funcionarios públicos, sino de una obligación que se les impone; que las autoridades públicas deben actuar en un marco de transparencia activa, no solo esperando que se les solicite la información, y que sin necesidad de que esto ocurra y bajo el concepto de la transparencia pasiva, deben colocarla a disposición de los interesados por todos los medios posibles.

Siguiendo las afirmaciones del mismo autor, este expone que en materia de rendición de cuentas es preciso entender las causas de gran parte de las crisis, ya sean de carácter económico-financiero, político, ético-moral, social o medioambiental. Reitera que las crisis, especialmente la financiera, son el resultado de la opacidad, el autoritarismo y la prepotencia que suelen predominar entre muchos funcionarios públicos, que han pretendido no rendir cuentas a nadie o han mentido de forma



descarada, sin informar de lo que en verdad ocurren en las instituciones. Finaliza exponiendo que es de suma importancia tomar en cuenta en ese contexto los controles del Estado y la administración pública, y aunque a menudo se opone resistencia a ellos, deben funcionar con normalidad los controles internos y externos, los recursos administrativos y jurisdiccionales y el control social. De la misma forma, resalta el rol de la auditoría social, el cual considera como un instrumento para que la sociedad coopere con el Estado en el logro de sus fines.

En tanto Roberta Solís (2017) pone de manifiesto que la transparencia se refiere a la posibilidad de que cualquier ciudadano acceda a información pública, y explica que la transparencia se divide en activa y pasiva. La transparencia activa es lo que comúnmente se denomina divulgación proactiva de información (p. 85). En este caso, el gobierno publica los datos, aunque nadie lo haya solicitado, o los pone a disposición de todos los ciudadanos después de que una persona o un grupo de personas reciben la información en respuesta a una solicitud. La transparencia pasiva, por su parte, se refiere a la legislación sobre el acceso a la información o la libertad de información. En este caso, la información solo se entrega a quienes la solicitan. Esta autora también indica que debe tenerse presente el movimiento de datos abiertos, según el cual, la información debe divulgarse en formatos abiertos, accesibles, sin licencia, procesables por una máquina y reutilizables. A pesar de que datos y gobierno abiertos son movimientos complementarios, debe saberse que no son sinónimos, y por lo mismo no hay que considerar que los datos abiertos son lo mismo que el acceso a la información y la transparencia. Más adelante se abordará sobre su distinción.



Citando a los investigadores que llevaron a cabo la realización de la Guía de buenas prácticas en Gobierno abierto de la Universidad Externado de Colombia, mencionan que, en la literatura académica, estas dos perspectivas -transparencia y rendición de cuentas- no han ido siempre de la mano. Los estudios sobre transparencia se han focalizado en aspectos tales como el derecho a la información, internet, la activa diseminación de información, el acceso a documentos o la usabilidad de las páginas web. La pregunta principal que estos trabajos han intentado responder ha sido: ¿qué se hace visible/transparente? Para hacerlo, han analizado, entre otros, la naturaleza y alcance de la transparencia, la utilidad de la información y los procesos de liberación de documentos. La premisa que ha guiado estos estudios ha sido que la transparencia contribuye a la rendición de cuentas y que un gobierno más responsables en ese sentido es, también, un gobierno más legítimo (Gascó, Rodríguez y Marmol, 2014, p. 22).

Para finalizar, vamos a retomar a Ignacio Criado y Vicente Pastor (2017, p. 8), quienes relacionan la transparencia con paredes de cristal, y ponen de manifiesto que la transparencia es la manera en que la ciudadanía puede conocer qué hacen los gobiernos y administraciones públicas, así como los actos y decisiones que se toman desde los poderes públicos; y, a manera de ejemplo ilustran las paredes de un Ayuntamiento completamente de cristal, transparentes, y que todo lo que sucede dentro es visible para el conjunto de personas de algún pueblo o ciudad; y, es a partir de esa transparencia que surge el pilar de la rendición de cuentas, ya que a través de esta se puede exigir responsabilidad sobre el uso de los recursos públicos.



Por lo tanto, transparencia y rendición de cuentas van de la mano, ya que, como se ha visto a lo largo de este apartado, para que se pueda exigir a los gobiernos y administraciones públicas que sean responsables de sus actuaciones y las decisiones que toman, es necesario que se pueda tener acceso a los datos que tienen en su poder. Ahora bien, para poder tener acceso a estos datos, a esta información, hay que tomar en cuenta la existencia del derecho de acceso a la información, el cual es entendido en dos formas. La primera es conocida como la transparencia activa, que se refiere a la obligación de publicar ciertas informaciones y datos en los portales de transparencia de las administraciones públicas, que dicha información debe actualizarse de forma constante, sin solicitud previa, con la finalidad que, en cualquier momento, cualquier persona, desde cualquier lugar, pueda acceder a ella con la seguridad de que es suficiente, relevante y actualizada. La segunda, la transparencia pasiva, es entendida como la capacidad que tenemos como ciudadanos para solicitar, ante los órganos administrativos, cualquier tipo de información que se desee obtener de la administración pública a través de los mecanismos que pone a nuestra disposición la ley de la materia, Ley de Acceso a la Información Pública en el caso de Guatemala.

1.6.2. Participación ciudadana

La participación ciudadana es el segundo principio que debe tomarse en cuenta al hablar de gobierno abierto. Como una primera aproximación a su significado puede decirse que consiste en conocer la opinión de la ciudadanía respecto a la actividad de cada institución pública. La participación se relaciona con la consulta pública, la aportación ciudadana y el diseño de políticas públicas. Así también, en términos



básicos, la participación se refiere a la actividad de tomar parte. La participación es abordada en el Memorando, y es entendida como el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas y facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos. De la misma forma, promueve la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos (Ramírez-Alujas, 2012, p. 19).

Mila Gascó manifiesta que la participación ciudadana se refiere a la intervención de los ciudadanos y de otros actores en la tarea de gobernar, y que el gobierno abierto reconoce que ni las instituciones políticas ni las administraciones públicas son ya el único actor con capacidad de influir en los procesos de gobernabilidad y que, por tanto, deben habilitarse espacios de participación, pero que este reconocimiento no puede ser unilateral, se necesitan ciudadanos y organizaciones corresponsables, comprometidos con el devenir de sus territorios (Gascó, 2017, p. 286).

La participación supone una doble responsabilidad compartida y un sistema de formulación y recepción de comentarios y sugerencias, es decir, una verdadera colaboración y participación entre ciudadanos y gobiernos. Es así como se puede afirmar que la participación es la oportunidad que tienen los ciudadanos para que se expresen sobre la elaboración de políticas y la prestación de servicios, y así mismo la facultad de exigir respuestas en caso de que estos no resulten adecuados, en lugar de limitarse únicamente a ser receptores de políticas y servicios.

En tal sentido, Roberta Solís (2017) expone que la participación tiene que ver con permitir a los ciudadanos formar parte de los procesos de toma de decisiones de



maneras significativas, que trasciendan al mero derecho al voto y a la participación en las elecciones. Incluye una amplia gama de posibilidades, desde mecanismos más tradicionales, como la iniciativa pública vinculada a la legislación, en virtud de la cual un número predeterminado de ciudadanos puede apoyar y presentar un proyecto de ley ante un Congreso o Parlamento, hasta la participación de representantes de los ciudadanos en órganos decisorios, consultas en línea, presupuestos participativos, mecanismos de recolección de información de los usuarios sobre los servicios ofrecidos y demás (p. 86). En tanto, Gregorio Montero (2017) sostiene que la participación de los ciudadanos en la gestión pública tiene un papel primordial, ya que esa participación conduce a un esquema en el que obligatoriamente hay que cumplir con el ciclo básico de las políticas públicas. Igualmente resalta que la inclusión social es una condición de éxito del Estado Moderno (p. 60).

Siguiendo las ideas de Criado y Pastor (2017), ellos manifiestan que la participación ciudadana pretende involucrar al conjunto de las personas de una sociedad en las acciones y decisiones que nos afectan (p. 9). En el pasado se entendía que el diseño y la puesta en marcha de las acciones públicas relacionadas con la educación, la salud, el deporte, las bibliotecas, el transporte público, el medio ambiente, entre otros, era casi responsabilidad exclusiva de los representantes públicos, y con el surgimiento de la participación ciudadana se revolucionan estas ideas, expresando precisamente cambiar esa forma de actuar para hacer partícipes a todas las personas de las acciones que tienen que adoptar los gobiernos y que deben poner en marcha las administraciones públicas. Igualmente, afirman que con la participación ciudadana se refuerza la posición activa de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos.



Basándonos en esas afirmaciones, es necesario tener en cuenta que es a través de los mecanismos de participación que se consigue que la ciudadanía exprese su opinión sobre todos aquellos aspectos que le afectan; de la misma manera, esta participación es importante porque permite a los gobiernos y administraciones públicas conocer las ideas y conocimientos que se encuentran dispersos en la sociedad. Ahora bien, la pregunta que cabe hacerse es ¿cómo participamos? Ya es sabido que la principal forma de participación política y la más conocida es al momento de ejercer nuestro voto en las elecciones; sin embargo, en el contexto de gobierno abierto, la participación va más allá. Por un lado, tal y como lo afirman Ignacio Criado y Vicente Pastor, la participación en los asuntos públicos surge de la relación entre gobiernos y administraciones públicas con la ciudadanía para la creación y evaluación de las políticas públicas en temas que nos afectan a todos.

Por otro lado, la participación es observada a partir del diseño de servicios públicos, la cual busca incorporar la visión y experiencia de las personas desde la perspectiva de usuarios de ciertos servicios públicos, teniendo como finalidad contribuir con el diseño, la redefinición y/o la mejora de los servicios públicos. Como ya quedó anotado en párrafos precedentes, los elementos habilitadores que hacen posible la configuración del gobierno abierto son las redes sociales, los espacios Web 2.0, Open Data y otros no basados precisamente en las TIC; y al respecto, César Calderón (2014) destaca que la extensión de internet y la llegada de las redes sociales han redibujado el paradigma de participación puntual, compleja y estratificada, ya que antes de la popularización del internet, la participación se producía básicamente a través de la sociedad civil, es decir, ciudadanos agrupados en torno a intereses determinados que



pretendían ejercer su derecho a introducir variaciones o matizaciones en la agenda pública; se trataba de una capa situada entre los ciudadanos y los gobiernos, un intermediario social y político que ordenaba el tráfico de legitimidades entre unos y otros, constituyendo una suerte de cuerpo social dotado de especiales poderes gracias a un consenso producido entre ciudadanía y gobierno que les permitía -y permite- ejercerlo (p. 107).

Es de esta manera que el internet viene a transformar radicalmente esta participación, ya que permite a un ciudadano ponerse en contacto directo con sus gobernantes, y a estos últimos consultar de forma permanente con los sujetos de sus políticas, quedando de esta forma la sociedad civil en un punto intermedio, indeterminado y confuso, con un papel cada vez menor que cumplir y representando a un menor número de ciudadanos (Calderón, 2014, p. 108). Por tal razón, esta participación es conocida como la nueva participación, ya que la participación de los ciudadanos en internet difiere enormemente de la usual, de la tradicional, y plantea nuevos retos y oportunidades que las organizaciones de la sociedad civil clásica tienen que comprender para poder redefinir su funcionamiento y de esta manera poder seguir jugando el papel social que tienen asignado.

Siguiendo esta misma línea de ideas es necesario resaltar ciertas características sobre esta nueva participación de la que hace referencia César Calderón, y al efecto se puede mencionar como primera característica que las causas abstractas que motivan la participación a través de la red producen, de la misma manera, participaciones abstractas y difusas, permitiendo la red articular de forma, casi inmediata, estructuras participativas concretas que ataquen problemas concretos, y a pesar que estos



problemas sigan existiendo, no se busca tanto grandes marcos ideológicos o programáticos que sustenten acciones concretas, al contrario, las acciones responden a cuestiones específicas y buscan efectividad e inmediatez.

La segunda característica es que no hace falta la presencia física para participar en la toma colectiva de decisiones, ya que la red permite participar en el momento en que se disponga de tiempo. Como tercera característica encontramos que la participación en la red básicamente busca resultados concretos, y que los ciudadanos pueden dividir los lugares donde quieren participar, evaluar el tiempo que invertirán para participar y actuar. Otra característica, de alto valor de la participación en la red, es su capacidad para intervenir no solo en la crítica de una cuestión en concreto, sino en la búsqueda de soluciones; y en cuanto a los liderazgos, estos dejan de ser por tiempo determinado y no son fijados por una elección concreta, sino que vienen marcados por el mérito de las aportaciones de cada uno de los participantes. Y como última característica es que la producción de ideas deja de estar limitadas en habitaciones cerradas, por el contrario, en la red las aportaciones pueden realizarse de forma colaborativa, permitiendo de esta forma la mejora permanente del proceso. Es así como las ideas y aportaciones dejan de ser personales e inamovibles, modificándose a lo largo del tiempo para permitir su mejora y enriqueciendo sus expectativas de mejora y consenso (Calderón, 2014, p. 109).

Ya ha quedado claro que la participación es importante, porque esta nos involucra en la toma de decisiones que nos afectan como ciudadanos, y también porque incluye a toda la sociedad en las acciones y políticas públicas que los gobiernos y administraciones públicas adoptan y realizan. Así mismo, su finalidad es dar voz a los



ciudadanos para que se expresen en cuanto a la creación y evaluación de las políticas públicas en temas que nos comprenden a todos. Sin embargo, esta participación es considerada solo desde el punto de vista del ciudadano, cuando en realidad también existe la participación interna, la de los trabajadores públicos, y tal como lo afirma Mila Gascó (2014, p. 119), no es posible abrirse a la participación ciudadana sin abrirse a la participación interna, la cual es entendida como las nuevas formas de gestión que dan protagonismo a las personas que trabajan en las administraciones.

La participación, observada desde esta perspectiva, tiene una relación directa con la colaboración; sin embargo, no hay que confundir una con otra. Existen algunas diferencias sutiles que permiten hablar de trabajo colaborativo, por un lado, y de participación interna, por el otro. La colaboración es definida como cooperar, trabajar conjuntamente con otras personas en una tarea común. Los elementos característicos de la colaboración es que esas personas no tienen por qué conocerse ni estar físicamente en el mismo lugar; así mismo, lo importante es que puedan intercambiar información, experiencias, opiniones y conocimientos que aporten al trabajo que cada uno está realizando. El trabajo colaborativo es de especial trascendencia, ya que su alcance reforma la estructura formal de la administración pública, haciéndolo importante al momento de promover la innovación; es por ello por lo que se afirma que las administraciones públicas deben incitar la colaboración entre sus empleados con la finalidad que el conocimiento se comparta y se transforme.

En este sentido Mila Gascó (2014) menciona que la naturaleza compleja de las cuestiones que abordan los empleados de la administración pública y la presión por innovar les obliga a realizar, al menos, una parte de su trabajo en colaboración con



otras personas, en entornos multidisciplinarios en los que el conocimiento especializado se difunde, se comparte y se transforma gracias a las interacciones generadas (p. 121). Con el trabajo colaborativo se ha transformado el concepto de liderazgo en la organización, lo cual permite hablar de liderazgo distribuido, el cual significa que no hay un solo líder que dirija y guíe el proceso, sino que las responsabilidades y el liderazgo se comparten. Con relación a este concepto la autora en cuestión cita al profesor Longo quien establece que la realización de las tareas propias del liderazgo se extiende a muchas más personas que se ven impulsadas a liderar al mismo tiempo que realizan sus actividades profesionales ordinarias. Liderazgo distribuido quiere decir que esas personas intercambian a menudo con otras sus papeles y se dejan liderar por ellas. En definitiva, significa que las organizaciones y los grupos sociales tienden a convertirse en constelaciones de liderazgos múltiples cuya vitalidad está, en buena medida, vinculada a decisiones descentralizadas de ejercicio y aceptación de liderazgos de diverso tipo.

Dentro de las herramientas que deben existir en las administraciones públicas para promover la colaboración entre sus empleados se encuentran las siguientes: wikis (nombre que recibe una comunidad virtual, cuyas páginas son editadas directamente desde el navegador) compartidas entre departamentos que permitan gestionar proyectos y gestionar el conocimiento de empleados repartidos en diferentes áreas, foros en los que puedan debatirse asuntos de la administración pública de forma colateral, blogs de empleados públicos, calendarios comunes, listas de correo electrónico, noticias compartidas, herramientas para compartir documentos en red, agendas de contacto comunes.



Para fomentar esta colaboración deben existir las comunidades virtuales, que tienen su origen en las comunidades de práctica, constituidas por grupos de pares con el propósito común de trabajar conjuntamente para compartir la información, construir conocimiento, desarrollar sus habilidades y resolver problemas concretos en esa línea. Las comunidades de práctica están caracterizadas por la voluntad de sus miembros de participar y generar una interacción continua en el desarrollo del área que comprende la práctica en cuestión (Gascó, 2014, p. 122).

Ahora bien, al hablar sobre la participación interna se debe tomar en cuenta, en primer lugar, que tal como se mencionó anteriormente existe una delgada línea entre la colaboración y la participación al interior de las administraciones públicas; y, en segundo lugar, que la participación interna está ligada con la iniciativa, experiencia y conocimiento de los empleados públicos desde una perspectiva más individual que colectiva; y es ahí donde radica la diferencia, ya que mientras la colaboración es trabajar con otras personas para intercambiar información, experiencias, opiniones y conocimientos, la participación interna pone de manifiesto un enfoque más individual de la implicación al interior de la administración pública. Es así como, al fusionar estos dos conceptos –participación interna y trabajo colaborativo – surge el término del intraemprendizaje, el cual, en palabras de Alberto Ortiz de Zárate (año 2013, como se citó en Gascó, 2014, p. 127) supone emprender desde dentro, desde abajo, colaborando y reconociendo a los que son innovadores, y cuyo propósito es nombrar caballeros a todas las personas que trabajan en el sector público, dándoles libertad y responsabilidad para renovar lo público mediante las armas de la innovación.



De esta manera surge la figura de los intraemprendedores públicos, los cuales son catalogados como el conjunto de profesionales dentro de la administración pública, comprometidos con su mejora mediante la puesta en marcha de acciones e iniciativas propias. El intraemprendedor está asociado a la del agente de cambio. En palabras de Mila Gascó (2014), el intraemprendedor es, así, un inconformista que, con actitud proactiva, motivada y motivadora, pone permanentemente en cuestión los procesos aportando ideas de mejora (p. 127). Su papel es el de un agitador, un provocador dentro de su organización, alguien que empuja la experimentación asumiendo riesgos inherentes a la emprendeduría.

Por su parte, Alberto Ortiz de Zárate, nuevamente citado por Mila Gascó (2014) diferencia dos tipos de intraemprendedores: los formales y los informales. El intraemprendizaje formal es, aquel que se produce en el seno de una unidad dedicada a la innovación o en el marco de un equipo de proyecto formalmente constituido. Los intraemprendedores formales son personas cuyo cometido principal es la innovación, y un ejemplo claro es el caso de muchos directivos públicos, cuya misión expresa es cambiar a mejor el funcionamiento y los resultados de su unidad (p. 127).

En tanto, los intraemprendedores informales son personas creativas, inquietas y curiosas, que no están presentes en las estructuras formales de innovación, por tener perfiles diferentes a los de los mandos/directivos públicos, pero que se sienten emocionalmente ligados a la administración pública y quieren mejorar las cosas. A pesar de que las organizaciones públicas cuentan con muchos intraemprendedores de estas características, no se les reconoce un rol clave en los procesos de innovación y, sin embargo, lo tienen. Abrir también el interior de las administraciones públicas supone



reconocer su importancia a la hora de generar mayor valor público (Gascó, 2014, p. 127).

Por lo tanto, se puede concluir que el intraemprendedor no tiene un panorama fácil, y una de las principales causas es la existencia de las estructuras burocráticas que todavía caracterizan a una buena parte de las administraciones públicas, que dan lugar a ciertas patologías (como el caso de las buropatologías, que son consecuencia de procesos incompletos de implantación del modelo burocrático, ya que se caracterizan por una planificación difusa o ausente, procesos de evaluación aislados, arbitrariedad en los procesos de decisión, opacidad, clientelismo, patrimonialismo y nepotismo). Estas patologías son disuasorias del comportamiento emprendedor, entre las que se encuentran la repetición mecánica de tareas, la cultura de la norma (una cultura legalista y burocrática que da lugar a estructuras cerradas y con un alto grado de formalización) o el acento en el control.

Es de esta manera que puede hablarse de una relación existente entre participación ciudadana, participación interna y trabajo colaborativo desde la administración pública, ya que, como quedó establecido, el papel que juegan los trabajadores de la administración pública es trascendental para promover la apertura del gobierno, debido a que se trata de crear una cultura de innovación, de experimentación, de tolerancia al fracaso; una cultura de colaboración y confianza en el empleado, de ofrecer apoyo a los intraemprendedores, de potenciar la creatividad donde las ideas puedan fluir, de reconocer el trabajo del intraemprendedor dándole visibilidad e importancia a sus ideas y aportaciones; de crear una cultura, en fin, de apertura.



1.6.3. Colaboración

La colaboración es el tercer eje sobre el que se asienta el gobierno abierto, y puede traducirse como aprovechar la información, conocimiento y experiencia colectiva para conseguir el beneficio común de cada institución pública y la ciudadanía. En términos sencillos colaboración significa contribuir, y, citando nuevamente el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto del expresidente estadounidense Barack Obama (2009) un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello supone la cooperación y el trabajo coordinado no sólo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones y demás agentes, y permite el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, entre ellas sus funcionarios transversalmente.

En palabras de Ignacio Criado y Vicente Pastor (2017) la colaboración puede ser entendida como la creación de nuevos espacios de encuentro, diálogo y trabajo donde participan todos los gobiernos y administraciones públicas, incluyendo a otras organizaciones de la sociedad civil (ONG), sindicatos, organizaciones empresariales, así como comunidades de ciudadanos, de cara a cocrear y coproducir servicios públicos (p. 11). El concepto colaboración pone el acento en el valor de la innovación, que se refiere a hacer las cosas de manera diferente, o incluso hacer cosas que antes ni siquiera se habían imaginado.

Los componentes de la colaboración, desde la perspectiva del gobierno abierto, son varios. Por una parte, tal como ya quedó establecido, es importante que los gobiernos y las administraciones públicas diferentes se entiendan y desarrollen



soluciones que tengan como finalidad beneficiar a la sociedad. Por otro lado, es fundamental integrar a otros actores sociales de la sociedad, tales como empresas, organizaciones civiles, comunidades, etc., en virtud que los gobiernos y administraciones públicas ya no cuentan con la capacidad suficiente para solucionar los problemas sociales de forma aislada, debido a su creciente complejidad. Con la colaboración se trata de reconocer que otros actores de la sociedad pueden contribuir activamente en beneficio del conjunto de la sociedad con ideas, propuestas y soluciones.

Debe saberse que la colaboración no funciona sin la participación de todos. El principal activo de la colaboración en un gobierno abierto es la ciudadanía, ya que cualquier persona dispone de capacidades, conocimientos y saberes que pueden ser útiles para solucionar problemas concretos que afectan a las sociedades. En este sentido, Ignacio Criado y Vicente Pastor (2017) establecen que la colaboración para construir un gobierno abierto conecta muchos actores, conocimientos e ideas, lo que exige un cambio cultural profundo (p. 12). El esfuerzo colaborativo, en red y conectado es un valor en sí mismo, y es necesario promover nuevos enfoques para conocer los problemas, metodologías de trabajo y prácticas para alcanzar soluciones innovadoras. De la misma manera, la colaboración se compone de iniciativas que surgen de la sociedad civil para la generación de valor público, es decir, que mejoran la vida de una comunidad concreta de ciudadanos y ciudadanas que se encuentran afectados por una problemática.

En esa misma línea de ideas, los autores anteriormente citados continúan manifestando que la práctica de la colaboración supone imaginar soluciones basadas



en la innovación, en hacer diferente lo que ya se ha hecho o hacer lo que nunca se ha hecho antes. Para ello, hay que plantear propuestas de soluciones que logren mejorar el bien común y que afecten positivamente sobre diferentes aspectos: el medio ambiente, la salud de las personas, la calidad de vida de quienes viven en el centro, la sostenibilidad de los comercios de la zona, etc.

Por su lado, Gregorio Montero (2017) establece que la colaboración se produce en distintos planos. No se trata solo de la colaboración entre el sector público y el sector privado, y es que está claro que ambos deben generar alianzas a partir del reconocimiento pleno de sus roles distintos en pro del desarrollo, pero también hay que entender la necesidad de colaboración entre instituciones del propio sector público, tanto en el ámbito central como en el descentralizado (p. 60). En tanto, en el año 2016, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo manifestó que la colaboración se entiende como la generación de nuevos espacios de encuentro, diálogo y trabajo, que favorecen la cocreación de iniciativas y la coproducción de nuevos servicios públicos. Ello supone reconocer las capacidades disponibles en la propia sociedad y los beneficios que esto puede aportar en el diseño e implementación de políticas públicas.

De conformidad con lo manifestado por Alejandra Naser, Verónica Fideleff y Joaquín Tognoli (2020) la colaboración entre actores de los distintos sectores para la gestión de los asuntos públicos puede materializarse de varias formas, y dentro de las modalidades y formatos que, sin ser los únicos, pueden tomarse como referencia para abordar la explicación de la colaboración se encuentran (p. 18):



A. Mecanismos multisectoriales para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas: estos mecanismos se caracterizan por instituir relaciones de horizontalidad entre representantes de las instituciones públicas y de diversos sectores de la sociedad civil. Son canales/plataformas generadas para el diálogo y el logro de acuerdos entorno al diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

B. Fomento de la innovación pública y ciudadana: una práctica extendida en relación con el fomento de la innovación ciudadana, son los laboratorios de innovación: se trata de espacios (físicos o virtuales) impulsados por el gobierno y la sociedad civil para la cocreación de soluciones a problemas que afectan a la ciudadanía y a la calidad de servicios públicos. Estos laboratorios se apoyan en metodologías que potencian la inteligencia ciudadana, el intercambio de conocimientos y la horizontalidad en la relación entre gobierno y ciudadanía. Inteligencia ciudadana significa dirigir las capacidades de los individuos, grupos y organizaciones sociales, para responder inteligente, efectiva y equitativamente a los desafíos actuales.

C. Reutilización de datos abiertos de gobierno a través del uso de herramientas digitales: en el proceso de apertura y colaboración entre gobierno y sociedad civil, el aprovechamiento de las tecnologías digitales y la reutilización de datos abiertos son herramientas de gran utilidad para la generación colaborativa de valor público. En la práctica esta forma de colaboración se traduce en una lógica de intercambio en la que el gobierno pone a disposición datos de gobierno en formato abierto y la ciudadanía los utiliza para generar propuestas (tales como



aplicaciones web o móviles) que aporten a la solución de un problema público o mejoren un servicio.

Por su parte, los investigadores encargados de la realización de la Guía de buenas prácticas en Gobierno abierto de la Universidad Externado de Colombia inician su análisis citando a Ramírez-Alujas y Dassen quienes definen que un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello supone la coordinación y acciones coordinadas no sólo con la ciudadanía sino con las empresas, asociaciones y demás agentes. Asimismo, potencia el trabajo combinado dentro de las propias administraciones, y entre ellas y sus funcionarios, de manera transversal (Gascó, Rodríguez y Marmol, 2014, p. 24).

Asimismo, los autores citados en el párrafo anterior mencionan que existen diferentes conceptos relacionados con la dimensión de la colaboración. Entre ellos destacan la interoperabilidad, la innovación social y la coproducción de servicios. Una primera aproximación al concepto de interoperabilidad hace énfasis en la perspectiva tecnológica, y en este sentido, se define como la habilidad de los sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones para comunicar, interpretar e intercambiar datos de manera significativa. Sin embargo, la interoperabilidad va más allá de la integración de sistemas TIC y de datos, y en este sentido la interoperabilidad puede ser definida como la habilidad de organizaciones y sistemas dispares y diversos para interactuar con objetivos consensuados y comunes, con la finalidad de obtener beneficios mutuos. En este sentido, la Comisión Europea destacó que esta interacción supone que las organizaciones implicadas comparten información y conocimiento a



través de sus procesos de negocio, mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones.

En relación con el segundo concepto -la innovación social- los autores aludidos explican que un gobierno colaborativo implica y compromete a los ciudadanos, y a otros actores, en el propio trabajo de la administración. Las iniciativas, en este sentido, no tienen por qué estar siempre lideradas por los gobiernos, sino que pueden también originarse en el seno de la sociedad. Cuando ello ocurre hablamos de innovación social. Al respecto, la Comisión Europea describe la innovación social como la generación de nuevas ideas -productos, servicios, modelos- para satisfacer necesidades que todavía no han sido cubiertas.

Ahora bien, en relación con el tercer concepto -la coproducción- puede ser vista desde tres perspectivas: coproducción de consumidores, coproducción participativa y coproducción reforzada. Con respecto a la primera se refiere en conocer las expectativas de los usuarios de los servicios públicos con sus experiencias. Su objetivo es el empoderamiento del usuario. En relación con la segunda, esta resulta de la intención de mejorar la calidad de los servicios públicos a través de mecanismos de participación en las fases de planificación y diseño del proceso de producción de servicios, tales como la consulta con los usuarios o la planificación participativa. Su objetivo es la participación del usuario. Y en relación con la tercera, su propósito es cambiar el paradigma de la provisión de servicios. Su objetivo es la innovación, es decir nuevas formas de servicios públicos, liderada por el usuario (Gascó, Rodríguez y Mármol, 2014, p. 30).



Por último, en relación con el tema de colaboración, es necesario escribir sobre la cocreación que, en palabras sencillas, significa poner en práctica la colaboración. De acuerdo con Ignacio Criado y Vicente Pastor (2017, p. 12), es una manera de generar conocimiento utilizando la experimentación a través de la interacción entre actores institucionales, sociales y políticos. Se trata de poner en práctica la colaboración mediante metodologías que permiten caminar hacia soluciones basadas en la innovación para problemas reales. Igualmente, los autores citados afirman que la cocreación actúa sobre problemas concretos mediante ensayos de formas de participación para analizar, intervenir y generar soluciones, así como avanzar hacia procesos de transformación en la conducta de los actores afectados, de manera que se facilitan miradas nuevas y conjuntas sobre los problemas sociales. Así, los esfuerzos de colaboración entre las personas que trabajan en las administraciones públicas, académicos, sector privado y diferentes organizaciones de la sociedad civil se pueden traducir en el aumento de la legitimidad y la responsabilidad en la gestión de los asuntos públicos.

De esta forma se puede concluir que la colaboración consiste en involucrar a los ciudadanos y otros agentes sociales en el esfuerzo de trabajar de manera conjunta con la finalidad de resolver problemas comunes. La colaboración va más allá del ciudadano como individuo, toma en cuenta también a actores de la administración pública, y persigue el trabajo conjunto y colateral en las tareas propias de la administración.

1.7. Tecnología y Gobierno Abierto

Una vez explicados los tres pilares sobre los que se fundamenta el gobierno abierto, es necesario mencionar la incidencia que tiene la tecnología en el gobierno



abierto, y es que a pesar de que varias de las características de un gobierno abierto pueden realizarse sin de la tecnología y que depende de nuestra actitud como ciudadanos promover prácticas democráticas, se debe tener presente que las TIC tienen el potencial de acelerar los procesos de apertura de los gobiernos. Tanto la Alianza para el Gobierno abierto como el Memorando sobre Transparencia y Gobierno abierto ponen énfasis en el uso de la tecnología a la hora de hacer que un gobierno sea más abierto.

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) son los recursos y herramientas que se utilizan para el proceso, administración y distribución de la información a través de elementos tecnológicos, ya sea por medio de ordenadores, teléfonos, televisores, redes sociales, plataformas virtuales, etc. Como ya se ha hecho mención, las herramientas tecnológicas son los elementos habilitadores para la concreción del gobierno abierto. En el contexto del gobierno abierto, la tecnología se refiere a todas esas herramientas de tecnología de la información, es decir herramientas en línea y basadas en la web, que están revolucionando la participación, la colaboración y la forma en que la información es compartida.

Tal como se expresó en la Declaración de Gobierno abierto, la intención es aprovechar estas tecnologías para hacer pública más información de manera que permitan a la gente entender lo que hacen los gobiernos e influir en las decisiones, así como crear espacios accesibles y seguros en línea como plataformas para la prestación de servicios, la participación del público y el intercambio de información e ideas. Gregorio Montero (2017) resalta que la posibilidad de que la filosofía y práctica del gobierno abierto surtan los efectos requeridos está atada al uso intensivo de la



tecnología en la administración pública y al desarrollo del gobierno electrónico, lo que pasa necesariamente por entender y asumir ese concepto como un derecho ciudadano (p. 61).

Así como quedó establecido en párrafos anteriores, no debe confundirse el uso de la tecnología en el gobierno abierto con el gobierno electrónico, el cual puede citarse como un antecedente válido del gobierno abierto; sin embargo, hay que entender que el gobierno electrónico únicamente se limita a colocar herramientas tecnológicas al servicio de los procedimientos administrativos con la finalidad de facilitar los servicios y trámites ciudadanos, mientras que el gobierno abierto propone repensar la administración pública.

Genéricamente, el gobierno electrónico ofrece mayores y mejores prestaciones a los ciudadanos al proporcionar puntos de acceso unificados y sencillos para satisfacer múltiples necesidades informativas y de servicios; atención personalizada de diferentes usuarios; resolución de trámites, consultas, reclamos y sugerencias en línea; aumentar la calidad y reducir el costo de las transacciones al interior del gobierno y, en general, aumentar la transparencia (Oszlak, 2013, p. 19).

Con respecto al tema de gobierno electrónico es pertinente mencionar que la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, aprobada en junio de 2007, se inspira y fundamenta en la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y en la firme convicción de que deben ponerse al servicio de la administración pública, como mecanismo de acercamiento de la gestión pública y la prestación eficiente de servicios públicos para la satisfacción plena de las necesidades ciudadanas. Reconoce la necesidad de reducir la brecha digital y convertir la sociedad de la información y el



conocimiento en una oportunidad para el desarrollo integral de las personas, haciendo énfasis en las que tienen menos oportunidades. Se asumen las TIC como instrumentos para el adecuado relacionamiento de los ciudadanos con la administración pública, desde una perspectiva de inclusión social, a partir de principios de legalidad, igualdad, transparencia y responsabilidad. Vale resaltar que en dicha Carta se afirma que el gobierno electrónico es un derecho ciudadano (Montero, 2017, p. 70).

Igualmente es preciso destacar otro documento de especial trascendencia que trata sobre el Gobierno Electrónico. El documento Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad, aprobado en 2010, establece los elementos conceptuales de la interoperabilidad en el marco del desarrollo del Gobierno Electrónico, asociados a la capacidad que tienen las organizaciones y sistemas diversos y dispares de interactuar y obtener beneficios mutuos. Se hace hincapié en los beneficios para todos los involucrados en los procesos de interoperabilidad, los principios que la sustentan, así como la metodología a seguir y la arquitectura tecnológica que se requiere. Por ejemplo, los equipos, los programas informáticos, la conectividad, la información a compartir y los medios de acceso. El documento deja claro que la interoperabilidad es condición esencial para el establecimiento y desarrollo del gobierno abierto (Montero, 2017, p. 71).

Ahora bien, una vez clara la diferencia entre el uso de la tecnología en el gobierno abierto y el gobierno electrónico, cabe referirse exclusivamente al tema que compete, es decir el papel que desempeñan las tecnologías de la información y de la comunicación, en el gobierno abierto. Ya quedó claro que la idea de apertura no es nueva, sin embargo, el alto grado de uso de sistemas de información y avances



tecnológicos en las sociedades modernas han dado lugar a nuevas demandas de información.

En este sentido Oscar Osziak (2013) menciona que esta nueva filosofía ha recibido el impulso decisivo generado por la disponibilidad de herramientas web, que hacen posible una comunicación de doble vía entre gobierno y ciudadanía (p. 4). Esto no significa que las TIC sean condición necesaria para imponer esta modalidad de gestión. Inclusive, podría concebirse que un gobierno se abra a la participación e involucramiento de la ciudadanía sin la mediación de herramientas informáticas. En tal sentido, un gobierno podría considerarse abierto en tanto promoviera el involucramiento en la gestión de organizaciones sociales y ciudadanos, sin que ello deba darse, necesariamente, mediante interacciones virtuales a través de los cuales esas interacciones pueden hoy materializarse.

Es así como, se puede aseverar que, si bien los planteamientos del gobierno abierto no son algo nuevo, si estamos frente a un nuevo escenario, dadas las oportunidades que nos ofrecen las TIC en términos de apertura. Por lo tanto, es válido decir que la novedad está emparejada con las herramientas y no con los objetivos perseguidos por el gobierno abierto. Las redes sociales y la apertura de datos han desempeñado un papel trascendental al momento de abrir los gobiernos. Por un lado, las redes sociales han sido de gran apoyo para difundir la información pública, ya que a través de ellas se reduce el costo de transmitir la información permitiendo compartirla con la ciudadanía que sea posible. Por otro lado, con la apertura de datos se ha logrado la publicación de la información del sector público en formatos estándares que



le permitan al ciudadano analizarla, interpretarla, reutilizarla, sistematizarla y llegar a sus propias conclusiones en relación con su contenido.

1.7.1. Redes sociales y gobierno abierto

El uso de redes sociales y plataformas para la participación ciudadana (también llamado Gobierno 2.0), persigue facilitar la comunicación e interacción, aprovechar el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos para ayudar en el diseño y ejecución de políticas y provisión de servicios públicos, y la colaboración (en red) dentro y entre las administraciones públicas y más allá. (Ramírez-Alujas, 2012, p. 20). De acuerdo con el artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana de la Organización de los Estados Americanos (OEA) son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y prensa.

Tomando de referencia el artículo citado se puede instituir que un factor esencial para la democracia es la gestión pública efectiva, es decir el desempeño del gobierno, la interacción de los ciudadanos con el gobierno, la evaluación que los ciudadanos hacen del gobierno, la habilidad que tiene el gobierno para resolver los problemas concretos de los ciudadanos, proveer servicios públicos de calidad y atender de manera transparente y efectiva las demandas ciudadanas. En palabras de María Fernanda Trigo y Verónica Álvarez (2017), la participación ciudadana, la confianza en las instituciones y la credibilidad de estas son tres pilares básicos, estrechamente relacionados, que sustentan la gestión pública y, por ende, la sostenibilidad democrática (p. 37).



En este sentido, las autoras citadas mencionan que, en la actualidad, si bien se ha llegado al consenso de que las elecciones son el medio para lograr la legitimidad de origen de los representantes, uno de los mayores desafíos de los gobiernos radica en construir su legitimidad en el ejercicio de la democracia. Un Estado que funcione, una democracia que entregue y que pueda atender y responder de manera transparente, eficiente y efectiva a las demandas ciudadanas es un elemento esencial para el fortalecimiento de la legitimidad de los gobiernos democráticamente electos, cualquiera sea su orientación político-ideológica o sus objetivos nacionales o estratégicos.

De más está decir que hoy los ciudadanos demandan mayor participación y se logra comprobar una evolución en la relación existente entre estos y el Estado, con un mayor involucramiento de la ciudadanía en las funciones del Estado y una comunicación de doble vía entre el gobierno y el ciudadano. El ciudadano ya no se conforma con ser un simple receptor de la información, quiere opinar, participar e incidir en todas las etapas de políticas públicas y en la toma de decisiones. Como ya se mencionó, la relación existente entre gobiernos y ciudadanos está cambiando. Los ciudadanos quieren tener una mayor incidencia y participar en la identificación y el diagnóstico de los problemas, involucrarse en el codiseño de políticas públicas, colaborar directamente en la entrega y evaluación de los servicios públicos en sus comunidades. Se ha visto ya cómo la insatisfacción, a nivel de sociedad, con la calidad de los bienes y servicios públicos y el descontento con el suministro de servicios por parte del Estado, ya sea en temas de salud, trabajo, transporte público, infraestructura, educación, etc., provocan manifestaciones y movilizaciones notables de ciudadanos que exigen y demandan al gobierno respuestas rápidas y efectivas.



Se debe tomar en cuenta que los ciudadanos actualmente están mejor informados gracias al uso de las TIC y de las redes sociales como herramientas de movilización y fiscalización de los funcionarios de la administración pública. El reconocimiento de las falencias de la administración pública ha dividido las demandas ciudadanas en un mosaico de solicitudes que se diferencian según cada comunidad. Se cuenta además con ciudadanos críticos y empoderados, que manifiestan sus descontentos, sus críticas y sus pareceres en las calles y a través de los medios sociales. El acceso que los ciudadanos tienen de las TIC, por medio de los teléfonos móviles e internet, ha hecho que la población sea mucho más activa y que esté pendiente de las actuaciones de la administración pública. Estos avances –acceso a las TIC- han repercutido en las demandas y expectativas ciudadanas, ya que han causado que los ciudadanos, con voz y voto, ya sea en las calles, en las redes sociales o a través de la interacción directa con los gobernantes electos, puedan exigir al aparato estatal mantener y mejorar su calidad de vida.

Estas manifestaciones de descontento pueden observarse en las protestas ciudadanas, que tienen como finalidad demandar cambios estructurales. A manera de ejemplo María Fernanda Trigo y Verónica Álvarez (2017) mencionan que esto se vio reflejado en las masivas protestas que se realizaron en Guatemala en 2015, cuando miles de ciudadanos, en respuesta a acusaciones de corrupción que afectaban a altas autoridades del gobierno, se volcaron a las calles para exigir rendición de cuentas y mayor transparencia (p. 36).

En este entorno complejo en el que hoy funcionan los gobiernos, existe una combinación de desconfianza, mayor participación, empoderamiento ciudadano y



demandas de inclusión. Es en este escenario que los gestores públicos, los funcionarios y los diversos actores sociales son llamados a colaborar para construir la democracia del futuro sobre la base de un gobierno transparente, efectivo, colaborativo y participativo, es decir, un gobierno abierto (Trigo y Álvarez, 2017, p. 39).

1.7.2. Apertura de datos públicos (*Open Data*) y gobierno abierto

Quedando claro que la forma de involucrarse en los asuntos de la administración pública es a través de la participación ciudadana, cabe cuestionarse de qué forma va a participar la ciudadanía si no dispone de la información pública que debería producir el Estado y, más aún, si no toma parte en el proceso para generarla. Es por esa razón que el acceso a la información pública es uno de los mayores aportes que puede hacer el gobierno abierto, toda vez que a partir de la información veraz y oportuna que reciba el ciudadano le permita no solo informarse, sino también, a partir de esta información, ayudar a la mejora de la gestión de los servicios públicos y los trámites.

De acuerdo con lo señalado por Álvaro V. Ramírez-Alujas (2012), la apertura de datos públicos supone publicar información del sector público en formatos estándar, abiertos e interoperables, facilitando su acceso y permitiendo su reutilización (p. 19). Ello promueve, por un lado, la innovación usando (o reutilizando) los datos públicos como catalizador de nuevas aplicaciones y servicios y, por tanto, transforma a los gobiernos de proveedores de servicios a gestores de plataformas (permitiendo que otras entidades y/o usuarios, utilizando los datos públicos liberados, puedan crear nuevas prestaciones en la web, generar nuevas actividades económicas y agregar valor público y cívico). Por otro lado, la publicación proactiva de datos relevantes y de interés sobre gestión presupuestaria, procesos de compras y adquisiciones, contratos,



declaración de bienes e intereses de las autoridades, entre otros, permiten incrementar la transparencia, la rendición de cuentas y el escrutinio público permanente. Los proyectos de apertura de datos tienen como finalidad no solo aumentar la transparencia o consolidar el derecho a la información pública, sino también promover la reutilización de datos e información. La reutilización de datos consiste en el uso de información generada por organismos del sector público, con fines comerciales o no. Supone actividades como la copia, difusión, modificación, adaptación, extracción, reordenación y combinación de la información.

En tanto Gregorio Montero (2017) manifiesta que, al tenor del concepto de datos abiertos, se debe entregar la información en formatos que le permitan al ciudadano analizarla, interpretarla, reutilizarla, sistematizarla y llegar a sus propias conclusiones en relación con su contenido. El ciudadano también debería tener la capacidad de intervenir en los asuntos de la administración pública de forma colaborativa y calificada, sobre todo en el diseño y ejecución de políticas públicas inclusivas. Ahora bien, para cumplir estas acciones, es necesario tomar en cuenta que la entrega de esta información debe hacerse sobre la base de determinados principios, tales como los de totalidad de entrega y datos completos. Así también, la información debe procesarse de manera que pueda ser utilizada con facilidad, debe estar disponible sin restricción de acceso para los usuarios, siendo los datos procesables en cualquier momento y cualquier lugar. Todo esto debe ocurrir sin discriminación y no requerimiento de registro, con formatos de entrega no propietarios, accesibles, sin licencia y reutilizables (p. 61).



Debe tenerse presente que datos y gobierno abiertos son movimientos complementarios y que no debe considerarse que los datos abiertos son exactamente lo mismo que el acceso a la información y la transparencia. El acceso a la información es el derecho de toda persona de solicitar gratuitamente la información generada, administrada o en poder de las autoridades públicas, quienes tienen la obligación de entregarla sin que la persona necesite acreditar interés alguno ni justificar su uso. En este sentido, Roberta Solís (2017) establece, con respecto a los datos abiertos, el acceso a la información y la transparencia, que estas deben ofrecer información en formatos accesibles para todos los ciudadanos, tomando en cuenta las distintas características sociales, educativas, económicas y culturales (p. 87). En ese mismo orden de ideas continúa exponiendo que, por lo general los datos abiertos serán utilizados por una parte de la población que cuenta con los conocimientos y la capacidad para usar, reutilizar, extraer, combinar y reemplazar información en esos formatos, o por determinadas personas interesadas en trabajar con grandes volúmenes de datos y en probar los resultados que estos enormes conjuntos de datos pueden producir. Esto podría conducir a la exclusión, por ejemplo, de ciudadanos que pueden tener un conocimiento bastante aceptable sobre cómo usar la tecnología, y un acceso bastante bueno a ella, pero que en realidad están más interesados en determinada información específica o en datos que se relacionan directamente con su vida. También se puede terminar dejando de lado a personas que no cuentan con los conocimientos necesarios para entender términos muy específicos.

Por lo tanto, la solución que puede plantearse es que la información que se publique sea información específica, que se relacione directamente con la información



que la persona interesada desea saber, que no sean archivos extensos de información donde sea engorroso el proceso de búsqueda, así como también que la información publicada no esté redactada con términos sumamente técnicos y que el acceso a esa información sea de carácter público. Esta sería una verdadera medida de gobierno abierto, ya que colocaría al ciudadano –a cualquier ciudadano- en el centro. Significaría que los ciudadanos se han empoderado gracias a la información y pueden exigir que los gobiernos trabajen mejor y sean más sensibles, que los servicios sean mejores y más eficaces, y que haya más espacios para la participación y la colaboración, además de responsabilizar a los funcionarios por sus actos (Solís, 2017, p. 88).



CAPÍTULO II

2. Plan de Gobierno abierto

2.1. Los Planes de Acción para el Gobierno abierto

La entidad creadora de los Planes de Acción para el Gobierno Abierto es la Alianza para el Gobierno Abierto, quien ha promovido el uso de herramientas clave para la formulación y gestión de las políticas de Gobierno abierto en los países, siendo estas: los planes de acción y el foro multiactor. Para llevar a cabo estas dos herramientas la AGA ha establecido estándares que sirven de base o guía para su efectiva realización. Los estándares establecen las características que deben tener el diseño y la implementación de ambas herramientas, con la finalidad que los principios del Gobierno abierto se vean reflejados en todo el proceso. Esto implica que, tanto la elaboración del plan de acción como el apoyo para su implementación por medio del foro multiactor, deben alinearse a exigencias mínimas de transparencia, participación amplia de la ciudadanía y otros actores, colaboración y rendición de cuentas. Según Alejandra Naser, Veróna Fideleff y Joaquín Tognoli (2020) el plan de acción y el foro multiactor son dos herramientas que están relacionadas entre sí, ya que dicho plan se elabora a través de la cocreación y se gestiona con el foro multiactor, ambos con estándares de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas (p. 21).

Los planes de acción son los documentos base por medio de los cuales los gobiernos se comprometen a llevar a cabo acciones a favor de un gobierno abierto. Según la Alianza para el Gobierno abierto los planes de acción son el núcleo de la



participación en la AGA; se crean combinando las fuerzas del gobierno y la sociedad civil, trabajando juntos para definir compromisos ambiciosos en una variedad de temas para fomentar la transparencia, la rendición de cuentas y la inclusión. Así también, un plan de acción puede ser definido como un documento formal, producto de un proceso de cocreación multisectorial, a través del cual el gobierno o la administración responsable y la comunidad definen en conjunto una serie de medidas para promover la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. La función esencial de los planes de acción es servir como instrumento de la política de apertura de las instituciones públicas (Naser, Fideleff y Tognoli, 2020, p. 20).

Para su elaboración la participación ciudadana es un componente central, ya que se busca sumar todas las voces de los actores de la sociedad civil, del sector privado y del Estado para consensuar puntos sobre los que cada uno de los países pretende avanzar. Para ello, la disponibilidad de información, la apertura de canales de diálogo franco y directo, y una ciudadanía activa dispuesta a formar parte de las decisiones de la comunidad son la base para la construcción de un Gobierno abierto (Arenas, Pacheco y Rosales, 2018, p. 23).

Los compromisos establecidos en los planes de acción se formulan para ser implementados en un plazo de dos o cuatro años, sin embargo, al seleccionar la opción de cuatro años los países deben programar un periodo de actualización obligatorio al cumplir los dos años. La realización de los planes de acción puede entenderse como un ciclo que inicia con la cocreación de los Planes de Acción Nacionales donde la sociedad civil y el gobierno trabajan de forma conjunta en su diseño. Seguido a esto se



encuentra la etapa de la implementación, compuesta por el periodo de dos o cuatro años del que ya se hizo referencia. Posteriormente sigue la autoevaluación, consistente en la fase donde los gobiernos publican y dan a conocer los resultados obtenidos en la etapa anterior. Seguidamente se encuentra la evaluación externa, conocida como el Mecanismo de Revisión Independiente (MRI), el cual permite valorar el nivel de cumplimiento que cada país alcanza, y se constata a través de la contratación de un especialista local que corrobora el cumplimiento del Plan de Acción y vela por la presencia de los principios y lineamientos instituidos por la AGA. Por último, el ciclo finaliza con la etapa del aprendizaje para la mejora, en donde los errores y lecciones detectados en la evaluación se incorporan en el diseño del nuevo Plan de Acción.

De conformidad con Alejandra Naser, Verona Fideleff y Joaquín Tognoli (2020) los planes de acción considerados casos de éxito o buenas prácticas en la materia, se caracterizan por presentar metas ambiciosas, ser relevantes para avanzar en alguno de los ejes del Gobierno abierto, y sus compromisos se encuentran formulados de acuerdo con el enfoque metodológico SMART (sigla en inglés para: específico, medible, realizable, relevante, con un plazo determinado) (p. 20).

En cada plan de acción es fundamental incluir compromisos escritos de manera específica y en no más de media página. Es importante que la ambición y la relevancia de los valores de Gobierno abierto se muestren y presenten de manera clara. Es decir, que se pueda identificar de qué se trata cada compromiso, cómo va a contribuir a una mayor transparencia, rendición de cuentas y/o participación ciudadana, quién participará en la implementación del compromiso y finalmente qué espera lograr el gobierno con cada compromiso (Arenas, Pacheco y Rosales, 2018, p. 24).



Asimismo, el modelo de cocreación es trascendental en cuanto a la participación que existe para su realización, ya que, tal como se mencionaba precedentemente, permite, por un lado, que las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía participen en su creación y supervisión de su puesta en funcionamiento por parte de los actores gubernamentales que deben implementarlo. Por otro lado, crea un espacio favorable para reunir los saberes de la comunidad, mejorando la calidad de la identificación de problemas y la generación de métodos alternativos de solución para realizar los compromisos de acción.

Los compromisos que integran los planes de acción deben contemplar, al menos uno de los siguientes desafíos o ejes estratégicos: mejora de servicios públicos, aumento de la integridad pública, gestión eficaz de los recursos públicos, creación de comunidades seguras y aumento de la responsabilidad empresarial. Así también, los compromisos deben estar enlazados con uno de los cuatro valores de la AGA, a saber: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y tecnología e innovación para la apertura.

De conformidad con lo establecido por la Alianza para el Gobierno abierto-AGA por transparencia debe entenderse que la información sobre las actividades y decisiones gubernamentales está abierta y actualizada, además es exhaustiva y se encuentra disponible al público en cumplimiento con estándares de datos abiertos. Con respecto a la rendición de cuentas, existen reglas, normas y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, respondan a críticas o requerimientos y acepten responsabilidad por omisiones en lo referente a leyes y compromisos. En tanto, en lo que concierne a la participación ciudadana los gobiernos



deben procurar que sus ciudadanos se involucren en debates públicos, provean insumos y contribuyan a un régimen más innovador, efectivo y receptivo. Mientras que, en relación con la tecnología e innovación establece que los gobiernos reconocen la importancia de proveer a los ciudadanos acceso abierto a la tecnología, a las nuevas tecnologías como impulsoras de la innovación, y la importancia de aumentar la capacidad de los ciudadanos para utilizar tecnologías.

La cocreación de planes de acción locales de gobierno abierto supone una serie de beneficios y oportunidades. Dentro de los beneficios se encuentran los siguientes: aumento de la legitimidad de las autoridades e instituciones públicas, fomento del compromiso cívico de la comunidad, mejora de la calidad del mapeo de problemas públicos en el territorio. Las oportunidades son: establecimiento de dinámicas de participación activa y continua de la comunidad, modernización de las prácticas de gestión pública relacionadas a transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, aprovechamiento de la inteligencia y recursos existentes en la comunidad, y fortalecimiento de la probidad en la gestión pública local (Naser, Fideleff y Tognoli, 2020, p. 21).

Ahora bien, ya que se abordó lo relativo a los planes de acción se tratará acerca de la plataforma o foro multiactor (MSF/P, por sus siglas en inglés), el cual consiste es un espacio establecido para el diálogo y la colaboración permanente entre el gobierno y la sociedad civil y lidera los procesos de Gobierno abierto dentro de un país. Mientras que los primeros foros multiactor se enfocaban en desarrollar planes de acción, hoy en día supervisan su implementación. Asimismo, se involucran con actores relevantes



para avanzar el proceso de Gobierno abierto y comunicar proactivamente el progreso de las reformas de Gobierno abierto en el país (Manual de OGP para países, 2022).

El foro multiactor es el mecanismo fundamental para asegurar la implementación eficaz y eficiente de las acciones comprometidas en los planes de acción de Gobierno abierto, en virtud que existe colaboración entre los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, las autoridades y funcionarios de gobierno. Según lo establecido por Alejandra Naser, Verona Fideleff y Joaquín Tognoli (2020, p. 23) un foro multiactor es un grupo conformado por representantes gubernamentales y no gubernamentales de distintos sectores de la sociedad civil interesados en promover el Gobierno abierto. El mismo se reúne regularmente para coordinar y supervisar las actividades de cocreación y posterior implementación, seguimiento y evaluación del plan de acción de gobierno abierto. Se ha determinado que la conformación de un foro multiactor tiene como resultado la estimulación del involucramiento de la comunidad a lo largo de todo el ciclo de la realización del plan de acción, así también se considera que es una medida que podría ayudar al fortalecimiento del tejido social en un territorio específico y cultivar una disposición constructiva y proactiva entre sus integrantes.

Las responsabilidades clave de los foros multiactor incluyen una planificación estratégica y táctica, es decir que debe elaborar estrategias sobre las mejores formas de abordar el desarrollo, la implementación y el seguimiento de los planes de acción. También se encuentra la participación, según la cual el foro multiactor identifica proactivamente formas de involucrar a partes interesadas internas y externas al gobierno en diferentes procesos de Gobierno abierto en el país, incluyendo el desarrollo, implementación y monitoreo del plan de acción. Seguidamente está la



comunicación, a través de la cual el foro multiactor lleva a cabo actividades para informar a las partes interesadas del Gobierno abierto y al público en general sobre los procesos de Gobierno abierto en el país y cómo pueden participar. Para finalizar, la última responsabilidad es la supervisión, por medio de la que el foro multiactor supervisa los procesos nacionales relacionados con la AGA y asegura el desarrollo, implementación y seguimiento de los planes de acción (Manual de OGP para países, 2022).

En tanto, la estructura de los foros multiactor debe considerar tres principios, a saber: balance, inclusión y diversidad. Con respecto al balance, el foro multiactor debe garantizar que ninguna circunscripción, gobierno o representante de la sociedad civil esté sobre o subrepresentada. En relación con la inclusión, el foro multiactor debe incluir a grupos como mujeres, jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad, LGBTQIA+ y comunidades indígenas u otros grupos históricamente subrepresentados que pueden tener diferentes necesidades o puntos de vista críticos para dar forma a las reformas gubernamentales propuestas. Y en cuanto a la diversidad, el foro multiactor representa un conjunto diverso de partes interesadas o intereses, lo cual puede resultar útil debido a que puede ayudar a determinar qué grupos o intereses tienen o no acceso o influencia sobre el foro multiactor.

Por último, los elementos clave a considerar al establecer un foro multiactor son los siguientes: participación del gobierno, según el cual es importante contar con participación de representantes de ministerios, departamentos, y/o agencias gubernamentales que se encargan de implementar políticas de Gobierno abierto. El segundo elemento es el relativo a la participación de la sociedad civil, quienes pueden



seleccionar entre ellos mismos quiénes serán miembros de los foros; sin embargo, es fundamental que todas las organizaciones de la sociedad civil estén informadas y se les otorgue un espacio para participar en el proceso. El tercer elemento tiene que ver con la inclusión de otros participantes, tales como representantes de los poderes u otros niveles del gobierno, de la academia o del sector privado. El cuarto elemento se refiere a que la cantidad de representantes, tanto del gobierno como de la sociedad civil, debe ser lo suficiente como para que el foro sea inclusivo y refleje a las partes interesadas clave de Gobierno abierto en el país. El quinto elemento es el referente al apoyo político, y de conformidad con este para alcanzar el éxito del foro multiactor se debe contar con suficiente apoyo político, especialmente de parte de los funcionarios de alto nivel del Poder Ejecutivo del gobierno. El sexto elemento trata acerca de la forma de creación de los foros multiactor, y al efecto se señala que existen diversas formas para crear estos foros. Es importante que exista una base legal o administrativa para convocar un espacio o plataforma que sus integrantes reconozcan o se adhieran.

2.1.1. Alianza para el Gobierno abierto (AGA)

El marco de referencia global para la formulación y seguimiento de los planes de acción es la Alianza para el Gobierno abierto (AGA) (Open Government Partnership, OGP) del cual ya se hizo referencia y se explicó en el capítulo respectivo; sin embargo, se hará de nuevo una relación del mismo para comprender mejor su funcionamiento. La Alianza para el Gobierno abierto (AGA) es un esfuerzo global para ampliar la frontera en la mejora del desempeño y de la calidad de los gobiernos. Sus fundamentos se encuentran en el hecho de que los ciudadanos desean gobiernos más transparentes, efectivos y que rindan cuentas, con instituciones que robustezcan la



participación de la sociedad y respondan a sus necesidades y aspiraciones. De este modo, la AGA se configura como una iniciativa multilateral cuyos esfuerzos se orientan a propiciar compromisos concretos desde los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en el debate y en la decisión de los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos (Ramírez-Alujas, Naser y Rosales 2017, p. 17).

Para poder ser miembros de la AGA, es necesario que los países participantes confirmen su acuerdo de cumplir con las cuatro expectativas comunes que sirven de fundamento a la iniciativa, las cuales son: a) suscribir la Declaración de Gobierno abierto y aprobarla al más alto nivel, b) asumir compromisos concretos, por medio de la elaboración e implementación de un plan de acción nacional con la participación activa de los ciudadanos y la sociedad civil, c) comprometerse a un informe de evaluación a cargo de un panel de expertos independientes sobre el progreso del país en el cumplimiento de los compromisos establecidos en el plan de acción, y d) contribuir a la promoción del Gobierno abierto en otros países a través del intercambio de mejores prácticas, conocimientos y asistencia técnica, tecnología y recursos, entre otros.

Los gobiernos interesados en ser miembros de la Alianza deben cumplir con estándares mínimos de gobierno abierto, los cuales se encuentran establecidos en cuatro criterios de elegibilidad y en donde los países pueden obtener un total de 16 puntos por su desempeño. Las características son las que se enumeran a continuación: como primer criterio se encuentra la transparencia fiscal, su importancia se halla en la publicación oportuna de documentos presupuestarios, ya que es uno de los cimientos



básicos de la rendición de cuentas presupuestarias y de un sistema de presupuesto abierto. Se otorgan dos puntos por la publicación oportuna de cada uno de los dos documentos esenciales: propuesta de presupuesto del ejecutivo e Informe de auditoría. Este criterio es evaluado por el Open Budget Index (OBI conocido por sus siglas en inglés) y que consiste en una iniciativa internacional que tiene como finalidad evaluar la disponibilidad pública de información presupuestaria. Como segundo aspecto se encuentra el acceso a la información pública, y se establece que la existencia de una ley de acceso a la información que garantice el derecho público a la información y el acceso a datos gubernamentales es esencial para el espíritu y la práctica del Gobierno abierto. Se otorgan 4 puntos a países con leyes de acceso a la información vigente, 3 puntos si un país tiene una disposición constitucional que garantiza el acceso a la información y 1 si cuenta únicamente con la propuesta de ley.

En tercer lugar, se encuentran las declaraciones patrimoniales, y al efecto se menciona que las reglas que requieren la divulgación pública de ingresos y activos para los funcionarios públicos electos y de alto rango son esenciales para la apertura, lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas. Se otorgan 4 puntos a países que cuenten con una ley que obligue a los políticos y funcionarios públicos de alto rango a hacer pública esta información, o 2 puntos para aquellos países que por medio de una ley se requiera la entrega de información de parte de los funcionarios electos o de alto rango, pero no demande su publicación. Este criterio es evaluado por la base de datos de Divulgación Financiera de Funcionarios Públicos del Banco Mundial. Y como último criterio es el referente a la participación ciudadana, en virtud de la cual se instituye que cualquier Gobierno abierto requiere de apertura para la participación e involucramiento



ciudadano en la creación de políticas y gobernanza, incluyendo también protección básica para las libertades civiles. Por medio del subindicador de Libertades Civiles, en donde 10 es la calificación más alta y 0 la más baja, se asignarán 4 puntos para los países que califiquen por arriba de 7.5; 3 puntos para los que califiquen por arriba de 5; 2 puntos para los que califique arriba de 2.5; y 0 puntos para quienes obtengan menos de 2.5. Este aspecto es evaluado por el Índice de Democracia de la Economist Intelligence Unit, (Unidad de Inteligencia Económica) cuya función es investigar, analizar y ayudar a los gobiernos a comprender cómo está cambiando el mundo y cómo eso crea oportunidades que aprovechar y riesgos que gestionar, tales como el funcionamiento del gobierno, la participación política, las libertades civiles, entre otros.

Para ser un Estado elegible y poder participar en la AGA, los países deben calificar con al menos un 75% del total de puntos disponibles (12 de 16, o 9 de 12 para aquellos países en que sólo se miden tres criterios). Si un país cumple con los criterios de elegibilidad, los gobiernos deben enviar una carta de intención y luego identificar un ministerio o dependencia que lidere el proceso de desarrollo de su plan de acción. Posterior a la aceptación del país como miembro de la AGA, éste debe crear un Plan de Acción, del cual ya se hizo referencia anteriormente.

Los compromisos definidos por la AGA están organizados en torno a un conjunto de cinco grandes desafíos o ejes estratégicos que deben asumir los gobiernos que quieran incorporarse. Estos cinco ejes son los siguientes: 1. Mejoramiento de los servicios públicos, con este desafío se busca promover la mejora e innovación en la prestación y gestión de la amplia gama de servicios públicos a la población, tales como educación, electricidad, salud, vivienda, justicia, agua potable, telecomunicaciones,



entre otros. 2. Incrementar la integridad pública, por medio del cual se realizan esfuerzos por avanzar en ética pública, prevención y ataque a la corrupción, acceso a la información, reformas financieras, así también la promoción y afianzamiento de libertades de la sociedad civil y de los medios de comunicación. 3. Gestión efectiva y eficiente de los recursos públicos, el que comprende el uso adecuado en la asignación de recursos presupuestarios, financiamiento interno y externo, aprovechamiento y conservación de recursos naturales, etc. 4. Crear comunidades más seguras, que tiene como finalidad promover avances en seguridad pública, respuesta y atención ante desastres naturales, riesgos ambientales y protección civil, entre otros. 5. Incremento de la responsabilidad corporativa y rendición de cuentas institucional y del sector privado, de acuerdo con el cual se promueve la responsabilidad empresarial en temas tales como medio ambiente, protección del consumidor, participación de la comunidad y combate a la corrupción.

Es de esta manera que los países miembros de la AGA deben priorizar y escoger al menos uno de estos desafíos con el fin último de concretar compromisos específicos a través de los planes de acción que, además, deberán reflejar y estar guiados por los cuatro principios centrales de Gobierno abierto propuestos por la AGA: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, e innovación y tecnología.

2.1.2. Guía de Gobierno Abierto (Open Government Guide)

En el año 2013 se llevó a cabo el encuentro anual de la AGA en Londres, en donde se presentó una guía de orientación sobre políticas de gobierno abierto que complementa el material existente para los países que se suman a esta iniciativa global



del gobierno abierto. En esta guía se intenta sistematizar los principales elementos o variables que se deberían considerar para poder configurar una estrategia completa y extensa en materia de políticas de Gobierno abierto, y esto se ve reflejado en dicha guía ya que aparecen 19 temas, 210 normas y guías, y 338 ejemplos de países y experiencias destacadas.

La guía se divide en temas transversales y en temas focalizados. Los temas transversales se refieren a asuntos que tienen un impacto en todo el gobierno, mientras que los temas focalizados se relacionan más específicamente con la labor de los ministerios y departamentos particulares, en ámbitos de carácter sectorial. Esta guía debe ser considerada como el marco de referencia para las orientaciones que se consideran relevantes para la hoja de ruta de creación de planes de acción en materia de gobierno abierto.

Los temas transversales que se abordan en la presente guía son los siguientes:

1. Contratación pública: de acuerdo con lo establecido en la guía mencionada, con la apertura de los procesos de contratación se puede evitar la mala gestión, la ineficiencia, el nepotismo, la malversación y la corrupción; así también, se facilita que los contratos públicos sean concedidos de manera justa, a personas idóneas, asegurando así un valor adecuado al coste y mejorando servicios e infraestructura.
2. Datos de Gobierno abierto: de acuerdo con el cual, al abrir los datos, permitir que compartan, se divulguen y se reutilicen, el gobierno facilita la generación de debates informados, de mejores decisiones, y de nuevos servicios innovadores.
3. Declaraciones Patrimoniales y conflictos de interés: la divulgación de activos (declaración de patrimonio) y leyes sobre conflictos de interés actúan como elemento



disuasorio contra la corrupción, la colusión y el clientelismo en el sector público. 4.

Derecho a la información: ya se ha hecho referencia mencionadas veces que el espíritu y la práctica de un gobierno abierto se encuentra en la práctica del derecho de acceso a la información. 5. Gestión documental: el éxito de un gobierno abierto radica en una buena gestión documental, es decir que garantice información exacta, fiable, accesible, utilizable y auténtica durante el tiempo necesario. 6. Participación ciudadana: de más está decir que la participación es un elemento fundamental en el buen funcionamiento de un gobierno abierto. De acuerdo con este principio, los ciudadanos deben ser capaces de expresarse y ser escuchados; los gobiernos deben buscar los mecanismos para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. 7. Presupuestos: estos significan el nexo existente entre las políticas y su puesta en marcha. Es obligación del Estado dar información de la ejecución presupuestaria y derecho de la ciudadanía a saber cómo se recauda y gasta el dinero del Estado. 8. Protección de informantes (denunciantes): las personas que suelen ser los primeros en reparar en malas conductas o actividades ilícitas son quienes trabajan en alguna organización. Es importante que puedan informar con seguridad, y que sus denuncias sean investigadas. 9. Servicios públicos: para lograr servicios públicos eficaces es necesario otorgar y habilitar a la población para actuar y ayudar a encontrar soluciones en las falencias de estos, ya que la población local a menudo conoce los problemas en la educación, la salud, el transporte público, entre otros.

Ahora bien, con respecto a los temas focalizados se encuentran los siguientes:

1. Ayuda al desarrollo: otorgar información transparente sobre los fondos de ayuda permite a los países que la reciben utilizarla mejor, a los ciudadanos exigir cuentas a



sus gobiernos. 2. Construcción: el método existente para ahorrar dinero, mejorar la calidad de las infraestructuras y la confianza de los inversores es mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la construcción pública. 3. Elecciones: son mecanismos fundamentales de rendición de cuentas, ya que permiten los ciudadanos ejercer su derecho de participación y a saber si el proceso electoral es válido y limpio. 4. Fuerzas policiales y seguridad ciudadana: en relación con este tema la guía establece que el principal punto de contacto e interacción que muchos ciudadanos tienen con su gobierno es a través de un agente de policía, por tal razón la responsabilidad y rendición de cuentas es particularmente importante para este sector. 5. Impuestos y flujos ilícitos: la transparencia financiera permite acciones contra el fraude y la corrupción, asegura la apertura sobre la política fiscal y su implementación, mejora la eficiencia del mercado y proporciona protección para los inversionistas. 6. Industria extractiva: la transparencia y la rendición de cuentas de la decisión de explotar a las concesiones, la extracción y la gestión financiera son cruciales para la gobernanza de los recursos naturales. 7. Medio ambiente: es un tema trascendental y que en la actualidad ha cobrado mayor importancia, ya que se toma en cuenta que la vida de las personas depende de la salubridad del ambiente; sin embargo, hay veces en que se toman decisiones sin priorizar los intereses de la población. 8. Parlamentos: como es sabido, la democracia no se reduce únicamente a las elecciones, también se debe tomar en cuenta que cuando los parlamentos abiertos comunican su trabajo a la ciudadanía, permiten la rendición de cuentas y la participación en el proceso legislativo. 9. Pesca: los problemas globales que enfrenta el sector de la pesca marina, incluyendo la pesca excesiva y la marginación del sector de pequeña escala, están dando lugar a



una mayor conciencia de la necesidad de mejorar la transparencia y regular la industria. 10. Uso de suelos: en relación con este tema la guía establece que el uso adecuado de los suelos, es decir de la tierra, y el buen funcionamiento del sector puede impulsar el desarrollo económico, social y ambiental de un país. Sin embargo, la débil gobernanza de los suelos y los derechos de tierra, con demasiada frecuencia impiden este desarrollo.

Por otra parte, además de establecerse los temas relacionados anteriormente, como herramienta de apoyo a los gobiernos desarrollada desde la Alianza, la guía ofrece para cada eje temático un marco flexible de compromisos y ejemplos ilustrativos agrupados de acuerdo a la siguiente clasificación: 1. Primeros pasos (inicial): presenta las acciones básicas que un país puede tomar a partir de una línea base relativamente baja; 2. Pasos intermedios (intermedio): da cuenta de acciones que los países pueden tomar una vez que ya se han logrado avances moderados; 3. Pasos avanzados (avanzado): mejores prácticas establecidas y aplicadas, en contraste con las experiencias comparadas más avanzadas; 4. Medidas innovadoras (innovador): presenta nuevos enfoques que los países están probando. Para cada paso desarrollado en la guía se enumeran las normas y directrices pertinentes, y ejemplos en la práctica, más recomendaciones sobre redes de expertos, más allá de que existen variados vínculos y solapamientos entre los diferentes ejes temáticos y compromisos asumibles desde la perspectiva del concepto de Gobierno abierto que sustenta la AGA (Ramírez-Alujas, Naser y Rosales, 2017, p. 22).



2.2. Formulación de un plan de acción de Gobierno abierto

El paso previo que debe existir es definir y llevar a la práctica qué se entenderá por gobierno abierto en el contexto particular del país en donde se va a desarrollar el plan de acción, ya que esto permitirá controlar y regular las expectativas sobre lo que puede incluirse, y lo que no, dentro del diseño y formulación del plan de acción. De conformidad con lo establecido por Alejandra Naser, Álvaro Ramírez Alujas y Daniela Rosales (2017, p. 31) si bien se trata de un ejercicio que supone un cierto nivel de complejidad conceptual y sobre todo operativo, es crítico para intentar definir un marco de referencia dentro del cual se delimiten con claridad los límites y alcances prácticos que contendrán los compromisos que se generen a partir del proceso de construcción del plan de acción.

En ese mismo orden de ideas, es un esfuerzo que debe realizarse por adaptar, y no solo adoptar, el concepto, fundamentos, principios y las herramientas disponibles sobre gobierno abierto en la experiencia internacional, a las particulares características del contexto institucional, político, social, económico y cultural en el país en cuestión. Si bien la experiencia comparada y los aprendizajes son relevantes para orientar hacia una cierta hoja de ruta, cada país debe establecer sus propios lineamientos, en virtud que la realidad en cada país es distinta y no se pueden acoplar ciertos elementos que funcionaron en un país al propio, ya que no se puede asegurar que vaya a tener el mismo éxito.

Cada país es un caso en sí mismo y conviene evitar el riesgo de copiar y pegar iniciativas que pueden haber sido satisfactorias en otros lugares y contextos, agregando también que no deben subestimarse los esfuerzos realizados en materia de



transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. Todos estos elementos deben considerarse sobre la base de un diagnóstico compartido entre los actores participantes en el proceso de creación del plan de acción que, en lo esencial, se fundamenta en la confianza y reciprocidad de un modelo de trabajo colaborativo y genuino que permita estructurar las nuevas rutas, diseñar conjuntamente las etapas que deben asumirse y comprometer iniciativas que estrechen los vínculos y garanticen la implementación, realización, monitoreo y posterior evaluación abierta que se centre primordialmente en el ciudadano como protagonista principal de todos estos esfuerzos. Al momento de redactar, construir y establecer los compromisos de un plan de acción debe tenerse presente que estos tienen que ser de fácil entendimiento y comprensión para cualquier persona. Debe evitarse utilizar un lenguaje excesivamente técnico, así como también darle un enfoque normativo. Se debe hablar el mismo lenguaje utilizado por las personas para que sea más digerible y sencillo de captar.

Ahora bien, los criterios mínimos que deben considerarse para construir una estrategia de Gobierno abierto exitosa, así como formular compromisos efectivos, es abordarlo desde el enfoque SMART, del que se hizo referencia con anterioridad. Como se planteó previamente, el proceso de redacción y formulación del plan de acción es el paso primordial para que los gobiernos se comprometan a unirse a la Alianza para el Gobierno Abierto. A este sentido, los planes de acción están destinados a ser documentos que pueden irse actualizando y mejorando de forma permanente, por medio del diálogo entre los actores.

El plan de acción elaborado por cada país constituye un conjunto de compromisos concretos con el objetivo de promover reformas en materia de apertura



de gobierno, donde se presume que existe voluntad genuina por parte de los países en llevar a la práctica dichas iniciativas. Los compromisos pueden formularse sobre la base de esfuerzos existentes, identificar nuevas estrategias para completar reformas en curso o bien, iniciar acciones en algún área todavía no explorada, completamente nueva e innovadora.

Estos compromisos, de los que ya se trató anteriormente, deben organizarse en torno a los desafíos claves que afrontan todos los gobiernos en el marco de la AGA: a) la mejora de los servicios públicos; b) aumentar la integridad pública; c) la gestión más eficaz de los recursos públicos; d) la creación de comunidades más seguras; y, e) el aumento de la responsabilidad corporativa. La realización de estos compromisos debe ir de la mano con los principios fundamentales de Gobierno abierto: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, así como el uso de la tecnología y la innovación.

Cada compromiso debe tener su propio párrafo corto, identificar con claridad lo que el compromiso es y significa en la práctica, cómo va a contribuir a una mayor transparencia, rendición de cuentas y/o participación ciudadana, quienes participarán en la ejecución del compromiso; y lo que el gobierno espera lograr al hacer cumplir dicha iniciativa (propósito). También debieran reflejarse en la formulación de los compromisos específicos, los resultados del proceso de consulta, la retroalimentación y comentarios de los ciudadanos, y cómo el gobierno acoge, recibe y procesa dichos aportes en la propuesta definitiva. Finalmente, es recomendable identificar los puntos o fases primordiales que servirán de referencia para implementar, monitorear y evaluar el avance y cumplimiento de cada uno de los compromisos, con información sobre plazos,



responsables de su puesta en marcha; definición de indicadores, entre otros (Ramírez-Alujas, Naser y Rosales, 2017, p. 34).

Para lograr los objetivos anteriormente señalados, un modelo que puede ser de mucha ayuda es utilizar el enfoque SMART (Specific, Measurable, Actionable, Relevant, Time-bound, cuya traducción al español significa: específico, medible, realizable, relevante, con plazo determinado) para el proceso de formulación de los compromisos, es decir: 1. Específico: el compromiso debe expresar de forma clara lo que el gobierno quiere lograr, cuál es su objetivo, con la descripción de las actividades concretas a realizar y los resultados esperados. 2. Medibles: cada compromiso debe ser punto de referencia a través de la utilización de objetivos y metas mensurables. La forma en que los compromisos pueden ser medidos es a través de los índices de referencia-métricas, los cuales son necesarios para monitorear los progresos. Cuando los compromisos tengan múltiples subcompromisos, se dividen en hitos claros y medibles. 3. Realizable: el compromiso debe explicar la forma en que se alcanzarán los resultados y metas de Gobierno abierto que el país defina como desafío. Se define claramente la institución principal responsable de la implementación del compromiso. El compromiso debe incluir una breve explicación de las actividades, metodologías, herramientas y procesos que serán utilizados para cumplirlo. 4. Relevante: el compromiso debe abordar los temas centrales en materia de Gobierno abierto que se relacionen a cambios de los modelos de gobernanza. 5. De duración determinada (oportuno): los compromisos deben contar con plazos bien definidos para ser alcanzados y establecer acciones concretas para ser logrados. Todo compromiso debe



especificar un plazo realista para su implementación y realización, que permita evaluar después si ha logrado los resultados esperados.

Una vez establecidas las estrategias para empezar a trazar un plan de acción, es necesario hacer mención sobre uno de los elementos fundamentales para la elaboración del mismo, es decir la consulta pública y la participación ciudadana. Como ya ha quedado plasmado, uno de los elementos distintivos más trascendentales de la AGA y que, cabe resaltar, constituye su pilar importante como nuevo modelo de trabajo conjunto entre los distintos actores, se encuentra en la orientación a una mayor extensión, diálogo y acuerdo entre los gobiernos, los ciudadanos y la sociedad civil. Esta actividad, el del trabajo conjunto, se muestra en la necesidad y obligación de que los planes de acción sean producto de un proceso exhaustivo de debate y conversación entre los distintos actores, donde las partes negocian y llegan a acuerdos de manera conjunta sobre iniciativas y que, al implementarse, cuenten con la participación, compromisos y energías de todos para alcanzar los resultados esperados.

Para lograr configurar espacios efectivos de consulta pública la AGA ha hecho algunas sugerencias, dentro de las que se encuentran las siguientes: la necesidad de preparar, correr la voz, dar a la gente tiempo para responder, analizar y discutir los insumos. Involucrar a las partes interesadas más allá de la red de organizaciones con las que el gobierno trabaja usualmente o con alguna asociación nacional que involucra a la sociedad civil con la que el país cuenta, no debiendo limitarse exclusivamente a ese segmento de actores ya que la finalidad es contar con una red amplia, integrar visiones frescas y cultivar nuevos espacios de aprendizaje. No deben esperarse



respuestas públicas y opiniones de las personas y organizaciones únicamente provenientes de consultas en línea, ya que no todo ciudadano puede ser un visitante regular a sitios web de gobierno, algunas personas pueden no ser conocedoras de la tecnología o incluso no tener acceso a internet; por tal razón, si se utiliza la consulta en línea debe difundirse e informarse sobre dicha actividad y conjuntamente promover espacios presenciales que acompañen o complementen el espacio digital. Se debe contar con grupos académicos, organizaciones confiables socialmente y asociaciones empresariales que pueden significar nuevas audiencias a nivel comunitario.

Siguiendo esta misma línea, se resalta que se debe llegar a todo el país, ya que normalmente las organizaciones de la sociedad civil más relevantes se encuentran ubicadas en los centros urbanos o en la capital del país. Así también es necesario que exista una retroalimentación efectiva, poniendo en práctica el acusar recibo si la gente u organizaciones comentan sobre el proyecto de plan de acción online, o si llegan a presentar su propio conjunto de compromisos, proporcionando información clara sobre el comentario o sugerencia y que la gente sepa si se considera e incorpora al plan o no, y el motivo de la negación; publicando también todos los comentarios y reacciones del público así como todo lo que se genere en esta etapa. Igualmente, debe tratarse de incluir a la sociedad civil y a los ciudadanos no organizados. Por último, es vital definir la forma en que se desarrollará el proceso, es decir informar sobre las condiciones, alcances y restricciones del proceso de consulta y aportes, cuáles son las fases del proceso, el formato y los plazos, entre otros, ya que diseñar el proceso de forma adecuada, compartir el plan ampliamente y ponerlo a disposición en línea



temporalmente, permiten el éxito potencial del proceso, y evitará preguntas innecesarias y ámbitos de confusión.

2.3. Fases de creación de un plan de acción de Gobierno abierto

Para la elaboración de un plan de acción de gobierno abierto y realizar un proceso de cocreación que cumpla con los esquemas que se han mencionado, es sustancial planificar e implementar un proceso organizado de forma tal que sea claro para todas las partes que se vieron involucradas en su creación. El proceso de cocreación de un plan de acción se compone de siete fases sucesivas, que establecen las actividades a realizar y que ponen de manifiesto los estándares de transparencia, acceso a la información, participación y rendición de cuentas.

El plan de cocreación debe poder responder las siguientes preguntas: ¿Por qué?, ¿Quién?, ¿Qué?, ¿Cómo?, ¿Dónde? y ¿Cuándo? es decir ¿Cuáles son los objetivos del proceso de creación?, ¿Qué quiere alcanzar el foro multiactor?, ¿Quién estará involucrado en el proceso de cocreación y cuáles serán sus roles?, ¿Cómo estarán involucrados?, ¿Cómo se asegurará el foro multiactor que actores con diversos orígenes, experiencias y ubicaciones pueden participar?, ¿Qué actividades clave se implementarán para alcanzar las metas del proceso de cocreación?, ¿Cómo se llevará a cabo cada actividad clave?, ¿Cuál es la metodología o enfoque?, ¿Quién lidera el proceso? ¿De dónde obtendrá el foro multiactor los recursos financieros para financiar las actividades?, ¿Dónde se realizarán estas actividades? ¿Serán virtuales o presenciales?, ¿Se realizarán en ciudades clave del país? ¿Se realizarán en la capital?, ¿Cuál es el programa de las actividades?, ¿Cuál es el cronograma del proceso de cocreación?



La secuencia de pasos configura un mapa del camino que debe seguirse para elaborar el plan de acción de forma satisfactoria, y de conformidad con una serie de puntos de referencia establecidos para obtener resultados finales de calidad que se originen en una mayor apertura de los gobiernos locales. Las fases que se expondrán a continuación están compuestas por los siguientes elementos: objetivos, actividades, duración aproximada, actores involucrados y lista de verificación para avanzar a la siguiente fase.

2.3.1. Preparación

La primera fase es la preparación, es la fase previa conocida como la fase cero. Como se instituyó previamente, un plan de acción conlleva un esfuerzo conjunto entre gobierno y comunidad, su elaboración supone la coordinación y organización entre las partes involucradas. El objetivo de esta fase es asegurar la voluntad y el compromiso político de las autoridades locales para el desarrollo del plan de acción. Las actividades que se desarrollan para poder concretar este paso consisten en: presentar el proceso de elaboración del plan de acción a las autoridades y funcionarios locales involucrados.

Esta presentación debe estar enfocada en exponer los conceptos básicos y características de un gobierno abierto, por un lado y, en explicar el proceso de elaboración del plan de acción y los beneficios que este conlleva para la comunidad, por el otro. Igualmente, deben definirse roles específicos para los responsables de liderar el proceso y fijar un equipo conformado por funcionarios del gobierno local y contrapartes de la sociedad civil y ciudadanía que impulse el proceso. Así también, se debe definir la cantidad de compromisos que se van a seleccionar a partir del diálogo con los participantes y cuántos van a priorizarse. Finalmente, debe realizarse un



proceso de inducción al gobierno abierto dirigido a los funcionarios públicos que se verán involucrados en el proceso de cocreación del plan de acción, que tiene como finalidad explicar en qué consiste el Gobierno abierto, el proceso de cocreación del plan de acción, sus beneficios y todo lo que esto conlleva; igualmente se deben fundar acuerdos con relación a cómo los funcionarios locales van a verse involucrados en las diferentes fases del proceso.

La duración aproximada de esta fase es de uno a dos meses. Los actores involucrados en esta fase del proceso son las autoridades locales, coordinador/a del plan de acción, coordinador/a político/a, coordinador/a técnico/a y los funcionarios del gobierno local. Los elementos que deben verificarse para poder avanzar hacia la siguiente fase es determinar si se logró un compromiso formal por parte de las autoridades locales; si se definieron las personas responsables a las que se les asignará un rol dentro del proceso y si se realizó con éxito la inducción al Gobierno abierto a los/las funcionarios/as de la localidad.

2.3.2. Diagnóstico

Esta fase se orienta en la elaboración de un análisis, de un dictamen, de un diagnóstico sobre el estado actual del gobierno local con respecto a los elementos del gobierno abierto, es decir de la transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. Así también, en esta fase se trabajan las propuestas de compromisos de acción que han surgido del trabajo con el equipo de funcionarios locales. Las actividades que se deben realizar son las siguientes: 1) obtener información sobre las iniciativas actuales de gobierno abierto y sus resultados. Para poder lograr este objetivo se deben realizar entrevistas a funcionarios/as y asesores/as del gobierno local para



tener información actualizada acerca del trabajo que la administración ha realizado a la fecha; así mismo, se deben identificar áreas de interés que deban tomarse en cuenta para los compromisos del plan de acción. Como resultado de estas actividades se obtendrá un diagnóstico de los principales logros y desafíos a los que se enfrenta el gobierno local. 2) realizar un estudio de los actores que están involucrados en el proceso de formulación del plan de acción, e identificar a las autoridades, directivos, funcionarios, dirigentes e instituciones vinculados con los objetivos temas del plan de acción. Al momento de llevar a cabo la elaboración del mapa de actores se recomienda que se tenga en cuenta que, así como existen actores que ya están incluidos, existen otros que se van involucrando en la realización de este.

Así también, deben especificarse los actores y clasificarlos según el sector al que pertenecen, tales como actores políticos, actores de la sociedad civil, actores del sector privado, líderes de opinión. A continuación, se debe realizar una caracterización de estos actores de acuerdo con su opinión y grado de poder o influencia, respecto al plan de acción. 3) la información obtenida a partir de las entrevistas y de la revisión de documentos, debe sistematizarse por el equipo responsable de la cocreación, con la finalidad de redactar compromisos basados en las sugerencias realizadas por los/las funcionarios/as. 4) todas las propuestas de compromisos generadas deben ser priorizadas para establecer con claridad cuáles de ellas tienen mayor importancia y posibilidad de ser incorporadas al plan de acción. Las personas encargadas de realizar esta priorización son los funcionarios del gobierno, porque poseen la experiencia y la información necesaria para seleccionar las propuestas de compromisos. 5) posteriormente se debe elaborar y entregar un informe que sintetice y explique de



forma clara y concisa las actuaciones realizadas hasta el momento. Este primer informe debe dirigirse a las autoridades y contrapartes del gobierno local, y a la comunidad, y debe describir el proceso, conclusiones y hallazgos que se han obtenido a partir de toda la información recopilada. 6) por último, es pertinente habilitar canales de comunicación entre el gobierno local y la comunidad para dar a conocer los distintos pasos y fases del proceso de cocreación. La duración aproximada de esta fase es de uno a tres meses, y los actores involucrados son los mismos que los establecidos en la fase anterior.

2.3.3. Encuentros ciudadanos

La presente fase del desarrollo del plan de acción se encamina a la cocreación de propuestas de compromisos con todos los miembros de la comunidad. El objetivo de la presente fase es involucrar a la mayor parte de la comunidad en el proceso y así también poder recibir la mayor cantidad de puntos de vista acerca de las necesidades de mejora de la gestión local en los temas de Gobierno abierto; de la misma forma su propósito es diseñar y facilitar espacios de participación ciudadana, en donde convergen colaborativamente propuestas de compromisos para el plan de acción. El tiempo aproximado de duración de esta fase debe ser de dos a tres meses, y los actores involucrados son el coordinador/a del plan de acción, coordinador/a político/a, coordinador/a técnico/a, integrantes de organizaciones de la comunidad y la ciudadanía en general.

Los pasos para realizar en esta fase son los siguientes: 1) Diseñar un proceso que considere diferentes métodos de participación que se complementen entre sí y que se adapten a las distintas necesidades. Se debe considerar a la mayoría de los actores



del territorio: las organizaciones formales, agrupaciones informales, pueblos originarios, empresas con presencia en el territorio, organismos colaboradores externos y, en general, a todos los vecinos y vecinas. 2) Definir la forma en que se va a convocar y difundir la estrategia de los encuentros ciudadanos. La estrategia que puede utilizarse para cumplir con el cometido es indagar sobre los medios o canales habituales utilizados por la comunidad, para asegurarse que la comunidad recibió el mensaje de convocatoria. 3) Cocreación de las propuestas de compromisos a incluir en el plan de acción a través del desarrollo de los encuentros. Para que la comunidad se motive y participe, ésta debe entender con claridad a qué se le invita, por tal razón es fundamental que conozcan el proceso completo de desarrollo del plan de acción, la forma en que pueden participar y el impacto de su participación en el proyecto. 4) A partir de los encuentros ciudadanos se obtienen determinadas cantidades de propuestas de compromisos de acción, las cuales deben ser sistematizadas y revisadas por el equipo que coordina el proceso seleccionando sólo aquellos compromisos vinculados con los ejes estratégicos y las propuestas de compromisos con mayor número de menciones o que recibieron mayor atención o interés por parte de los asistentes a los encuentros. 5) Finalmente, debe realizarse un segundo informe donde se resuma y explique las actividades realizadas por las autoridades, las contrapartes del gobierno local y la comunidad, con el objetivo de mantener la comunicación con las partes involucradas.

2.3.4. Selección de propuestas

La selección de propuestas es la fase del proceso en donde se espera que se recoja una gran cantidad de propuestas que reflejen diversidad de puntos de vista e



intereses. Esta etapa tiene como objetivo realizar un análisis de las propuestas de compromisos generadas en las dos fases anteriores, donde se vieron involucrados los funcionarios y la comunidad, para priorizar y seleccionar cuáles serán incorporadas al borrador del plan de acción. Las actividades que se realizan en esta fase son las siguientes: 1) Identificar criterios para el análisis y priorización colaborativa de las propuestas detalladas en las fases anteriores, ya que permite que la selección de los compromisos de acción sea el resultado de una evaluación de todas las propuestas, y así la selección se realiza dentro de indicadores objetivamente identificables y conocidos por todos los actores involucrados. Los criterios de priorización pueden ser establecidos a partir de la viabilidad técnica, viabilidad presupuestaria, viabilidad político-administrativa y coherencia con la planificación del gobierno local. 2) Realizar en actividades presenciales, donde participen funcionarios con competencias determinativas del gobierno local y representantes de la comunidad, el análisis, la priorización y la selección de las propuestas de los compromisos para el plan de acción. 3) Documentar y sistematizar los compromisos que hayan resultado electos en el paso anterior, los cuales deben cumplir con los criterios de viabilidad. 4) Igual que en las fases anteriores, es necesario dejar constancia de las actividades realizadas en esta fase del proceso, a través de la elaboración del tercer informe. Se debe describir el proceso de selección de propuestas y publicarlo en los canales de comunicación.

La duración aproximada de esta fase es de uno a dos meses; y los actores involucrados son el/la coordinador/a del plan de acción, coordinador/a político/a, coordinador/a técnico/a y actores clave del gobierno local. Dentro de los aspectos a verificar en esta fase para avanzar a la siguiente es: corroborar si se acordaron criterios



claros para la selección de las propuestas de compromisos de acción y si se realizó al menos un taller con los funcionarios del gobierno local y representantes de la comunidad, en donde se hayan seleccionado las propuestas de compromisos de acción.

2.3.5. Borrador de compromisos

Esta fase del proceso de cocreación del plan de acción, tal como su denominación lo indica, se enfoca en la elaboración del borrador del plan de acción. El objetivo primordial en esta fase es la redacción y precisión de las acciones que se expondrán en el plan de acción. El borrador de compromisos debe ser realizado en colaboración con todas las partes involucradas en el proceso, ya que la finalidad es obtener un bosquejo que pueda ser sometido a consulta pública en la siguiente fase del proceso.

Las actividades que deben desarrollarse en esta fase son las enumeradas a continuación: 1) redacción y formulación de los compromisos del plan de acción obtenidos a través del análisis y priorización de propuestas formuladas en la fase anterior. Los lineamientos para considerar al momento de redactar los compromisos es que cada compromiso debe estar escrito de manera clara y comprensible; estar redactado como un objetivo; debe expresar acciones concretas y específicas acordes al cumplimiento del objetivo propuesto; deben estar identificados con claridad los responsables de la implementación de cada compromiso. 2) La elaboración del borrador debe ajustarse a los modos de trabajo y a los tiempos de la administración local, y para lograr este cometido es necesario que exista una colaboración con los funcionarios locales. La realización de este trabajo necesita de precisión técnica y de



tener una visión de conjunto, así como capacidad de diálogo y negociación entre los involucrados. 3) Esta fase finaliza al presentar el borrador de compromisos del plan de acción de Gobierno abierto a la autoridad local para su aprobación; así también, este borrador servirá como informe de resultados de esta fase. En este paso es aconsejable llevar a cabo una reunión presencial donde se presente a la autoridad, funcionarios con funciones de gerencia y contrapartes del proyecto, los compromisos que serán sometidos a consulta pública en la siguiente fase del proceso.

La duración aproximada de la fase es de uno a dos meses, y los actores involucrados son los siguientes: coordinador/a del plan de acción, coordinador/a político/a, coordinador/a técnico/a, autoridades locales y actores clave del gobierno local. Los aspectos que se tuvieron que haber cumplido en esta fase para poder avanzar a la siguiente son, entre otros, que se cuente con una versión final del borrador, con retroalimentación de las contrapartes locales, se presentó el borrador a la autoridad local y fue aprobado; se cuenta con el documento final para la consulta pública y que este se haya publicado.

2.3.6. Consulta pública

Esta fase del proceso de desarrollo del plan de acción se orienta en la propagación del borrador de los compromisos del plan de acción y en la obtención de retroalimentación por parte del mayor número posible de miembros de la comunidad. El principal objetivo de esta fase es finalizar el plan de acción local, agregando los ajustes, si es necesario, de conformidad con los comentarios realizados por la comunidad. La duración aproximada de esta fase es de dos a tres meses, y los actores que se ven involucrados en el desarrollo de esta etapa son los siguientes: coordinador/a del plan



de acción, coordinador/a político/a, coordinador/a técnico/a, actores clave del gobierno local, integrantes de organizaciones de la comunidad y la ciudadanía en general.

Los pasos por realizar en esta fase consisten en: 1) coordinación con los funcionarios del gobierno local de las acciones a efectuar para difundir el borrador y lograr una retroalimentación de la comunidad en relación a los compromisos establecidos en el plan de acción. 2) en el transcurso del periodo de consulta se debe trabajar en equipo con los funcionarios del gobierno local, y el equipo que coordina la elaboración del plan de acción debe monitorear y motivar la participación de la mayor cantidad posible de actores de la comunidad. Para poder llevar a cabo la consulta se pueden utilizar plataformas digitales para realizar consultas públicas. 3) tras haber recibido los comentarios de la comunidad sobre los compromisos planteados en el borrador, estos deben ser analizados y tomados en cuenta para realizar ajustes al borrador del plan de acción, y de esta forma elaborar su versión definitiva. 4) como etapa final se realizan los ajustes necesarios del borrador y se elabora el documento final y oficial del plan de acción de Gobierno abierto. En este documento se presentan los compromisos y se incluye información sobre su proceso de cocreación, ya que eso permitirá no solo documentar la experiencia, sino también informar a nuevos actores que podrían sumarse a los esfuerzos de implementación del plan con posterioridad a su publicación.

2.3.7. Rendición de cuentas

Esta fase apunta en dar respuesta a los comentarios y retroalimentación recibidos durante la consulta pública desarrollada en la etapa anterior, y tiene como objetivo principal exponer a la comunidad sobre el proceso de toma de decisiones en



relación a los compromisos incorporados en el plan de acción, y fundamentar los motivos de la incorporación o no de las propuestas y comentarios recibidos, ya que estas actuaciones refuerzan la confianza en el proceso y se les comunica a los ciudadanos los resultados de su participación.

Las actividades por realizar en esta fase son las enumeradas a continuación: 1) Plasmar en un documento las explicaciones de los criterios que se utilizaron para tomar las decisiones finales sobre los compromisos, explicando de forma clara las razones por las que se priorizaron los compromisos que configuran el plan de acción. 2) Presentar respuestas fundadas, de manera explícita y comprensible, a cada uno de los comentarios recibidos durante la consulta, y en caso hubiera comentarios similares se pueden agrupar y darles la misma respuesta. 3) Así como ha pasado en las fases anteriores, se debe difundir los documentos y la información de todas las actividades llevadas a cabo en esta fase. La duración de esta fase es de un mes y los actores involucrados son el/la coordinador/a del plan de acción, actores clave del gobierno local, integrantes de organizaciones de la comunidad y la ciudadanía en general.

2.3.8. Lanzamiento

Es la fase final del proceso de desarrollo del plan de acción de gobierno abierto local, y se orienta en oficializar ante la comunidad el inicio de la implementación del plan de acción, así como promover el compromiso de las autoridades y los funcionarios del gobierno local con el proceso de apertura. El objetivo que se persigue en esta fase es el de realizar un lanzamiento oficial del plan, que sirva como impulso ante la comunidad para iniciar la etapa de implementación.



Los pasos para llevar a cabo esta fase son los siguientes: 1) publicación de la versión final del plan de acción para conocimiento y seguimiento por parte de la comunidad local, a través de los canales de comunicación pertinentes. 2) lanzamiento oficial del plan de acción, con asistencia de la comunidad y autoridades, que marque una señal de inicio de implementación del plan de acción. Se debe reconocer el trabajo y la colaboración de todos los actores involucrados en el proceso. La duración aproximada de esta fase es de un mes, y los actores involucrados son los siguientes: coordinador/a del plan de acción, coordinador/a político/a, coordinador/a técnico/a, actores clave del gobierno local, integrantes de organizaciones de la comunidad y la ciudadanía en general.

En tanto, al momento de presentar los planes de acción a la Unidad de apoyo de la AGA, estos deben ir redactados tanto en la lengua administrativa del país como en inglés. La versión oficial del plan de acción debe publicarse en el sitio web de la AGA, y en caso de que algún gobierno participante desee hacer una modificación en cualquier parte de su plan de acción, debe hacerlo dentro de un año a partir de la fecha original establecida para la presentación, y para hacer efectivas esas modificaciones el gobierno participante debe enviar a la Unidad de Apoyo una versión actualizada que describa claramente los cambios.

Ahora bien, cabe destacar que en el mes de marzo del año 2022 se publicó una versión actualizada del Manual de OGP para países, y en relación al desarrollo de los planes de acción se estableció que los países pueden decidir si quieren desarrollar su plan de acción en dos o cuatro años. Al seleccionar la opción de cuatro años, los países tendrán que programar un periodo de actualización obligatorio al cumplir los dos



años. Esto le permitirá revisar el avance del plan de acción, evaluar su contexto operativo y considerar información de contexto adicional relevante que incidirá en el plan durante los dos años restantes. Con esta revisión y evaluación, el país podrá decidir si actualizar, modificar o incluir nuevos comportamientos que respondan a las realidades y necesidades actuales o apoyar la implementación de otros compromisos.

2.3.9. Implementación y monitoreo

De acuerdo con la información recabada en los informes del IRM existe una fuerte correlación entre el diálogo continuo y la participación de las partes interesadas con altos niveles de cumplimiento y resultados más fuertes; por tal razón es menester que exista una participación continua para mantener el impulso para la implementación del plan de acción luego de su publicación. Involucrar a ministerios o agencias relevantes, sociedad civil y partes interesadas en las actividades de implementación permite discutir el avance, los retrasos y las oportunidades para abordar los desafíos. En ese mismo orden de ideas, la participación y el diálogo durante la implementación pueden ayudar a las partes interesadas a responsabilizar al gobierno y a otros socios implementadores por los resultados, y así también permitir la adopción de medidas de corrección del rumbo si cambian las prioridades o las circunstancias.

Durante el proceso de implementación hay al menos cuatro áreas importantes donde la colaboración entre las agencias implementadoras líderes, socios de apoyo y otras partes interesadas puede ser beneficiosa: la planificación de la implementación, las actividades de la implementación, el monitoreo y las evaluaciones. Con respecto a la primera área, la planificación de la implementación, en el Manual de OGP se menciona que para establecer relaciones de trabajo más sólidas y crear una base de



apoyo para el compromiso, es necesario llevar a cabo la planificación de la implementación entre las partes interesadas identificadas. La planificación se puede hacer de forma separada por cada compromiso y estos pueden incluir la identificación de actividades específicas, los recursos necesarios, plazos, resultados esperados y ministerios y personas responsables. En tanto la segunda área, acerca de las actividades de implementación, está compuesta por la comunicación existente entre la sociedad civil y otras partes interesadas con las agencias implementadoras líderes, el apoyo a los usuarios previstos o beneficiarios de los compromisos para acceder a nuevas políticas, programas y servicios habilitados por los compromisos y canalizar la retroalimentación de los usuarios o beneficiarios a las principales agencias implementadoras. La tercer área, el monitoreo, se refiere a realizar reuniones entre las partes interesadas del compromiso para determinar el avance de los planes de implementación, identificar desafíos en la implementación y corregir el rumbo. El monitoreo del plan de acción se puede realizar a nivel de cada compromiso. La cuarta área, referente a las evaluaciones, establece que las evaluaciones permiten a las partes interesadas reflexionar sobre el avance de los compromisos, validar los resultados e identificar medidas de recuperación, de ser necesarias. Para permitir una forma más sistemática de evaluar el progreso del plan de acción y proporcionar suficiente información para realizar el seguimiento de los resultados, puede ser útil mantener un tablero público con información avanzada sobre el avance de la implementación de los compromisos.



2.4. Reglas de los planes de acción

Al planificar un nuevo plan de acción se debe tener en cuenta los siguientes aspectos. En relación con la duración del plan de acción, los países pueden decidir si desarrollan un plan de acción de dos o cuatro años. Los planes de acción de cuatro años deben agendar una actualización obligatoria. En cuanto a la entrega de los planes de acción, la AGA ha establecido que los países pueden escoger entre dos momentos de entregas que determinarán la fecha de finalización del plan de acción, que puede ser el 30 de junio o el 31 de diciembre, dos o cuatro años después. Los planes de acción que finalizan el 30 de junio se pueden entregar e iniciar su implementación en cualquier momento entre el 1 y el 31 de agosto (seis meses antes y dos meses después, respectivamente). Los planes que tengan su fecha de finalización en diciembre se pueden entregar entre el 1 de julio y el 28 de febrero.

Así también, todos los países deben recibir las instrucciones de cocreación, una revisión del plan de acción y un informe de resultados del IRM, y para los países con planes de acción de cuatro años, el IRM ofrecerá una "revisión de implementación" después de dos años. Esta revisión es un momento de transparencia y rendición de cuentas para el proceso de OGP del país a través del cual empieza la investigación sobre la implementación de los compromisos y fomentar la reflexión sobre los logros, desafíos y oportunidades futuras. Igualmente, la Unidad de Apoyo recomienda que los países cocreen su próximo plan de acción durante los meses finales de la implementación del plan de acción actual.

Del mismo modo, los gobiernos participantes deben entregar sus planes de acción a tiempo. Se consideran entregados una vez que se cargan en el sitio web de



OGP. Si un gobierno no entrega un nuevo plan de acción a más tardar un año después de la finalización de su plan de acción anterior se considerará retrasado oficialmente. Dado que el presente manual es de reciente creación, se prevé en el mismo que a medida que continúen las transiciones al nuevo modelo, la fecha límite para todos los países que desarrollen planes de acción en 2022 y 2023 será el 31 de diciembre.

Por otra parte, es trascendental que el plan de acción incluya el contenido siguiente: como primer aporte la introducción, donde se explique brevemente el contexto nacional y local, al haber realizado un análisis de por qué los esfuerzos de Gobierno abierto son importantes para el país. De la misma forma, se deben describir las reformas prioritarias de gobernanza para el país e identificar los principales problemas sociales, políticos y económicos que el gobierno pretende abordar a través de su plan de acción. El segundo tema debe ir orientado a los esfuerzos de Gobierno abierto a la fecha, en el cual se exponga una breve descripción de las principales iniciativas y logros de Gobierno abierto hasta la fecha, en particular aquellos que reflejan la colaboración con la sociedad civil y cómo se relacionan con los compromisos cocreados; así también se debe explicar cómo el nuevo plan de acción se basa en los planes anteriores de la AGA y los esfuerzos relacionados para fortalecer las reformas de Gobierno abierto.

La tercera sección debe ser acerca del proceso de desarrollo del plan de acción, en la cual se describa el proceso de desarrollo del plan de acción, destacando la forma en el gobierno colaboró con la sociedad civil y otras partes interesadas para desarrollar y finalizar el plan de acción. Igualmente, debe describir cómo el foro multiactor planificó la cocreación, llevó a cabo actividades de divulgación para aumentar la participación de



las partes interesadas, desarrolló los compromisos y brindó retroalimentación a las partes interesadas que participaron en el proceso. Así mismo, se debe señalar explícitamente el cumplimiento de los estándares de participación y cocreación de OGP, con especial atención a los requisitos mínimos de participación. El cuarto y último tema es el relativo a los compromisos, y al efecto el manual instituye que en esta sección se deben presentar los compromisos desarrollados durante el proceso de cocreación. En relación a estos contenidos cabe resaltar que el Manual de OGP establece unas preguntas guía que sirven como lineamientos para poder desarrollar de manera integral el contenido que debe observarse al momento de redactar el plan de acción.

2.5. Medición de resultados de Gobierno abierto

En materia de gobierno abierto la estrategia de monitoreo, seguimiento y evaluación del cumplimiento de la implementación de políticas de Gobierno abierto, más específicamente de los planes de acción, se puede realizar a través de diversos mecanismos que tienen como finalidad sistematizar la información proveniente del análisis de los datos y la evidencia de la aplicación de las políticas de Gobierno abierto en un determinado país, con el objetivo de detectar anomalías, retrasos y oportunidades de corrección. Para medir los resultados deben existir herramientas y actividades que permitan la recolección de datos y evidencia de manera periódica y que contribuyan a mantener actualizada toda la información sobre los avances de implementación de los compromisos establecidos en un plan de acción.

Así también, es necesario que existan metas e indicadores que son utilizados para medir el avance de la implementación de cada compromiso de acción. Aunque las



metas e indicadores operan de manera conjunta (cada indicador posee una meta asociada), se trata de dos elementos con funciones distintas. Por un lado, un indicador es una expresión de medida que relaciona dos variables en un periodo de tiempo determinado. Por el otro, una meta expresa el valor que la medición de dicho indicador debería alcanzar para considerarse exitoso en términos de resultados (Naser, Fideleff y Tognoli, 2020, p. 59).

Dentro de los métodos de cálculo que los implementadores pueden utilizar para formular indicadores se encuentran los siguientes: 1) porcentaje, el cual expresa un número como partes de cada cien. 2) tasa de variación, que muestra un cambio relativo en el tiempo, es decir que se utiliza una misma variable en dos periodos de tiempo distintos. 3) razón, que expresa la relación entre valores de dos variables (con unidades de medida distintas) en un periodo de tiempo determinado. 4) índice, el cual consiste como un número que resume toda la información relevante de un conjunto de valores correspondientes a distintas variables. 5) promedio, el que expresa un valor medio, a partir de la razón entre dos variables. 6) binario, a través de este se expresa la medición en términos binarios, es decir, que su medición se reduce a indicar y comprobar la existencia/ausencia de un resultado esperado (con una cantidad y en un plazo determinado).

Como ejemplos de los métodos de cálculo mencionados anteriormente, los autores Alejandra Nasser, Verona Fideleff y Joaquín Tognoli (2020, p. 60) han ilustrado los siguientes: en relación al porcentaje, se puede mencionar el porcentaje de ciudadanos/as que afirman conocer la Ley de Acceso a la Información de su país en relación con un total de (x) ciudadanos/as encuestados. En tanto, con la tasa de



variación se podría realizar una variación, en porcentaje, de la cantidad de descargas de datos en formatos abiertos que realizan ciudadanos/as desde el portal de datos abiertos nacional del país "X", de un año al siguiente, luego de que dicho portal ha atravesado por un proceso de mejora de su interacción de usuario. En cuanto al tercer método, el de la razón, se puede realizar un número de municipios y localidades que incorporan los principios de Gobierno abierto en su gestión diaria por cada 10 municipios y localidades, cuyos líderes políticos han participado en programas de formación en la materia. En lo que respecta al índice, como ejemplos se resaltan los siguientes portales: Open Budget Index, Right to Information y Environmental Democracy Index. Respecto al promedio, se puede tomar como punto de partida el número de veces que, en promedio, los habitantes de la ciudad "X" han solicitado información al gobierno local por medio de canales oficiales habilitados en los últimos 5 años. Y por último, a propósito del método binario, al finalizar el periodo de implementación del plan se pueden crear dos canales nuevos para participación ciudadana en asuntos públicos donde las dos opciones de respuesta sean: SI/NO.

Así también, siguiendo el mismo orden de ideas, puede destacarse otro mecanismo de medición de resultados de la aplicación de políticas de Gobierno abierto, y es el proporcionado por la Corporación Latinobarómetro, el cual consiste en un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de veinte mil entrevistas en 18 países de América Latina representando a más de 600 millones de habitantes. La función de esta corporación es investigar el desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad en su conjunto, usando indicadores de opinión pública que miden actitudes, valores y comportamientos. Los resultados son utilizados por los actores socio políticos



de la región, actores internacionales, gubernamentales y medios de comunicación. La Corporación es una organización no gubernamental sin fines de lucro con sede en Santiago de Chile, y es la única responsable de la producción y publicación de los datos.



CAPÍTULO III

3. Instrumentos internacionales, legislación guatemalteca vinculada al Gobierno abierto y casos de referencia del gobierno abierto en América Latina

3.1. Organismos internacionales relacionados al Gobierno abierto

Previo a mencionar y explicar los instrumentos internacionales concernientes al gobierno abierto es necesario hacer una relación de los organismos internacionales que han realizado intercambio de experiencias y conocimientos, trabajos de investigación, análisis, estudios y aportes doctrinarios que han contribuido a la elaboración, configuración y publicación de los distintos instrumentos internacionales que se han presentado ante las Cumbres, Asambleas o Reuniones de los Estados Miembros de las distintas organizaciones internacionales, que han conducido a su adopción por parte de diversas naciones y partidarios del Gobierno abierto.

Así como quedó anotado en el capítulo precedente, los antecedentes que se verifican en relación con el gobierno abierto se pueden resumir en el origen del Estado democrático de derecho. En ese marco se procedió al establecimiento, reconocimiento y despliegue de los derechos fundamentales, especialmente el del libre acceso a la información. También se desarrollaron las garantías ciudadanas y se pusieron en marcha iniciativas encaminadas a aumentar la eficacia de las instituciones estatales. Se emprendieron procesos de reforma del Estado, como mecanismos válidos para adaptar las instituciones públicas a los nuevos y crecientes desafíos y metas. Muchos afirman, con razón, que los elementos y contenidos del gobierno abierto no son nada



nuevo, pues han estado presentes, aunque de forma aislada, en los ingentes esfuerzos que se realizan desde hace bastante tiempo por avanzar hacia la buena administración y el buen gobierno (Montero, 2017, p. 56).

Un acercamiento actual al tema de gobierno abierto fue el realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La OCDE es una organización internacional cuya misión es diseñar mejores políticas que favorezcan la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todas las personas. Es un foro único, un centro de conocimientos para la recopilación de datos y el análisis, el intercambio de experiencias y de buenas prácticas. En este sentido, en su informe del año 2003, la OCDE ya adelantaba una noción preliminar sobre el concepto de gobierno abierto, concebido como plataforma de base para implantar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública lo que contribuiría a mejorar el diseño y formulación de las políticas públicas, luchar contra la corrupción e incrementar la confianza de la sociedad en el sector público. En su concepción y propósito original, aludía a la necesidad del gobierno y la administración pública para conectar de manera más fluida con la sociedad civil en el marco de lograr una mayor implicación ciudadana en la elaboración de las políticas y la promoción del buen gobierno: informar, consultar y hacer participar a los ciudadanos constituyen los pilares de todo buen gobierno, los medios adecuados de fomentar la apertura, y una buena inversión para mejorar la elaboración de las políticas públicas (Ramírez-Alujas, 2012, p. 17).

En los últimos años, el reposicionamiento que ha alcanzado el tema de gobierno abierto se debe, entre otras cosas, a los esfuerzos realizados bajo la Administración del



expresidente estadounidense Barack Obama con la promulgación del Memorando sobre Transparencia y gobierno abierto del 21 de enero de 2009. Este documento, tal y como quedó mencionado en el capítulo anterior, tenía como finalidad generar un nuevo modelo o esquema de apertura de las instituciones públicas, a partir de la utilización de herramientas que fomentaran la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración entre autoridades y ciudadanos.

Posterior a la publicación del Memorando, en septiembre del año 2011 se creó la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) conocido en inglés como *Open Government Partnership (OGP)*, en donde estuvieron involucrados gobiernos, expertos y organizaciones de la sociedad civil. La Alianza para el Gobierno Abierto es un movimiento global de reformadores que trabajan para hacer que sus gobiernos sean más efectivos y receptivos con sus ciudadanos. Los gobiernos miembros de la AGA se asocian con la sociedad civil para promover la transparencia, empoderar a sus ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para mejorar la gobernanza de su país. Los países pueden unirse a la AGA a través de la elaboración de un plan de acción, el cual es desarrollado en colaboración con la sociedad civil y traducen la voluntad política que los países demuestran en acciones concretas. Cada plan de acción contiene compromisos específicos para incrementar la transparencia, rendición de cuentas y participación del público en el gobierno. Los compromisos se sujetan a un proceso de evaluación independiente. Para la AGA es importante que los reformadores utilicen prácticas innovadoras en sus políticas públicas y que aprovechen las nuevas tecnologías para transformar la cultura de gobierno y servir mejor a sus ciudadanos.



La AGA es una asociación voluntaria que enfatiza la colaboración, por lo que deposita su confianza en el poder de las ideas. No establece estándares que los países deben seguir ni especifica cuáles sectores deben ser abordados. El enfoque de la AGA se adapta al contexto local y está diseñado para reunir a los gobiernos y ciudadanos de cada país, de manera que puedan definir sus propias prioridades de reformas. Así también, la AGA recomienda a los gobiernos y a los ciudadanos experimentar con cambios drásticos que aborden los retos de política pública más urgentes, creando una cultura de aprendizaje (OGP Booklet Spanish Digital, 2022, p. 2).

Otro aspecto importante de la Alianza para el Gobierno Abierto son los planes de acción. Los planes de acción son el mecanismo a través del cual la voluntad política se traduce en acciones concretas. Idealmente, el proceso debe iniciar con varias rondas de consulta abierta en las que todas las partes interesadas son invitadas a presentar y discutir ideas para la generación de compromisos. Después de un proceso de priorización, el plan de acción final deberá contener entre cinco y quince compromisos. El plan deberá contar con los aportes de la sociedad civil y de diversas instituciones del gobierno. Cabe resaltar que, en el caso de Guatemala, ya se va realizando el quinto plan de acción nacional de Gobierno abierto 2021-2023, del cual se tratará más adelante.

Cada plan de acción deberá contener compromisos específicos y ambiciosos que tengan el objetivo de incrementar la transparencia, rendición de cuentas y participación de los ciudadanos en el gobierno, es decir, compromisos diseñados para abordar problemas reales y lograr cambios positivos en la vida de los ciudadanos. Así también, es importante para la AGA que los países establezcan un mecanismo



permanente de diálogo entre el gobierno y la sociedad civil, de manera que colaboren activamente durante todo el ciclo nacional de la AGA: primero a través de la creación colaborativa del plan de acción, después apoyando y contribuyendo a la implementación y finalmente en el proceso de monitoreo y evaluación.

Cada dos años los países desarrollan nuevos planes de acción, los cuales deberán construirse teniendo en cuenta la experiencia de los ciclos anteriores, las recomendaciones realizadas por el Mecanismo de Revisión Independiente e incluir aportes de la sociedad civil. Cada plan de acción debe ser una experiencia de aprendizaje y tener el objetivo de lograr reformas cada vez más ambiciosas, lograr mayor participación ciudadana y una implementación más enérgica de políticas (OGP Booklet Spanish Digital, 2022, p. 3).

Ahora bien, en relación con el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) cabe mencionar que es el instrumento a través del cual los gobiernos rinden cuentas de sus compromisos y diversos actores pueden dar seguimiento a los avances realizados en el proceso de gobierno abierto por parte de los países participantes. Este mecanismo opera a través del desarrollo de informes imparciales que dan seguimiento al avance de los planes de acción. Para la creación de los informes del IRM, expertos nacionales evalúan a los gobiernos en el desarrollo e implementación de sus planes de acción y sus avances en el cumplimiento de los principios de gobierno abierto; además, hacen recomendaciones técnicas para lograr mejoras. Estos informes atraviesan un proceso riguroso de control de calidad, y todos los actores del gobierno y de la sociedad civil involucrados en el gobierno abierto están invitados a aportar evidencias y análisis de los avances; sin embargo, la decisión final



del contenido de los informes es del IRM. Este proceso ayuda a asegurar la fuerza e integridad de la AGA. El objetivo de estos informes es el de contribuir al desarrollo de los próximos planes de acción, estimular el diálogo y promover la rendición de cuentas entre los gobiernos y sus ciudadanos. Así también, es importante destacar que el personal del IRM se encuentra en Washington, D.C. y es supervisado por un grupo de expertos técnicos, denominado el Panel de Expertos Internacionales, que trabajan en temas de gobierno abierto (OGP Booklet Spanish Digital, 2022, p. 4).

En tanto, en septiembre del año 2015, en el septuagésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático. En mayo de 2016, representantes gubernamentales de América Latina y el Caribe, reunidos en el trigésimo sexto período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Ciudad de México, decidieron crear el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible como mecanismo regional para el seguimiento y examen de la implementación de la Agenda 2030, incluidos los Objetivos y sus metas (Bárcena, 2017, p. 15).

Uno de los principales desafíos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible consiste en configurar un nuevo marco de gobernanza pública y una renovada arquitectura estatal que garantice que, de acuerdo con el Objetivo 16, se puedan promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas



a todos los niveles. En este contexto, el gobierno abierto constituye un medio de referencia para alinear el cumplimiento de los Objetivos de la Agenda 2030, y de igual forma la CEPAL ha hecho propuestas, desde hace varios años, para poner la igualdad en el centro de la agenda para el desarrollo, señalando el cambio estructural progresivo con mayor intensidad de conocimiento y tecnología como el camino a seguir, y la política pública como herramienta al servicio de estos fines, en el marco de una renovada ecuación entre Estado, mercado y sociedad (Bárcena, 2017, p. 16).

Asimismo, se hace indispensable mencionar al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), el cual consiste en un organismo público internacional de carácter intergubernamental. Su creación fue respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas con la idea de establecer una entidad regional que tuviera como eje de su actividad la modernización de las administraciones públicas, considerado como un factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social. Dentro de algunas de sus funciones está la de desarrollar actividades de investigación y fortalecimiento institucional en conjunto con distintas instituciones gubernamentales de cooperación e instituciones de investigación y docencia de Europa, Estados Unidos y Canadá. Su misión es promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la administración pública mediante la organización de reuniones internacionales especializadas, la publicación de obras, la prestación de servicios de documentación e información, la realización de estudios e investigaciones y la ejecución de actividades de cooperación técnica entre sus países miembros y proveniente de otras regiones.



A lo largo de los años se han llevado a cabo Cumbres Iberoamericanas celebradas en diversos países de la región, donde se han aprobado distintos documentos doctrinarios propuestos por el CLAD relacionados con la reforma de los Estados y la modernización de la administración pública. En cuanto al gobierno abierto cabe mencionar que a partir del año 2003 se empezaron a aprobar documentos relacionados con este. Dentro de los se encuentran: Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006), Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007), Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008), Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la administración pública (2013), Carta Iberoamericana de Gobierno abierto (2016), Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública (2018), Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública (2020).

Otra referencia importante es la Carta Internacional de Datos Abiertos, la cual se presentó al margen de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2015, tras una consulta global dirigida por representantes clave de gobiernos como el Reino Unido, Canadá y México, y organizaciones de la sociedad civil. (International Open Data Charter.). La Carta Internacional de Datos Abiertos tiene su origen en julio de 2013, donde los líderes del G8 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia) firmaron la Carta de Datos Abiertos del G8, que esbozó un conjunto de cinco principios básicos sobre cómo los datos pueden apoyar la transparencia, la innovación y la rendición de cuentas. Diversas naciones y partidarios del gobierno abierto recibieron con aprobación la Carta del G8, pero se consideró en



general que los principios podían perfeccionarse y mejorarse para apoyar una adopción mundial más amplia de los principios de los datos abiertos. En los meses siguientes, el Grupo de Trabajo sobre Datos Abiertos de la Alianza para el Gobierno Abierto inició actividades para establecer principios de datos abiertos más inclusivos y representativos, incluyendo varios grupos multinacionales.

Fue así como la Carta Internacional de Datos Abiertos (*The International Open Data Charter*, conocida en inglés por sus siglas ODC) fue lanzada al margen de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2015, después de una consulta global liderada por representantes claves de gobiernos de la AGA incluyendo el Reino Unido, Canadá y México, y organizaciones de la sociedad civil como la World Wide Web Foundation, Open Data Institute, Open Knowledge Foundation, Center for Internet and Society, y la Iniciativa Latinoamericana de Datos Abiertos.

La Carta Internacional de Datos Abiertos se configuró gracias a la intervención de más de mil participantes que debatieron un plan de acción para la colaboración internacional sobre datos abiertos y el impacto que puede tener en el logro del desarrollo sostenible. Se recibieron más de 350 observaciones procedentes de todo el mundo, y contribuyó a mejorar considerablemente los principios de la ODC. Tras un creciente impulso de adopciones en todo el mundo, en 2017 se creó un pequeño equipo de ODC a tiempo completo para ayudar a poner en práctica estos principios. Desde entonces, con más de 100 gobiernos y organizaciones comprometiéndose a abrir los datos sobre la base de un conjunto de principios globales, la Carta Internacional de Datos Abiertos ha influido en las políticas de datos globales, ayudando a cambiar el enfoque hacia la publicación de datos abiertos con fines específicos. Esto



ha comenzado a producir beneficios concretos en países de todo el mundo, con una comunidad mundial de profesionales de los datos abiertos que trabajan para inculcar una cultura de uso abierto y responsable de los datos en los gobiernos y sus ciudadanos. En el caso de Guatemala la ODC fue adoptada en el año 2020.

Asimismo, cabe hablar de la Red Académica de Gobierno abierto (RAGA). Esta se constituyó en el año 2015 en Argentina frente a la ausencia de un espacio riguroso de construcción conceptual, de generación de evidencias y constatación de iniciativas. La RAGA, ahora internacional, ha logrado co-construir varios Capítulos Nacionales (RAGAs nacionales) en varios países, incluyendo Guatemala. (Kaufman y colaboradores. Obtenido de la página electrónica <https://redacademicagobabierto.org/que-es-raga/>).

El objetivo de la RAGA es favorecer la generación de espacios de colaboración a nivel local, regional y global en el sector académico, a fin de difundir, investigar, enseñar y publicar sobre el enfoque de Gobierno/Estado abierto; así como cocrear, con otros actores de la sociedad civil y gobiernos, propuestas de apertura institucional y ciudadana, de transparencia, de acceso a la información, rendición de cuentas, participación y colaboración; al tiempo de avanzar en la detección y transferencias de buenas prácticas de gobierno abierto. La Red Académica de Gobierno abierto, como ya quedó anotado, es un espacio donde confluyen investigadores y académicos, cuya finalidad es desarrollar actividades de investigación en ciencias sociales, fortalecer el desarrollo de la investigación y contribuir al debate social, al diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas; por lo tanto, el material publicado por la RAGA es



netamente doctrinario, con la intención de enseñar y publicar sobre el contenido relacionado con Gobierno abierto.

3.2. Instrumentos internacionales vinculados al Gobierno abierto

En el Estado moderno ocurre que se profundizan y recomponen de forma presurosa los derechos de las personas teniendo como efecto el surgimiento de nuevas garantías. Es por tal razón que hoy se puede hablar de derechos de cuarta generación, tales como los relacionados con la tecnología de la información, el acceso a la información pública, la participación ciudadana y el medio ambiente, entre otros. El sistema de derechos de primera, segunda, tercera y cuarta generación debe fortalecerse constantemente, por lo que es vital rodearlo de todas las garantías necesarias. El Estado debe ser garante de un sistema de protección social integral, tanto desde la perspectiva prestacional como de la seguridad ciudadana (Montero, 2017, p. 65).

En tal sentido, existe una diversidad de instrumentos internacionales que fundamentan el gobierno abierto, que tienen como finalidad la búsqueda y concreción del gobierno abierto a través de una transición institucional de confianza y legitimidad de la acción pública, que busca contar con la ciudadanía como centro y protagonista de su propio desarrollo, basándose en los pilares de transparencia y acceso a la información, de rendición de cuentas públicas, de participación ciudadana y de colaboración para la innovación.

Tal como establece el preámbulo de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, es indispensable contar con una gestión pública eficaz, responsable, receptiva, incluyente y participativa, que permita garantizar la construcción de sociedades más



prósperas, equitativas y justas. Esto implica una mayor interacción entre Estado y sociedad, basado en la confianza, a través de gobiernos transparentes que rindan cuentas, que promuevan espacios de participación ciudadana efectiva y que colaboren, de manera regular y significativa, para avanzar hacia las metas de equidad, de superación de la desigualdad y alcanzar la justicia social, con la promesa permanente de un Estado al servicio del bien común y de la ciudadanía.

La finalidad de estos instrumentos internacionales es ofrecer una plataforma de base que articule los elementos necesarios para la apertura gubernamental, proponer un marco de referencia común, establecer metas y objetivos iguales para que los gobiernos y Estados puedan adaptar sus principios, mecanismos, cimientos y orientaciones al particular contexto institucional. Así mismo, buscan presentar recomendaciones y orientaciones que tengan como propósito ayudar a los Estados a la concreción del Gobierno abierto, con miras a lograr un Estado Abierto.

En ese contexto, un primer antecedente que se hace necesario mencionar es el relativo al derecho de acceso a la información, el cual es un derecho humano reconocido en tratados internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y es que, en materia de transparencia, la defensa, promoción y puesta en marcha de leyes, normas y mecanismos que garanticen el derecho de acceso a la información pública se deben emitir como un elemento primordial en la construcción de un Gobierno abierto. Es así como este derecho debe ser promovido, protegido y garantizado por los gobiernos, debido a su colaboración al fortalecimiento de la democracia y el desarrollo de una ciudadanía informada y responsable; así también por constituir un mecanismo



fundamental para garantizar el ejercicio de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales.

3.2.1. Carta Democrática Interamericana

Esta Carta fue aprobada en septiembre de 2001 por la Organización de los Estados Americanos y reconoce que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. Así mismo considera que la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional. La Carta Democrática Interamericana establece que son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, y la separación e independencia de los poderes públicos.

Así también regula que los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia son la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia. La presente Carta consta de 28 artículos y se divide en 6 secciones, las cuales regulan el tema de la democracia relacionado con el sistema interamericano, con los derechos humanos, con el desarrollo integral y combate a la



pobreza; el fortalecimiento y la preservación de la institucionalidad democrática; las misiones de observación electoral; y, la promoción de la cultura democrática.

3.2.2. Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto

Este documento realiza una invitación para crear sistemas de participación, colaboración y transparencia, teniendo como idea principal que la apertura fortalecería la democracia y promovería la eficiencia y efectividad del gobierno. Los tres elementos básicos de apertura señaladas por este Memorando son: El gobierno debe ser transparente (*government should be transparent*) la transparencia promueve el ejercicio de rendición de cuentas y provee a la ciudadanía de información sobre el quehacer gubernamental. Las agencias deberán facilitar nuevas tecnologías para disponer información sobre sus operaciones y toma de decisiones a la ciudadanía, así como solicitar retroalimentación de la ciudadanía para volver útil la información publicada.

El gobierno debe ser participativo (*government should be participatory*) la participación ciudadana fomenta gobiernos efectivos y mejora la calidad de la toma de decisiones. Las agencias deberán ofrecer a la ciudadanía mecanismos de participación en el proceso de toma de decisiones y en materia de política pública. El gobierno debe ser colaborativo (*government should be collaborative*) la colaboración permite que la ciudadanía participe en las acciones de gobierno. Las agencias y dependencias deberán utilizar herramientas, métodos y sistemas que faciliten la cooperación entre sí incorporando a su vez a organizaciones sin fines de lucro, empresas e individuos del sector privado.



3.2.3. Declaración de Gobierno Abierto

Esta Declaración fue emitida por la Alianza para el Gobierno Abierto, actúa sobre una base no vinculante y es de carácter voluntario. Su finalidad es fomentar la innovación y estimular el progreso, así también no definir los estándares que han de utilizarse como condición previa para la cooperación o asistencia ni para clasificar a los países. De igual manera busca contribuir en el avance de un gobierno abierto en otros países mediante el intercambio de mejores prácticas y experiencia, y mediante la realización de los compromisos expresados en esta Declaración; así mismo, fomentar una cultura mundial de gobierno abierto que empodere a los ciudadanos y les cumpla, y avance en los ideales de un Gobierno abierto y participativo en el siglo XXI.

Los integrantes de la Alianza para el Gobierno Abierto, a través de esta Declaración, reconocen 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 de que sus gobiernos sean más transparentes, sensibles, responsables y eficaces. Así mismo reconocen que los países se encuentran en diferentes etapas en sus esfuerzos por promover la apertura en el gobierno, donde cada uno busca un planteamiento coherente con sus prioridades y circunstancias nacionales y las aspiraciones de sus ciudadanos.

La Declaración de Gobierno Abierto se fundamenta en cuatro compromisos, el primero se refiere a aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales. De acuerdo con este, los países miembros se comprometen a promover un mayor acceso a la información y divulgación sobre las actividades gubernamentales en todos los niveles de gobierno; a esforzarse más para recoger y



publicar de forma sistemática datos sobre el gasto público y el rendimiento de las actividades y los servicios públicos esenciales; a proporcionar activamente información de alto valor, incluidos los datos primarios (es decir, los datos generados en tiempo real y por primera vez) de manera oportuna, en formatos que el público pueda encontrar, comprender y utilizar fácilmente, y en formatos que faciliten su reutilización; a proporcionar acceso a recursos eficaces cuando la información o los registros correspondientes sean retenidos indebidamente; a solicitar comentarios del público para saber cuál información le es más valiosa, comprometiéndose a tomar en cuenta esos comentarios en la mayor medida posible.

El segundo compromiso consiste en apoyar la participación ciudadana, y conforme al cual se valora la participación de todas las personas, por igual y sin discriminación, en la toma de decisiones y la formulación de políticas. Los miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto consideran que la participación del público, incluida la de las mujeres, hace aumentar la eficacia de los gobiernos, que se benefician de los conocimientos, las ideas y la capacidad de la gente para proporcionar supervisión. Los países miembros se comprometen a hacer más transparentes la formulación de políticas y la toma de decisiones, mediante el establecimiento y el uso de vías para solicitar la opinión del público, y el aumento de la participación del público en la realización, el seguimiento y la evaluación de las actividades gubernamentales; a proteger la capacidad de las organizaciones sin fines de lucro y de la sociedad civil para que su funcionamiento sea coherente con la libertad de expresión, de asociación y de opinión; a crear mecanismos que permitan una mayor colaboración entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil y las empresas.



El tercer compromiso es sobre aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos los gobiernos, y hace énfasis que un gobierno responsable requiere altos estándares éticos y códigos de conducta para sus funcionarios públicos; y se comprometen a tener políticas, prácticas y mecanismos sólidos contra la corrupción, que garanticen la transparencia en la gestión de las finanzas públicas y las compras gubernamentales; a mantener o establecer un marco jurídico para hacer pública la información sobre los ingresos y bienes de los altos funcionarios públicos nacionales; a promulgar y aplicar normas que protejan a los denunciantes; a poner a disposición del público información sobre las actividades y la eficacia de los organismos encargados de aplicar las leyes contra la corrupción y de evitarla; a aumentar el número de elementos disuasivos contra el soborno y otras formas de corrupción en los sectores público y privado, así como a intercambiar información y experiencia.

El cuarto compromiso se fundamenta en aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas, afirmando que estas ofrecen oportunidades para el intercambio de información, la participación del público y la colaboración, y así mismo aprovechar estas tecnologías para hacer pública más información de maneras que permitan a la gente entender lo que los gobiernos hacen e influir en las decisiones. De esta forma, los países miembros se comprometen a crear espacios accesibles y seguros en línea como plataformas para la prestación de servicios, la participación del público y el intercambio de información e ideas; a buscar una mayor conectividad en línea y móvil, al mismo tiempo que identificar y promover el uso de otros mecanismos para la participación ciudadana, dado que el acceso equitativo y asequible a la tecnología es un reto; a hacer que participen la sociedad civil



y la comunidad empresarial para identificar prácticas eficaces y enfoques innovadores para aprovechar las nuevas tecnologías a fin de empoderar a las personas y promover la transparencia en el gobierno; a apoyar y desarrollar el uso de innovaciones tecnológicas por parte de los empleados públicos y los ciudadanos.

En febrero del año 2020 se publicó el Manual de OGP, el cual contiene reglas y orientación para los países participantes, así como los roles principales que deben cumplir. En este manual se establecen los lineamientos que deben cumplir los participantes de la AGA, tales como sus responsabilidades nacionales, el periodo de tiempo en el que deben presentar sus informes de autoevaluación de fin de término por cada plan de acción, el cual se basa en un ciclo de plan de acción bienal; ofrece herramientas para ejecutar la participación y cocreación; establece una orientación para la elaboración de los documentos de OGP, es decir el plan de acción e informe de autoevaluación de fin de término que los países miembros deben presentar, y pone a disposición una plantilla para el plan de acción; igualmente hace una orientación para el establecimiento de un repositorio en línea, el cual consiste en un sitio web, página web u otra plataforma electrónica que publica, almacena, organiza y disemina información y evidencias sobre el plan de acción, debiendo dar acceso fácil y transparente a evidencia actualizada sobre las actividades de OGP de los gobiernos; de igual manera enlista los requisitos mínimos para la participación en OGP y las consideraciones de cuando los gobiernos actúan en contra del proceso.

De esta forma la AGA ofrece una explicación más amplia sobre su funcionamiento, la periodicidad con la que deben presentarse los planes de acción, el mecanismo que debe seguirse al momento de entregarse un plan de acción así como



cuando el país se encuentra en periodo de transición política y elecciones, las características que deben observarse al realizar un plan de acción, así como la forma en que el Mecanismo de Revisión Independiente lleva a cabo la evaluación sobre los planes de acción.

3.2.4. Agenda para el Desarrollo Sostenible

La Agenda para el Desarrollo Sostenible consiste en un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia. Fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2015 y establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas que la suscribieron y es la guía de referencia para el trabajo de la comunidad internacional hasta el año 2030. Esta Agenda plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. Estos objetivos son los siguientes: 1. Fin de la pobreza, 2. Hambre cero, 3. Salud y bienestar, 4. Educación de calidad, 5. Igualdad de género, 6. Agua limpia y saneamiento, 7. Energía asequible y no contaminante, 8. Trabajo decente y crecimiento económico, 9. Industria, innovación e infraestructura, 10. Reducción de las desigualdades, 11. Ciudades y comunidades sostenibles, 12. Producción y consumo responsables, 13. Acción por el clima, 14. Vida submarina, 15. Vida de ecosistemas terrestres, 16. Paz, justicia e instituciones sólidas, 17. Alianzas para lograr los objetivos.

En quince años, el compromiso es poner fin al hambre, la pobreza y la desigualdad, lograr la sostenibilidad alimentaria y establecer una educación inclusiva, combatir el cambio climático y la delincuencia organizada y promover sociedades



pacíficas. En fin, alcanzar el desarrollo sostenible a partir de la promoción y el fortalecimiento de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (Montero, 2017, p. 67). La Agenda implica un compromiso común y universal, no obstante, puesto que cada país enfrenta retos específicos en su búsqueda del desarrollo sostenible, cada Estado debe fijar sus propias metas nacionales, apegándose a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Al respecto, Alicia Bárcena (2017) menciona que uno de los principales desafíos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible consiste en configurar un nuevo marco de gobernanza pública y una renovada arquitectura estatal que garantice que, de acuerdo con el Objetivo 16, se puedan promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles (p. 15). En este contexto, el Gobierno abierto constituye un medio de referencia para alinear el cumplimiento de los Objetivos de la Agenda 2030. La estrategia para avanzar en el logro de estos objetivos supone combinar políticas sociales con la transformación de las estructuras productivas, haciendo que la innovación y la productividad se difundan más homogéneamente en ellas.

Otro debate no menos interesante que se ha ido instalando sobre estos asuntos radica en la manera en que los datos pueden llegar a convertirse en un elemento habilitador clave para lograr la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS. Para ello, los avances tecnológicos en materia del análisis de grandes bases de datos, datos estadísticos y datos abiertos pasan a tener un rol



fundamental, creando posibilidades sin precedentes para informar a la sociedad, transformarla y proteger el medio ambiente.

Del mismo modo, debido a las crecientes demandas ciudadanas de mayor transparencia, acceso a la información y mecanismos efectivos de rendición de cuentas, se han desarrollado múltiples iniciativas orientadas a la apertura de datos (*open data*), lo cual no solo ha impulsado procesos de transparencia, sino que su reutilización y combinación permite también crear nuevos significados y la solución creativa e innovadora de nuevos servicios públicos por parte de la sociedad civil, convirtiéndose de esta manera en un insumo esencial para la medición y el seguimiento de los indicadores a los ODS.

En este marco, se percibe el rol protagónico de los pilares fundamentales del gobierno abierto: la transparencia, la participación, la colaboración y la innovación tecnológica a través de los datos abiertos. No es una discusión técnica; por el contrario, es eminentemente política. Eliminar privilegios, garantizar la igualdad de derechos, afirmar la plena ciudadanía, abreviar las brechas de desigualdad en recursos materiales y simbólicos son tareas que se realizan mejor cuando todos pueden disponer de la información esencial que determina los asuntos públicos. La información es poder político o, al menos, una condición para que este pueda ejercerse. Se trata entonces de una nueva forma de gobernar para, con y a través de los ciudadanos, que fortalece precisamente esa nueva ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad.

Por su parte, Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas y Daniela Rosales (2017) resaltan que, con la aprobación de la Agenda 2030 se trata de consolidar una nueva ecuación entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía, como un ecosistema de



actores que permita facilitar y cumplir con los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, teniendo como eje el papel central de los gobiernos en dar impulso al proceso y servir de plataforma para alcanzar los resultados esperados (p. 7). El fortalecimiento institucional del Estado y de las prácticas de gestión pública debe permitir el establecimiento progresivo de esta nueva relación y de nuevas formas de colaboración entre los actores del Estado, del mercado y de la ciudadanía para avanzar hacia la provisión de bienes públicos regionales y nacionales de mejor calidad.

Uno de los ODS fuertemente relacionados con el gobierno abierto es el 16, ya que, tal como quedó anotado precedentemente, con este objetivo se persigue que se puedan promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. En este sentido, los autores mencionados establecen que se debe lograr que la revolución de los datos sea un vector de la nueva agenda de desarrollo y facilite que los actores de nuestras sociedades puedan orientar su acción en este sentido. Es imprescindible que esta revolución tecnológica sea un instrumento para cerrar las brechas tanto socioeconómicas como de accesibilidad a los recursos digitales.

Asimismo, los principios de gobierno abierto y datos abiertos se abordan directamente en las metas 16.5, 16.6, 16.7 y 16.10 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16; las que, respectivamente, se refieren a: "reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas"; "crear a todos los niveles institucionales eficaces y transparentes que rindan cuentas"; "garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las



necesidades", y "garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales". El aumento de la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales permite y profundiza la participación ciudadana, garantizando gobiernos transparentes, responsables y que dan respuestas con los más altos estándares de servicio, así como el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad y la colaboración, dando valor público y social a la información con el fin de avanzar hacia una sociedad más inclusiva e informada (Naser, Ramirez-Alujas y Rosales, 2017, p. 27).

3.2.5. Carta Iberoamericana de la Función Pública

Consiste en un documento doctrinario propuesto por el CLAD, aprobado por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de administración pública y Reforma del Estado, en Bolivia en el año 2003; consta de seis capítulos y sesenta y dos epígrafes. Esta Carta constituye, para los países que la adoptan, un referente común en materia de función pública; y define un marco de referencia genérico, no vinculante, que debe adaptarse en cada caso a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional propios de cada país. Su desarrollo admite concreciones normativas y políticas diferentes, acordes con dicha heterogeneidad.

En el primer capítulo se establece la finalidad y ámbito de aplicación de la Carta. Así también, se proporciona un concepto de función pública el cual establece que la función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada; y con respecto a su ámbito de aplicación menciona que



la función pública incluye los diferentes sectores del sistema político administrativo; los diferentes niveles de gobierno y administración; y los diferentes grados de descentralización funcional de la gestión.

Con respecto al segundo capítulo, este abarca los criterios orientadores y principios rectores de la función pública. Con relación a los criterios orientadores se enlistan, entre otros, los siguientes: la responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo; la observancia, por parte de todo el personal, de los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales; favorecer la igualdad de género, la protección e integración de las minorías. Como principios rectores de la función pública se señalan los siguientes: igualdad de todos los ciudadanos; mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos; eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública; transparencia, objetividad e imparcialidad; pleno sometimiento a la ley y al derecho.

El tercer capítulo trata acerca de los conceptos básicos sobre la función pública, los cuales se clasifican en tres: la función pública como sistema integrado, coherencia estratégica y factores situacionales. En tanto, el capítulo cuarto desarrolla temas como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñar las tareas en el sector público; acceso al empleo público; evaluación del rendimiento de las personas en el trabajo; compensación económica; desarrollo de las competencias de los empleados públicos; responsabilidad laboral por parte de los empleados públicos;



desvinculación con los gobiernos de turno para evitar despidos o rescisiones de empleo, entre otros.

El capítulo quinto abarca las consideraciones específicas sobre la función directiva. Menciona que los requerimientos para la función directiva deben basarse en exigencias de cualificación profesional que definan las competencias precisas para el desempeño de los cargos; reglas de acceso al cargo que garanticen la profesionalidad mediante la utilización de criterios de capacidad y mérito, reglas de evaluación y rendición de cuentas, reglas de permanencia que vinculen ésta a los resultados de la gestión e incentivos que estimulen la buena gestión.

Por último, el capítulo sexto menciona que los criterios de esta Carta exigen marcos reguladores que garanticen la profesionalidad y eficacia de la función pública; que la administración de sistemas de función pública debe estar en línea con las orientaciones de esta Carta; y que para poder lograr la eficacia de los arreglos institucionales que esta Carta considera, las reglas, modelos y pautas establecidas deben ser adaptados en los diferentes entornos nacionales.

3.2.6. Código Iberoamericano de Buen Gobierno

Es un documento propuesto por el CLAD, aprobado por la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de administración pública y Reforma del Estado en Montevideo, Uruguay, en junio de 2006. Con este Código se pretende dignificar socialmente el servicio público y permitir a sus integrantes –autoridades y funcionarios– sentir el orgullo de realizar una labor esencial para su comunidad. Así también, los gobiernos firmantes consideran inaceptable un gobierno que ampare y facilite la corrupción, que dificulte el escrutinio público sobre su toma de decisiones, que no tome



en cuenta las necesidades de sus ciudadanos, que sea irresponsable y que no rinda cuentas.

El ámbito de aplicación del Código es al Poder Ejecutivo. En relación al buen gobierno, establece que es aquel que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho. Igualmente, se enlistan los principios básicos y los valores que deben guiar la acción del buen gobierno. Así también, este Código se articula en tres tipos de reglas de conducta vinculadas a: la naturaleza democrática del gobierno, a la ética gubernamental y a la gestión pública. En lo que respecta a las reglas vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno, el Poder Ejecutivo deberá, entre otros aspectos, promover, reconocer y proteger los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos y los pueblos; perseguir siempre la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y los pueblos, orientadas a obtener el bien común; asegurar la imparcialidad y objetividad de las actuaciones públicas y la profesionalidad de los empleados públicos, combatiendo, entre otras, las prácticas clientelares, nepotistas y patrimonialistas. En cuanto a las reglas vinculadas a la ética gubernamental se establecen, entre otras, que los miembros del Poder Ejecutivo evitarán el uso abusivo del poder para perseguir a personas, instituciones o empresas que actúen en el marco de la legalidad; se abstendrán de toda actividad privada que pueda constituir un conflicto de intereses con su cargo público; no influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa.



En lo que concierne a las reglas vinculadas a la gestión pública, dentro de las más importantes se encuentran las siguientes: los miembros del Poder Ejecutivo fomentarán la participación de los ciudadanos y los pueblos en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas, en condiciones de igualdad y razonabilidad; promoverán una administración receptiva y accesible, y la utilización de un lenguaje administrativo claro y comprensible para todas las personas y los pueblos; garantizarán que la gestión pública tenga un enfoque centrado en el ciudadano, en el que la tarea esencial sea mejorar continuamente la calidad de la información, la atención y los servicios prestados. Con referencia al cumplimiento del Código se resalta que los Gobiernos firmantes deben determinar autónomamente la forma de incorporación a su práctica y derecho interno de su contenido, comprometiéndose a efectuar un seguimiento permanente sobre su cumplimiento, debiendo el Poder Ejecutivo desarrollar actividades necesarias para promoverlo.

3.2.7. Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico

Esta Carta es otro documento realizado por el CLAD, y fue aprobado por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de administración pública y Reforma del Estado en Pucón, Chile, en mayo de 2007. Consta de tres capítulos, y treinta y un epígrafes. El objetivo de esta Carta es reafirmar el compromiso, por parte de los países miembros, de la reforma del Estado, el fortalecimiento de sus instituciones públicas y la modernización de sus mecanismos de gestión, teniendo en cuenta que la calidad de los organismos públicos es fundamental para el desarrollo, la igualdad de oportunidades y el bienestar social. Así mismo, se comprometen a reducir la brecha digital y convertir la sociedad de la información y el conocimiento en una oportunidad para todos.



especialmente mediante la inclusión de aquellos que corren peligro de quedar rezagados.

La presente Carta Iberoamericana reconoce un derecho al ciudadano que le abre múltiples posibilidades de acceder más fácilmente a las administraciones públicas y de esa manera conocer, con la facilidad que implican los medios electrónicos, lo que están haciendo tales administraciones; hacerlas más transparentes y, por ello mismo, más controlables; y eliminar las barreras que el espacio y el tiempo ponen entre los ciudadanos y sus administraciones. En relación al concepto de Gobierno Electrónico, la Carta establece que las expresiones de Gobierno Electrónico y de Administración Electrónica se entienden como sinónimas, y ambas son consideradas como el uso de las TIC en los órganos de la administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos.

En el capítulo primero se reflexionó sobre los objetivos y finalidades de esta Carta, así como los principios del Gobierno Electrónico. Uno de sus principales objetivos es el de servir como orientación para el diseño, regulación, implantación, desarrollo, mejora y consolidación de modelos nacionales de Gobierno Electrónico en la gestión pública. Dentro de sus finalidades más trascendentales se encuentran: incrementar la calidad de los servicios y productos públicos que el Estado tiene que suministrar a los ciudadanos al mejorar la eficiencia, la eficacia y una mayor transparencia de la gestión pública, aprovechando la utilización de las TIC en el gobierno y en la administración pública; optimizar, con ocasión de la implantación del



gobierno electrónico, los modos de organización y de funcionamiento de los gobiernos y sus administraciones, simplificando trámites y procedimientos, y fomentar el uso de los medios electrónicos en los demás ámbitos de la sociedad. Los principios en los que se inspira el Gobierno Electrónico son los de igualdad, legalidad, conservación, transparencia y accesibilidad, proporcionalidad, responsabilidad, y adecuación tecnológica.

El capítulo segundo abarca todo lo relativo al derecho que tienen los ciudadanos al Gobierno Electrónico, manifestando que la implantación del Gobierno Electrónico comporta el reconocimiento, por parte de los Estados, del derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con sus gobiernos y administraciones públicas, y que este derecho debe ser tan amplio como lo permita la naturaleza del trámite y pretensión de que se trate. Mientras tanto, en el capítulo tercero se desarrollan las condiciones generales para el establecimiento y desarrollo del Gobierno Electrónico, haciendo énfasis que los Estados deberán tomar las medidas necesarias para realizar las adaptaciones de las administraciones públicas al Gobierno Electrónico. En relación a la inclusión digital se exhorta a los Estados para que promuevan y establezcan mecanismos de acceso a los medios electrónicos para aquellas personas que no disponen de ellos; y así mismo crear condiciones favorables que le permitan a las etnias y comunidades indígenas acceder, participar y beneficiarse de los servicios electrónicos.

3.2.8. Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública

Es un documento propuesto por el CLAD, aprobado por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de administración pública y reforma del Estado, realizada



en San Salvador, El Salvador en junio de 2008. Está conformada por cinco capítulos y sesenta y nueve epígrafes. La presente Carta Iberoamericana vincula la calidad en la gestión pública con dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático, a saber: toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano; y, la gestión pública tiene que orientarse para resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones por medio del control social y rendición periódica de cuentas. La presente carta otorga un concepto de calidad en la gestión pública, estableciendo que esta constituye una cultura transformadora que impulsa a la administración pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Esta Carta parte del establecimiento de cuatro objetivos fundamentales, que son desarrollados en el primer capítulo, incluyendo también el contenido de la gestión pública de calidad. Seguidamente, en el segundo capítulo, se definen los principios inspiradores de una gestión pública de calidad, los cuales son: servicio público, legitimidad democrática, transparencia y participación ciudadana, legalidad, coordinación y cooperación, ética pública, acceso universal, continuidad en la prestación de servicios, imparcialidad, eficacia, eficiencia, economía, responsabilización, evaluación permanente y mejora continua. A continuación, el capítulo tercero establece los derechos y deberes de los ciudadanos para una gestión pública de calidad, dentro de los que se encuentran: acceder a cualquier servicio público recibiendo una atención y asistencia ágil, oportuna y adecuada; solicitar y obtener información pública de interés general; presentar con facilidad las peticiones,



solicitudes o reclamos a los órganos y entes de la administración pública, abstenerse de presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al trámite o procedimiento que se trate.

En tanto, el capítulo cuarto propone nueve ejes u orientaciones estratégicas para dar respuesta a los principios inspiradores de una gestión pública de calidad y a los derechos de los ciudadanos, y sugiere la aplicación de diversas acciones e instrumentos para lograr una gestión pública de calidad centrada en el ciudadano, cuya utilización concreta dependerá del grado de avance y de las características particulares de cada administración pública y de su correspondiente entorno. Por último, en el quinto capítulo se otorgan las consideraciones finales acerca de la eficacia de la Carta, y hace énfasis en que la transformación y mejora de la calidad en la gestión pública deben abordarse siguiendo un proceso bien estructurado a corto, mediano y largo plazo, teniendo en cuenta que los cambios sustanciales y sostenibles se lograrán en el largo plazo.

3.2.9. Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la Gestión Pública

Es un documento propuesto por el CLAD, aprobado por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de administración pública y Reforma del Estado, realizada en Lisboa, Portugal en junio de 2009. Está compuesta por seis capítulos, y reconoce que el Estado es esencial en la construcción de los intereses colectivos, en la búsqueda de un desarrollo con mayor equidad y justicia social, y como garante de un orden social democrático. Como requisito indispensable para la participación ciudadana esta Carta resalta la transparencia en la actuación del Estado y la responsabilización en el ejercicio del gobierno.



A los efectos de la presente Carta Iberoamericana, se entiende por participación ciudadana en la gestión pública el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas. El objeto, fundamentos y principios de la participación ciudadana en la gestión pública son desarrollados en el capítulo primero, en donde se resalta que la participación ciudadana en la gestión pública es consustancial a la democracia, refuerza la posición activa de los ciudadanos, permite la expresión y defensa de sus intereses, y que ayuda a abordar los conflictos y a propiciar acuerdos, así como a aumentar la legitimidad y efectividad de las decisiones.

En el capítulo segundo se desarrolla el tema de la participación ciudadana en el proceso de formación de las políticas públicas; se formulan las etapas de la participación ciudadana, principiando con el reconocimiento que la participación ciudadana en la gestión pública debe ser un elemento transversal y continuo de las políticas públicas, para luego continuar con la elaboración participativa, implementación participativa, seguimiento, evaluación y control de políticas públicas. Seguidamente, el capítulo tercero aborda las distintas formas de participación, y reconoce que la participación ciudadana en la gestión pública puede variar según si se ejerce sobre la toma de decisiones públicas, sobre la actividad administrativa o sobre la evaluación de sus resultados, si se realiza individual o colectivamente o se institucionaliza a través de procedimientos y, por último, según los tipos de sujetos sociales concernidos.



En tanto, en el capítulo cuarto se aborda la participación como organización y proceso, estableciendo que los Estados deben desarrollar medios de participación que posibiliten la incidencia ciudadana en las políticas públicas, y que den poder a la sociedad, sea a través de la comunicación, la información, la consulta, la deliberación o la participación en la toma de decisiones. Por su parte, el capítulo quinto destaca que el acceso a la información pública es un derecho que sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia puesto que es condición para garantizar otros derechos y, en particular, el de participación ciudadana en la gestión pública; así también que la información puesta a disposición de los ciudadanos debe garantizar el principio de transparencia. Finalmente, en el capítulo sexto se exhorta a los Estados a llevar a cabo una evaluación del proceso de participación en la gestión pública y su compromiso de promoverla.

3.2.10. Carta Iberoamericana de derechos y deberes del Ciudadano en relación con la administración pública

Es un documento formulado por el CLAD, aprobado por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministros de administración pública y Reforma del Estado, realizada en la ciudad de Panamá, Panamá en junio de 2013. La presente Carta está dividida en cinco capítulos, y dispone que la funcionalidad de los gobiernos y administraciones públicas debe orientarse a la mejora constante y permanente de las condiciones de vida de las personas para que puedan ejercer en mejores condiciones todos sus derechos humanos.



El primer capítulo aborda la finalidad de la Carta, es decir el reconocimiento del derecho fundamental de la persona a la buena administración pública y de sus derechos y deberes componentes, formulando que de esta manera los ciudadanos podrán asumir una mayor conciencia de su posición central en el sistema administrativo. Por su parte, el segundo capítulo desarrolla los principios en que debe basarse la administración pública, los cuales constituyen la base del derecho fundamental a la buena administración pública en cuanto este está orientado a la promoción de la dignidad humana. Por otro lado, en el capítulo tercero se desarrolla de forma amplia el derecho fundamental a la buena administración pública y sus derechos derivados, destacando que los ciudadanos son titulares del derecho fundamental a la buena administración pública, que consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana.

En el capítulo cuarto se recapitulan, de forma general, los principales deberes que tiene el ciudadano en el marco de sus relaciones con las Administraciones Públicas, tales como el respeto, decoro, veracidad, buena fe, entre otros. Por último, en el quinto capítulo se establece la protección procesal y administrativa del derecho fundamental a la buena administración pública y los derechos que lo componen, que es propia de la protección de los derechos humanos, de los derechos fundamentales de la persona.

3.2.11. Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto

Es un documento formulado por el CLAD, aprobado por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros de administración pública y Reforma del Estado, realizada



en Bogotá, Colombia en julio de 2016. La presente Carta se divide en cinco capítulos y una sección de consideraciones finales, y busca ofrecer una plataforma de base que articule los elementos necesarios para la apertura gubernamental en Iberoamérica, proponiendo un marco de referencia común, no vinculante jurídicamente, para que los gobiernos y Estados de la región puedan adaptar sus pilares, principios, mecanismos y orientaciones al particular contexto institucional y de idiosincrasia propias de cada país. En el primer capítulo se presentan los objetivos que persigue esta Carta, dentro de los cuales se destacan los siguientes: definir las bases conceptuales y prácticas que sustentan el gobierno abierto; y, proponer un conjunto de pilares, principios, criterios y orientaciones que establezcan un marco de referencia y un lenguaje común sobre Gobierno abierto.

En lo que respecta al segundo capítulo se estipula el concepto, finalidad, pilares y beneficios del gobierno abierto en el contexto de la Carta. Con respecto a su concepto, la Carta establece que se entenderá al gobierno abierto como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo.

El tercer capítulo aborda lo concerniente a los criterios orientadores y principios de la Carta, exponiendo que debe diseñarse y poner en marcha una nueva arquitectura de relaciones entre los diversos actores, donde el Estado genere espacios de



interlocución, deliberación y cocreación para trabajar de manera conjunta con la sociedad en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos. Seguidamente, el capítulo cuarto presenta una extensa explicación de los componentes fundamentales y orientadores para la implementación de la Carta, y pone a disposición una serie de medidas que materializan, habilitan y hacen operativa la implementación práctica del gobierno abierto en el contexto iberoamericano.

A continuación, en el capítulo quinto se otorgan recomendaciones y consideraciones especiales sobre el alcance y proyección de la Carta, planteando el desafío de construir un Estado Abierto, es decir que los principios y pilares del gobierno abierto sirvan de referencia para orientar su alcance y posibilidades más allá del ámbito de las fronteras de gobierno y la administración pública (Poder Ejecutivo) y potenciar su incorporación en el Poder Legislativo (Parlamento Abierto), en el Poder Judicial (Justicia Abierta), y en los distintos niveles de gobierno, como son el plano subnacional y local (Municipio Abierto), en vías a configurar una aproximación integral y holística de Estado Abierto.

Por último, en la Carta se pone a disposición las consideraciones finales y se manifiesta que debe ser necesario concebir el gobierno abierto como una política de Estado, que supere la lógica temporal de los gobiernos de turno y que se instale como sostén de los permanentes esfuerzos por modernizar la gestión pública; aunado a ello resalta que los fundamentos del Gobierno abierto son un medio para afianzar y reconfigurar la tarea de todo Estado: servir a los ciudadanos en aras de alcanzar el bien común.



3.2.12. Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública

Es un documento expuesto por el CLAD, aprobado por la XVIII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de administración pública y Reforma del Estado, realizada en la Antigua Guatemala, Guatemala en julio de 2018. La presente Carta está compuesta por dos capítulos, y una sección de consideraciones finales, y pretende fomentar el aprendizaje e intercambio permanente de buenas prácticas entre los países firmantes de la misma, no sólo para prevenir y luchar contra la corrupción, sino para consolidar un sistema de integridad sólido que fortalezca el comportamiento honesto de los servidores públicos.

Esta Carta no consiste en una convención anti-corrupción nueva, sino un documento de orientaciones a favor de un comportamiento guiado por la ética pública y todos sus principios y valores relevantes. El texto define un marco de referencia genérico, no vinculante, que debe adaptarse a cada país. El primer capítulo desarrolla el ámbito de aplicación y objetivos de la Carta, siendo el Poder Ejecutivo esencialmente a quien se dirigen los lineamientos planteados en esta Carta, y como objetivos se resalta principalmente el de contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) y la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

En el capítulo segundo se establecen diecinueve orientaciones para fortalecer las capacidades de los órganos rectores en materia de ética, integridad y conflicto de intereses: consolidar el comportamiento íntegro en las organizaciones públicas, evitar las actuaciones corruptas y buscar la mejor forma de servir los intereses generales. En las consideraciones finales se menciona que los países determinarán autónomamente la forma de incorporación a su práctica y derecho interno del contenido de la presente



Carta, siempre en el marco de sus límites presupuestarios, comprometiéndose a efectuar un seguimiento permanente sobre su cumplimiento para asegurar su eficacia.

3.2.13. Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública

Es un documento formulado por el CLAD, aprobado por la XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la administración pública y Reforma del Estado, realizada en Andorra en octubre de 2020. La presente Carta consta de diez capítulos y una sección de disposiciones adicionales, su finalidad es estipular una propuesta conceptual y práctica para Iberoamérica sobre el enfoque de innovación de la gestión pública fomentada por inteligencia institucional, que refleje las particularidades presentes en el tejido organizativo, normativo, económico, político, cultural y social de los países miembros del CLAD.

El primer capítulo aborda el ámbito de aplicación y objetivos de la Carta, y en este sentido se menciona que esta Carta concierne a los gobiernos nacionales, regionales, departamentales, autonómicos y a las grandes áreas metropolitanas y municipalidades de Iberoamérica, con especial colaboración hacia localidades pequeñas e intermedias. En el segundo capítulo se estipulan conceptos, finalidad, pilares y beneficios de la innovación en la gestión pública. La innovación en la gestión pública se define como el proceso de explorar, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas institucional, organizativa y social, de forma que aporte soluciones inéditas, originales y creativas a los problemas y permita así responder de manera óptima a las nuevas y tradicionales necesidades de los ciudadanos y de la sociedad. Así mismo se establece que la tecnología (inteligencia artificial y robótica)



para ser innovadora requiere visión estratégica e inteligencia colectiva: la gestión del conocimiento, y en base a ello desarrolla cinco pilares de la innovación inteligente.

El capítulo tercero desglosa los componentes y dimensiones de la innovación en la gestión pública, resaltando que la innovación pública es multifacética, pero que puede subdividirse en dos grandes ámbitos: 1) servicios a la ciudadanía, y 2) procesos internos. La primera agrupa dos vectores, mientras que la segunda contiene cuatro estrategias. Por su parte, el capítulo cuarto trata sobre el impulso de la prospectiva estratégica en la gestión pública, y enfatiza que, aunque el futuro no se puede predecir es esencial que las instituciones públicas definan escenarios posibles de futuro y elaboren análisis de riesgos para adaptarse e influir en el futuro.

En tanto, el capítulo quinto se refiere a los mecanismos de gestión del conocimiento por la vía de la inteligencia colectiva, estableciendo que la inteligencia colectiva surge de la colaboración entre diversas personas, en este caso de la cooperación entre los servidores públicos (profesionales y políticos) la cual se fundamenta en tres ingredientes: saber, querer y poder para alcanzar este modo de conocimiento. El capítulo sexto, por su lado, desarrolla todo lo concerniente al teletrabajo y organización flexible y abierta del trabajo, considerando que fomentar el teletrabajo es un ingrediente importante que debería formar parte integrante del nuevo modelo de gestión pública vinculado con la innovación; y, al mismo tiempo, resalta que debido a la crisis del covid-19, el teletrabajo ya forma parte del paisaje de la mayoría de administraciones, sin embargo debe encontrarse soluciones para que no exista desorden, equipos tecnológicos insuficientes, viviendas particulares no pensadas para convivir con las exigencias del trabajo profesional e incluso horarios caóticos y



excesivos que trajo consigo la crisis del covid-19 que condujo a la improvisación y brusquedad de la introducción del teletrabajo.

Seguidamente el capítulo séptimo presenta argumentos para la implantación de la inteligencia artificial en la gestión pública, y resalta que la administración pública debe promover la investigación pública (universidades y centros de investigación) sobre inteligencia artificial y robótica aplicada al sector público, así como impulsar con la máxima celeridad la implantación de la inteligencia artificial en determinados servicios públicos críticos (por ejemplo, en la sanidad, en la educación y en los servicios sociales), para que se beneficien al máximo los ciudadanos contemporáneos.

Por otra parte, el capítulo octavo desarrolla los componentes y las dimensiones éticas de la inteligencia artificial y la robótica en la administración pública, regulándose, entre otros aspectos, la relación existente entre la innovación inteligente con la erradicación de la corrupción, la regulación pública de la inteligencia artificial y de la robótica, y la institucionalización de la inteligencia artificial y de la robótica. En tanto, en el capítulo noveno se realiza una explicación sobre la inteligencia artificial y robótica en la administración pública y su impacto en el empleo público, y se pronostica que un volumen significativo de los actuales puestos de trabajo del ámbito público puede ser sustituido por la inteligencia artificial y la robótica en los próximos años.

En el capítulo diez se otorgan una serie de propuestas dirigidas a incrementar las capacidades institucionales para implantar la gobernanza de datos, para introducir en el futuro próximo la inteligencia artificial y la robótica en la gestión pública. Por último, en las Disposiciones Adicionales se incluyen objetivos a modo de indicadores generales del proceso de institucionalización de la innovación inteligente en la gestión



pública, y así también se reconoce que la innovación debería poseer también una orientación territorial en un sentido de especialización, en ámbitos urbanos, rurales o mixtos.

3.2.14. *Carta Internacional de Datos Abiertos*

Es una iniciativa multilateral y colaborativa, que ha sido apoyada por gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y expertos en la materia. Fue estrenada oficialmente en octubre de 2015, durante la cumbre de la Alianza para el Gobierno abierto (AGA) que se realizó en México. Esta Carta inicia dando una definición de Datos Abiertos, y al respecto establece: datos abiertos son datos digitales que son puestos a disposición con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar. Los adherentes a esta Carta reconocen que los gobiernos y otras organizaciones del sector público poseen grandes cantidades de datos que pueden ser de interés para los ciudadanos, y que esos datos son un recurso subutilizado.

La Carta Internacional de Datos Abiertos está compuesta por seis principios, los cuales fueron desarrollados en 2015 por gobiernos, la sociedad civil y expertos de todo el mundo como un conjunto de normas acordadas a nivel mundial sobre cómo publicar datos. Esos principios son los siguientes: Abiertos por defecto, significa que los gobiernos deben justificar los datos que se mantienen cerrados, ya sea por motivos de seguridad o protección de datos, y se basa en la existencia de presunción de publicación para todos. Oportunos y exhaustivos, con este principio se pretende que los gobiernos proporcionen datos en su forma original y sin modificaciones. Accesibles y



utilizables, este principio persigue que los datos sean legibles por máquinas y fáciles de encontrar, incluidos los formatos de archivo en los que se proporciona la información; así también establece que los datos deben ser gratuitos bajo una licencia abierta. El cuarto principio es que deben ser comparables e interoperables, este principio reconoce que los datos tienen un efecto multiplicador: cuanto más acceso se tenga a conjuntos de datos de calidad, y más fácil sea hablar entre ellos, más valor se podrá obtener.

El quinto principio está orientado para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana, y establece que los datos abiertos tienen la capacidad de permitir que los ciudadanos (y otros en el gobierno) tengan una mejor idea de lo que están haciendo los funcionarios y los políticos. El sexto principio es para fomentar el desarrollo inclusivo y la innovación, y menciona que los datos abiertos pueden ayudar a impulsar el desarrollo económico. Por último, existen dos documentos que los gobiernos y otros pueden utilizar para ampliar la comprensión de los principios. Por una parte, se encuentra el texto anotado, que aclara los principios de la carta y ofrece ejemplos de buenas prácticas para la implementación de los gobiernos, y por otro lado se encuentra un glosario que define los términos clave de los principios de la Carta.

3.2.15. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

La presente Convención tiene como finalidad promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir de forma eficaz y eficientemente la corrupción; promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y, promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los



bienes públicos. Está compuesta por ocho capítulos. En el primer capítulo se regulan las disposiciones generales de la Convención. En el segundo capítulo se mencionan las medidas preventivas de la corrupción, donde se resalta la importancia de la emisión de Códigos de conducta para los funcionarios públicos. Mientras tanto, en el tercer capítulo se enlistan los delitos relacionados con la corrupción, los cuales deben ser agregados a la legislación de cada Estado parte, debiendo tipificar esas conductas como delito. En tanto, en el capítulo cuarto se establece la disposición que debe tener cada Estado parte de realizar cooperación internacional en asuntos penales relacionados con la corrupción.

Por su parte, el capítulo quinto dispone lo relativo a la recuperación de activos, estableciendo que cada Estado Parte debe exigir a las instituciones financieras que verifiquen la identidad de los clientes. En el capítulo sexto se establece todo lo relacionado con los programas de capacitación que cada Estado parte debe implementar para el personal de sus servicios encargados de prevenir y combatir la corrupción. Por último, en los capítulos siete y ocho se mencionan los mecanismos de aplicación de la presente Convención, así como sus disposiciones finales.

3.3. Legislación guatemalteca vinculada al Gobierno Abierto

La legislación guatemalteca no regula de forma directa el tema de gobierno abierto, es decir, no existe una ley específica que aborde el Gobierno abierto; sin embargo, sí existe una serie de leyes que hacen referencia a este tema, en las cuales se fundamenta el Gobierno abierto estableciendo los pilares sobre los que se sustenta el mismo. Las referencias sobre Gobierno abierto, en nuestro ordenamiento jurídico, se encuentran dispersas en diferentes leyes y artículos, los cuales son trascendentales



respecto al reconocimiento de este en la legislación nacional y su aplicación en la realidad política y social.

Así también es necesario destacar que, como compromisos adquiridos para la instauración y puesta en práctica del Gobierno abierto en el Estado de Guatemala, éste ha presentado diversos planes de Acción Nacional de Gobierno abierto, e igualmente se han publicado los avances que ha habido respecto a su implementación, los compromisos e instituciones responsables para promoverlo, la creación de políticas para impulsar su desarrollo, la instauración de mesas técnicas para el estudio y la ejecución del mismo, entre otros; de los cuales se abordará con más precisión en otro apartado.

3.3.1. Constitución Política de la República de Guatemala

Una primera referencia es lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala en sus artículos 30, 31, 33, 34 y 35. El artículo 30 regula lo relacionado a la Publicidad de los actos administrativos, y al efecto expone que todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos, de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia. Mientras que el artículo 31 establece, en su parte conducente, que toda persona tiene el derecho de conocer lo que de ella conste en archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales, y la finalidad a que se dedica esta información, así como a corrección, rectificación y actualización.



En tanto, el derecho a participar se reconoce en el marco de las libertades de reunión y manifestación, y en el de asociación que se encuentran regulados en el artículo 33 y en el artículo 34. Por su parte, el artículo 35 menciona lo relativo a la libertad de emisión de pensamiento, estableciendo, en su parte conducente, en el primer párrafo, que es libre la emisión del pensamiento por cualesquiera medios de difusión, sin censura ni licencia previa. Este derecho constitucional no podrá ser restringido por ley o disposición gubernamental alguna. Así también, el segundo párrafo instituye que no constituye delito o falta las publicaciones que contengan denuncias, críticas o imputaciones contra funcionarios o empleados públicos por actos efectuados en el ejercicio de sus cargos. Por último, el quinto párrafo, dispone que es libre el acceso a las fuentes de información y ninguna autoridad podrá limitar ese derecho.

Con estos artículos se evidencian dos pilares del gobierno abierto; el primero es la transparencia y el acceso a la información, los cuales son considerados como elementos fundamentales para el fortalecimiento de la democracia; el segundo es la participación ciudadana, ya que a través de esta se persigue conocer la opinión de la ciudadanía respecto a la actividad de cada institución pública y de la función realizada por los funcionarios o empleados públicos.

3.3.2. *Ley de acceso a la información pública, Decreto número 57-2008*

La ley tiene como objeto garantizar a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados, así como garantizar la transparencia de la administración pública. Se reconoce como obligatorio el principio de máxima publicidad y transparencia. Así también, establece quién es el sujeto activo y enlista los sujetos



obligados a proporcionar la información pública que se les solicite. El derecho a la información corresponde al derecho que tiene toda persona para tener acceso a la información generada, administrada o en poder de los sujetos obligados. Se encuentra regulado en el artículo 9, numeral 3 y artículo 16.

Los plazos para la entrega de información son de 10 días, prorrogable por 10 días más si la extensión de la respuesta lo justifica y debiendo poner en conocimiento del interesado dentro de los dos días anteriores a la conclusión del plazo. Este tiempo de respuesta se regula en los artículos 42 y 43. En relación a las obligaciones de transparencia se establece que los Sujetos Obligados deberán mantener, actualizada y disponible, en todo momento, a disposición de cualquier interesado, como mínimo, la siguiente información, que podrá ser consultada de manera directa o a través de los portales electrónicos de cada sujeto obligado: estructura orgánica y funciones de cada una de las dependencias y departamentos, incluyendo su marco normativo; la información sobre el presupuesto de ingresos y egresos; la información sobre contrataciones de todos los bienes y servicios que son utilizados por los sujetos obligados; la información sobre todas las contrataciones que se realicen a través de los procesos de cotización y licitación; entre otros. Su fundamento se encuentra del artículo 10 al 15 de la Ley.

El órgano garante del cumplimiento al acceso a la información, el cual es un derecho humano fundamental previsto en la Constitución Política de la República de Guatemala, estará protegido por el Procurador de los Derechos Humanos, y se encuentra regulado en el artículo 46 de la Ley. Por último, otro aspecto importante a resaltar es el relativo al procedimiento que puede iniciar el solicitante al que se le



hubiera negado la información o invocado la inexistencia de documentos solicitados, quien puede interponer el recurso de revisión ante la máxima autoridad del respectivo sujeto obligado. Su fundamento se encuentra del artículo 54 al 60 de la Ley.

3.3.3. Ley orgánica del presupuesto y su reglamento, Decreto número 101-97

Esta ley tiene por finalidad normar los sistemas presupuestarios, de contabilidad integrada gubernamental, de tesorería y de crédito público, a efecto de realizar la programación, organización, coordinación, ejecución y control de la captación y uso de los recursos públicos bajo los principios de legalidad, economía, eficiencia, eficacia y equidad, para el cumplimiento de los programas y los proyectos de conformidad con las políticas establecidas; desarrollar y mantener sistemas integrados que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento de la ejecución física y financiera del sector público; y, velar por el uso eficaz y eficiente del crédito público.

El artículo fundamental de esta ley es el número 4, el cual se refiere a la rendición de cuentas; y al efecto regula que todos los entes contemplados en el artículo 2 de la presente Ley que manejen, administren o ejecuten recursos, valores públicos o bienes del Estado, así como los que realicen funciones de dirección superior, deberán elaborar anualmente un informe de rendición de cuentas del ejercicio fiscal anterior, que como mínimo contenga: 1) Presupuesto solicitado, asignado, modificado y ejecutado con detalle por renglón de gasto, así como la totalidad de los recursos en cada proyecto o política comprometidos en el ejercicio fiscal sujeto del informe y en futuros ejercicios fiscales; 2) Metas, indicadores, productos y resultados que miden el impacto de las políticas públicas; 3) Número de beneficiarios, ubicación y mecanismos de cumplimiento de metas; 4) Medidas de transparencia y calidad del gasto



implementadas. El informe será publicado en el primer trimestre de cada año, por cada entidad en su sitio web de acceso libre, abierto y gratuito de datos y en el que el Ministerio de Finanzas Públicas establezca.

En relación al Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto cabe destacar el artículo 20, que regula el Informe de Rendición de Cuentas, y en relación a éste establece que el informe a que hace referencia el artículo 4 de la Ley, contendrá como mínimo lo siguiente: a) La ejecución física de los programas y proyectos, comparándolos con lo programado; incluyendo la información de metas, indicadores, productos y resultados, los cuales deben estar asociados a las políticas públicas; en el caso de obra física, debe respetarse todos los indicadores de divulgación de la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción -CoST-; b) La ejecución financiera de los gastos por programas y proyectos, que incluya lo asignado, modificado y ejecutado, con detalle de renglón de gasto; c) La ejecución financiera de los recursos por rubro de ingreso; d) Los resultados económicos y financieros del período; e) Análisis y justificaciones de las principales variaciones; f) Beneficiarios, su ubicación y mecanismos de cumplimiento de metas; y, g) Recursos comprometidos de los proyectos en el ejercicio fiscal vigente y en futuros ejercicios fiscales. Las instituciones públicas deberán rendir la información dentro de los siguientes 10 días al vencimiento de cada cuatrimestre. El del tercer cuatrimestre, corresponderá al informe anual. Sin excepción, los informes deberán generarse en el módulo que para el efecto se habilite dentro del Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN) y otras plataformas informáticas que se utilicen para el efecto. Los informes deberán publicarse en los sitios web de cada institución pública y en el del Ministerio de Finanzas Públicas.



3.3.4. Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés. Decreto Número 54-2022

Por medio de esta Ley se aprobó el Presupuesto General de Ingresos del Estado de Guatemala para el Ejercicio Fiscal comprendido del uno de enero al treinta y uno de diciembre del año dos mil veintitrés. Dentro los artículos de mayor trascendencia se encuentran el 20, 22 y 23. El artículo 20 trata sobre la transparencia y eficiencia del gasto público y establece que las entidades del sector público deben publicar en forma cuatrimestral, información sobre la gestión de la producción relevante de los programas que tengan resultados; la ejecución presupuestaria mensual del ejercicio fiscal vigente; así como información sobre los costos de los servicios prestados y el número de beneficiarios. Esto debe realizarse dentro de sus portales web, y otros medios que consideren convenientes, sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes.

Por su parte, el artículo 22 establece que las entidades de la administración central, descentralizadas, autónomas y empresas públicas, con el propósito de brindar a la ciudadanía guatemalteca transparencia en la gestión pública, deben presentar al inicio de cada cuatrimestre, a través de sus portales web, informes que contengan la programación, reprogramación y ejecución de asesorías técnicas y profesionales contratadas con recursos reembolsables y no reembolsables. Los informes deberán identificar el nombre de la persona individual o jurídica contratada, número de identificación tributaria, identificación del contrato, monto, plazo, objeto y productos o servicios a entregar. Estos informes deberán ser publicados en formatos editables con el fin de promover en la ciudadanía la utilización de datos abiertos, y se publicarán en



los respectivos portales bajo un apartado accesible denominado Transparencia Presupuestaria.

En tanto, el artículo 23 establece que para promover la transparencia, la Superintendencia de Administración Tributaria y el Ministerio de Economía crearán una base de datos de acceso público en sus portales web, en la que se publiquen los nombres de los beneficiarios, montos globales por exenciones, exoneraciones y demás tratamientos diferenciados; así también, a más tardar el cinco de cada mes, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Finanzas Públicas y la Superintendencia de Administración Tributaria trasladarán al Congreso de la República y publicarán en sus respectivos portales web, un informe estadístico mensual sobre regalías y todo ingreso que el Estado perciba de las industrias extractivas de Guatemala.

3.3.5. *Ley General de Descentralización, Decreto número 14-2002*

La descentralización es entendida como el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.



Los temas trascendentales en materia de Gobierno abierto son los regulados en los artículos 17, 18 y 19. El artículo 17 instituye que la participación ciudadana es el proceso por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales, participa en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal, para facilitar el proceso de descentralización. El artículo 18 regula que las organizaciones comunitarias reconocidas conforme a la ley, de igual manera podrán participar en la realización de obras, programas y servicios públicos de su comunidad, en coordinación con las autoridades municipales. Por su parte, el artículo 19 establece que las comunidades organizadas conforme a la ley tendrán facultad para realizar la auditoría social de los programas de descentralización que se ejecuten en sus respectivas localidades y en los que tengan participación directa, ya sea en el ámbito municipal, departamental, regional o nacional.

3.3.6. Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97

Dado que el Gobierno abierto está vinculado directamente con la administración pública y que al Organismo Ejecutivo le compete el ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno con las cuales deben coordinarse las entidades que forman parte de la administración descentralizada, se puede afirmar que la Ley del Organismo Ejecutivo es una referencia de las bases fundamentales del desarrollo del gobierno abierto. La Ley del Organismo Ejecutivo reconoce la necesidad de que el ordenamiento jurídico propicie la participación ciudadana como el proceso por el cual los ciudadanos se involucran en la toma de decisiones sobre políticas y acciones públicas y en la provisión de servicios de



su interés, así como en la fiscalización ciudadana de la administración pública. De la misma forma, desarrolla los preceptos constitucionales sobre la organización, atribuciones y funcionamiento del Organismo Ejecutivo.

Está compuesta por 56 artículos y 7 capítulos. En el primer capítulo se desarrollan las disposiciones generales. En el segundo capítulo se establece que la autoridad administrativa superior del Organismo Ejecutivo es el Presidente de la República, quien siempre actuará con los Ministros, en Consejo de Ministros o separadamente con uno o más de ellos. En el capítulo tercero se mencionan las atribuciones del Presidente y Vicepresidente de la República, las funciones de las Secretarías de la Presidencia, en qué consiste el Consejo de Ministros y todo lo relativo a los Ministerios. En el capítulo cuarto se explican las atribuciones generales y sustantivas de los catorce Ministerios de Estado. En el capítulo quinto se establece todo lo relativo al Gobierno departamental. Mientras que en los capítulos sexto y séptimo se regulan las disposiciones transitorias y disposiciones finales. La Ley del Organismo Ejecutivo es de especial trascendencia, ya que expone y explica de qué manera se van a planificar, desarrollar y ejecutar los proyectos y las estrategias para lograr un buen progreso de las políticas de Gobierno.

3.3.7. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto número 11-2002

Esta ley tiene por objetivo organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada; y reconoce que el Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la



población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

En ese mismo orden de ideas, en la ley se considera que es esencial que este Sistema de Consejos de Desarrollo se rija por los principios de igualdad en dignidad y derechos de todos los actores sociales –pueblos maya, xinca y garífuna y población no indígena-, y se haga efectivo en condiciones de oportunidades equitativas de participación dentro de una convivencia pacífica, en el marco de una democracia funcional, efectiva y participativa, en los procesos de toma de decisión en la planificación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo. Esta participación debe darse sin discriminación alguna. El Sistema de Consejos de Desarrollo está integrado por cinco niveles, los cuales consisten en: el Nacional, con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural; el Regional, con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural; el Departamental, con los Consejos Departamentales de Desarrollo; el Municipal, con los Consejos Municipales de Desarrollo; y, el Comunitario, con los Consejos Comunitarios de Desarrollo. En la Ley se establece la forma de integración de los Consejos y sus funciones.

3.3.8. Ley de Desarrollo Social, Decreto número 42-2001

Esta ley tiene por objeto la creación de un marco jurídico que permita implementar los procedimientos legales y de políticas públicas para llevar a cabo la promoción, planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones gubernativas y del Estado, encaminadas al desarrollo de la persona humana



en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos de especial atención. Así también se establece que el Estado, por conducto del Organismo Ejecutivo, es responsable de la planificación, coordinación, ejecución y seguimiento de las acciones gubernativas encaminadas al desarrollo nacional, social familiar y humano, fundamentados en principios de justicia social establecidos en la Constitución Política de la República.

En relación con las políticas públicas se regula que el desarrollo social, económico y cultural de la Nación se llevará a cabo tomando en cuenta las tendencias y características de la población, con el fin de mejorar el nivel y calidad de vida de las personas, la familia y la población en su conjunto y tendrá visión de largo plazo tanto en su formulación y ejecución, como en su seguimiento y evaluación. Se fomentará la participación de la sociedad civil en su conjunto para el logro de sus objetivos. Las políticas públicas tendientes a promover el desarrollo social, además de considerar las condiciones socioeconómicas y demográficas, deben garantizar el pleno respeto a los aspectos históricos, culturales, comunitarios y otros elementos de la cosmovisión de los pueblos indígenas, así como respetar y promover los derechos de las mujeres.

3.3.9. *Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto número 1-85*

La Ley Electoral y de Partidos Políticos también configura uno de los pilares fundamentales del gobierno abierto, ya que es a través de la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, que se fortalece y se configura la democracia representativa. Tal como quedó anotado precedentemente, una de las formas de promover la participación ciudadana es la participación en las elecciones, las cuales son el medio para lograr la legitimidad de origen de los



representantes. La presente ley regula lo relativo al ejercicio de los derechos políticos; los derechos y obligaciones que corresponden a las autoridades, a los órganos electorales, a las organizaciones políticas, y lo referente al ejercicio del sufragio y al proceso electoral.

Esta ley está conformada por cuatro libros y 265 artículos. El libro uno regula lo relativo a la ciudadanía y el voto, estableciendo sus principios generales. El libro dos menciona lo referente a las organizaciones políticas, indicando en primer lugar todo lo referente a los Partidos Políticos, sus disposiciones generales, sus órganos, el mecanismo de inscripción, entre otros; seguidamente se regula a los Comités Cívicos Electorales, sus disposiciones generales, derechos, obligaciones, constitución e inscripción, entre otros. Así también, se reconoce el derecho de asociación. Por su parte, el libro tres regula las autoridades y órganos electorales, en donde se encuentran el Tribunal Supremo Electoral, el Registro de ciudadanos, las Juntas Electorales Departamentales y Municipales, y las Juntas Receptoras de Votos; así también, en este libro se establecen los medios de impugnación contra las resoluciones emitidas por el Tribunal Supremo Electoral. Por último, el libro cuatro establece el desarrollo del proceso electoral, regulando todo lo concerniente a la convocatoria a elecciones, la forma de postulación e inscripción de candidatos, la propaganda electoral, el padrón electoral, la votación, los recursos que pueden plantearse durante el proceso electoral, así como los delitos y faltas electorales.



**3.3.10. *Ley Orgánica del Instituto Nacional de administración pública, Decreto
Número 25-80***

Por medio de esta Ley se crea el Instituto Nacional de Administración Pública, el cual consiste en un órgano técnico de la administración pública, responsable de generar y lograr que se ejecute un proceso permanente de desarrollo administrativo con el fin de incrementar la capacidad de las instituciones y dependencias públicas para que éstas sean eficientes y eficaces en los aspectos que le son propios y en la producción de bienes y prestaciones de servicios destinados al sector Público y a la sociedad general. El INAP depende directamente del Presidente de la República y tiene duración indefinida.

Dentro de sus funciones generales se encuentran las siguientes: Investigar los problemas que afectan a la organización y funcionamiento de la administración pública para fundamentar soluciones adecuadas a las mismas; difundir los avances científicos y tecnológicos en materia de administración pública; coordinar las acciones de desarrollo administrativo que se ejecuten dentro del sector público. De la misma forma, se regula que es obligación del INAP elaborar los estudios técnicos y opinar sobre la creación o reestructuración de las instituciones o dependencias públicas, en lo que concierne a su organización y funcionamiento.

**3.3.11. *Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la
República y del Procurador de los Derechos Humanos, Decreto
número 54-86***

El Procurador de los Derechos Humanos (Ombudsman, Defensor del Pueblo, Defensor de los Habitantes, Procurador o Comisionado de Derechos Humanos) es una



figura importante, ya que consiste en una institución que protege a las personas contra los abusos o actos arbitrarios de la administración pública, que pueden afectar sus derechos y garantías fundamentales. En esta Ley se define a la institución del Procurador de los Derechos Humanos como un Comisionado del Congreso de la República para la defensa de los Derechos Humanos establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Tratados y Convenciones Internacionales aceptados y ratificados por Guatemala. El Procurador, para el cumplimiento de las atribuciones que la Constitución Política de la República de Guatemala y esta ley establecen, no está supeditado a organismo, institución o funcionario alguno, y actuará con absoluta independencia.

Dentro sus atribuciones esenciales se encuentran las siguientes: investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas; investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona, sobre violaciones a los Derechos Humanos; recomendar privada o públicamente a los funcionarios, la modificación de un comportamiento administrativo objetado. En Guatemala, el Procurador de los Derechos Humanos es electo por el pleno del Congreso para un periodo improrrogable de cinco años. Necesita como mínimo dos tercios del total de votos, en una sesión especialmente convocada para ese efecto. Es electo de una terna de candidatos propuesta por la Comisión de Derechos Humanos del Congreso, en un plazo de 30 días contados a partir de la entrega de dicho listado. Para el cumplimiento de sus funciones cuenta con el auxilio de dos Procuradores Adjuntos, quienes le pueden sustituir, por orden de nombramiento, en caso de



impedimento o de ausencia temporal y ocuparán el cargo en caso quede vacante, en tanto se elige al nuevo titular.

3.3.12. Acuerdo Gubernativo 360-2012 de la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico

A través de este Acuerdo se institucionalizó el Gobierno abierto en Guatemala, ya que se creó, en forma temporal, la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico conocido por sus siglas -COPRET- cuyo objeto consistía en apoyar las acciones de los Ministerios e Instituciones del Organismo Ejecutivo en materia de transparencia, gobierno electrónico, combate a la corrupción y Gobierno abierto. Sin embargo, dado que dentro de los ejes del Plan de Acción Nacional de Gobierno abierto 2016-2018 se encontraba el acceso a la información pública y archivos institucionales, la innovación tecnológica, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia fiscal, el presente Acuerdo Gubernativo se reformó por el Acuerdo Gubernativo número 41-2018 con la finalidad de readecuar la Comisión y poder cumplir con los ejes del Plan de Acción Nacional de Gobierno abierto 2016-2018.

Con las reformas se estableció que la Comisión tendría, entre otras, las siguientes atribuciones: coordinar el establecimiento de las estrategias, acciones o propuestas pertinentes, a efecto que las dependencias del Organismo Ejecutivo incluyan en su planificación anual, actividades para la promoción del Gobierno abierto, transparencia, gobierno electrónico y mecanismos anticorrupción, apoyar en la atención y orientación al ciudadano en temas de Gobierno abierto, transparencia, gobierno



electrónico y mecanismos anticorrupción y promover el establecimiento de una cultura de transparencia y mecanismos anticorrupción.

Inicialmente, el plazo de dicha Comisión era de seis años a partir de la vigencia del Acuerdo que le dio origen; sin embargo, este Acuerdo se reformó por el Acuerdo Gubernativo número 41-2018 donde se modificó que su plazo de vigencia sería de diez años; a su vez, este Acuerdo se reformó mediante el Acuerdo Gubernativo número 45-2020, donde se modifica nuevamente su plazo de duración, estableciéndose que finalizará el treinta y uno de enero de dos mil veinticuatro. Así también, cabe destacar que se reformó la denominación de la Comisión, y actualmente es conocida como "Comisión Presidencial de Gobierno abierto y Electrónico".

3.3.13. *Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto número 31-2002*

La Contraloría General de Cuentas es el ente rector de la fiscalización y el control gubernamental, y tiene como objetivo fundamental dirigir y ejecutar con eficiencia, oportunidad, diligencia y eficacia las acciones de control externo y financiero gubernamental, así como velar por la transparencia de gestión de las entidades del Estado o que manejen fondos públicos, el control y aseguramiento de la calidad del gasto público y la probidad en la administración pública. Asimismo, le corresponde la función fiscalizadora y de control gubernamental en forma externa de los activos y pasivos, derechos, ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los Organismos del Estado, entidades autónomas y descentralizadas, las Municipalidades y sus empresas, fidelcomisos constituidos con fondos públicos, Consejos de Desarrollo, instituciones o entidades públicas que por delegación del Estado presten servicios,



instituciones que integran el sector público no financiero, de toda persona, entidad o institución que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas y de empresas no financieras en cuyo capital participe el Estado, bajo cualquier denominación así como las empresas en que éstas tengan participación.

También están sujetas a esta fiscalización y control externo los contratistas de obras públicas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones, fundaciones, patronatos, comités, organismos regionales e internacionales, fideicomisos y cualquier persona individual o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera, que por delegación del Estado reciba, invierta o administre fondos públicos, incluyendo donaciones recibidas y ejecutadas por el Estado, en lo que se refiere al manejo de estos fondos. Dentro de algunos objetivos de la Contraloría General de Cuentas se encuentran los siguientes: Apoyar el diseño e implantación de mecanismos de participación ciudadana para el fortalecimiento de la transparencia, probidad y credibilidad de la gestión pública y del proceso de rendición de cuentas; promover y vigilar la responsabilidad de los servidores públicos para que puedan rendir cuentas públicamente, de manera amplia y oportuna, y promover y vigilar la calidad del gasto público.

3.3.14. *Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92*

La finalidad de esta ley es regular, en un mismo cuerpo normativo, las contrataciones administrativas con el objetivo de impulsar el desarrollo eficiente de la administración pública, así también tiene por objeto normar las compras, ventas, contrataciones, arrendamientos o cualquier otra modalidad de adquisición pública que realicen todas las instituciones que conforman el sector público. El artículo



trascendental de la presente ley es el número 4 Bis, el cual se refiere al Sistema de información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, y relacionado a ello establece que este sistema, denominado GUATECOMPRAS, es un sistema para la transparencia y la eficiencia de las adquisiciones públicas. Su consulta es pública, irrestricta y gratuita, y provee información en formatos electrónicos y de datos abiertos sobre los mecanismos y las disposiciones de los procedimientos en que se llevan a cabo las compras, ventas, contrataciones, arrendamientos o cualquier otra modalidad de adquisición pública.

En este Sistema debe publicarse la información relativa a todas las fases del proceso de adquisición pública, así como las codificaciones o catálogos que se establezcan para las adquisiciones públicas. El sistema GUATECOMPRAS debe proveer las herramientas necesarias para que la información sea publicada y suministrada en forma completa y oportuna, incorporando de manera continua y dinámica las herramientas y formularios electrónicos necesarios para cada fase de los procesos de adquisición pública, incluyendo la contratación, ejecución y liquidación.

3.3.15. *Conflicto de intereses*

Para poder comprender la definición de los conflictos de intereses es pertinente abordarlo a partir de la teoría de la democracia. Como es sabido, el sistema democrático requiere que los funcionarios públicos justifiquen públicamente sus acciones y sus decisiones, ofreciendo también públicamente las razones que sostienen tales decisiones. El proceso de ofrecer razones o justificar las decisiones se vincula con la idea de equidad en el ejercicio de la función pública.



Aunado a ello, los ciudadanos en un sistema democrático tienen la expectativa que los funcionarios públicos actúen de manera imparcial al momento de tomar decisiones. Los principios de equidad y la imparcialidad son dos elementos centrales de la decisión pública. Tales elementos cobran mayor relevancia cuando las decisiones de los funcionarios afectan derechos fundamentales de las personas. La equidad y la imparcialidad suponen una protección frente a la arbitrariedad y la discrecionalidad. Ambos principios son, además, un componente central del Estado de derecho (De Michelle, 2004, p. 8).

De esta forma se puede afirmar, de manera general, que existe un conflicto de intereses cuando un funcionario público obtiene un beneficio de manera ilegítima como resultado de una decisión que ha tomado en función de su cargo o competencias. En este sentido, es preciso ampliar el significado del concepto del conflicto de intereses. Según el Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos de las Naciones Unidas los titulares de cargos públicos no utilizarán su autoridad oficial para favorecer indebidamente intereses personales o económicos propios de sus familias. No intervendrán en ninguna operación, no ocuparán ningún cargo o función ni tendrán ningún interés económico, comercial o semejante que sea incompatible con su cargo, funciones u obligaciones o con el ejercicio de éstas.

Por su parte, Pablo García Mexía (2004) menciona que existe un conflicto de interés en aquella situación en que, por acción u omisión, incurre un cargo o funcionario público que, estando en cuanto tal vinculado por un deber de servicio al interés general, asume el riesgo de abusar de su poder, subordinando dicho interés general a su interés particular en forma de ánimo de lucro pecuniario o en especie (p. 9). En tanto, la



Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico define el conflicto de intereses como un conflicto entre las obligaciones públicas y los intereses privados de un servidor público, en el que el servidor público tiene intereses privados que podrían influir indebidamente en la actuación de sus funciones y sus responsabilidades oficiales.

Por su lado, el concepto de conflicto de intereses otorgado por el derecho comparado es el establecido por el Código Único Disciplinario de Colombia y al efecto instituye que el conflicto surge cuando el interés general propio de la función pública entra en conflicto con el interés particular y directo del servidor público. A su vez, la organización "Transparencia por Colombia" menciona que el conflicto de intereses surge cuando un servidor público tiene un interés privado que podría influir, o en efecto, influye, en el desarrollo imparcial y objetivo de sus funciones oficiales, porque le resulta particularmente conveniente a él, o a su familia, o a sus socios cercanos.

En Guatemala el marco legal no proporciona una definición explícita del término conflicto de interés, sin embargo, el conjunto de leyes y los reglamentos que operacionalizan los principios subyacentes del servicio público conforman la definición; por tal razón, en este apartado se hará una relación de las Normas de Conducta tendientes a prevenir los conflictos de intereses. En primer lugar, se encuentra la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, Decreto número 89-2002. Esta Ley tiene como objeto crear normas y procedimientos para transparentar el ejercicio de la administración pública; evitar el desvío de los recursos, bienes, fondos y valores públicos; establecer los mecanismos de control patrimonial, y prevenir el aprovechamiento del enriquecimiento ilícito. Los sujetos a quienes se les



aplica esta ley son los dignatarios, autoridades, funcionarios y empleados públicos. Enlista los principios de probidad, los tipos de responsabilidad de las personas al servicio del Estado, las prohibiciones de los funcionarios públicos y las prohibiciones de estos con relación a terceros. Por último, se regula todo lo relacionado con la declaración jurada patrimonial y el procedimiento de su presentación.

Seguidamente se encuentra la Ley de Servicio Civil, Decreto número 1748 la cual regula todo lo concerniente con la relación funcional, es decir la relación laboral entre el Estado y los particulares. Se regula en los artículos 64, 65 y 66 todo lo relativo con las obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos, dentro de las que destaca la prohibición de solicitar o recibir dádivas, regalos o recompensas de sus subalternos o de los particulares y solicitar, dar o recibir dádivas de sus superiores o de los particulares, con el objeto de ejecutar, abstenerse de ejecutar o ejecutar con mayor esmero o retardo cualquier acto inherente o relacionado con sus funciones.

A continuación, se encuentra la Ley contra la corrupción, Decreto Número 31-2012 la cual surge por la necesidad de regular las diferentes acciones de los funcionarios y empleados públicos manifestadas en diversas formas de corrupción. La ley establece varias figuras delictivas, las cuales se adicionan o reforman al Código Penal, a la Ley contra la delincuencia organizada y a la Ley de extinción de dominio. Así también, la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto Número 57-92 regula en su artículo 80, incisos i, j, k, l, m, n, las prohibiciones que tienen las personas, individuales o jurídicas, para concursar o celebrar contratos con el Estado, por tener relación con funcionarios o empleados públicos, así como sus cónyuges y parientes dentro de los grados de ley.



Por último, se pueden mencionar los Códigos de Ética emitidos por los distintos órganos administrativos, que tienen como finalidad otorgar los lineamientos para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas de conducta están orientadas a prevenir conflictos de intereses y su propósito es asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Dentro de estos se encuentran, entre otros, las Normas de Ética del Organismo Ejecutivo, Código de Ética de la Comisión Presidencial de Gobierno abierto y Electrónico, Código de Ética de la Contraloría General de Cuentas y su reglamento.

3.4. Casos de referencia de Gobierno abierto en América Latina

A manera de análisis y para tener un panorama del desempeño y la gestión comparada del gobierno abierto en algunos países de la región, se hará una breve referencia del funcionamiento y medidas aplicadas en los mismos. Ya ha quedado claro que no se deben copiar medidas de un país para promover el buen funcionamiento del gobierno abierto en otro, dado que las realidades sociales, económicas, de desarrollo, etc. Son diferentes; sin embargo, en este apartado se utilizarán estos casos únicamente para ilustrar y poner en evidencia cómo se ha ido desarrollando e implementando el gobierno abierto en otros países.

3.4.1. Gobierno Abierto en Costa Rica

Como una primera referencia cabe destacar que Costa Rica se caracteriza por ser una de las democracias más consolidadas de América Latina, ya que abolió el ejército en el año 1948. A partir de este evento trascendental se fundó la Segunda República, en donde el Estado asume una serie de compromisos establecidos en su



Constitución Política, los cuales tienen relación con la democracia, la transparencia, la participación ciudadana y la eficiencia.

A pesar de que Costa Rica no se adhirió de forma determinante a las tendencias de Gobierno abierto hasta el año 2012, es un país comprometido con la participación ciudadana y el acceso a la información desde hace varias décadas. Las primeras medidas en el tema de Gobierno abierto están vinculadas con la creación de la Comisión Intersectorial de Gobierno Digital y con una serie de decretos del año 2006 que dotaron de organización y funciones a este órgano, se creó su unidad ejecutora denominada Secretaría Técnica de Gobierno Digital, posteriormente en 2009, esta comisión se modifica y pasa a ser una Comisión Interinstitucional, cuya función era diseñar, planificar y elaborar políticas públicas en materia de gobierno digital. Además, la Secretaría Técnica de Gobierno Digital se traslada a un Instituto denominado Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), y una vez instalada en este Instituto se determinó que su función sería la de crear proyectos, plataformas tecnológicas e innovación e inclusión digital. Fue de esta forma que se consolidó un sistema de compras del Estado y una plataforma de tributación digital. Estas dos iniciativas incrementaron la transparencia y la eficiencia de la labor del Estado.

En el año 2012 Costa Rica se incorpora a la Alianza para el Gobierno Abierto y todo lo relacionado con esta incorporación fue delegada en la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, que elaboró el Primer Plan de Acción presentado en 2013. En este contexto, varias organizaciones se aliaron para conformar la Red Ciudadana de Gobierno abierto (Red C), integrada por organizaciones y activistas destacados en materia de derechos humanos, participación ciudadana, apertura de datos y



plataformas tecnológicas. Gracias a muchas de las personas y las organizaciones que conformaban esta red, se logró sostener la agenda de gobierno abierto a pesar del cambio de gobierno (Zúñiga, 2017, p. 104). Con el cambio de gobierno se logró convertir en una prioridad fundamental el gobierno abierto, a tal punto que se decide convertirlo en el Tercer Pilar del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. Se toma la decisión de volver a colocar la rectoría de gobierno abierto en la Presidencia de la República, designándose al equipo de la Presidencia como punto de contacto con la AGA. Posteriormente se determina la necesidad de crear un ente de coordinación en esta materia y garantizar la participación de la sociedad civil. Paralelamente al trabajo con la sociedad civil, se toma la decisión de crear una Red de Reformadores de gobierno abierto dentro del Poder Ejecutivo, y tomando en consideración que una transformación cultural de esta magnitud no se consolida en cuatro años, se apuesta esta red como garantía de sostenibilidad a largo plazo de las acciones que se lleven a cabo en los próximos años.

Posteriormente se fundó la Comisión Nacional por un Gobierno abierto (CNGA) que tiene como mandato dictar las políticas, los principios, los proyectos y las acciones que debe desarrollar el Poder Ejecutivo para garantizar un gobierno abierto. Todas las propuestas en materia de gobierno abierto se elevan a conocimiento del Presidente, quien aprueba lo que entrará en vigor, además cuenta con cinco subcomisiones que se encargan del trabajo operativo y la implementación de las políticas correspondientes. Una vez consolidado este espacio de coordinación se elabora el Segundo Plan de Acción, con miras a incluir a toda la mayor cantidad posible de población en la cocreación.



A partir de entonces se desarrollaron dos procesos paralelos, encabezados, respectivamente, por la sociedad civil y la Presidencia de la República, y a través del proceso llevado a cabo por la sociedad civil se logró asegurar un acercamiento efectivo en el territorio nacional. Por último, se identificaron similitudes y diferencias entre lo manifestado por la sociedad civil y por la Presidencia, que se tradujeron en el Plan de Acción ante la Alianza por un Gobierno abierto 2015-2017, que, una vez consensuado en el seno de la Comisión Nacional por un Gobierno abierto, fue sometido a consulta pública nacional. Costa Rica se convierte así en uno de los países referentes en cocreación en materia de gobierno abierto, e incluso cada uno de los compromisos del plan de acción prevé una contraparte de la sociedad civil. Sin lugar a dudas, uno de los puntos fuertes de este segundo plan es la validación ciudadana con la que cuenta, que garantiza el proceso de apropiación de la iniciativa por las personas y, a su vez, la sostenibilidad de ese proceso (Zúñiga, 2017, p. 107). El éxito de este proceso se caracterizó por la diversidad de criterios y por la participación constante de la sociedad civil, que aporta innovación y creatividad e incluso, cabe reconocer, que facilitan la realización de muchos proyectos.

El objetivo de Costa Rica es crear políticas de Estado Abierto, y esto puede observarse en el compromiso firmado por los presidentes de los tres poderes del Estado donde dan su consentimiento para colaborar en la construcción de esas políticas. Las medidas prioritarias para los tres entes comprenden la apertura de datos, acciones afirmativas en materia de acceso a la información, el impulso de plataformas tecnológicas que faciliten la interacción de las personas con las instituciones y la creación de mecanismos de participación ciudadana. En esta línea de ideas, cabe



resaltar que, hoy, la Asamblea Legislativa estableció una política de Parlamento Abierto y aprobó un protocolo de datos abiertos, mientras que el Poder Judicial está elaborando su directriz de apertura de datos e implementando la política de participación ciudadana. En varias municipalidades se están implementando políticas y plataformas para facilitar la provisión de servicios y la interacción con las personas y, por otra parte, el Poder Ejecutivo trabaja en las prioridades de la Estrategia Nacional para un Gobierno Abierto (Zúñiga, 2017, p. 109). Por último, es preciso destacar que, a raíz de la colaboración entre los poderes del Estado y del trabajo de cocreación del Poder Ejecutivo y la sociedad civil, Costa Rica se destaca en América Latina ante la OCDE, y a partir de octubre de 2015 asume, junto con México, la copresidencia de la Red sobre Gobierno abierto e innovador en América Latina y el Caribe de la OCDE.

3.4.2. Gobierno Abierto en México

El concepto de gobierno abierto adquiere relevancia en México a raíz de la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto en el año 2011, convirtiéndose en uno de los ocho países fundadores de esta Alianza. Es necesario mencionar que el máximo órgano de toma de decisiones en materia de gobierno abierto y el encargado de elaborar y ejecutar los planes de acción es el Secretariado Técnico Tripartista (STT), el cual funciona como un espacio de cocreación y colaboración entre el gobierno y la sociedad civil.

El primer Plan de Acción surgió a partir de un plan de acción original y un plan de acción ampliado. En el primero se incluyeron iniciativas de organizaciones del Gobierno Federal, a las que se adicionaron 36 propuestas de organizaciones de la sociedad civil para integrar el plan de acción ampliado. Esta suma de propuestas demostró que el



plan debía constituirse como un proceso incluyente y colaborativo entre gobierno y sociedad, por lo que fue reconocido como una buena práctica a nivel internacional (Soto, 2017). Mientras tanto, el segundo Plan se elaboró a partir de nueve mesas temáticas en donde participaron actores de la sociedad civil y del Gobierno Federal. Se establecieron nuevas herramientas, que no solo hicieron más transparente su implementación, sino también contribuyeron a que cada uno de los compromisos se cumpliera de manera exitosa. Se desarrolló un tablero público de seguimiento en línea, acompañado de una metodología de trabajo con actividades y responsables específicos para cada compromiso. Gracias al trabajo realizado por el STT y de todos los actores involucrados en este plan, México se convirtió en el primer país en cumplir al 100% las metas establecidas.

En septiembre de 2014, en el marco del sexagésimo noveno periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, México asumió la presidencia de la Alianza para el Gobierno abierto durante una ceremonia protocolaria. Con esto, México asumió el liderazgo de esta iniciativa por un periodo de un año, junto con un copresidente de la sociedad civil. En este contexto, el país promovió una visión de cinco objetivos. El primero consistió en profundizar los principios de Gobierno abierto a nivel subnacional, y para lograr esto se promovió un proyecto piloto de Gobierno abierto a nivel subnacional en dos vertientes. La primera se compone de ciudades donde ya se implementaban las prácticas de Gobierno abierto, llamándose a estas ciudades líderes. La segunda es para las ciudades donde se busca aplicar nuevas prácticas en el marco de la AGA, y se llaman ciudades pioneras. El segundo objetivo consistió en promover los principios de Gobierno abierto en otros sectores, y



para ello se trabajó en la creación de dos redes de reformadores de Gobierno abierto entre líderes de distintos ámbitos y países, con la finalidad de intercambiar mejores prácticas. Para lograrlo se trabajó con la OCDE y la OEA, consolidándose la Red sobre Gobierno abierto e Innovador en América Latina y el Caribe con la OCDE, y con la OEA se desarrolló una red que busca capacitar a la sociedad civil organizada.

Mientras tanto, como tercer objetivo se propuso mejorar los mecanismos de medición e impacto del Gobierno abierto, y para lograr su cometido se decidió crear un mecanismo de vigilancia público y transparente, el cual consiste en un tablero donde se describe cada uno de los compromisos y sus actividades, permitiendo dar seguimiento a través de un código de colores, que tiene un mecanismo de verificación y permite conocer el estatus de cada actividad conforme transcurre la implementación del plan de acción nacional. Aunado a ello, para cada compromiso se designa un funcionario y una organización de la sociedad civil responsables de revisar su cumplimiento. Esta herramienta ha sido una buena práctica internacional que ha sido adoptada en países como Colombia, Paraguay y Guatemala. El cuarto objetivo consistió en fortalecer la Alianza para el Gobierno abierto como plataforma internacional; y para ponerlo en funcionamiento México promovió la adopción de la Declaración Conjunta de Gobierno Abierto para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuyo objetivo trascendental es el de fomentar que los principios de Gobierno abierto sean habilitadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, lo cual lo podemos observar ya como una realidad. Por último, el quinto objetivo se basó en implementar políticas de Gobierno abierto para generar beneficios sociales; y a raíz de ello, el STT decidió convertir los compromisos en herramientas de política pública que trasciendan



la vigencia de dos años de los planes de acción, y que estén alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

3.4.3. Gobierno Abierto en Chile

El desarrollo del gobierno abierto en Chile se ha realizado de acuerdo a la Alianza para el Gobierno Abierto, a la que el país se adhirió en el año 2011. El primer referente sobre gobierno abierto es la promulgación de la Ley sobre el Acceso a la Información Pública, emitida en el año 2008 en el gobierno de la presidenta de la República Michelle Bachelet. Dicha ley fue considerada como uno de los ejes fundamentales de la agenda de probidad y transparencia, así como de la modernización del Estado, ya que su finalidad es abrir la información de los organismos públicos a todas las personas, promoviendo un sistema estatal más cercano, generando nuevos espacios para la participación y mejorar las exigencias de rendición de cuentas de la gestión pública (Gascó, Rodríguez y Marmol, 2014, p. 65).

También fue aprobada la Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, cuyo propósito es fortalecer las organizaciones de la sociedad civil, promover una cultura de corresponsabilidad y orientar las acciones de contribución ciudadana hacia el mejoramiento de la eficiencia y efectividad de las políticas. Esta ley tiene también como objetivo fomentar el control ciudadano de las acciones desarrolladas por todos los organismos de la administración pública.

El primer plan de gobierno abierto fue realizado por un grupo de trabajo compuesto por la Secretaría General de la Presidencia, la Contraloría General de la República, la Biblioteca del Congreso y diversas ONG. Un elemento particular de este plan es que se sometió a consulta pública. Entre los compromisos se incluían la mejora



de los servicios públicos, la inauguración de un portal de gobierno abierto y de un portal de transparencia. En julio del año 2012 fue inaugurado un programa denominado Chile Atiende, el cual consiste en una red multi-servicios del Estado que permite realizar más de 190 trámites en un solo lugar físico o virtual, lo cual constituye la principal iniciativa de descentralización, y mayormente, la interoperabilidad de servicios públicos dependientes del Ejecutivo. Así también, fue creado el portal de gobierno abierto, que tiene como finalidad facilitar el acceso a la ciudadanía a los espacios de participación, transparencia y servicio que el Estado tiene disponibles, y los reúne en un mismo lugar. Gascó, Rodríguez y Mármol (2014) destacan que dicho portal está compuesto de tres secciones: 1) Infórmate, que facilita el acceso a información u orientación sobre trámites, estadísticas, datos abiertos o planes, 2) Te escuchamos, que permite realizar demandas específicas de información, y, 3) Involúcrate y participa, que fomenta la implicación de la ciudadanía en los asuntos gubernamentales. En relación a la primera sección -Infórmate- da acceso al portal de datos abiertos, el cual está orientado a la transparencia y la participación, y no se limita a publicar los datos sino que suministra recursos a la ciudadanía para facilitar la comprensión de dichos datos, como visualizaciones (p. 67).

Otra iniciativa llevada a cabo para promover la transparencia, y con el objetivo de fortalecer el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública, se creó el Portal de Transparencia donde se publica de forma integrada la información de las obligaciones de los organismos públicos y municipios en un portal centralizado. En el ámbito de participación ciudadana se reforzó el Instructivo sobre Participación Ciudadana en la Gestión Pública, el cual presenta cuatro mecanismos de participación



ciudadana: cuentas públicas participativas, consejos de la sociedad civil, consultas ciudadanas y acceso a la información relevante. Así mismo fue creada la Plataforma de Participación Ciudadana.



CAPÍTULO IV

4. Gobierno abierto en Guatemala

4.1. Antecedentes

El Estado de Guatemala ha sufrido una serie de crisis políticas, económicas, sociales y culturales a lo largo de su historia, y el evento histórico más relevante fue el conflicto armado interno, que ha sido una de las guerras civiles más largas de América Latina, iniciando en 1960 y finalizando en 1996, con la firma de la Paz. Según el Informe Final de la Comisión del Esclarecimiento Histórico (1999) sus orígenes tienen cinco fuentes: económica, política, ideológica, religiosa y étnica.

El estigma colonial de las relaciones económicas, culturales y sociales provocó que estas fueran jerárquicas. El Estado, después de la emancipación política de 1821, fue totalmente racista y excluyente. Esta exclusión fue marcada por los procesos de marginación y rezago en la prestación de servicios básicos, el desarrollo de capital humano y el acceso a los beneficios sociales. La violencia apuntó desde las estructuras estatales a los pobres, a los excluidos, y a los indígenas. Esos condicionamientos limitaron permanentemente la formación de un Estado democrático, y su tarea no fue más allá de perpetuar o reproducir las estructuras de poder con características como la explotación de los indígenas y la exclusión de los mestizos empobrecidos (Guerrero, 2019).

De acuerdo con la publicación realizada por el Instituto Internacional de Aprendizaje para la Reconciliación Social, IIARS (2015) la construcción del enemigo



interno fue una justificación para llevar a cabo las acciones represivas que se desarrollaron después de la invasión liberacionista de 1954 en Guatemala. La idea de no tolerar ninguna oposición llevó a construir un enemigo imaginario que terminó en la sospecha de todas las personas como posibles amenazas o enemigos. De esta manera, para el Estado guatemalteco el enemigo fue toda la sociedad y se persiguió no sólo a los que estaban involucrados en los hechos armados sino a todo tipo de opositores o descontentos, incluso a aquellos que no favorecían las acciones armadas.

En esa manera de ver a la sociedad se cometieron muchas violaciones a los derechos humanos y se exterminaron a muchos inocentes. El movimiento social fue el actor principal, ya que muchas organizaciones sociales participaban en demandar mejores condiciones de vida, respeto de los derechos humanos laborales, libertad de acción y rechazo a la opresión. Este fue un actor muy perseguido y diezmado a través de asesinatos y desapariciones forzadas. La participación política de la población indígena se manifestó en los muchos sectores indígenas que mantenían una resistencia a las condiciones que se les había impuesto desde la colonia y habían sido agudizadas en la época liberal. Los indígenas resistían de muchas maneras, especialmente fortaleciendo demandas comunitarias y planteando la necesidad de que respetaran sus derechos. Fueron las guerrillas las que asumieron la lucha armada como principal vía para tomar el poder. Estas se formaron de la convergencia de diversos sectores, como: militares, políticos de izquierda, juventud rebelde y población indígena. Las guerrillas las formaban varias agrupaciones con diferentes formas de organizarse y de pensar sobre cómo alcanzar el poder, ya que planteaban una revolución que cambiaría radicalmente la situación socioeconómica y política del país.



En tanto, la represión desde el Estado fue la respuesta más generalizada de las fuerzas gubernamentales, las cuales aplicaron todo tipo de acciones para callar a los opositores. Con la acción represiva se rompieron las bases legales del Estado de derecho y las fuerzas gubernamentales actuaron siempre fuera de la ley, pues en Guatemala no funcionó la persecución legal de los opositores. La represión se manifestó desde formas de vigilancia a la población y control hasta políticas de exterminio de los opositores.

Finalmente, el 29 de diciembre del año 1996 se firmó el último de los doce acuerdos de paz, el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, que puso fin al conflicto armado de 36 años. Los Acuerdos de Paz consisten en doce acuerdos suscritos por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca -URNG-, suscritos entre 1991 y 1996, para alcanzar soluciones pacíficas a los principales problemas que generó el conflicto armado. En este sentido, el director del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de San Carlos y coordinador de la Comisión de Interculturalidad de la Red Iberoamericana de Universidades comprometidas con la educación en Derechos Humanos y Ciudadanía Inclusiva, Sergio Morales (2021), manifiesta que todos los gobiernos, especialmente los últimos, han tenido que enfrentar serias crisis, una de ellas es que han reconocido de una u otra manera que hay una falta de confianza cada vez mayor en los sectores políticos. Hoy la población tiene conciencia mayor de sus problemas, y que esos problemas van a necesitar ser replanteados, que lejos de pensar que los acuerdos de paz ya perdieron vigencia, la mantiene, puesto que los problemas que dieron origen a ellos existen,



Asimismo, es fundamental señalar que en los años ochenta, época en que Guatemala todavía enfrentaba una coyuntura histórica y política muy particular, ya que la guerra interna era aún una realidad, específicamente en el año 1985 la Asamblea Nacional Constituyente promulgó la Constitución Política de la República de Guatemala, vigente a la fecha, en donde se reconoció la primacía de la persona humana y al Estado, como responsable de la promoción del bien común. Esta Constitución incorpora tres instituciones que consolidan las aspiraciones democráticas de la sociedad guatemalteca: la Corte de Constitucionalidad, el Tribunal Supremo Electoral y la Contraloría General de Cuentas; y a partir de las reformas realizadas en el año 1993 se crearon dos figuras distintas: el Ministerio Público y la Procuraduría General de la Nación.

Así también, es necesario destacar que, de acuerdo al Informe entregado por el Mecanismo de Revisión Independiente del año 2013, el Gobierno de Guatemala es uno de los más frágiles, ya que tiene pocos recursos, poco control y poca continuidad de políticas públicas, agregando que las instituciones son muy permeables y vulnerables a ser infiltradas e influenciadas por cuerpos ilegales e intereses particulares ajenos al interés de la ciudadanía. La falta de habilidad y de responsabilidad de las instituciones guatemaltecas merma sus capacidades para responder a las necesidades y demandas de los ciudadanos. La lucha por la transparencia y apertura ha sido constante desde 1995. Guatemala inició los esfuerzos para combatir la corrupción y tener una administración pública más abierta y participativa como condición necesaria para implementar, en paralelo, los Acuerdos de Paz.



Es de esta forma, con todos los sucesos ocurridos, que la República de Guatemala arriba al siglo actual, el Siglo XXI, con una serie de crisis de carácter social, político, económico junto con la corrupción, que debilitó sus órganos administrativos y afectó el tejido social y político. Durante los gobiernos democráticos, iniciados en 1986, el Estado empezó a sucumbir ante la corrupción y la falta de transparencia, las decisiones discrecionales, los excesos y abusos de poder, así como la falta de voluntad política para iniciar un cambio en la administración pública. A raíz de estas situaciones se han ido modificando, reformando y creando diversos cuerpos normativos para asegurar una administración pública eficaz, así como también cumplir con los compromisos adquiridos por el Estado de Guatemala ante la comunidad internacional en materia de derechos humanos, transparencia, administración pública eficiente, evitar la corrupción, tomar en cuenta la opinión de la ciudadanía, entre otros.

Desde esta perspectiva y tomando en cuenta el tema de gobierno abierto, el primer antecedente que se puede enfatizar es el relativo a la creación y promulgación de la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto número 57-2008. Dicha ley fue emitida en el año dos mil ocho, teniendo como principal fundamento el derecho de las personas a acceder a la información en poder de la administración pública y a todos los actos, entes e instituciones que manejan recursos del Estado bajo cualquier concepto; así como desarrollar todos los aspectos necesarios para darle seguridad y certeza a todas las personas, consiguiendo hacer efectivo su derecho al acceso a la información pública y a su participación dentro de la auditoría social y fiscalización ciudadana hacia todos los funcionarios, empleados públicos, organismos, instituciones y en general a



todo aquel que maneje, use, administre o disponga de recursos del Estado de Guatemala.

De esta Ley ya se hizo referencia en el apartado respectivo, sin embargo es necesario recalcar que su objeto es garantizar a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados; garantizar la transparencia de la administración pública y que toda persona tenga acceso a los actos de la administración pública; y de favorecer por el Estado la rendición de cuentas a los gobernados, de manera que puedan auditar el desempeño de la administración pública. Se basa en los principios de máxima publicidad, transparencia en el manejo y ejecución de los recursos públicos y actos de la administración pública, gratuidad en el acceso a la información pública, sencillez y celeridad de procedimiento.

Su naturaleza es de orden público, de interés nacional y utilidad social; establece las normas y los procedimientos para garantizar a toda persona, natural o jurídica, el acceso a la información o actos de la administración pública que se encuentre en los archivos, fichas, registros, base, banco o cualquier otra forma de almacenamiento de datos que se encuentren en los organismos del Estado, municipalidades, instituciones autónomas y descentralizadas y las entidades privadas que perciban, inviertan o administren fondos públicos, incluyendo fideicomisos constituidos con fondos públicos, obras o servicios públicos sujetos a concesión o administración.

Es de esta forma que el derecho de acceso a la información pública se configura como uno de los pilares fundamentales en un Estado democrático de derecho, dado que se presenta como uno de los mecanismos clave para una auténtica contraloría y



participación social en una gestión pública. De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2002) en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación, entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información.

Por lo tanto, el derecho de acceso a la información se constituye como herramienta legal para alcanzar la transparencia de los actos del Estado, así también como medio de fiscalización y participación efectiva de todos los sectores de la sociedad sin discriminación. Propiciar y promover el acceso a la información de los sectores más empobrecidos de las sociedades habilitaría su participación activa e informada sobre el diseño de políticas y medidas públicas que afectan directamente sus vidas (Instituto Nacional de Administración Pública, Guatemala, 2017).

4.2. Alianza para el Gobierno abierto en Guatemala

Guatemala se adhirió a la Alianza para el Gobierno Abierto -AGA-, Open Government Partnership -OGP- en inglés, en julio del año 2011, posteriormente en el año 2012 ratificó su adhesión, lo que implicó enviar cartas de interés para participar y, a partir de entonces Guatemala fue sujeta a una revisión para ser elegible por parte de la AGA, motivo por el cual ha sido necesario crear Planes de Acción Nacional de Gobierno Abierto bianuales en conjunto con la sociedad civil y actores interesados. A partir de entonces Guatemala ha presentado, a la fecha, un total de cinco Planes de Acción Nacional. Guatemala es uno de los 77 países que se ha sumado a la AGA, siendo parte de la segunda cohorte (el segundo grupo de países signatarios de la Alianza) en convertirse en miembro activo de la Alianza desde su fundación; sin



embargo, se debe resaltar que su participación formal inició en julio de 2011 cuando el Vicepresidente de la República Rafael Espada se manifestó a través de una carta y declaró la intención de que Guatemala formara parte de la Alianza para el Gobierno abierto.

Así como quedó anotado en el capítulo anterior, para poder participar y ser miembro de la AGA, los gobiernos deben demostrar un compromiso claro con la idea de Gobierno Abierto reflejado en un conjunto de indicadores fundamentales, siendo: 1) transparencia fiscal, 2) divulgación pública de los ingresos y activos de personas que ocupan cargos políticos y altos funcionarios públicos, 3) acceso a la información pública, y 4) participación ciudadana en el control de las cuentas públicas. A cada una de estas dimensiones se les asigna un valor máximo de 4 puntos en cada indicador, y en el caso de Guatemala contaba con los requisitos necesarios de elegibilidad y una puntuación total de 13 puntos sobre un máximo posible de 16 en la evaluación de criterios de la AGA. En el momento de su incorporación a la AGA, el país tenía 4 puntos sobre 4 en los indicadores mínimos de la encuesta de transparencia fiscal realizada por la International Budget Partnership. En relación a la divulgación pública de los ingresos y recursos de las personas en cargos políticos y altos funcionarios públicos, se obtuvo un puntaje de 2 sobre 4. Con respecto al acceso a la información, Guatemala obtuvo un puntaje de 4 puntos sobre 4. Finalmente, en lo que respecta a la participación ciudadana, el país logró un puntaje de 3, ya que obtuvo un puntaje de 7,35 de un máximo de 10 en el subindicador referido a las Libertades Civiles del Índice de Democracia de la *Economist Intelligence Unit*.



4.2.1. Primer Plan de Acción Nacional de Gobierno abierto 2012-2014

Guatemala presentó su Primer Plan de Acción en la Primera Conferencia Internacional de la AGA, celebrada el 17 y 18 de abril de 2012 en Brasilia, siendo la fecha de inicio efectivo el 9 de abril de 2012, cuando el gobierno de Guatemala publicó su Plan, el cual estaba centrado en la agilización de la administración pública y el combate contra la corrupción. En el país, la transparencia ha sido un pilar fundamental en las políticas públicas para combatir la corrupción y es, al mismo tiempo, una condición necesaria para implementar los Acuerdos de Paz firmados en 1996. Desde que se firmaron dichos acuerdos, el Estado ha suscrito varios convenios, entre los que se encuentran la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996) y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (2003).

El total de compromisos presentados en el Plan de Acción fueron tres, los que consistieron en: 1) implementación del Sistema de Evaluación de Gestión por Resultados, el cual tenía por finalidad contribuir a que la utilización de los recursos financieros fueran optimizados y bien administrados, obligando a los ejecutores a rendir cuentas periódicamente ante la opinión pública y con el ahorro alcanzado a través de la implementación de esta política, orientar los recursos para implementar acciones en temas de transparencia, control y combate a la corrupción. 2) fortalecimiento del Control del Crédito Público, consistente en desarrollar un sistema de ejecución con fondos de préstamos y donaciones que obligue al ejecutor a cumplir con los plazos, destino, cumplimiento con los organismos y componentes contraídos, de tal forma que la mala ejecución sea sancionada y provoque consecuencias administrativas para los responsables. 3) control y transparencia, de acuerdo con el cual se pretendía continuar



con los esfuerzos de control y transparencia mediante la implementación de las iniciativas Construction Sector Transparency Initiative –COST-, Stolen Asset Recovery Initiative –STAR-, Extractive Industries Transparency Initiative –EITI- (por sus siglas en inglés respectivamente) y otras iniciativas internacionales que coadyuvaran al fortalecimiento del Estado en materia de acceso a la información.

Para evaluar el desarrollo e implementación de este Plan de Acción, el Mecanismo de Revisión Independiente se asoció a la organización Congreso Transparente a fin de establecer el progreso alcanzado por el Plan de Acción 2012-2014. En la implementación del Plan de Acción se contó con dos instituciones responsables; durante el primer año la encargada fue la Secretaría de Control y Transparencia (SECYT), institución que dejó de existir porque la Corte de Constitucionalidad la declaró inconstitucional; mientras que la segunda institución fue la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET), que tenía como principal objetivo apoyar las acciones de los ministerios e instituciones del poder ejecutivo para coordinar la aplicación de las medidas a favor del Gobierno abierto. Entre los esfuerzos mencionados por la COPRET en el informe de auto-evaluación en el tema de transparencia se destacó la publicación en su portal web de renglones especiales de los gastos superfluos (alimentos, telefonía, combustible, viáticos y pasajes aéreos) de las diferentes instituciones del poder ejecutivo.

Asimismo, en cuanto al Desarrollo del Plan de Acción, el Mecanismo de Revisión Independiente concluyó que el gobierno no realizó una consulta a la sociedad civil durante la elaboración del Plan de Acción, produciendo de esta forma un plan cuyo impacto potencial en materia de Gobierno abierto era limitado. La COPRET no cumplió



con el requisito de consultar ampliamente a la comunidad nacional u otras entidades del Estado que estaría encargadas de hacer cumplir el plan, para aumentar la participación del público en la elaboración del Plan de Acción. El desarrollo del plan fue unidireccional ya que no le permitió a la ciudadanía comentar, criticar o, de alguna forma, interactuar en el proceso, dando lugar a un plan cuya formulación carecía de la perspectiva inclusiva de la sociedad civil, quedando también limitado a pocas acciones que no tendrían un impacto significativo en favor del Gobierno abierto.

En tanto, en lo referente a la consulta durante la implementación, se determinó que el gobierno organizó una consulta que produjo avances en la creación de sitios web oficiales para divulgar información según lo requiere la Ley de Acceso a la Información Pública. Sin embargo, la consulta no incluyó suficientemente a grupos de la sociedad civil que podrían haber contribuido al proceso. Hubo avances en algunos ministerios, como los de Salud, Educación, Desarrollo Social y Cultura, especialmente para que sus portales web se organizaran de una misma forma, lo cual facilita al público su búsqueda y organización porque encuentran en el mismo lugar de cada sitio web la misma información no importando si es de una entidad gubernamental distinta.

En lo que respecta a la implementación de los compromisos, en el informe se determinó que los compromisos presentados eran previos al Plan de Acción y que no contaban con metas específicas que tuvieran como propósito acelerar o crear nuevas iniciativas que contribuyeran al mejoramiento de los grandes desafíos de gobierno abierto, aunado a ello el Plan presentaba compromisos sin cronograma o referencia que especificaran metas anuales, haciéndolo muy difícil de medir. Así también, el Plan identificaba a la corrupción e impunidad como retos significativos, pero no especificaba



actividades nuevas que tuvieran el potencial de transformar las finanzas públicas (transparencia en la política presupuestaria) o el manejo de fondos, por ejemplo. Se concluyó que los compromisos prometían continuar con iniciativas en materia de transparencia, pero no identificaban pasos significativos o ambiciosos para iniciar acciones que cambiaran la práctica del gobierno en temas de transparencia y apertura de la administración pública.

Ahora bien, las recomendaciones realizadas fueron las siguientes: primeramente se estableció que era necesario que se trabajara desde cero un nuevo plan que reflejara un compromiso real para desarrollar los principios de la AGA; así también, ampliar la participación informada en las instancias existentes, tal como el Sistema de Consejos de Desarrollo; crear mapeos comunitarios participativos y hackathons, ya que en Guatemala todavía no se ha registrado información de importancia como caminos, límites geográficos y topografía, cuya finalidad es ayudar a las autoridades locales a localizar, solucionar y monitorear problemas de infraestructura en áreas de poco acceso; aumentar la coordinación interinstitucional de los esfuerzos en materia de Gobierno abierto; aumentar la inclusión de los pueblos indígenas de Guatemala, ya que representan la mayoría de la gente joven del país, es la población más afectada por la falta de transparencia y por la corrupción, es la población menos conectada a Internet y el segmento con menor acceso a la educación. Igualmente, documentar buenas experiencias y aprender de las mismas para el diseño del Plan, ya que se pueden extraer beneficios de iniciativas exitosas desarrolladas por comunidades mayoritariamente indígenas; incluir el tema de Gobierno abierto en la educación



primaria en los programas de formación cívica e incentivar el diálogo y la cercanía de los niños y jóvenes con su administración.

Otra recomendación se basó en incentivar al gobierno a usar herramientas y estándares abiertos y libres para la información, donde los datos sean accesibles, reutilizables, gratuitos, interoperables y sin restricciones de derechos de autor; igualmente, crear una cátedra sobre gobierno abierto tanto en el Instituto Nacional de Administración Pública como en la Universidad de San Carlos de Guatemala, o en una universidad privada que reúna las condiciones; así también, invertir en el desarrollo de capacidades del equipo central encargado de diseñar, implementar y dar seguimiento a los compromisos de la AGA; abarcar el acceso y la apertura de la administración pública, la cual no se limita a la apertura de datos, sino también abarca el acceso y apertura a responder y escuchar a los ciudadanos, a los medios, a la academia y a todos aquellos sectores interesados en colaborar y aportar soluciones.

La siguiente recomendación consistió en abrir los archivos con información para la preservación de la memoria histórica, ya que en los archivos estatales secretos existe información importante para la clarificación del conflicto armado interno donde muchas personas fueron secuestradas y desaparecidas por fuerzas de seguridad del Estado; y un paso para demostrar el compromiso del gobierno con la transparencia consiste en digitalizar y abrir los archivos desclasificados y adoptar medidas de transparencia proactiva; de igual manera, pedir la desclasificación y digitalización de los documentos respaldados por la Comisión del Esclarecimiento Histórico (CEH) de Guatemala; así también, hacer disponible fondos para asegurar la preservación de archivos históricos contenidos en la Biblioteca Nacional de Guatemala, la Hemeroteca



Nacional de Guatemala y el Archivo General de Centroamérica, ya que difícilmente se podrá lograr un Gobierno abierto y participativo si los registros históricos no están disponibles al público. Finalmente, la última recomendación consistió en que se debe promover activamente la inclusión digital, ya que el escaso, limitado, oneroso e irregular acceso a Internet representa una barrera de consideración para el máximo aprovechamiento del beneficio económico y cualitativo de los servicios que ofrece un buen Plan de Gobierno abierto; en ese mismo orden de ideas, se sugirió iniciar acciones para la reducción de la brecha digital, la inclusión y alfabetización digital, el desarrollo educativo de contenidos digitales, y promover la investigación y el desarrollo profesional, entre otros.

4.2.2. Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno abierto (2014-2016)

El proceso de desarrollo del Segundo Plan de Acción se efectuó priorizando las necesidades que el Gobierno y la sociedad civil necesitaban mejorar en pro de la transparencia y la lucha contra la corrupción. Durante su periodo de implementación dicho plan se fue actualizando, aumentando el número de compromisos. Para su elaboración se convocó a una mesa de trabajo a las Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan en la iniciativa de gobierno abierto.

A diferencia del primer plan, en este participaron instituciones del Organismo Ejecutivo y Organizaciones de Sociedad Civil mediante cuatro mesas de trabajo, habiéndose incluido 48 compromisos, divididos en dos áreas: 22 compromisos propuestos por el Gobierno y 26 compromisos propuestos por la sociedad civil, basados en 5 ejes de trabajo: 1) aumentar los recursos públicos, 2) aumentar la integridad pública y rendición de cuentas, 3) mejora de los servicios públicos, 4)



transparencia y participación ciudadana, 5) gobernanza de recursos naturales. Así también, dentro de este contexto, fue creado el portal de Gobierno abierto, en el que se divulgaba el nivel de cumplimiento de cada uno de los 48 compromisos y la Mesa Técnica de Gobierno abierto. La creación y coordinación de la implementación de dicho Plan estaba a cargo de la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico, sin embargo, como no le fue asignado presupuesto para el ejercicio 2016 no pudo seguir operando.

Los 22 compromisos propuestos por el Gobierno fueron los siguientes: 1) efectividad en la información que se encuentra en el portal web de las instituciones del Organismo Ejecutivo, 2) implementación del Presupuesto Abierto en todos los portales web, 3) implementación de una página web específica para Datos Abiertos en las instituciones del Organismo Ejecutivo, 4) servicios al ciudadano en línea, 5) divulgación de Resultados a través de los medios de comunicación y portales institucionales, 6) implementación de la Escuela de Transparencia, 7) sensibilizar a la población en materia de transparencia y combate a la corrupción, 8) fortalecimiento de mecanismos para estimular la participación en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción, 9) divulgación de las acciones del Plan de Acción de Gobierno abierto, 10) implementación de interoperabilidad, 11) alertas dentro del Organismo Ejecutivo sobre posibles actos de corrupción, 12) erradicación progresiva del secretismo en las adjudicaciones de bienes, servicios y obras públicas, 13) transparentar los avances de los fondos de préstamos y donaciones por Organismo, contraparte y componente, 14) transparentar la contratación de proyectos de obra público, 15) rendición de cuentas en el sector extractivo, 16) contar con un catálogo nacional de servicios electrónicos, 17)



agilizar procesos de valor en cada Ministerios mediante la incorporación de tecnología, 18) identificar focos de corrupción en los procesos administrativos y operativos de los ministerios, 19) promover el talento tecnológico para beneficio de los ciudadanos y gobierno, 20) crear un portal único en donde se concentre por Ministerio cada servicio electrónico que presta, 21) impulsar la transparencia y rendición de cuentas en la administración de Recursos Naturales, 22) transparentar el manejo y ejecución de los recursos utilizados para los desastres naturales.

Mientras que los 26 compromisos propuestos por la sociedad civil consistieron en: 1) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información, 2) promover la participación y la vigilancia ciudadana, 3) aumentar la integridad pública, 4) estandarización de la publicación de datos públicos, 5) fortalecer la institución encargada de la coordinación del Plan Nacional de Gobierno abierto, 6) legislación complementaria para garantizar el Derecho de Acceso a la Información Pública, 7) rendición de cuentas, 8) ampliación de la participación informada en las instancias existentes, 9) promoción activa de la inclusión digital a nivel nacional, 10) institucionalizar el primer nivel de atención en salud, 11) cumplimiento pleno del nuevo Código y Manual de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional, 12) publicación de todos los documentos relacionados al presupuesto, 13) abrir e institucionalizar espacios de participación ciudadana en el proceso de formulación presupuestaria, 14) reforzar el Sistema de Contabilidad Integrado -SICOIN-, 15) reformar el Portal de Gobiernos Locales, "Portal GL", 16) Integración y vinculación de los sistemas y subsistemas relacionados con la administración financiera, 17) cumplir plenamente el Estándar del Foro Global de Transparencia Tributaria de la OCDE, 18)



publicar las Metas de Recaudación Tributaria y el plan anual de recaudación, control y fiscalización, 19) transparentar las exenciones y exoneraciones de impuestos, 20) Estandarizar las bases para eventos de adquisiciones del Estado, 21) regular y transparentar las compras directas y los casos de excepción para las adquisiciones del Estado, 22) fortalecimiento en la generación de precios de referencia para las adquisiciones en la modalidad de contrato abierto, 23) planificación de adquisiciones públicas, 24) fortalecimiento de las Unidades de Auditoría Interna, 25) actualización de los portales web de fideicomisos, organizaciones no gubernamentales y transferencias presupuestarias, 26) gobierno electrónico y mejoras en la calidad de los servicios públicos.

Ahora bien, de acuerdo con el Informe de avance realizado por el Mecanismo de Revisión Independiente (2014-2016) los avances y esfuerzos técnicos en la implementación de los compromisos se invisibilizaron ante la crisis política que vivió el país con los actos de corrupción revelados en el año 2015. Este segundo Plan se desarrolló con la participación de la sociedad civil, siendo un gran avance con relación al primer Plan de Acción, sin embargo, no existió un proceso de diálogo y consenso para la elaboración de los compromisos, ya que estos se dividieron en dos secciones, lo cual generó dispersión y duplicidad en los esfuerzos para implementar los compromisos.

Las cinco recomendaciones SMART realizadas con respecto a este Plan de Acción fueron las siguientes: 1) fortalecer el proceso de consulta y cocreación. Utilizar la plataforma AGA y del plan de acción para facilitar el diálogo, el consenso y la colaboración. 2) focalizar compromisos en áreas prioritarias para la agenda nacional. 3)



adoptar medidas para incentivar la cultura de denuncia por parte de los ciudadanos, usuarios de servicios públicos, contratistas del Estado y los mismos funcionarios públicos, promoviendo mecanismos de protección a denunciantes, capacidades para identificar y documentar actos de corrupción, habilitar medios de recepción de denuncias y divulgar las acciones oficiales que responden a las denuncias. 4) priorizar y mejorar la calidad de los compromisos. Construir un plan de acción armonizado con la visión del nuevo Gobierno. Con menos compromisos, pero más ambiciosos, que pueden ser parte de estrategias de gobierno más amplias pero segmentadas para producir resultados concretos en el plazo de implementación bianual del plan de acción. 5) visibilizar y abrir a la ciudadanía el proceso de implementación del plan de acción como una herramienta de fiscalización ciudadana.

Así también se destacó que era la primera vez que la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET) tenía a su cargo la implementación del plan de acción, pero que al mismo tiempo carecía de poder legal para garantizar el cumplimiento de los compromisos en otras instituciones del gobierno, ya que se trataba de una entidad adscrita, careciendo de facultades sancionatorias y que su mandato se encontraba limitado por la temporalidad del acuerdo ejecutivo que la creó. Igualmente, se determinó que el proceso de consulta con la sociedad civil no se realizó con anticipación debida, y que los grandes ausentes de este proceso fueron las organizaciones representantes de grupos indígenas, mujeres y entidades de análisis de políticas públicas. Así también, todas las consultas se realizaron en la ciudad de Guatemala, en un proceso centralizado por el Gobierno cuya concentración no permitió una participación ciudadana desde el interior del país, y que la incorporación de los



compromisos propuestos por ambos sectores fue sugiere que no hubo una priorización o consenso alrededor de la versión final del plan de acción.

Por último, la composición del plan de acción generó dos problemas: primero, el desconocimiento por parte de algunas instituciones públicas de la existencia de compromisos propuestos por sociedad civil en los que se les colocaba como encargados directos; y, segundo, la duplicidad de esfuerzos, ya que hubo compromisos que se repitieron entre sí o redundantes en el mismo resultado, pero mediante actividades diferentes. A su vez, el alto número de compromisos generó una multiplicidad de acciones y desgaste del Gobierno sin una focalización o priorización de temas.

4.2.3. Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno abierto (2016-2018)

Los compromisos del Plan de Acción Nacional 2016-2018 se diseñaron a partir del establecimiento de cinco ejes temáticos: 1) acceso a la Información Pública y Archivos Institucionales, 2) Innovación tecnológica, 3) participación ciudadana, 4) rendición de cuentas, 5) transparencia fiscal. Para la elaboración de este plan se creó, por un lado, un espacio de consulta ciudadana para la creación de los compromisos en las mesas temáticas, donde se realizaron reuniones con Ministerios de Estado, Secretarías, Organismos del Estado, sociedad civil, academia y diversos actores, con la finalidad de sensibilizar sobre el tema de Gobierno abierto; asimismo, se implementaron los Foros de Consulta Abierta de Opinión Ciudadana sobre los cinco ejes del Plan de Acción Nacional, el que consistió en un ejercicio participativo inclusivo y abierto que abarcó tres departamentos del país: Guatemala, Quetzaltenango y Alta Verapaz. Por otro lado, también se llevaron a cabo dos rondas de Mesas Temáticas con



el objetivo de crear propuestas de metas y compromisos de Gobierno abierto, participando delegados técnicos y altas autoridades de entidades públicas, Organizaciones de Sociedad Civil y otros actores interesados.

En este plan se presentó un total de 22 compromisos, los cuales se encuentran agrupados en los cinco ejes temáticos referidos. El primer eje, Acceso a la Información Pública y Archivos Institucionales, está compuesto por 4 compromisos: 1) capacitación en acceso a la información pública y archivos institucionales, 2) formar a la población educativa en acceso a la información pública, 3) evaluación de buenas prácticas de acceso a la información pública, 4) instalar una mesa multisectorial para discutir, elaborar y presentar un proyecto de ley para fortalecer el derecho de acceso a la información pública, archivos institucionales y la institución reguladora. Así mismo, el segundo eje referido a la innovación tecnológica, está integrado por 6 compromisos: 5) creación e implementación del portal único de datos abiertos, 6) apoyo tecnológico para los ejes de Gobierno abierto a través de la creación de una mesa técnica interinstitucional de innovación tecnológica, 7) diseño e implementación del directorio de servicios públicos en línea, 8) inclusión e inmersión digital municipal, 9) diseño de la plataforma única para solicitudes de información pública, 10) plan nacional de conectividad y banda ancha "Nación Digital". Igualmente, el tercer eje, referente a la participación ciudadana, está conformado por 3 compromisos: 11) diseño e implementación de un programa piloto de ideathones como mecanismos de colaboración y participación ciudadana a nivel municipal para el mejoramiento de servicios municipales, 12) crear e institucionalizar mecanismos de opinión ciudadana



para los proyectos de ley, 13) divulgar la temática de Gobierno abierto como mecanismo de participación ciudadana.

Mientras tanto el cuarto eje, rendición de cuentas, está compuesto por 2 compromisos: 14) mecanismos de rendición de cuentas en los gobiernos locales, 15) transparentar las acciones en la gestión integral para la reducción del riesgo a desastres. El quinto eje, referente a la transparencia fiscal, está integrado por 7 compromisos: 16) acciones para avanzar hacia un proceso presupuestario abierto y participativo, 17) acciones para avanzar en el cumplimiento del código y manual de transparencia fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI), 18) acciones para mejorar la disponibilidad y calidad de la información presupuestaria, 19) acciones para avanzar hacia un régimen de contrataciones abiertas, 20) acciones para avanzar en transparencia tributaria, 21) avances en la implementación del modelo de primer nivel de atención de salud, 22) acciones que contribuyen a mejorar la calidad del proceso educativo.

De acuerdo con el Informe de Fin de Término del Mecanismo de Revisión Independiente (2016-2018) Guatemala institucionalizó la agenda de Gobierno abierto a través de la conformación de una comisión presidencial y el establecimiento de un foro multiactoral. Los mayores avances se registraron en el eje de transparencia fiscal y presupuestaria, así como en los compromisos que se implementaron a escala local. Sin embargo, el proceso de monitoreo e implementación de los compromisos se vio afectado por tensiones entre el gobierno y la sociedad civil. La agencia gubernamental responsable de coordinar el proceso de Gobierno abierto en el año 2018 fue la Comisión Presidencial de Gestión Pública Abierta y Transparente, la cual vino a



sustituir a la COPRET. Mientras que las organizaciones de la sociedad civil se involucraron en el proceso de cocreación a través de la Mesa Técnica de Gobierno abierto, que consistió en un foro multiactoral de diálogo y monitoreo de los compromisos compuesto por entidades y organizaciones de la sociedad civil. Del total de 22 compromisos, solo dos tenían un impacto potencial transformador, el compromiso 18 y el compromiso 20, y al igual que sucedió durante el primer año de implementación, el cumplimiento de los compromisos se dio en medio de tensiones entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil.

Ahora bien, en lo que respecta a la implementación de los compromisos y partiendo de la variable ¿Se avanzó en la apertura del Gobierno? El Informe de Fin de Término realizado por los investigadores del Mecanismo de Revisión Independiente se determinó que en 9 compromisos no cambió el avance, en 6 compromisos se avanzó marginalmente y en 7 compromisos se avanzó significativamente en la apertura del Gobierno. Esta variable intenta ver más allá de la medición de productos, busca identificar y hacer valoraciones de cómo la práctica del Gobierno ha cambiado como resultado de la implementación del compromiso. En el caso de la valoración realizada por los investigadores del MRI en el tercer Plan de Acción Nacional se refiere a lo siguiente: No cambió, significa que no cambió la práctica gubernamental; marginalmente, quiere decir que hubo algún cambio, pero es menor su efecto sobre el nivel de apertura; significativamente, se refiere a un paso adelante para la apertura del Gobierno en el área de política pública, pero de escala y alcance limitado.

4.2.4. Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno abierto (2018-2020)

Para la cocreación y construcción temática de los compromisos del cuarto Plan de Acción Nacional de gobierno abierto, donde se llevaron a cabo mesas de trabajo/diálogo en donde se presentaron propuestas sobre metas, temas o proyectos específicos considerados como prioritarios en el marco del eje transversal y las áreas de trabajo del Plan. Con respecto a la construcción de los compromisos, esto se hizo en conjunto con la participación de los sectores interesados, teniendo en cuenta que los delegados de las entidades y organizaciones propuestas como responsables del compromiso o meta estuvieran presentes durante la discusión. En relación con el proceso de participación ciudadana se incluyó la realización de seis Foros de Consulta Ciudadana en 6 departamentos del país, de los que se obtuvieron alrededor de 570 aportes ciudadanos que fueron el punto de partida para la elaboración de los compromisos. Los 6 departamentos fueron: Guatemala, Jutiapa, Cobán, Chiquimula, Escuintla y Mazatenango. Previo a iniciar el programa de actividades del proceso de cocreación del cuarto Plan, el Instituto Nacional de Administración Pública -INAP- y el Proyecto Participación Cívica/USAID, capacitaron a un grupo de facilitadores de las instituciones públicas, organizaciones de sociedad civil y observadores, para que apoyaran directamente el proceso de cocreación.

El objetivo principal de los Talleres fue la cocreación de un Plan de Acción Nacional que lograra contener acciones concretas y efectivas que contribuyeran con diversas temáticas primarias para la población, a través del fortalecimiento de la transparencia, los mecanismos anti-corrupción y fortalecimiento institucional. Además, se consideró que los compromisos fueran transversales a las agendas de importancia



para el país, tales como: la Política de Gobierno 2016-2020, los Lineamientos Generales de Política, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Plan K'atun, Nuestra Guatemala 2032 y las Metas Estratégicas de Desarrollo. El ente rector a nivel institucional en materia de Gobierno abierto durante el proceso de cocreación del cuarto Plan de Acción Nacional siguió siendo la Comisión Presidencial de Gestión Pública Abierta y Transparencia.

Dentro de las actividades llevadas a cabo para la concertación de ejes y compromisos del Plan de Acción se realizaron una serie de mesas temáticas de cocreación, definiéndose en ellas un total 12 ejes: 1) ambiente, recursos naturales y gestión de riesgo, 2) educación, 3) fortalecimiento institucional en seguridad, 4) gobierno electrónico y servicios públicos en línea, 5) gobiernos locales, 6) innovación en la gestión pública, 7) inversión y empleo, 8) mecanismos de transparencia y anticorrupción, 9) protección e inclusión social, 10) salud, seguridad alimentaria y nutricional, 11) transparencia en los procesos electorales, 12) transparencia fiscal, compras y contrataciones públicas.

En este plan se presentó un total de 24 compromisos, los cuales se encuentran agrupados en los doce ejes mencionados con anterioridad. El primer eje está integrado por 3 compromisos: 1) sensibilizar y formar a la ciudadanía sobre los efectos del cambio climático, 2) impulsar la segunda fase de la estrategia de adaptación climática, 3) creación participativa del protocolo de transparencia para el manejo de los recursos y servicios en situación de emergencia. Por su parte, el segundo eje contenía 2 compromisos: 4) implementación de programas integrados en apoyo a la permanencia escolar y de herramientas que permitan a la comunidad educativa el seguimiento a



nivel local, 5) implementación de intervenciones para el mejoramiento de la infraestructura escolar y de educación alternativa. Por otro lado, en el tercer eje se incluyeron dos compromisos: 6) fortalecer la coordinación interinstitucional y fomentar la transparencia y la participación ciudadana en el sector seguridad, 7) generación de metas estratégicas del sector seguridad. Así también, el cuarto eje agrupó dos compromisos: 8) diseño e implementación de la estrategia nacional y herramientas de gobierno electrónico, 9) agenda de servicios públicos en línea. Mientras tanto, el quinto eje incluyó un compromiso: 10) fortalecimiento de herramientas y capacidades técnicas a gobiernos locales para implementar mecanismos de Gobierno abierto. De la misma manera, el sexto eje estableció un compromiso: 11) estrategia de innovación en la gestión pública.

En el séptimo eje se incluyeron dos compromisos: 12) promoción y divulgación sobre la implementación de la política de competitividad y de la política de empleo digno, 13) crear herramientas de información que apoyen la promoción de la inversión y el empleo. El octavo eje estableció dos compromisos: 14) fortalecimiento de mecanismos de transparencia y anticorrupción, 15) creación e implementación de estrategia integral de transparencia, gobierno abierto y anticorrupción. Así mismo, el noveno eje contenía dos compromisos: 16) actualización participativa de la política de desarrollo social y población, 17) presentación y socialización de información contenida en el Sistema Nacional de Información Social. Por otra parte, el décimo eje agrupó dos compromisos: 18) fortalecimiento institucional de 425 puestos de salud ubicados en municipios priorizados, 19) fortalecimiento de la coordinación e información interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. A su vez, el décimo primer eje



incluyó dos compromisos: 20) fortalecimiento de la transparencia en el proceso electoral, 21) fortalecimiento de los mecanismos de publicación de información sobre el proceso electoral a la ciudadanía. Por su parte, el eje décimo segundo estableció tres compromisos: 22) acciones para seguir avanzando en la adopción de estándares internacionales de transparencia fiscal, compras y contrataciones, 23) acciones para avanzar en la presentación y disponibilidad de información presupuestaria, 24) diseñar y desarrollar una herramienta informática que permita a las instituciones públicas proveer información de los beneficiarios de los bienes y servicios públicos.

En el año 2020 se creó la Comisión Presidencial de Gobierno abierto y Electrónico como ente público a nivel del Organismo Ejecutivo, que tiene como objeto dar seguimiento a las iniciativas nacionales e internacionales en materia de Gobierno abierto, la cual se creó con el Acuerdo Gubernativo 42-2020, y que vino a sustituir a la Comisión Presidencial de Gestión Pública Abierta y Transparente. Con la finalidad de dar continuidad a los acuerdos alcanzados durante el proceso de cocreación del cuarto Plan de Acción Nacional se acordó el seguimiento a los compromisos trazados, tomando en cuenta la coyuntura del Covid-19. La instancia responsable de la cocreación del plan de acción fue la Mesa Temática de Gobierno abierto (MTGA) así también, en el desarrollo de este Plan, se incluyó esfuerzos por asegurar una amplia participación ciudadana. Si bien se ampliaron las áreas de trabajo del plan de acción, y varios de los compromisos responden a temas prioritarios de la agenda del país, la inclusión de actividades transformadoras de la práctica gubernamental continúa siendo un área de oportunidad.



De acuerdo con el Informe sobre el Diseño del Plan de Acción 2018-2020 los compromisos que finalmente fueron incluidos en el plan de acción son claramente relevantes a los valores de OGP. En la mayoría de los casos se proponen cambios a nivel institucional, la publicación de información o la creación de espacios de participación, sin que estos representen potencialmente transformaciones significativas de la práctica de gobierno. Destacan entre las iniciativas incluidas los esfuerzos para transparentar el manejo de recursos en situaciones de emergencia, el fortalecimiento de la transparencia del proceso electoral, y la actualización de la Política de Desarrollo Social y Población para la inclusión de grupos vulnerables.

Las recomendaciones realizadas por parte del Mecanismo de Revisión Independiente, realizadas en el año 2020, son las siguientes: institucionalizar las Mesas Temáticas de gobierno abierto (MTGA) como foro multiactor que garantice la participación paritaria entre Gobierno y organizaciones de sociedad civil; se sugiere a los representantes de las organizaciones de sociedad civil establecer espacios de coordinación para consensuar mecanismos de participación y representación en el foro y procesos de toma de decisiones; desarrollar compromisos innovadores que reflejen los aportes recibidos durante el proceso de creación del plan y busquen abordar problemáticas con actividades ambiciosas; revisar críticamente las actividades y los objetivos de los compromisos para evitar la formulación de proyectos con un resultado puramente institucional; revisar la metodología para la cocreación con el fin de garantizar objetivos SMART; revisar críticamente las actividades y los objetivos de los compromisos para evitar la formulación de proyectos como un resultado puramente institucional; desarrollar compromisos innovadores que reflejen los aportes recibidos



durante el proceso de creación del plan y busquen abordar problemáticas con actividades ambiciosas; fomentar la participación y el intercambio de conocimiento entre organizaciones con una experiencia comprobada en temas de Gobierno abierto, transparencia y fiscalización del Estado por un lado, y organizaciones que trabajan con bases sociales y conocen las problemáticas concretas de las poblaciones más vulnerables, por el otro.

4.2.5. Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno abierto (2021-2023)

El quinto Plan de Acción Nacional fue diseñado por 36 instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. Este plan tiene como eje central la transparencia en la gestión pública y presupuesto del Estado. Para el desarrollo de sus compromisos, el Plan tomó en cuenta la definición de seis áreas temáticas: gobierno digital y modernización de la gestión pública; educación, salud, seguridad alimentaria y nutricional; medio ambiente, cambio climático; migración y reducción de la pobreza; inclusión social y poblaciones en condiciones de vulnerabilidad; y, gestión y seguimiento de iniciativas, tratados y convenios internacionales en materia de transparencia, anticorrupción y rendición de cuentas.

Para su creación se llevaron a cabo más de cien reuniones y actividades de cocreación, seis conversatorios ciudadanos, veintiséis reuniones de trabajo de cocreación de los compromisos, diecisiete reuniones de trabajo entre representantes de organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas, treinta y cinco reuniones del Comité Técnico de Gobierno Abierto (Foro Multiactor de Gobierno abierto en Guatemala), y tres reuniones en seguimiento al proceso de cocreación entre la Alianza



Mundial para el Gobierno Abierto, el Colectivo de Organizaciones Sociales y Punto de Contacto Técnico de Gobierno Abierto.

El total de compromisos presentados en el quinto Plan de Acción Nacional fueron doce, y de conformidad con el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, no se establecieron compromisos subnacionales, compromisos de Parlamento abierto, ni compromisos de Justicia Abierta. El primer compromiso se refiere a acciones para el fortalecimiento de publicación de Datos Abiertos, según el cual se relanzará el Portal Nacional de Datos abiertos incluyendo los conjuntos de datos priorizados por la sociedad civil y las instituciones públicas. Este compromiso se encuentra relacionado con el Objetivo 16 de los ODS. El segundo compromiso es sobre la actualización participativa del plan de Gobierno Digital 2021-2026, que busca conformar una mesa de trabajo integrada por la Comisión Presidencial de Gobierno abierto y Electrónico, y representantes de la academia, iniciativa privada, tanques de pensamiento y organizaciones de sociedad civil con la finalidad de actualizar el Plan de Gobierno Digital 2021-20026. Este compromiso también se encuentra vinculado con el Objetivo 16 de los ODS. El tercer compromiso consiste en la promoción de la Gran Cruzada Nacional por la Nutrición, que tiene como finalidad generar espacios de diálogo entre individuos, familias y comunidades para que adquieran conocimiento respecto a la nutrición, que genere un cambio social y de comportamiento. Este compromiso tiene relación con los Objetivos 2 y 16 de los ODS.

Por su parte, el cuarto compromiso es sobre la elaboración de una herramienta digital de consulta que transparente las gestiones del Ministerio de Educación que



permita identificar información pertinente, el cual tiene como objetivo crear el campo de transparencia y rendición de cuentas en el portal web del Ministerio de Educación para facilitar a la población la información accesible, entendible y actualizada, así como promover el uso de la herramienta de consulta dentro del sitio web. Este compromiso está ligado con el Objetivo 4 de los ODS. En tanto, el quinto compromiso es acerca del fortalecimiento de la transparencia y procesos de rendición de cuentas en salud, que pretende desarrollar en el sitio web del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social un apartado con información relacionada a infraestructura que genera capital fijo. Este compromiso está relacionado con los Objetivos 16 y 17 de los ODS. Así mismo, el sexto compromiso es sobre la transparencia, rendición de cuentas y acciones de socialización para fortalecer los esfuerzos por el medio ambiente, detener el cambio climático y proteger la biodiversidad del país. Este compromiso está ligado con los Objetivos 6, 13, 14, 15 y 16 de los ODS.

Por otro lado, el séptimo compromiso está dirigido a la realización de acciones orientadas a la aplicación del Plan de Acción de la Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032, que busca promover una migración laboral regular, ordenada y segura, así como especializar y fortalecer los procesos de intermediación laboral para guatemaltecos en el extranjero. Con este compromiso se ponen en marcha los Objetivos 1 y 8 de los ODS. Mientras tanto, el octavo compromiso se refiere al diseño de estrategia y plan de coordinación interinstitucional y articulación programática para la reducción de la migración regular, que busca atender a los segmentos poblacionales más vulnerables de las zonas con mayores tasas de migración externa irregular. Con este compromiso se ven reflejados los Objetivos 1, 10 y 16 de los ODS. Entretanto, el



noveno compromiso trata sobre la revisión de la Política Nacional de Discapacidad que incluya como producto la elaboración de un documento que contenga una propuesta previa de modificación a la política actual, alineándose a la garantía de derechos civiles, económicos y sociales. Este compromiso está relacionado con los Objetivos 10 y 16 de los ODS. Igualmente, el décimo compromiso es acerca del seguimiento nacional y participativo a convenciones internacionales en materia de transparencia y anticorrupción. Este compromiso está vinculado con el Objetivo 16 de los ODS. Por otro lado, el undécimo compromiso trata acerca de la capacitación y diagnóstico para la implementación del estándar de datos de contrataciones abiertas para infraestructura, que busca fortalecer la Iniciativa de Transparencia en Infraestructura – COST a través de alianzas estratégicas con entidades rectoras y unidades ejecutoras de la obra pública en Guatemala. Este compromiso está vinculado con los Objetivos 9, 11 y 16 de los ODS. Por último, el undécimo compromiso consiste en mejorar los mecanismos de información hacia la divulgación sistemática de los datos de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) en Guatemala. Este compromiso se relaciona con los Objetivos 9 y 16 de los ODS.

Dado que este plan, a la fecha, se está desarrollando y ejecutando, no existe todavía ningún informe realizado por el Mecanismo de Revisión Independiente, así como tampoco se ha llevado a cabo el Informe de Autoevaluación realizado por el Estado de Guatemala, en donde se ponen en evidencia los avances y los compromisos desarrollados y cumplidos al momento de desarrollar el Plan de Acción Nacional. Sin embargo, a manera de comentario se puede destacar que este Plan está fuertemente vinculado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo que pone en evidencia que



existe un mayor compromiso por parte del Estado de Guatemala de realizar una alineación de los compromisos trazados en el Plan de Acción junto con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales tienen como finalidad erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos, como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible.

Así también, cabe resaltar que el presente Plan está estructurado de una manera más organizada, ya que se establece de forma puntual la fecha de inicio y la fecha de término del compromiso, la Institución o actor responsable de la implementación, se incluyen los datos de la persona responsable, las organizaciones de sociedad civil y otros actores que coadyuvaron para su realización, se establece una pequeña relación de la problemática que el compromiso aborda, se menciona de forma detallada en qué consiste el compromiso, se instituye cómo el compromiso contribuirá a resolver la problemática, así también se resalta por qué dicho compromiso es relevante a los valores de OGP, y por último se incluye información adicional de interés general. Para poder tener un panorama amplio acerca del cumplimiento de la implementación de dicho Plan solo queda observar el mecanismo y la forma en que este va a desarrollarse, así como los avances que se mostrarán al momento de finalizar la fecha de término de los compromisos.

4.3. Objetivos de Desarrollo Sostenible en Guatemala

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, tal como quedó mencionado anteriormente, establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas que la suscribieron y es la guía de referencia para el trabajo de la comunidad internacional



hasta el año 2030. La Agenda 2030 incluye temas altamente prioritarios para la región, como la erradicación de la pobreza extrema, la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, un crecimiento económico inclusivo con trabajo decente para todos, ciudades sostenibles y cambio climático, entre otros. Esta Agenda es el resultado del proceso de consultas más amplio y participativo de la historia de las Naciones Unidas y representa el consenso emergente multilateral entre gobiernos y actores diversos, como la sociedad civil, el sector privado y la academia. Por su parte, los Objetivos de Desarrollo Sostenible son los elementos que conforman dicha Agenda, y consisten en un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todas las personas. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años.

El antecedente de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales se aprobaron en el año 2000 por medio de la Declaración del Milenio, cuyo vencimiento llegó en el 2015. Los ODM estaban compuestos de 8 objetivos y de 18 metas y 48 indicadores. Los ODM buscaban que los países en vías de desarrollo tomaran nuevas medidas y aunaran esfuerzos en la lucha contra la pobreza, el analfabetismo, el hambre, la falta de educación, la desigualdad entre los géneros, la mortalidad infantil y la materna, el VIH/sida y la degradación ambiental. En el caso de Guatemala se prepararon cuatro Informes de avances de cumplimiento de los ODM, y se determinó que, luego de 15 años, el país avanzó en algunos objetivos pero que la mayoría requerían de un mayor esfuerzo para mejorar el desarrollo general de la población guatemalteca.



En el año 2015, después del cumplimiento del plazo de los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio, los Estados acordaron una nueva agenda para el desarrollo y fue de esta manera que se aprobó la Agenda de Desarrollo 2030, el cual es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. De acuerdo con Naciones Unidas la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) representa una oportunidad histórica para unir a los países y las personas de todo el mundo y emprender nuevas vías hacia el futuro. Los ODS están formulados para erradicar la pobreza, promover la prosperidad y el bienestar para todos, proteger el medio ambiente y hacer frente al cambio climático a nivel mundial. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus 169 metas son de carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal, tienen en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetan sus políticas y prioridades nacionales.

Así también, es necesario resaltar que, si bien las metas expresan las aspiraciones a nivel mundial, cada gobierno debe fijar sus propias metas nacionales, guiándose por la ambiciosa aspiración general, pero tomando en consideración las circunstancias del país. De la misma forma, cada gobierno debe decidir la forma de incorporar las aspiraciones y metas mundiales en los procesos de planificación, las políticas y las estrategias nacionales. Por último, es importante reconocer el vínculo que existe entre el desarrollo sostenible y otros procesos pertinentes que se están llevando a cabo en las esferas económica, social y ambiental.

En el caso de Guatemala se institucionalizó el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano Rural (CONADUR) para la Agenda 2030, y la Secretaría de Planificación y de Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) fue designada como la Secretaría



Técnica del CONADUR, que tiene la responsabilidad de coordinar, junto con el Instituto Nacional de Estadística (INE), el seguimiento y evaluación de la Agenda buscando analizar el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Guatemala. Cabe destacar que SEGEPLAN es el ente encargado de la planificación del Estado, que asesora y asiste técnicamente a las instituciones públicas y al Sistema de Consejos de Desarrollo, para vincular los procesos de políticas públicas, planificación y programación con el Plan y la Política Nacional de Desarrollo. Con respecto al seguimiento estadístico nacional de los ODS en Guatemala la institución responsable es también el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano Rural (CONADUR). El marco legal para la Agenda 2030 es el Decreto número 11-2002 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural de Guatemala.

4.3.1. *Plan Nacional de Desarrollo: K'atun 2032*

A partir de agosto del año 2014 Guatemala cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo -PND- que contiene cinco ejes, 36 prioridades, 80 metas, 123 resultados y 730 lineamientos. El PND se constituye en un instrumento de planificación de largo plazo que plantea la visión del país, y al mismo tiempo constituye la hoja de ruta que define las transformaciones estructurales necesarias para cerrar las brechas de desigualdad e inequidad que persisten en Guatemala. En el mes de septiembre del año 2015 Guatemala se comprometió con la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible, al firmar la Declaración denominada Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En el año 2016 el CONADUR aprueba la "Estrategia de articulación de la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible con el Plan y la Política Nacional de



Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032", la cual permitió priorizar los objetivos, metas e indicadores. De esta forma se aprueba el ejercicio de priorización de la Agenda ODS y se integraron las 129 metas de los ODS con las 80 metas del Plan Nacional K'atun, dando como resultado 99 metas estratégicas que responden a ambos instrumentos.

De esta forma, el Estado de Guatemala aplica los Objetivos de Desarrollo Sostenible, establecidos en la Agenda 2030, a través del Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032, en donde existe convergencia entre el Plan y la Agenda 2030. El Plan Nacional de Desarrollo constituye la política nacional de desarrollo de largo plazo, que estructura las políticas, planes, programas, proyectos e inversiones en el país; es decir, el ciclo de gestión. Se formuló en el seno del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), entidad que asume, de esta forma, el rol que le corresponde en cumplimiento del mandato constitucional de organizar y coordinar la administración pública a través de la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios, y mediante el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada. De esta forma, el CONADUR integró la Comisión de Formulación y Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, Nuestra Guatemala 2032, e instruyó a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia para que asesorara y acompañara técnicamente el proceso.

El nombre K'atun proviene de la cosmovisión maya, en donde un K'atun correspondía al tiempo en el que concurría el proceso de edificación de una gestión. Un K'atun simboliza 20 años del calendario de la civilización maya, y representa la posibilidad de conectar el pasado, el presente y el futuro de los pueblos indígenas.



Cada nueva era representa un proceso de perfeccionamiento del ser humano y de la sociedad. Esta forma de medir el tiempo se basó en un profundo conocimiento de la astronomía que luego se aplicó a la cotidianidad. Al inicio y al final de cada k'atun los gobernantes mayas presentaban resultados de sus logros; y, de acuerdo con este planteamiento, a través del presente instrumento -K'atun- los guatemaltecos y guatemaltecas sientan las bases de un nuevo proceso de gestión, delineando un futuro común que consiga un desarrollo sostenible de aquí al 2032.

El Plan establece cinco ejes prioritarios: 1) Guatemala urbana y rural, 2) bienestar para la gente, 3) riquezas para todos y para todas, 4) recursos naturales para hoy y para el futuro, 5) Estado garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo. Estos cinco ejes dirigen la formulación de todas las políticas públicas, el gasto fiscal y la orientación geográfica y sectorial de la inversión pública y privada. El seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan lo realiza el CONADUR.

Este plan surge de la necesidad de revertir las condiciones de vida de grandes sectores de la población, los cuales han visto, durante lapsos prolongados, obstaculizado su ejercicio ciudadano, principalmente como consecuencia de esquemas de diferenciación social, desigualdad y exclusión, sobre todo de los indígenas, las mujeres y de quienes viven en el área rural. Así también, luego de los treinta y seis años de conflicto armado interno y con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, se constituyó la oportunidad para la construcción de un escenario en donde la participación ciudadana, la democracia, el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos tuvieran un nuevo impulso, constituyendo la base desde la cual se pudiera reforzar la consolidación de un Estado democrático; sin embargo, veinticinco



años después, los avances de desarrollo aún enfrentan grandes desafíos, pues prevalecen serias brechas, inequidades y exclusión. Por tal razón, el Estado de Guatemala se compromete por medio de este Plan a reducir dichas desigualdades y trabajar para lograr que exista un buen desarrollo humano a nivel nacional.

Tomando en consideración lo mencionado, el Plan Nacional de Desarrollo establece que es necesario que el derecho al desarrollo constituya la premisa bajo la cual el Estado oriente su accionar por medio de instrumentos de gestión pública, con enfoques de protección social, en aras de abordar las diversas problemáticas y carencias que actualmente afectan a un gran número de personas. En este orden de ideas, el desarrollo debe centrar sus intervenciones en el ser humano, definirse como un proceso global de carácter económico, social, cultural y político que al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos, sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y distribución de los beneficios que de él se derivan.

De igual manera, se reconoce que el Estado de Guatemala posee un desafío, el cual consiste en fortalecer su normatividad e institucionalidad en el marco del Estado de derecho, el que puede entenderse como un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a las leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos (Naciones Unidas, 2004). De esta forma se podrá hacer efectiva una mejor capacidad de respuesta a las necesidades de vida de la población. Este es un reto muy grande para el Estado de Guatemala, sobre



todo si se toma en cuenta que el Estado guatemalteco se debilitó en su estructura institucional durante décadas pasadas.

El Plan pretende, mediante la ejecución del conjunto de lineamientos planteados, que la relación entre democracia, desarrollo y derechos humanos se consolide, al concebirse esta vinculación como la oportunidad para lograr transformaciones sociales y económicas, así como de fortalecimiento del Estado. Sin embargo, a pesar de la afirmación de estas premisas se reconoce que la recuperación del Estado y la maduración de los sistemas democráticos no se limitan únicamente a la creación e institucionalización de espacios de participación, ya que al final se pretende que el foco de materialización de este Plan sea la gobernanza, entendida esta como la reconfiguración de las relaciones entre el Estado y la sociedad por medio de mecanismos de consenso y coordinación para decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre el desarrollo nacional, transformando la capacidad de respuesta ante los diversos desafíos que enfrenta el país (Whittingham, 2005, p. 4).

Así también, se debe reconocer que la ausencia de planes a largo plazo ha limitado las expectativas de construcción de modelos alternativos o complementarios de desarrollo, con los cuales es posible tener un panorama más amplio de los beneficios y rendimientos de la planificación y la gestión gubernamental a partir de la formulación de políticas públicas de largo plazo. Por tal razón, se espera que el Plan Nacional de Desarrollo sea el instrumento por medio del cual se desarrolle y consolide la gestión de políticas públicas, como mecanismo necesario para la buena gobernanza y el impulso de acciones sostenidas, integradas y coordinadas de parte de todas las instituciones del Estado, así como con la contribución del sector privado, organismos



de la sociedad civil, la Academia, Centros de Investigación y la cooperación internacional.

Por último, una condición básica para la viabilidad del Plan es la disposición para establecer procedimientos institucionales que le permitan sostenibilidad financiera, que coadyuve al cumplimiento de prioridades de inversión social, así como los mecanismos eficientes y eficaces para el gasto público, devolviendo a los contribuyentes bienes públicos de calidad y con equidad, que contribuyan al crecimiento y la estabilidad social, económica y política del país. Estos procesos deben considerar los mecanismos de participación ciudadana para la construcción de propuestas e iniciativas de inversión que sean congruentes con los resultados de desarrollo de largo plazo del Plan. Para cumplir con las condiciones que determinan y garantizan el desarrollo social y la seguridad humana, en los planos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales, el Estado de Guatemala requiere los recursos fiscales necesarios que le permitan atender las aún enormes e históricas brechas sociales, haciendo necesarios los acuerdos políticos de mediano y largo plazos de parte de la dirigencia del país en su conjunto, mejorar la capacidad fiscal y fortalecer los esfuerzos de todas las instancias del Estado para aumentar la eficacia y eficiencia del gasto públicos, y devolver a los contribuyentes bienes públicos de calidad que garanticen un entorno de equidad, crecimiento y gobernabilidad democrática.

El Plan Nacional de Desarrollo K'atun constituye un instrumento que contiene compromisos, ejes, metas y prioridades de desarrollo nacional ambiciosos, ya que prevé que para el año 2032 el país haya avanzado en materia de salud, protección social, educación, estimulación de la ciencia y la tecnología, promoción de la cultura,



infraestructura, economía, trabajo decente, la inclusión social, garantizar el derecho a vivir una vida libre de pobreza, la protección del medio ambiente, la conservación y el uso sostenible de los bosques, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, entre otros; es decir, se enfoca en la transición del país del modelo de desarrollo actual, hacia uno de desarrollo humano sostenible, en donde exista un crecimiento de oportunidades para la población y mejora de sus capacidades humanas, con la finalidad de que las personas puedan vivir una vida larga, saludable, tener un nivel de vida digno y participar en las decisiones que afecten su existencia.

Así como se mencionó anteriormente, este Plan configura la convergencia entre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible instituido por las Naciones Unidas, por lo tanto, es menester saber que el presente Plan consiste en un compromiso universal adquirido por parte del Estado de Guatemala, y por tal razón no existe obligatoriedad jurídica para su cumplimiento, sin embargo, se prevé que los países adopten como propios los ODS y establezcan marcos nacionales para su logro. Su cumplimiento y éxito se basan en las políticas, planes y programas de desarrollo sostenible que desarrolle el país. En ese mismo orden de ideas, es preciso destacar que los 17 ODS y las 169 metas se supervisan y examinan a nivel mundial mediante un conjunto de indicadores mundiales, teniendo los gobiernos la responsabilidad de elaborar también sus propios indicadores nacionales para colaborar en el proceso de seguimiento de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los objetivos y las metas.

En el caso de Guatemala se han realizado dos Informes Nacionales Voluntarios, uno efectuado en el año 2019 y el otro llevado a cabo en el año 2021, en donde se mencionan los avances que se han obtenido con relación a la ejecución del Plan



Nacional de Desarrollo. A pesar de los esfuerzos realizados hasta la fecha y de las metas plasmadas en el Plan, es necesario que exista un compromiso más fuerte por parte del Estado para alcanzar el cumplimiento de estos, ya que todavía queda un largo camino por recorrer para poder observar la materialización de los objetivos de desarrollo sostenible que faltan por alcanzar.

4.4. Panorama de la Gestión Pública guatemalteca

Previo a adentrarse al tema que corresponde, es preciso partir del concepto básico de gobierno abierto. Como ya ha quedado plasmado a lo largo del presente trabajo de investigación, un gobierno abierto es ampliamente visto como una característica clave de la práctica democrática contemporánea, y ha estado a menudo vinculado a la aprobación de marcos legales sobre libertad de información, prensa, entre otros. En su acepción original está en directa relación con el concepto FOI (Freedom of Information) es decir, normas que garantizan el acceso a los datos en poder del Estado, en las cuales se establecen procesos legales para ejercer el derecho a saber, por el que se pueden hacer las solicitudes de información en poder del Gobierno (Ramírez-Alujas, 2011, p. 101).

De más está mencionar que la agenda política de Guatemala se ha visto influenciada por la promoción de leyes sobre el derecho de acceso a la información pública y por la instauración de diversos mecanismos institucionales para fortalecer los niveles de transparencia, probidad y participación ciudadana en los asuntos públicos a través de normas jurídicas que tienen como finalidad regular su aplicación. Así también, se ha visto envuelta por crear una nueva cultura de apertura y adaptar la mentalidad que hacían de los asuntos públicos algo ajeno al ciudadano, permitiendo de esta forma



espacios para la rendición de cuentas o accountability, la transparencia y el control de la corrupción que, obliga a que exista una nueva actitud, nuevas prácticas y una disposición diferente a la que actualmente se aprecia en los servicios públicos y el Gobierno.

Ha pasado el tiempo y estamos presenciando un debate de similares características al original –en sus contenidos esenciales–, pero amplificado significativamente por diversas variables de contexto, entre ellas el cambio en los patrones de comunicación y medios de generación de conocimiento a nivel planetario (sobre todo por el fenómeno de Internet y sus derivados), el desarrollo de la llamada “sociedad red global” y el “Estado Red”, el uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y el creciente impacto que trae aparejado la utilización de las llamadas redes sociales y la Web 2.0 que, progresivamente, han dado señales de ser poderosas herramientas para el trabajo colaborativo y la gestión, entre otras dimensiones ligadas a la llamada cultura digital (Ramírez-Alujas, 2011, p. 102).

Desde esta perspectiva se debe tener en cuenta que, todo lo relacionado con las tecnologías de la información y la comunicación han configurado un espacio donde estas se relacionan directamente con el mundo de la política, el Gobierno y la gestión pública, introduciendo los principios de transparencia, apertura y colaboración. Los efectos causados a partir de esta relación son, por ejemplo: la supresión de intermediarios entre políticos y ciudadanos; la posibilidad de que sean los mismos ciudadanos los que se organicen, al margen de partidos políticos, para poder exigir resultados a los gobernantes; movilizar recursos y personas masivamente para lograr determinados objetivos; promover la inteligencia colectiva, a través de la red, facilitando



el acceso a la información, y permitiendo una acción espontánea, libre y en tiempo real. Sin embargo, tal como quedó aclarado en el apartado respectivo, no debe confundirse el gobierno abierto con el concepto gobierno electrónico o e-administración, ya que esto significa aplicar las TIC y sus herramientas a los procedimientos administrativos y procesos preexistentes, no significa un cambio en las bases de la administración pública, sino de pura aplicación de la tecnología; sin embargo, no se puede negar el hecho de que ha contribuido a hacer más fácil la vida de los ciudadanos.

A pesar de ello, estas acciones no implican reformar la administración ni tampoco generar cambios radicales en los modelos de gestión y cultura organizativa, lo que sucede al final es que se tecnifican procesos, se digitaliza la burocracia y, en el mejor de los casos, se abren espacios para una comunicación más fluida e interactiva entre el aparato público y la sociedad (Ramírez-Alujas, 2011, p. 103). Por tal razón, se debe tener siempre presente que el gobierno abierto busca reconsiderar la administración pública, de transformar la sociedad y contribuir a desarrollar democracias más participativas, más cercanas a la población; de asumir compromisos y cumplirlos; y de generar, en conjunto con otros actores sociales y económicos, estabilidad y desarrollo social.

En el caso de Guatemala no se puede negar que, el Estado ha asumido responsabilidades y compromisos en materia de gobierno abierto y de desarrollo, en donde ha creado mecanismos por medio de los cuales se han puesto en práctica los objetivos de gobierno abierto, ha institucionalizado el gobierno abierto a través de órganos administrativos que tienen como finalidad velar por el cumplimiento de los valores y principios que inspiran al mismo, se han establecido elementos novedosos



por medio de los cuales se pretende reducir la corrupción y mejorar el desarrollo de la administración pública, se han concretado instrumentos jurídicos a través de los que se evidencia la puesta en marcha de los elementos fundamentales del gobierno abierto: participación, colaboración, transparencia y rendición de cuentas; se han creado plataformas que tienen como fin último evidenciar el gasto público, la distribución del presupuesto en los distintos órganos administrativos, y el registro y manejos de sueldos de las entidades de la administración central del sector público, como es el caso de Guatenóminas; también se ha puesto a disposición de la población el sistema web Guatecompras, en donde el Estado publica los bienes o servicios que necesita adquirir; se han modernizado las páginas web institucionales para que sean de fácil acceso a la población y así también sea posible encontrar información de interés general, como por ejemplo: presupuesto asignado, personal que labora, trámites que realizan, servicios que prestan, en fin, todo lo relacionado con transparencia, información pública y datos abiertos.

Así también, ha desarrollado métodos digitales en sus distintos órganos administrativos para acelerar los trámites administrativos, facilitar su realización sin la necesidad de asistir físicamente, descargar e imprimir los documentos emitidos por las entidades, darles seguimiento vía internet a las solicitudes ingresadas, iniciar y finalizar gestiones administrativas realizadas en cualquier dispositivo electrónico, entre otros; es decir si se ha implementado la e-administración o gobierno electrónico.

De la misma manera, existe un ordenamiento jurídico que garantiza el derecho de acceso a la información pública, la libertad de expresión, la libertad de prensa y la libre asociación. Al momento de llevarse a cabo la planificación de los planes de acción



se puede constatar la presencia de los diversos sectores de la sociedad civil, los representantes del Gobierno, el sector académico, así como de la iniciativa privada, así mismo, como población podemos tener acceso a los documentos y acuerdos a los que los actores han llegado para promover el ejercicio y desempeño de los objetivos y compromisos de Gobierno abierto en la realidad social guatemalteca; igualmente existe la posibilidad de ser parte de las mesas técnicas que abordan los temas pertinentes a Gobierno abierto. En este mismo sentido se puede mencionar que en los Acuerdos de Paz de 1996 se reconoció de manera explícita la necesidad de involucrar a la sociedad civil en la democratización del país, mediante su activa participación en la implementación de la hoja de ruta de paz, dejando abierta la oportunidad para permitir la colaboración de la sociedad civil en asuntos de gobierno.

Igualmente, se puede observar que cada año las entidades de la administración pública, sin excepción alguna, dan a conocer su memoria de labores, el cual consiste en un documento creado con el fin de dar a conocer información específica del órgano administrativo, enfocada en resultados de las gestiones administrativas, en donde destacan sus funciones, sus principales logros, los retos a los que se sometieron, los objetivos trazados al inicio del año y los resultados obtenidos a través de arduas labores realizadas, así como toda la gestión y logística que se tuvo que realizar para alcanzar las metas planificadas; el presupuesto asignado y su efectiva ejecución y las conclusiones obtenidas. Esto se realiza con la finalidad de fomentar la cultura de la evaluación. Igualmente, el Presidente de la República en turno, cada año presenta un Informe General de la República, en donde expone los principales logros y desafíos de



la política general de gobierno, los avances obtenidos y los aspectos que deben reforzarse a nivel nacional.

Al tener toda esta perspectiva y los antecedentes planteados se podría concluir, en primer lugar, que en Guatemala sí se ha cumplido con los objetivos, supuestos y compromisos planteados por la iniciativa del gobierno abierto a nivel de planificación y programación de los planes de acción; se logra constatar la existencia de una diversidad de cuerpos normativos que reconocen, garantizan y protegen el derecho de acceso a la información, la participación ciudadana y la rendición de cuentas; la modernización de la administración pública desde el punto de vista del gobierno electrónico; el compromiso adquirido y evidenciado, por el Estado de Guatemala, para erradicar la corrupción, por medio de leyes y reglamentos que tienen como objetivo sancionar la conducta de las personas que promuevan o practiquen la corrupción en las entidades del Estado, así como la institucionalización de la autoridad administrativa encargada de la prevención y lucha contra la corrupción en el Organismo Ejecutivo, la Comisión Presidencial contra la Corrupción, que sustituyó en funciones a la extinta Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, con la diferencia de que el objetivo de esta última Comisión era fortalecer el sector justicia a través de la transferencia de capacidades de investigación criminal al Ministerio Público, mientras que la Comisión Presidencial contra la Corrupción enfoca sus acciones únicamente en el Organismo Ejecutivo. sin embargo, se considera un avance en esta materia. Así también se cumple con la publicación de los Informes de Transparencia Fiscal en los portales electrónicos de las distintas entidades.



Sin embargo, a pesar de lo planteado en el párrafo anterior es pertinente tener una visión crítica y más amplia de la realidad social guatemalteca, y es que ya lo afirma el Informe sobre el Diseño del Plan de Acción 2018-2020 al establecer que, en Guatemala, en la mayoría de los casos se proponen cambios a nivel institucional, la publicación de información o la creación de espacios de participación, sin que estos representen potencialmente transformaciones significativas de la práctica de gobierno. Se crean planes, programas y, en algunos casos, leyes para promover un gobierno más incluyente, receptivo, que rinda cuentas, que promueva la participación y la colaboración, sin embargo, no trasciende más allá que lo plasmado en dichos documentos. Los compromisos adquiridos por parte del Estado de Guatemala en materia de gobierno abierto y de Desarrollo Sostenible son relativamente fuertes y ambiciosos, sin embargo, no llega a observarse su verdadera concreción, ya que no se realizan a cabalidad, no se replensa la administración ni tampoco se generan cambios radicales en los modelos de gestión y cultura organizativa.

Es válido afirmar que los pasos hacia la construcción de un gobierno abierto no es una tarea fácil, sin embargo, no es imposible una vez exista voluntad política de ejecutar los planes y cumplir los compromisos adquiridos. Es evidente que los Gobiernos y sus administraciones públicas se encuentran sometidos a una creciente presión por abrirse al escrutinio popular, por ser más accesibles y sensibles a las demandas y necesidades de los ciudadanos y a responder por la confianza política otorgada para gestionar la cosa pública, sobre todo en periodos de austeridad y superación de la crisis económica (Ramírez-Alujas, 2011, p. 103). Si aceptamos que la disponibilidad y el uso (u ocultamiento) de la información constituye un recurso de



poder, los gobiernos que lo controlan mostrarán una natural tendencia a 1) difundir información que destaque sus logros y 2) ocultar toda información que desacredite su gestión. Por tal razón se afirma que los gobiernos, por lo general, optan por el ocultamiento, el secreto y la manipulación de datos como forma de mantener su poder (Oszlak, 2013, p. 4).

En relación con lo manifestado se puede observar claramente la configuración de lo que el último autor citado establece, y es que el Estado de Guatemala, a través de sus entidades, la mayoría de las veces publica únicamente la información que esencialmente pone en evidencia buenos resultados, pero que no reflejan lo que se observa en la realidad económica, política y social. De acuerdo con Oscar Oszlak (2013, p. 10), tal vez estas inclinaciones son propias de la naturaleza humana y no necesariamente un rasgo exclusivo del estilo de gestión de un gobierno; sin embargo, esta observación puede adquirir diversas manifestaciones en la gestión pública: 1) el predominio de una visión del tiempo presente en la formulación e implementación de políticas públicas; 2) la ignorancia por los efectos colaterales de las políticas; 3) la preferencia por una gestión no dependiente de otros para llevarla a cabo; y 4) la ausencia de responsabilidad por los resultados y consecuencias de las políticas adoptadas.

En relación al primer aspecto mencionado por el autor citado (el predominio de una visión del tiempo presente en la formulación e implementación de políticas públicas) se refiere a que existe un estilo latinoamericano de formular e implementar políticas públicas caracterizadas por la predisposición y la urgencia por actuar, con poco conocimiento y en forma irreflexiva. No existe un reconocimiento previo de la



existencia y naturaleza de un problema, en donde se consideren posibles soluciones, para luego planificar y programar la puesta en marcha de la opción más beneficiosa para solucionar el problema, y de último efectuar el control de la gestión y la evaluación de los resultados. La clave para poder observar estos principios es tomar de referencia dos dimensiones temporales: el futuro y el pasado. El futuro visto como una situación deseable y el pasado como indicador para comparar si lo planificado y programado se ha logrado. A raíz de estas premisas el autor en cuestión formula la pregunta: ¿Por qué se administra observando el día a día y, en cambio, el futuro y el pasado ocupan un lugar secundario? A lo que responde que tiene que ver con la premura por decidir y con la intención de evitar en lo posible el control, ya que, si no se detallan las metas, resultados e indicadores, ni se programan acciones que deberían producirlos, nadie podrá verificar si se lograron. De esta forma, la gestión pública parece limitarse al presente, o más precisamente, a un presente continuo.

En tanto, el segundo aspecto de esta reflexión (la ignorancia por los efectos colaterales de las políticas) se refiere a que toda nueva toma de posición del Estado o toda nueva política tiende a transformar un Estado de situación preexistente, que está fuertemente construida sobre políticas públicas vigentes o pasadas. Por tal razón, toda nueva política, de cualquier naturaleza, no solo debe tomar en cuenta los efectos directos de su aplicación, sino también reflexionar los impactos y consecuencias que podría causar y la forma en que la toma de decisiones, individuales o colectivas, afectan a los ciudadanos; ya que la suma de estas decisiones a nivel micro terminan produciendo transformaciones importantes en la estructura social, es decir a nivel macro. Tal como lo afirma Oscar Oszlak (2013, p. 12) los efectos colaterales de



políticas erróneas pueden producir altos costos sociales o provocar efectos devastadores en otros planos, aun cuando prometen alcanzar resultados positivos a partir de análisis superficiales de otras circunstancias o variables verdaderamente relevantes que pueden actuar negativamente sobre tales supuestos beneficios.

El tercer factor (la preferencia por una gestión no dependiente de otros para llevarla a cabo) está relacionado con la falta de articulación o coordinación entre políticas públicas. Como ya se sabe, la gestión pública opera de manera horizontal y vertical, es decir de forma sectorial o jurisdiccional. El inconveniente radica en que, desde el punto de vista sectorial, se divide el trabajo entre las diversas instituciones estatales en donde se responde más a consideraciones de especialización funcional que a criterios de problemática social, fijándose de esta forma fronteras sectoriales entre las mismas, sin tomar en cuenta que los problemas sociales son casi siempre transversales, es decir que traspasan los sectores o la competencia de cada unidad gubernamental, y las políticas que pretenden actuar sobre ellos se perciben de manera aislada, con escaso diálogo entre unidades de gobierno que deberían encontrar solución a esos problemas transectoriales. Por otro lado, la gestión pública vertical únicamente abarca cierto territorio o jurisdicción de un Estado, generando un desconocimiento de la integralidad del territorio o espacio geográfico. En estos casos la consecuencia producida es la falta de visión global o intersectorial de los problemas, ausencia de diálogo y hasta la adopción de decisiones que, al no estar coordinadas, producen consecuencias socialmente graves. Es así como se puede observar que, la gestión pública adoptada desde una visión jurisdiccional o vertical toma como límite la



jurisdicción territorial o política, cuando la problemática social atraviesa los límites que establece la geografía.

Y, por último, en el cuarto factor (la ausencia de rendición de cuentas de la gestión pública, la ausencia de responsabilidad) se destaca el hecho que cuando los candidatos políticos se ven obligados, por las exigencias preelectorales, a explicar algunas metas de gestión, la cultura política dominante suele eximir después al gobernante electo de la obligación de rendir cuentas cuando los resultados de su gestión no coinciden con la promesa o con los recursos utilizados. Es habitual, entonces, que la información se distorsione, se oculte o simplemente no se genere, ya que en cualquier caso servirá de poco para juzgar realmente su desempeño y, menos aún, para imputarle las eventuales responsabilidades patrimoniales que pudieran corresponderle (Ozslak, 2013, p. 15). En este sentido es preciso enfatizar que la responsabilidad por la gestión no se limita únicamente a lograr metas y resultados, o a hacerlo con el mínimo de recursos, sino se trata de tener un cambio de perspectiva. Un Estado responsable es aquel que responde a las necesidades o demandas realizadas por la ciudadanía, donde su gestión es visible para el conjunto de población, se encarga de entregar bienes y servicios de buena calidad, se adapta a todos los cambios tecnológicos y culturales para mejorar su desempeño, tiene como objetivo cumplir más eficazmente con sus respectivas metas y funciones.

Está de más decir que los cuatro aspectos indicados anteriormente se reflejan en la realidad guatemalteca, ya que la mayoría de las veces la información que se nos presenta y se publica no tiene relación directa con lo que nos muestra la realidad, podría afirmarse que los entes de la administración pública presentan una información



sesgada o parcial, en donde no se exhibe la verdad completa. Ya lo mencionaba Oscar Osziak (2013) al establecer que los gobiernos tienden a ocultar toda la información que desacredite su gestión. Sin embargo, a pesar de la existencia de esta información, a la que se puede acceder fácilmente desde cualquier dispositivo electrónico, donde se nos presentan los avances, logros y metas alcanzadas por parte de las entidades de la administración pública, se nos exhibe otro tipo de información que pone en contraste lo manifestado por los entes gubernamentales (p. 10). Este tipo de información es publicada por entes internacionales, por la prensa escrita o hablada, por medio de redes sociales, por medio de plataformas digitales. Los ciudadanos hoy están mejor informados gracias al uso de las TIC y de las redes sociales como herramientas de movilización y fiscalización.

Varias veces se ha hecho alusión de la importancia de la participación e involucramiento de la ciudadanía en la gestión pública, del empoderamiento de la gente como forma de potenciar la administración pública, del derecho de exigir al funcionario resultados, de la legitimación de la actuación de la administración a través del control social. A pesar de ello, se debe tener claro que la participación ciudadana no se produce sólo porque la población sea invitada por un gobierno a hacerlo. Para cumplir este cometido debe existir una oportunidad, que no depende únicamente de la existencia de canales facilitados desde el Estado. La actuación de la ciudadanía trasciende, tiene más alcances, en virtud que las ocasiones más propicias suelen ser aquellas en que un sector de la población se ve amenazado por una política que entraña algún tipo de menoscabo o riesgo a su situación actual (Osziak, 2013, p. 19). Es sabido ya que los ciudadanos no son actores políticos, sin embargo, lo llegan a ser



al momento de participar, pero para lograrlo deben tener alguna causa o razón que los movilice, y la justificación a este actuar es la existencia de algún interés económico, un valor profundamente arraigado o un derecho legítimo que han sido amenazados por la acción del Estado o de otros actores sociales que detentan ciertos recursos de poder. Es en esta etapa que puede hablarse de la acción colectiva.

De acuerdo con el Informe sobre el Diseño del Plan de Acción Guatemala 2018-2020, Guatemala aún enfrenta retos persistentes en relación a desarrollo humano y desigualdad. Ocupa la posición 126 de 189 países según el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, ocupando el antepenúltimo puesto de los índices de desarrollo humano de Latinoamérica, solamente por encima de Honduras y Nicaragua (Informe Anual de país del PNUD, 2022) y se mantiene como uno de los países con mayores niveles de desigualdad de América Latina. Así también, la tasa de crecimiento de la economía guatemalteca es considerada baja y fluctuante. El promedio anual de los últimos 14 años es 3,6% y no alcanzó el necesario 6% anual proyectado durante los Acuerdos de Paz para propiciar mejores condiciones de inversión y empleo.

Asimismo, el Informe resalta que el país ha avanzado progresivamente en materia de transparencia y rendición de cuentas mediante la Ley de Acceso a la Información Pública y de reformas al Código Penal, a la Ley de Extinción de Dominio y a la Ley Contra la Delincuencia Organizada, para perseguir penalmente a funcionarios que participen en actos de corrupción. Según la calificación brindada por el Ranking Global del Derecho de Acceso a la Información (Global Right to Information Rating), la Ley de Acceso a la Información cuenta con un buen esquema promocional, amplio alcance y un buen reconocimiento del derecho de acceso. Sin embargo, destaca como



problemática la posibilidad de que la información sujeta de transparencia pueda convertirse en información clasificada por otra legislación.

Para el año 2018, el Índice de Percepción de Corrupción coloca a Guatemala en el lugar 144 de 180 países. Y, de acuerdo con el Informe sobre el Diseño del Plan de Acción Guatemala 2018-2020 se trataba del cuarto año consecutivo desde 2014 en que el índice había empeorado. La situación en Guatemala refleja también una tendencia regional de mayor desconfianza en las instituciones públicas y en la política. Cabe mencionar que el Índice de Percepción de Corrupción es un índice publicado anualmente por Transparencia Internacional, en donde se clasifican a los países por sus niveles de corrupción percibidos en el sector público, según lo determinado por evaluaciones de expertos y encuestas de opinión, recolectadas por instituciones independientes y acreditadas. El IPC no es una medida de una variable matemática elaborada, más bien es una evaluación que se basa en la percepción de prácticas corruptas en la esfera pública de un país, midiendo en una escala de 0 (percepción de altamente corrupto) y 100 (percepción de ausencia de corrupción). Actualmente la situación de Guatemala no ha cambiado, ya que de acuerdo con los resultados 2021 publicados por el Índice de Percepción de la Corrupción, Guatemala obtuvo una puntuación de 25 sobre 100, posicionándose en la casilla 150 de 180 países, habiendo declinado 8 puntos en los últimos 10 años. El país bajó una posición en comparación con el anterior en el ranking mundial. De conformidad con lo expuesto por la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (2021) Guatemala, ubicado por debajo del promedio mundial y regional, no ha hecho reformas estructurales para combatir la corrupción de manera efectiva. El reporte destaca la indignación de los encuestados debido al abuso



de poder por parte de los políticos y la falta de transparencia al momento de rendir cuentas, así como el hecho de que Estados Unidos sancionó a la fiscal general de la Nación por obstruir las investigaciones de casos de corrupción de alto impacto y promover la impunidad en el país.

Con respecto a la preservación del espacio cívico y defensa de derechos humanos, el Informe aludido destaca que, a pesar de la existencia de garantías formales y de los esfuerzos impulsados por la administración pública, persisten importantes retos para conseguir su verdadera materialización. Según el Freedom In the World Report (2020), el periodismo en Guatemala se enfrenta a prácticas de censura y/o intimidación, cuando reportan o investigan sobre casos de tráfico de drogas, corrupción, crimen organizado y violaciones a los derechos humanos. Adicional a esto, la violencia política en Guatemala (como forma específica de violencia organizada y vinculada al logro de objetivos políticos), también se exacerba durante los periodos electorales, sobre todo a nivel regional y local. Esto revela la fragilidad de la libertad de asociación, donde se ven especialmente afectados sindicatos, movimientos campesinos o indígenas. Por ejemplo, en los primeros tres meses de 2019 fueron asesinados, por motivos políticos, ocho dirigentes campesinos e indígenas.

El sistema judicial guatemalteco también enfrenta retos importantes. Según el Índice 2021 de Estado de Derecho del World Justice Project, Guatemala se posiciona en el puesto 109 de 139 países en Estado de Derecho, estando en los últimos puestos de la región (26 de 32 países evaluados en América Latina y el Caribe). El puntaje general de Guatemala en Estado de Derecho se redujo 1.2% en el índice del año 2021 y permaneció en la misma posición en la clasificación global. La puntuación más baja la



tiene en las dimensiones de ausencia de corrupción, orden y seguridad, cumplimiento regulatorio, justicia civil y justicia penal.

El World Justice Project (Proyecto de Justicia Mundial, o WJP, por sus siglas en inglés) es una organización independiente y multidisciplinaria que trabaja para fortalecer el Estado de Derecho en el mundo, entendido este como la base para alcanzar comunidades que gocen de paz y oportunidades, y es el fundamento para el desarrollo del capital humano, un gobierno responsable, y el respeto a los derechos fundamentales. El WJP define el Estado de Derecho como un sistema duradero de leyes, instituciones, normas y compromiso comunitario que ofrece: rendición de cuentas, leyes justas, gobierno abierto, y justicia accesible. Un Estado de Derecho efectivo reduce la corrupción, combate la pobreza, y protege a las personas de las injusticias. El Índice de Estado de Derecho del WJP es la principal fuente de datos originales e independientes sobre el Estado de Derecho en el mundo, y mide la percepción y la experiencia de la población general con el Estado de Derecho en situaciones prácticas y cotidianas. Incluye ocho factores en su medición: Límites al Poder Gubernamental, Ausencia de Corrupción, gobierno abierto, Derechos Fundamentales, Orden y Seguridad, Cumplimiento Regulatorio, Justicia Civil, y Justicia Penal.

Otro índice internacional que puede ser tomado como referencia es el informe realizado por Freedom In The World Report en el año 2022, en el que da a Guatemala una puntuación de 21/40 en materia de derechos políticos y de 30/60 en libertades civiles, otorgando un puntaje total de 51/100. El panorama general de Guatemala expuesto por el Freedom In The World es que, si bien se celebran elecciones



periódicas, generalmente libres, la delincuencia organizada y la corrupción afectan gravemente el funcionamiento del gobierno. La violencia y los planes delictivos de extorsión son problemas graves, y las víctimas apenas recurren a la justicia. Periodistas, activistas y funcionarios públicos que se enfrentan al crimen, la corrupción y otros temas sensibles corren el riesgo de ser atacados. En relación con la función del gobierno se pone en evidencia que, existe influencia de grupos no electos e ilícitos en el gobierno y que graves acusaciones vinculan el narcotráfico con las élites políticas; así también se expuso que la flexibilización de las normas de contratación pública para combatir la pandemia COVID-19 brindó oportunidades para la corrupción y redujo el acceso a la información gubernamental. Igualmente se evidenció que las oficinas de información pública a menudo no publican los datos sobre los gastos públicos que se exigen, y que los procesos de contratación y presupuestación son opacos y están plagados de corrupción, que empeoró durante la pandemia COVID-19 debido a la flexibilización de los requisitos de adquisición.

También hace mención del cumplimiento del Estado de Derecho, tema que ya se trató con anterioridad, sin embargo vale subrayar ciertos elementos, y en cuanto al sector justicia se establece que el poder judicial se ve obstaculizado por la corrupción, la ineficiencia, la incapacidad y la intimidación de jueces, fiscales y testigos por agentes externos y personalidades influyentes del poder judicial; también la corrupción ha influido en el proceso de selección de los nuevos magistrados de la Corte Suprema y de los tribunales de apelación, ya que desde el 2019 la Corte de Constitucionalidad ordenó al Congreso reiniciar y seleccionar magistrados para esos tribunales y a la fecha el Congreso continúa retrasando la toma de posesión de los magistrados de la



Corte Suprema que debían asumir el cargo en 2019. En esa misma perspectiva, se sabe que la Constitución garantiza las debidas garantías procesales, pero esos derechos no se respetan de manera coherente, debido en parte a la corrupción del poder judicial y a una fuerza policial ineficaz, en la que muchos agentes violan sistemáticamente la ley y los derechos de los ciudadanos. El acceso a la justicia sigue siendo difícil, especialmente para los pueblos indígenas. Las tasas de condena son bajas.

Igualmente, Freedom In The World Report en el año 2022, manifestó que, continúan los altos niveles de violencia, secuestros y extorsión a manos de la policía, los narcotraficantes y las pandillas callejeras, con temores y violencia conexos que afectan de manera rutinaria la vida de la gente común. Los vínculos entre el Estado, los políticos, el ejército y los actores ilícitos complican una respuesta coherente a los desafíos de seguridad del país. Las instalaciones penitenciarias están gravemente superpobladas y están plagadas de violencia y corrupción relacionadas con las pandillas y las drogas. A pesar de que la Constitución garantiza la igualdad de derechos, las minorías siguen sufriendo un trato desigual, las comunidades indígenas padecen de altos índices de pobreza, analfabetismo y mortalidad infantil, las mujeres indígenas están particularmente marginadas y la discriminación contra la comunidad maya es motivo de gran preocupación.

Por otra parte, en cuanto a autonomía personal y derechos individuales se subraya que la protección de los derechos de propiedad y la libertad económica rara vez se extiende más allá de los guatemaltecos con riqueza y conexiones políticas. La protección de la tierra es especialmente limitada para los pueblos indígenas, en



particular las mujeres indígenas. La actividad empresarial se ve obstaculizada por actividades delictivas, incluidas la extorsión y el fraude. Una burocracia estatal ineficiente, y regulaciones poco claras y complicadas, también contribuyen a las dificultades para establecer y operar una empresa.

En otro orden de ideas, es preciso enfatizar otro indicador internacional, y en este caso me refiero al Informe 2021 de la Corporación Latinobarómetro, el cual indica que los latinoamericanos ya no toleran los gobiernos que defienden los intereses de unos pocos, la concentración de la riqueza, la escasez de justicia, la debilidad de las garantías civiles y políticas, así como la tardanza en la construcción de garantías sociales. El abuso de poder, los privilegios, la restricción de la pluralidad están en el corazón de la demanda de igualdad ante la ley, de respeto, de dignidad. Así mismo, se ha demostrado que ningún pueblo de la región está contento con la manera cómo funciona la democracia en su país, y es que, a más de 30 años de las transiciones, las democracias se han consolidado en grados crecientes de imperfección, y de más está indicar que ese mismo panorama es el que se puede observar en el ámbito guatemalteco. Hay que aceptar y reconocer que los ciudadanos se han incorporado al mundo globalizado, por medio del cual pueden tener de cerca la posibilidad de demandar desarrollo e igualdad de oportunidades. Un aspecto que pudo ser observado en toda la región, que no está lejos de la realidad guatemalteca, es que como producto de la pandemia se ha sumado unos 50 millones de personas a la pobreza ya existente. Sería erróneo considerar que el retroceso de millones de personas bajo la línea de la pobreza durante la pandemia es el fenómeno central que ocurre en América Latina; más bien, la preocupación prioritaria debería ser cómo instalar mecanismos que



permitan salir de la pobreza a millones de familias que llevan más de 500 años siendo pobres y discriminados, generación tras generación.

Con respecto al tema de la Democracia, el Informe 2021 del Latinobarómetro indica que Guatemala muestra una profunda debilidad democrática cumpliendo casi una década con índices inferiores al 40%, a pesar de ello, no quiere decir que la democracia esté en peligro, sino es el Estado el que está en peligro, ya que falta institución y esto lleva a la falta de democracia. Así como también, se debe considerar que cuando el Estado está cooptado por una élite, y su institucionalidad es débil, no es posible que funcione la democracia. Igualmente, Guatemala está catalogado como uno de los países con las democracias más vulnerables de América Latina.

En relación a la confianza en el presidente, el Informe 2021 destacó que la confianza en los presidentes de la región es baja: en quince países, menos de la mitad de la población confía en su presidente. La desconfianza que inunda América Latina es otro de los resultados que se pueden asociar con la prolongada desigualdad, discriminación e incapacidad del régimen democrático de avanzar de manera significativa en dismantelar estas características. En el caso de Guatemala el 27% de la población confía en el presidente; con respecto a la confianza en el gobierno únicamente el 22% de la población confía; en cuanto a la confianza en el poder judicial el 20% de la población la tiene; y, acerca de la confianza en el congreso/parlamento únicamente el 18% de la población confía.

Por último, cambiando de perspectiva, me remitiré al Informe anual de país del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual fue presentado oficialmente en julio del año 2022. La finalidad de la realización de estos Informes es



efectuar análisis regulares sobre los desafíos estructurales del desarrollo humano en Guatemala con el fin de alentar un debate plural e informado orientado a la identificación de políticas públicas para la superación de las problemáticas. Desde 2015, el índice de desarrollo humano (IDH) en Guatemala ha crecido a una tasa anual menor, principalmente debido al estancamiento en la calidad y cobertura del sistema educativo. Más allá del contexto de pandemia, el desarrollo humano del país se caracteriza por un importante desequilibrio entre sus logros económicos, reflejados en unos indicadores macroeconómicos que contrastan con un desarrollo social que avanza lentamente, y por la persistencia de desigualdades en indicadores clave de bienestar entre los diferentes segmentos sociales y territorios del país. Esas inequidades históricas afectan particularmente a las mujeres, a la población indígena y a las personas con menores ingresos. Estas desigualdades imponen restricciones a los esfuerzos por el avance en el logro de los ODS.

Partiendo de que Guatemala es uno de los cuatro países de América Latina con mayor proporción de población indígena, es menester subrayar que existe una brecha bastante elevada en el IDH entre poblaciones indígenas y no indígenas, siendo la educación donde existe mayor desigualdad. En general, la mayor privación a la que se enfrentan los hogares indígenas es a la tecnología, ya que para el 2018 el 90% no contaban con dispositivos que permitieran el trabajo, la salud o la educación virtual, esto sin mencionar el gran impacto que tuvo la sociedad en general, y la población indígena en particular, al tener que recibir educación virtual durante la pandemia de Covid-19, porque a pesar de que se desarrolló una estrategia integral de educación a distancia y acciones para la implementación, seguimiento y evaluación de esas



prestaciones de emergencia, la calidad del aprendizaje se resintió debido a las grandes brechas existentes en el acceso a tecnologías digitales entre zonas rurales y urbanas, o entre hogares con diferentes condiciones socioeconómicas.

En el Informe aludido se establece que Guatemala ocupa la posición 127 de 189 en el Índice de Desarrollo Humano. La calificación obtenida por Guatemala es de 0.633, la más baja de Latinoamérica. 7 de cada 10 hogares enfrenta carencias en acceso a la tecnología; 1 de cada 2 hogares tiene carencias en el acceso a servicios básicos; 7 de cada 10 hogares no tiene acceso completo a la educación. 47% de los hogares de Guatemala enfrenta carencia en acceso a empleo; 42% de los hogares no tiene calidad de vivienda. Los dos departamentos con mayor incidencia de migración son Quiché y Baja Verapaz.

Es así que se puede resaltar que los informes, documentos, memorias de labores, etc. presentados por las entidades de la administración pública en donde se hace alusión de los avances en materia de salud, educación, justicia, transparencia, rendición de cuentas, empleo, medio ambiente, democracia, entre otros, distan de la realidad a la que nos enfrentamos. Esto no quiere decir que no hayan existido avances y que no existan compromisos por mejorar la situación de la población y del Estado, pero tal como lo afirma el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se han realizado progresos relativamente lentos y tardíos que no permiten disponer de mecanismos para responder de forma rápida y eficiente ante el advenimiento de problemas no contemplados.

Para poder aseverar que el gobierno abierto, en todos sus ámbitos, está cumpliendo su cometido en Guatemala, se deben tomar en cuenta determinados



factores, que no basta con verlos de forma aislada, sino deben ser abordados de forma global ya que están interconectados entre sí. Se puede tomar como punto de partida el sector educación, en virtud de que, si no se promueve la alfabetización, y más allá, si no existe el acceso igualitario a la educación en todos sus niveles, la población desconocerá e ignorará la realidad, especialmente en el ámbito político y jurídico. Esto conlleva no tener la oportunidad de optar por un empleo digno, lo cual genera no tener los suficientes medios económicos para la subsistencia y alimentación diaria, lo que trae aparejado una desnutrición que al mismo tiempo tiene como consecuencia el crecimiento y desarrollo inadecuado de las personas, menor rendimiento intelectual, menor desempeño en el trabajo físico, entre otros, aumentando así el riesgo de enfermedad y muerte. Aunado a ello, las personas, con el afán de mejorar y cambiar su nivel de vida, optan por la migración o, en el peor de los casos, dada la desigualdad social deciden unirse a pandillas, lo que genera inseguridad para la población.

Así, de forma sucesiva, se van generando nuevas problemáticas que traen aparejadas otras consecuencias, lo que concluye en la revelación de bajos resultados obtenidos en materia de Desarrollo Humano, siendo esto lo que se busca mejorar por medio de la implementación de la Agenda de los ODS, que a su vez se materializarán por el buen funcionamiento de la ejecución de los proyectos, planes y programas, especialmente por el compromiso adquirido por la(s) persona(s) encargada(s) de su gestión, cumpliendo así con uno de los tantos objetivos de Gobierno abierto.

4.5. Desafíos para lograr abrir el gobierno

Después de todo lo planteado es preciso abordar los elementos que son considerados como los obstáculos para iniciar o consolidar procesos de apertura. En



este sentido, diversos autores han puesto de manifiesto que uno de los mayores obstáculos es, precisamente, el aparato administrativo sobre el que se sustentan dichos procesos, y a partir de dichas manifestaciones se concluye que no es posible abrir gobiernos a partir de estructuras administrativas cerradas. Un Gobierno abierto exige un cambio en el diseño, la estructura y la organización de la administración pública, ya que no se puede apostar por un cambio de paradigma en el siglo XXI con organizaciones e instituciones propias del siglo XIX (Gascó, 2017, p. 283).

Entre las características de la administración pública que destacan el impedimento de la realización plena del gobierno abierto se encuentran las siguientes: la cultura de la norma, según la cual todavía prevalece una cultura legalista y burocrática que produce estructuras estandarizadas con un alto grado de formalización. El ciudadano no es considerado como socio, sino como un simple usuario de servicios. Sin embargo, dado que la administración está regida por la norma, no existe un marco legal específico que aborde la materia de gobierno abierto, en todo caso se cuenta con diversidad de leyes, normas, reglamentos y decretos que regulan lo relativo al tema de transparencia, participación ciudadana y colaboración. Todo el ordenamiento jurídico relacionado a este tópico se encuentra disperso. El marco regulatorio es un ámbito en el que hay que trabajar mucho; varias leyes fueron creadas antes de las nuevas tecnologías, antes de internet, y no están actualizadas (Gascó, 2017, p. 290).

Como segundo aspecto se encuentra el papel de los empleados públicos, ya que, a pesar de la introducción de una cultura de apertura, transparencia y participación, un individuo puede bloquear el proceso y conducirlo al fracaso, en virtud de que las instrucciones recibidas por parte de los empleados públicos entran muchas



veces en contradicción con su función, sin que existan mecanismos que ayuden a comprender los nuevos escenarios. Así también, la actitud negativa de los empleados públicos es el resultado de la falta de metas claras y de incentivos. En este sentido, Mila Gascó (2017, p. 291) menciona que, muchas veces, la apuesta por el gobierno abierto requiere que los empleados públicos tengan una carga de trabajo más elevada; sin embargo, no siempre los motivos de las responsabilidades adicionales se conocen, es más, muchas veces tampoco se recibe la formación necesaria para poder desempeñar las nuevas tareas. Igualmente, tiene que ver la escasa participación interna, dado que a pesar de que al empleado público no siempre se le ha reconocido un papel impulsor en las iniciativas de adopción de tecnología puestas en marcha por la administración pública, se ha considerado que su falta de colaboración, manifestada como resistencia al cambio, suele condicionar el éxito de los proyectos (Gascó, 2015, p. 119).

Un tercer aspecto tiene que ver con la compatibilidad de las administraciones públicas, entendiendo esta como la presencia o ausencia de estructuras o procedimientos explícitos que inviten a la transparencia, a la colaboración y a la participación; y es que actualmente ya no se trata únicamente de la cultura de la organización. El gobierno abierto no puede ser una realidad mientras los sistemas y estructuras organizativas sigan siendo las de un gobierno cerrado. La falta de mecanismos reales que permitan la colaboración interna y entre administraciones (Gascó, 2017, p. 292), los escasos canales de comunicación e interacción con el ciudadano (más allá de los tradicionales) que posibiliten su implicación efectiva, los procesos de toma de decisiones jerárquicos y burocráticos o la ausencia de



metodologías de evaluación orientadas a la mejora y el aprendizaje son solo algunos ejemplos de la falta de capacidad técnica e institucional que presentan las administraciones públicas para afrontar con éxito procesos de apertura.

Por último, se puede mencionar que las disfuncionalidades de la administración pública tienen mayor impacto en la configuración del Gobierno abierto debido a la buropatología, el cual es entendido como las consecuencias de procesos incompletos de implantación del modelo burocrático, ya que se caracterizan por una planificación difusa o ausente, procesos de evaluación aislados, arbitrariedad en los procesos de decisión, opacidad, clientelismo, patrimonialismo y nepotismo. Todas estas características dificultan, sin duda alguna, la apertura de los gobiernos (Gascó, 2017, p. 293).





CAPÍTULO V

5. Análisis jurisprudencial de la publicidad de los actos administrativos dentro del gobierno abierto

5.1. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

5.1.1. 30/07/2014 – AMPARO 1516-2013

Sentencia de amparo dictada por la Corte Suprema de Justicia, constituida en Tribunal de Amparo, de fecha 30 de julio de 2014, en la que el acto reclamado consistió en resolución número 1615 de fecha 30 de agosto de 2013, dictada por el Ministro de Gobernación que declaró improcedente el recurso de revisión interpuesto por el amparista contra la resolución número 0923 de fecha 27 de agosto de 2013, dictada por la Unidad de Información Pública del Ministerio de Gobernación, que resolvió denegar la información solicitada por el amparista, toda vez que la Junta de Licitación aún estaba en revisión de los expedientes y no había adjudicado a ningún oferente la licitación.

Con fecha 9 de agosto de 2013, Juan Pablo Pons Castillo solicitó ante la Unidad de Información Pública del Ministerio de Gobernación, copia completa y certificada del expediente que contiene la oferta presentada por la empresa mercantil Restaurante El Viejo Achuapa, dentro del evento público de licitación DGSP L 03-2013, para el suministro de alimentación servida a las personas privadas de libertad, personal de seguridad y administrativo de algunos centros de detención de la República de Guatemala.



El 27 de agosto de 2013 la Unidad de Información Pública dictó resolución resolviendo denegar la información solicitada "por encontrarse en proceso de revisión los expedientes respectivos, de conformidad con lo manifestado por la Dirección General del Sistema Penitenciario"; por tal motivo, el amparista interpuso recurso de revisión, con base en lo establecido en la Ley de Acceso a la Información Pública, mismo que fue declarado improcedente por el Ministro de Gobernación el 30 de agosto de 2013. Posteriormente el amparista acude al amparo argumentando que le fueron violados los derechos constitucionales de petición, libre acceso a tribunales y dependencias del Estado y publicidad de los actos administrativos, pues se le niega información pública, sin fundamentación lógica y jurídica.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia consideró que los principios hacia los que propende la Ley de Acceso a la Información Pública, se encuentra el de garantizar a las personas interesadas, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados por esa Ley, estableciendo como obligatorios los principios de máxima publicidad y transparencia en el manejo y ejecución de los recursos públicos y actos de la administración pública, la gratuidad en el acceso a la información pública y la sencillez y celeridad en el procedimiento.

Asimismo, declaró que la información requerida por el postulante es de carácter público, en virtud que la Ley de Acceso a la Información Pública no la cataloga como confidencial o reservada, considerando también que aunque la autoridad impugnada declaró improcedente el recurso de revisión interpuesto, el Ministro de Gobernación tenía la facultad de revocar o modificar la decisión de la Unidad de Información y



ordenar que permitiera al particular el acceso a la información solicitada. De esta cuenta, la Corte determinó que la autoridad impugnada al resolver de esa forma violentó los derechos invocados, toda vez que limita el derecho del postulante de acceder a información pública. Por tal razón, la Corte concluyó que el amparo solicitado debe ser otorgado, en el sentido de conminar a la autoridad impugnada para que proceda a emitir nueva resolución.

De esta cuenta se puede observar cómo la Corte Suprema de Justicia obliga a la autoridad impugnada - Unidad de Información Pública del Ministerio de Gobernación - a otorgar la información solicitada por el amparista, en virtud que esta es considerada de carácter público y no confidencial o reservada. Esta decisión se basa en el artículo 16 de la Ley de Acceso a la Información Pública, que establece que toda persona tiene derecho a tener acceso a la información pública en posesión de los sujetos obligados, cuando se solicite de conformidad con la ley; y así también se fundamenta en el Artículo 21 de la citada ley, que establece los límites que existen para acceder a cierta información, que por disposición expresa de una ley, deba ser considerada confidencial o deba ser clasificada como reservada.

Así también la Corte considera que el Ministro de Gobernación, como máxima autoridad competente para resolver el recurso de revisión regulado en la Ley de Acceso a la Información Pública, actuó contrario al marco normativo referido anteriormente, ya que el artículo 59, numeral 2, dispone que la máxima autoridad puede revocar o modificar las decisiones de la Unidad de Información y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada. Por esta razón, la



Corte estima que la Ley facultaba al Ministro de Gobernación ordenar a la Junta de Licitación brindar la información requerida por el postulante.

5.1.2. 16/07/2014 – AMPARO 1776-2013

Sentencia de amparo dictada por la Corte Suprema de Justicia, constituida en Tribunal de Amparo, de fecha 16 de julio de 2014, en la que el acto reclamado consistió en resolución número 1925 de fecha 4 de octubre de 2013, dictada por el Ministro de Gobernación que declaró sin lugar el recurso de revisión interpuesto contra la resolución número 1085 de fecha 30 de septiembre de 2013, emitida por la Unidad de Información Pública del Ministerio de Gobernación, dentro de la solicitud de información que hizo Luis Ernesto Caballeros Ponce, a efecto se le proporcionara copia completa de las ofertas presentadas por dos entidades mercantiles en Licitaciones Públicas.

Con fecha 12 de septiembre de 2013, Luis Ernesto Caballeros Ponce presentó la solicitud identificada con el número 1011-2013 ante la Unidad de Información Pública, dependencia del Ministerio de Gobernación, en la que solicitó copia de las ofertas presentadas por las entidades mercantiles El Viejo Achuapa y Restaurante El Portal Steak House la Quince, dentro de las Licitaciones Públicas Números L03-2013 Provisión de Alimentos de Servidos para centros penales de la región Norte, así como la L04-2013, Provisión de alimentos para centros de detención Región Oriente.

En resolución identificada con el número 1085 de fecha 30 de septiembre de 2013, la Encargada de la Unidad de Información Pública, dependencia del Ministerio de Gobernación, determinó que la información solicitada por Luis Ernesto Caballeros Ponce es pública y que la Junta de Licitación finalizó la revisión de expedientes de los diferentes oferentes y realizó la adjudicación correspondiente, así que procedió a



entregar versión pública de lo requerido y debido a que el expediente contiene datos sensibles hizo entrega parcial conforme los términos que establece la Ley de Acceso a la Información Pública. Inconforme el solicitante planteó recurso de revisión contra dicha resolución, la que fue declarada sin lugar por el Ministro de Gobernación por estimar que la información requerida la obtendría de conformidad con el artículo 22 de la Ley de Acceso a la Información Pública y que los datos sensibles contenidos en las ofertas relacionadas únicamente pueden ser conocidos por el titular del derecho. Por tal motivo, el postulante manifestó que la autoridad impugnada le violentó sus garantías constitucionales con la emisión del acto reclamado, en virtud que, de la lectura de los artículos 9 y 22 de la Ley de Acceso a la Información Pública, se establece que la información relacionada y que no fue entregada, no se refiere a ninguna de las categorías descritas en ese artículo.

En tal sentido, la Corte Suprema de Justicia determinó que el criterio sustentado por la autoridad impugnada en el acto reclamado, no se encuentra ajustado a derecho ni en armonía con los principios que rigen el acceso a la información pública, pues los datos mercantiles o documentos mercantiles y, por ende, la identificación de sus respectivos propietarios no tienen el carácter de privados; de la misma forma, la Corte hace mención que el artículo 9 de la Ley de Acceso a la Información Pública dispone la conceptualización de los términos de información reservada e información confidencial, y en el presente caso, la información presentada en las dos ofertas relacionadas no fue declarada reservada mediante el procedimiento respectivo ni tampoco la Ley de Acceso a la Información Pública la clasifica así, razón por la cual resulta inaceptable que se limite el acceso a la información solicitada por el postulante; a esto, agrega la Corte que



conforme el artículo 9 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, que enuncia el contenido mínimo de documentos que debe contener la plica que presenten los oferentes dentro de un evento de licitación, no se evidencia la existencia de documentos que contengan datos sensibles o personales que pudieran causar daño o menoscabo al Estado o a los particulares. En consecuencia, la Corte estima que el amparo solicitado debe ser otorgado y hacerse los pronunciamientos que en derecho correspondan a efecto de que la autoridad impugnada emita nueva resolución acorde a la ley y a lo aquí considerado, respetando los derechos y garantías del amparista.

5.1.3. 02/08/2001 – AMPARO 217-2000

Sentencia de amparo dictada por la Corte Suprema de Justicia, constituida en Tribunal de Amparo, de fecha 2 de agosto de 2001, en donde el Ministro de Economía fue la autoridad impugnada por la negativa de exhibir el expediente donde obraban solicitudes para importación de azúcar. De esta cuenta se establece que, la Industria Galletera, Sociedad Anónima, a través de su representante legal, Guillermo Antonio Fajardo Argueta, solicitó amparo contra el Ministro de Economía y señala como acto reclamado la negativa por parte de la autoridad impugnada a exhibir el o los expedientes, que contienen las solicitudes para la importación de azúcar que se autorizó conforme el Acuerdo Gubernativo número ciento cincuenta y uno guion dos mil, con lo cual dice haberse violado el principio de publicidad de los actos administrativos, contenido en el artículo 30 de la Constitución Política de la República, puesto que en ninguna forma se probó que tales expedientes tuviesen carácter de confidenciales; y que en tal sentido, se evidencia que las personas requeridas para la exhibición de tales expedientes, actuaron en función del Ministerio de Economía.



Con fechas 14 y 16 de junio del año 2000 se autorizaron las Actas Notariales donde se hizo constar la negativa por parte de la autoridad impugnada a exhibir los expedientes que contenían las solicitudes para la importación de azúcar que previamente se habían autorizado conforme el Acuerdo Gubernativo mencionado, estableciendo que con dicha acción se violó el principio de publicidad de los actos administrativos, regulado en el artículo 30 de la Constitución Política de la República de Guatemala, dado que en ninguna forma se probó que tales expedientes tuvieran carácter de confidenciales; y que en tal sentido, se evidenciaba que las personas requeridas para la exhibición de tales expedientes, actuaron en función del Ministerio de Economía, respecto del acto que la quejosa acusó de causarle agravio.

Es así que la Corte consideró que con las Actas Notariales referidas quedó demostrada la negativa de la autoridad impugnada a exhibir los expedientes que contenían las solicitudes para la importación de azúcar, por lo tanto se constató la violación del derecho de publicidad de los actos administrativos, contenido en el Artículo 30 de la Constitución Política de la República, en virtud que los expedientes y la información solicitada por el postulante no estaban catalogados con carácter confidencial; por tal razón, y tomando en cuenta lo considerado, la Corte Suprema de Justicia evidenció la procedencia del amparo solicitado, mandando al Ministerio de Economía poner a la vista del representante legal de la postulante, los expedientes formados con motivo de la importación de azúcar.

Del análisis de esta sentencia se puede establecer que por la fecha en que ésta se dictó, la Ley de Acceso a la Información Pública todavía no había sido emitida, por lo que es un acto anterior a ella; sin embargo, se puede evidenciar que la Constitución



Política de la República de Guatemala ya protegía el derecho de acceso a la información pública. En el presente caso, el mecanismo para evidenciar la negativa, por parte de la autoridad impugnada, de proporcionar información, fue a través de las pruebas documentales que se presentaron (Actas Notariales) para comprobar que no se pudo acceder a la información solicitada, las cuales fueron suficientes, de acuerdo al criterio de la Corte, para otorgar el amparo, lo cual sentó un precedente que, independientemente de la existencia de una Ley específica de Acceso a la Información, este derecho ya se protegía.

5.2. Jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad

5.2.1. Expediente 1211-2006

Apelación de sentencia de amparo de fecha 24 de abril de 2006, dictada por el Juzgado de Primera Instancia Civil y Económico Coactivo del departamento de Escuintla, en donde el acto reclamado consistió que con fecha 7 de febrero del 2006, el señor José Luis Marroquín Batres, en su calidad de Presidente del Consejo de Desarrollo Segundo Nivel, Sector Uno, Zona Central, solicitó al Secretario Municipal de Escuintla y Secretario del Consejo Municipal de Desarrollo de Escuintla, que a su costa y con las formalidades de ley, se le extendiera copia certificada de todas las actas del Consejo Municipal de la Municipalidad de Escuintla desde el 19 de diciembre del 2004 hasta la fecha. El 7 de marzo del 2006 se le notificó que su solicitud se rechazaba en virtud que no acreditaba la representación que para el efecto establece el artículo 45 del Código Procesal Civil y Mercantil; por lo tanto, el postulante consideró que se le estaba violando su derecho de petición, de defensa y el principio de la publicidad de los actos administrativos, excediéndose de sus facultades.



Posteriormente, con fecha 25 de marzo del 2006 se presenta Acción de Amparo ante el Juzgado de Primera Instancia Civil y Económico Coactivo del departamento de Escuintla. Seguidamente, el 24 de abril del 2006 el Juzgado de Primera Instancia Civil y Económico Coactivo del departamento de Escuintla, constituido en Tribunal de Amparo, dicta sentencia, en donde se determina que la acción de Amparo interpuesta debe ser declarada con lugar y otorgarse el amparo solicitado porque de conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en congruencia con lo establecido en los artículos 171, 172 y 177 de la Ley del Organismo Judicial, el Secretario de la Municipalidad de Escuintla, quien a su vez es el Secretario de los Concejos de Desarrollo de Escuintla, tiene la obligación por mandato constitucional de extender en cualquier tiempo, sin exigir requisito o el cumplimiento de formalidad previa alguna, que no sea la propia solicitud, los informes, copias, reproducciones y/o certificaciones que se le soliciten incluso sin cumplir con el requisito establecido en el artículo 140 del Código Municipal, en virtud de que todos los actos de la administración pública son eminentemente públicos y de libre acceso a las personas que deseen obtener información al respecto, por lo que se le ordena extender inmediatamente las certificaciones de las actas solicitadas por el amparista.

A continuación, la autoridad impugnada solicita que se revoque la sentencia apelada y como consecuencia se deniegue la acción de amparo. En este sentido, con fecha 28 de septiembre de 2006, la Corte de Constitucionalidad determinó que, efectivamente, la autoridad recurrida inobservó lo estipulado en el artículo 62 del Código Municipal que establece que todos los vecinos tienen derecho a obtener copias y certificaciones que acrediten los acuerdos de los Consejos municipales, sus



antecedentes, así como consultar los archivos y registros financieros y contables; así como lo plasmado en el artículo 30 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual indica que todos los actos de la administración son públicos, y que los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar; y siendo que el presente caso, no encuadra entre las excepciones al principio de publicidad de actos administrativos antes enunciados, la autoridad impugnada por mandato constitucional debió de haber extendido la certificación solicitada y al no haberlo hecho violó los derechos constitucionales enunciados por el postulante. Habiendo resuelto en este sentido el tribunal de primer grado, la Corte de Constitucionalidad procede a confirmar la sentencia apelada.

5.2.2. Expediente 656-2006

Amparo promovido por el señor Carlos Manuel Rodríguez Fuentes, en su calidad de Concejal VI del Concejo Municipal de la Municipalidad de Amatitlán, contra el Concejo Municipal de Amatitlán. El acto reclamado consistió que, con fecha 23 de agosto del año 2005, la Corporación Municipal de Amatitlán, departamento de Guatemala, celebró la sesión ordinaria número 32 en la cual se autorizó la compra de un terreno destinado al proyecto de residuos sólidos de la mancomunidad de municipalidades del departamento de Guatemala; posteriormente, comparece un periodista de una publicación mensual denominada "El Chiltepe", - cuya área de circulación es el municipio de Palin, departamento de Escuintla-, a requerirle información sobre la veracidad de la noticia acerca de la adquisición de un bien inmueble en ese municipio, para convertirlo en relleno de basura de la mancomunidad



de municipalidades. En esa oportunidad y motivado por la idea de proporcionar información fidedigna, le entregó una copia certificada de la sesión mencionada, y el periódico publica la noticia en los meses de agosto-septiembre y octubre-noviembre.

Seguidamente, el 25 de octubre del 2005, en la sesión ordinaria número 41 del Concejo Municipal de la Municipalidad de Amatitlán, departamento de Guatemala, en el punto quinto, se acordó solicitar al postulante, que dentro del plazo de cinco días se pronunciara sobre las razones que tuvo para entregar al periódico El Chiltepe del municipio de Palín, la certificación relacionada; dentro del plazo estipulado remitió el informe solicitado, y en el punto octavo de la sesión ordinaria número 44, celebrada el 16 de noviembre del 2005, la autoridad impugnada acordó declararlo non grato, otorgarle un voto de censura o desconfianza, así como sancionarlo públicamente y declararlo traidor a los intereses del pueblo de Amatitlán por haber dado acceso a dicha información.

Con fecha 9 de diciembre del 2005 se presentó la acción de Amparo, por la resolución anteriormente relacionada, ante el Juzgado Primero de Primera Instancia del Ramo Civil del departamento de Guatemala, y el día 27 de enero de 2006 dicho Juzgado, constituido en Tribunal de Amparo, dictó sentencia de primer grado, donde se determinó que el acto reclamado era susceptible de ser impugnado conforme se establece el artículo 157 del Código Municipal ya que contra las resoluciones originarias del Concejo Municipal procede el recurso de reposición, y en su caso de ser desfavorable lo resuelto agotar la vía contencioso administrativo de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 158 del Código Municipal y lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley de lo Contencioso Administrativo. Dichos recursos no fueron interpuestos o



agotados en su caso por el amparista, con lo cual se incumple con el principio de definitividad, que sujeta la procedencia del amparo, al agotamiento previo de todos los procedimientos y recursos idóneos por cuyo medio pueden ventilarse adecuadamente los asuntos; como consecuencia, el trámite de la presente acción de amparo se declaró sin lugar.

Posteriormente, el postulante apeló la sentencia de 27 de enero del 2006, dictada por el Juzgado anteriormente indicado, y con fecha 20 de septiembre de 2006 la Corte de Constitucionalidad consideró que el caso de estudio no encaja en ninguno de los supuestos establecidos en el Reglamento Interno del Concejo Municipal de Amatitlán, incisos b y c, ya que si bien la autoridad recurrida le otorgó audiencia al postulante para que hiciera valer los alegatos correspondientes, la sanción que le impuso rebasa los límites de su facultad sancionadora, dado que el amparista al entregarle a la periodista en mención el acta certificada, por medio de la cual le proporcionaba la información requerida, lo hizo en base a los artículos 60 y 61 del Código Municipal, los cuales establecen que los Concejos Municipales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local; así también, el derecho que todos los vecinos tienen a obtener copias y certificaciones que acrediten los acuerdos de los concejos municipales, sus antecedentes, así como consultar los archivos y registros financieros y contables; y principalmente en base al mandato legal y constitucional que establece el artículo 30 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que indica que todos los actos de la administración son públicos; y, como puede advertirse en el presente caso, tampoco encuadra entre las excepciones al principio de publicidad de actos



administrativos. Por tal razón, la Corte revocó la sentencia venida en grado y como consecuencia otorgó el amparo.

De esta cuenta, se puede concluir que la Corte de Constitucionalidad protegió no solo el derecho del postulante de restituirlo en su situación jurídica afectada, sino también le reconoce la facultad que, como parte del Concejo Municipal, debe facilitar la información sobre las actividades del Concejo Municipal, debe facilitar la participación ciudadana, y así también reconoce el derecho que tienen las personas de estar informadas y que todos los actos de la administración son públicos. Puede advertirse que la Corte de Constitucionalidad reafirma que el postulante no cometió ningún acto contrario a la administración pública, sino está cumpliendo con el principio de publicidad de actos administrativos, ampliando de esta manera el fallo que hizo, ya que el postulante estaba reclamando la decisión del Concejo Municipal de Amatitlán donde se le declaraba non grato, se le otorgaba un voto de censura o desconfianza, y se le sometía a una sanción pública, por lo que la Corte decidió no solo resolver sobre esa situación, sino ratificar que la actuación por él realizada fue apegada a derecho.

5.2.3. Expediente 3480-2014

Acción constitucional de amparo en única instancia promovida por Luis David Gaitán Arana contra la Comisión Permanente del Congreso de la República. Dicho amparo fue presentado el 25 de julio de 2014 en contra de la resolución emitida en el punto cuarto del Acta 4-2014, por la Comisión Permanente del Congreso de la República de Guatemala, el 9 de junio de 2014, por medio de la cual declaró sin lugar el recurso de revisión interpuesto contra la resolución 044-2014, proferida el 14 de



mayo del mismo año por la Unidad de Acceso a la Información Pública del citado Organismo.

El acto reclamado se produjo el 12 de mayo de 2014, cuando el postulante solicitó a la Unidad de Información Pública del Congreso de la República de Guatemala, vía correo electrónico, la siguiente información: 1. copia de los contratos administrativos individuales de trabajo de los renglones 011 y 022 que fueron suscritos durante los meses de junio, julio y agosto del año 2013; y 2. Copia de las planillas en donde consten los pagos de los funcionarios contratados bajo Expediente 3480-2014 2 los renglones 011 y 022 durante los meses de julio, agosto y septiembre del año 2013. La Unidad referida emitió la resolución 044-2014, por medio de la cual no proporcionó la información solicitada, y contra dicha decisión, se interpuso recurso de revisión, el cual fue declarado sin lugar por la Comisión Permanente del Congreso de la República de Guatemala, el 9 de junio de 2014 y por tal razón presentó acción de Amparo ante la Corte de Constitucionalidad denunciando que se le vulneró sus derechos de petición y libre acceso a información de carácter público, pues se negó, de manera injustificada e ilegal, a proporcionar la misma, transgrediendo con el ello los artículos 28 y 30 de la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley de Acceso a la Información Pública.

La autoridad impugnada informó que no se entregó la información requerida, con el argumento de proteger los datos de las personas que laboran en el Congreso de la República. En este sentido, la Corte de Constitucionalidad consideró que la Comisión Permanente del Congreso de la República de Guatemala provoca violación a los derechos de petición y de libre acceso a la información, consagrados en los artículos



28 y 30 de la Constitución Política de la República, cuando declara sin lugar el recurso de revisión instado contra la negativa a proporcionar información solicitada por el postulante, la cual es catalogada como pública de conformidad con la Ley de Acceso a la Información Pública.

De la misma forma, en auto de fecha 4 de septiembre de 2014, el Tribunal amparó provisionalmente al postulante y, como consecuencia, dejó sin efecto la resolución que constituye el acto reclamado y, para los efectos positivos de esa decisión, ordenó emitir otra en el sentido de declarar con lugar el recurso de revisión promovido contra la Unidad de Información Pública de la autoridad cuestionada y, a su vez, entregar la información requerida dentro de los parámetros establecidos en la Ley de Acceso a la Información Pública; y, para verificar el cumplimiento de la decisión emitida por el Tribunal Constitucional, en auto para mejor fallar de fecha 22 de mayo de 2015, requirió a la autoridad cuestionada informar el estado en que se encontraba la solicitud de revisión presentada por el postulante, en virtud del amparo provisional otorgado, así también si se entregó la información solicitada, a lo que la autoridad impugnada informó que con fecha 22 de septiembre se declaró con lugar el recurso de revisión presentado por el amparista y se resolvió entregar la información solicitada, la cual se hizo efectiva el día 7 de octubre de 2014.

Por lo tanto, el Tribunal llegó a la conclusión que, con la negativa de la autoridad cuestionada de entregar la información requerida se causó agravio de relevancia constitucional, pues tal actitud omisa produce violación a los derechos de petición y de libre acceso a información, consagrados en los artículos 28 y 30 de la Constitución Política de la República, por lo cual resultó procedente otorgar en definitiva la



protección solicitada, pero sin efectos positivos, en razón de que, como consecuencia del amparo provisional otorgado, cesaron las violaciones denunciadas.

En tal sentido, se puede determinar que la Corte de Constitucionalidad conminó a la Comisión Permanente del Congreso de la República de Guatemala a entregar la información requerida, ya que no se considera razón suficiente el argumento de negar información para proteger los datos de las personas que laboran en el Congreso de la República, debido a que, de conformidad con los artículos 28 y 30 de la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley de Acceso a la Información Pública, todos los actos de la administración son públicos, se reconoce el derecho de obtener información pública, y existe la obligación de los órganos administrativos de otorgar la información que le sea solicitada de conformidad con la Ley de Acceso a la Información Pública, con base en el principio de publicidad de actos administrativos.

5.3. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

5.3.1. Caso *Barahona Bray Vs. Chile*

El 24 de noviembre de 2022 la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó Sentencia, mediante la cual declaró la responsabilidad internacional del Estado de Chile por las violaciones a diversos derechos en perjuicio de Carlos Barahona Bray. Ello, a raíz del proceso penal y la condena impuesta por el delito de injurias graves como consecuencia de las declaraciones que el señor Barahona Bray emitió en mayo de 2004 acerca de las acciones del senador SP, en su calidad de funcionario público, en relación con la tala ilegal del árbol de alerce.

De los hechos se establece lo siguiente, el alerce es reconocido como uno de los acervos naturales más valiosos del patrimonio nacional chileno, ya que es un árbol



milenario. A finales del año 2003 y principios del 2004, la discusión pública respecto a la problemática de la tala ilegal del alerce se veía influenciada por denuncias de presuntas actuaciones ilícitas de funcionarios públicos que facilitaban este delito. En mayo de 2004, Carlos Baraona Bray realizó diversas declaraciones, ante los medios de comunicación, donde se refirió principalmente a que el senador SP de la Región de Los Lagos, ejercía presiones políticas sobre las autoridades encargadas en la conservación del alerce para que se mantuviera una situación de ocupación ilegal en un predio de la Región de Los Lagos y que no se detuviera la tala ilegal. Por su parte, frente a las declaraciones del señor Baraona, el senador SP rindió declaraciones ante distintos medios de prensa, donde negaba las acusaciones.

El 14 de mayo de 2004, como consecuencia de las declaraciones vertidas, el senador SP presentó una querrela penal en contra de Carlos Baraona Bray por la presunta comisión de los delitos de calumnia e injurias graves con publicidad, y mediante sentencia de fecha 22 de junio de 2004, se condenó a Carlos Baraona Bray como autor del delito de injurias graves a través de medios de comunicación social, en perjuicio del senador SP. Posteriormente la Defensoría Penal Pública presentó un recurso de nulidad en contra de la sentencia del Juzgado de Garantía de Puerto Montt, el cual fue rechazado por la Corte Suprema de Chile tras analizar los méritos del recurso, pero finalmente el 1 de agosto de 2005, se decretó el sobreseimiento total y definitivo de la causa.

El caso fue presentado a la Corte y ésta consideró, que la calidad de defensor de derechos humanos se deriva de la labor que se realiza, con independencia de que la persona que lo hace sea un particular o un funcionario público, o de si la defensa se



ejerce respecto de los derechos civiles y políticos o de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Asimismo, precisó que las actividades de promoción y protección de los derechos pueden ejercerse de forma intermitente u ocasional, por lo que la calidad de persona defensora de derechos humanos no constituye necesariamente una condición permanente. Por ello, cualquier persona que realice una actividad de promoción y defensa de algún derecho humano, y se autodenomine como tal o tenga reconocimiento social de su defensa, deberá ser considerada como persona defensora. En este caso, con independencia de su calidad de defensor de derechos humanos, la Corte encontró que las declaraciones del señor Baraona Bray hacían referencia a la tala ilegal del alerce, tema que está relacionado con la protección del medio ambiente y que constituía un debate de interés público al momento de los hechos.

La Corte reiteró que la libertad de expresión es un pilar fundamental del sistema democrático pues permite que las personas ejerzan el control de las gestiones estatales, cuestionen, indaguen y vigilen el cumplimiento de las funciones públicas. Tanto en su dimensión individual como en su dimensión colectiva o social, la libertad de expresión hace posible que las personas formen parte del proceso de toma de decisiones y que sus opiniones tengan una incidencia real en estas. En cuanto a la importancia de este derecho en materia de asuntos ambientales en una sociedad democrática, la Corte recordó que la participación representa un mecanismo para integrar las preocupaciones y el conocimiento de la ciudadanía en las decisiones de políticas públicas que afectan el medio ambiente y aumenta la capacidad de los gobiernos para responder a las inquietudes y demandas públicas de manera oportuna,



ayuda a construir consensos y a mejorar la aceptación y el cumplimiento de las decisiones ambientales.

Siguiendo la jurisprudencia internacional y considerando la relevancia de los discursos de interés público y la mayor aceptación que debe tener la crítica contra funcionarios públicos, el Tribunal consideró que, tratándose del ejercicio del derecho a la libertad de expresión sobre temas de interés público, y en particular el referido a críticas dirigidas a funcionarios públicos, la respuesta penal del Estado chileno es contraria a la Convención Americana. En el caso concreto, el Tribunal constató que las declaraciones del señor Baraona se referían a las acciones del senador SP en su calidad de funcionario público, quien se encontraba en ejercicio de su función cuando se emitieron tales aseveraciones, y que las declaraciones versaban sobre materias ambientales, en este caso, la tala ilegal del árbol de alerce. Particularmente, la Corte reiteró que, tratándose de asuntos ambientales, las declaraciones bajo estudio revisten un claro interés público, lo que implica un análisis más estricto de las restricciones que se impongan al ejercicio del derecho a la libertad de expresión en materia ambiental.

En lo que se refiere al proceso penal seguido contra el señor Baraona, la Corte advirtió que la sanción que le fue impuesta tuvo un efecto amedrentador sobre él y fue desproporcionada al fin que perseguía, en virtud que el señor Baraona se vio afectado en su ámbito personal, en tanto que seguir participando en discusiones ambientales le generó temor a ser sancionado penalmente de nuevo. Agregó también que la respuesta punitiva del Estado mediante el derecho penal no es convencionalmente procedente para proteger el honor del funcionario, ya que la publicación del señor Baraona no



pretendió afectar el honor del funcionario público, sino consistió en dar a conocer lo que estaba pasando en materia ambiental que afectaba a la nación.

En vista de lo anterior, en el presente caso el Tribunal consideró necesario continuar en la senda protectora del derecho a la libertad de expresión reconocido en el artículo 13 de la Convención, y por lo tanto, la Corte concluyó que el Estado es responsable por la violación del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, consagrado en el artículo 13.1 y 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de Carlos Baraona Bray.

De lo anterior se puede destacar que todas las personas tienen derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, sin embargo, no es un derecho absoluto ya que pueden existir responsabilidades ulteriores por el ejercicio de este derecho, el cual puede restringirse cuando colisiona con el derecho a la honra. En este caso concreto la intención del periodista no fue afectar el honor del funcionario público, sino generar un debate democrático, el cual tiene como finalidad que las personas ejerzan el control de las gestiones estatales, cuestionen, indaguen y vigilen el cumplimiento de las funciones públicas; y, así como lo menciona la Corte, la libertad de expresión hace posible que las personas formen parte del proceso de toma de decisiones y que sus opiniones tengan una incidencia real en estas. De este modo se ve materializado uno de los pilares fundamentales del gobierno abierto, es decir la participación ciudadana, ya que, si como ciudadanos no se está involucrado en las decisiones estatales, no se podrá incidir en cuestionar, indagar y vigilar el cumplimiento de las funciones públicas; por tal razón, considero que la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos fue



acertada, ya que no se puede limitar el derecho de pensamiento y expresión, porque el mismo fue reconocido para que las personas puedan expresar sus opiniones a favor o en contra de las actuaciones de los funcionarios públicos.

5.3.2. Caso Asociación Civil Memoria Activa y otros Vs. Argentina

El 26 de enero de 2024, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó sentencia mediante la cual declaró la responsabilidad internacional de la República Argentina por las violaciones a diversos derechos en perjuicio de las víctimas del atentado a la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina y sus familiares identificados en la sentencia. La Corte consideró que el Estado no adoptó medidas razonables para prevenir el atentado, lo que implicó una violación a los derechos a la vida y a la integridad personal, y al principio de igualdad y no discriminación, en perjuicio de las víctimas del atentado y sus familiares. Asimismo, concluyó que el Estado es responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial por no cumplir con su deber de investigar con la debida diligencia y dentro de un plazo razonable el atentado y su encubrimiento. Adicionalmente, la Corte señaló que el Estado vulneró el derecho de acceso a la información por no haber garantizado un acceso real a los archivos estatales con documentación sobre el atentado y el derecho a la verdad por haber encubierto el atentado y obstaculizado su investigación. Finalmente, la Corte consideró que el Estado violó el derecho a la integridad personal de los familiares de las víctimas identificados en la sentencia.

De los hechos se menciona que el 18 de julio de 1993 un vehículo con una carga explosiva fue detonado en sede de la AMIA y otras instituciones ligadas a la comunidad judía. Para ese momento, la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la Secretaría de



Inteligencia del Estado estaban investigando el atentado perpetrado contra la Embajada de Israel en Buenos Aires el 17 de marzo de 1992. Con el fin de dilucidar lo acontecido el 18 de julio de 1994 y sus responsables, se abrieron diferentes investigaciones judiciales en donde se determinaron varias inconsistencias, como lo es que el Estado incurrió en una falta grave a su deber de investigar uno de los mayores atentados terroristas en la historia de la región, que implicaron, por una parte, un mal manejo del material probatorio y la escena del hecho y, por otra parte, una conducción deficiente del desarrollo de la investigación.

Además, se comprobaron una serie de maniobras realizadas por agentes estatales con el fin de obstaculizar la investigación y encubrir a los verdaderos autores, los cuales, a la fecha, no han podido ser identificados, juzgados y eventualmente sancionados. Frente a estas maniobras de encubrimiento, se originó un nuevo deber del Estado de investigar y sancionar a los responsables de este encubrimiento, deber que tampoco ha sido ejecutado de manera diligente ni en un plazo razonable. Por todo lo anterior, a casi 30 años del atentado todavía no se tiene claridad sobre lo acontecido, sus responsables, ni las razones por las cuales el Estado utilizó su aparato judicial para encubrir y obstaculizar la investigación.

Dentro de los derechos que fueron violados por el Estado se encuentran los siguientes: derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, derecho a la vida y a la integridad personal, el principio de igualdad y no discriminación, así también el Estado vulneró el derecho de acceso a la información y el derecho a la integridad personal de los familiares de las víctimas. De todos los derechos enlistados, el que atañe profundizar es el de acceso a la información, en este sentido es necesario



mentar que la Corte constató que, a lo largo de la investigación del atentado y su encubrimiento, los familiares de las víctimas no tuvieron acceso a la totalidad del expediente debido al recurso a la información clasificada, los legajos reservados y los testigos de identidad protegida. La Corte sostuvo que la decisión de desclasificar información vinculada al atentado e iniciar un proceso de relevamiento de la documentación no garantizó plenamente el derecho de acceso a la información en tanto no existía una política articulada de desclasificación y, en la práctica, el acceso a la información no era real debido a la falta de procesamiento y al gran volumen de la documentación. Asimismo, las múltiples falencias del Estado en la determinación de la verdad histórica sobre el atentado y su responsabilidad directa en las maniobras de encubrimiento, así como las dificultades que han tenido los familiares de las víctimas del atentado en acceder a la información sobre el caso, vulneraron el derecho a la verdad.

En este proceso se puede observar cómo la Corte Interamericana de Derechos Humanos protege varios derechos, entre los cuales se encuentra el derecho de acceso a la información, uno de los pilares del gobierno abierto, que consiste en buscar y recibir información en poder del gobierno y/o de las administraciones públicas, reconociendo esto como un derecho fundamental para el desarrollo pleno de una sociedad democrática. En el presente caso, el Estado vulneró el derecho de acceso a la información por no haber garantizado un acceso real a los archivos estatales con documentación sobre el atentado y el derecho a la verdad por haber encubierto el atentado y obstaculizado su investigación. De esta forma se vio afectada también la democracia porque el Estado no fue un ente facilitador de la información que tenía en



su poder, transgrediendo no solo la obligación que tenía de proporcionarla, sino también por no esclarecer la verdad a los familiares de las víctimas, quienes tenían el derecho de saber lo que había ocurrido.

5.3.3. Caso Habitantes de la Oroya Vs. Perú

Los hechos del presente caso ocurrieron en el distrito de La Oroya, el cual se encuentra ubicado en la Sierra Central del Perú. La Oroya tiene una población de más de 33,000 habitantes. En 1922 se instaló el Complejo Metalúrgico de La Oroya, operado por la compañía estadounidense Cerro de Pasco Cooper Corporation. Desde sus inicios, el Complejo se dedicó a la fundición y refinamiento de concentrados polimetálicos con altos contenidos de plomo, cobre, zinc, con contenidos de metales como plata, oro, bismuto, selenio, telurio, cadmio, antimonio, indio y arsénico. Entre 1922 y 1993 Perú no contaba con una legislación específica respecto del control ambiental y prevención de contaminación del sector minero-metalúrgico, sino que existían normas generales en distintos instrumentos que regulaban las obligaciones ambientales. En 1993 se promulgó el Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero Metalúrgica. Dicho Reglamento estableció que las actividades minero-metalúrgicas debían contar con un Estudio de Impacto Ambiental o con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, como medios para controlar los impactos de esas actividades en el medio ambiente. El Estudio de Impacto Ambiental, al que se comprometió el Complejo Metalúrgico de La Oroya, fue modificado en múltiples ocasiones, lo que permitió que se transformaran progresivamente los montos de inversión, el cronograma de acciones e inversiones. Asimismo, el Estado otorgó prórrogas para su cumplimiento, y finalmente en el año 2010 dicho Estudio llegó a su



fecha de vencimiento, sin que se culminaran las adecuaciones de los proyectos de ácido sulfúrico y modificación del circuito de cobre.

Los impactos ambientales de la Oroya por la actividad minero-metalúrgica han sido graves, ya que se determinó que afectó la vegetación, el suelo y el agua en La Oroya y las zonas adyacentes. Asimismo, se demostró que la contaminación atmosférica ha estado presente en La Oroya desde los inicios de la operación en 1922 y el 99% de los contaminantes atmosféricos han sido producidos por las actividades del Complejo Metalúrgico. En el año 1999 la Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud señaló que las concentraciones contaminantes en el aire en La Oroya superaban los lineamientos de la "Calidad del Aire". Además, que la contaminación ambiental produjo la presencia de plomo en la sangre de la población, la cual superaba tres veces el límite establecido por la Organización Mundial de la Salud. Conclusiones similares fueron alcanzadas por otros estudios en 2003, 2005, 2007, y 2010. Por este motivo, en diciembre de 2002, algunas víctimas presentaron una acción de cumplimiento contra el Ministerio de la Salud y la Dirección General de Salud Ambiental ante el Vigésimo Segundo Juzgado Civil de Lima. En su demanda solicitaron la protección del derecho a la salud y a un medio ambiente saludable de la población de La Oroya. El 12 de mayo de 2006 el Tribunal Constitucional declaró parcialmente fundada la demanda de cumplimiento y ordenó la adopción de medidas dirigidas a la implementación de un sistema de emergencia para atender la salud de las personas contaminadas por plomo, y la realización de programas de vigilancia epidemiológica y ambiental en la zona de La Oroya.



Por su parte, la Corte estimó que los Estados se encuentran obligados a utilizar todos los medios a su alcance a fin de evitar daños significativos al medio ambiente en general, y al aire limpio y al agua en particular. En ese sentido, destacó que la obligación de prevención en materia ambiental impone al Estado el deber de regular, supervisar y fiscalizar las actividades que impliquen riesgos significativos al medio ambiente. Asimismo, recordó que el Estado tiene la obligación de prevenir la contaminación ambiental como parte de su deber de garantizar el derecho a la salud, la vida digna y la integridad personal, lo que a su vez conlleva el deber de proveer servicios de salud a personas afectadas por dicha contaminación, más aún cuando esto pueda impactar la integridad personal o la vida de las personas.

Por tal razón, el 27 de noviembre de 2023, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó una sentencia mediante la cual declaró la responsabilidad internacional del Estado de Perú por las violaciones a los derechos humanos de 80 habitantes de La Oroya. Las violaciones fueron consecuencia de la contaminación del aire, agua y suelo producida por las actividades minero-metalúrgicas en el Complejo Metalúrgico de La Oroya, y por el incumplimiento del Estado de regular y fiscalizar sus actividades. Estas acciones y omisiones vulneraron los derechos al medio ambiente sano, la salud, la vida y la integridad personal de las víctimas. En el mismo sentido, concluyó que el Estado incumplió con su obligación de desarrollo progresivo respecto del derecho al medio ambiente sano como resultado de la modificación regresiva de los estándares de calidad del aire. Asimismo, concluyó que el Estado es responsable por la violación de los derechos de la niñez como resultado de la ausencia de medidas adecuadas de protección, considerando el impacto diferenciado que la contaminación tuvo en los



niños y niñas de La Oroya. Además, consideró que el Estado no garantizó la participación pública de las víctimas. Adicionalmente, concluyó que el Estado violó el derecho a la protección judicial, pues transcurridos más de 17 años desde una decisión del Tribunal para la protección para los habitantes de La Oroya, el Estado no adoptó medidas efectivas para cumplir con la sentencia.

De todos los derechos violentados, los que atañen profundizar son el de acceso a la información y el de participación. En este sentido se puede establecer que la Corte determinó que el Estado no garantizó la participación pública de las víctimas, el cual es considerado como uno de los principales pilares del gobierno abierto, en donde la ciudadanía es un ente activo en la toma de decisiones públicas que les puedan afectar, en este caso particular en la toma de decisiones de políticas públicas que afectaban el medio ambiente en donde las víctimas vivían y se desarrollaban. Asimismo, el Estado transgredió el derecho de acceso a la información, ya que las víctimas no pudieron recibir información suficiente sobre las medidas que estaban afectando sus derechos como ciudadanos, en donde el Estado se encontraba obligado a garantizar el acceso a la información de conformidad con el principio de transparencia activa en materia ambiental, para que las personas pudieran ejercer sus derechos.





CONCLUSIÓN

A lo largo de la investigación, se ha logrado constatar el esfuerzo realizado por el Estado de Guatemala para adecuar la administración pública a las políticas, principios, fundamentos y estrategias instauradas por los elementos habilitadores del gobierno abierto, es decir la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración. Muestra de ello es, en primer lugar, la existencia de cuerpos normativos relacionados con el tema de gobierno abierto, como lo es la Ley de Acceso a la Información Pública, considerada como una pieza fundamental para lograr un gobierno abierto efectivo. En segundo lugar, se puede mencionar el hecho de que Guatemala es parte de la Alianza para el Gobierno Abierto -AGA-, que tiene un efecto positivo para el Estado guatemalteco porque, a través de este compromiso adquirido, Guatemala se ve en la necesidad de discutir, analizar, realizar y presentar los planes de acción de gobierno abierto para determinar cuáles son los objetivos y metas que se pretenden alcanzar para lograr abrir el gobierno, la realización de estos y el impacto que han tenido en la sociedad.

Igualmente, se comprueba la actualización y modernización de la administración pública, en el sentido que está a disposición de la población diversas plataformas digitales para poder realizar trámites administrativos, permitiendo ahorrar tiempo y recursos en la ejecución de los mismos; así también, todos los órganos administrativos cuentan con su propio portal electrónico, en el cual se puede encontrar información relativa a sus funciones, misión, visión, archivos multimedia, trámites, enlaces de interés, búsquedas frecuentes, portal de transparencia, acceso a la información, entre



otros; de la misma forma, se han ido modificando los estándares de comunicación entre gobernantes y gobernados, donde se pone en práctica la utilización de las tecnologías de información y comunicación, las cuales se encuentran ligadas con el uso de las distintas redes sociales y la web, ya que a través de ellas se puede dar a conocer información considerada de interés público.

Es decir, se ha instaurado un gobierno electrónico, se puede observar cómo se han aplicado las tecnologías de información y comunicación -TIC- y sus herramientas, a los procedimientos administrativos y procesos preexistentes; sin embargo, esto no necesariamente significa un cambio trascendental en la administración pública, sino únicamente encarna la facilitación en la realización de trámites administrativos, representa la aplicación de la tecnología en la administración pública, lo cual ha contribuido a hacer más fácil la vida de los ciudadanos, pero esto no quiere decir que sean acciones que tengan como finalidad reformar la administración, ni tampoco generar cambios radicales en los modelos de gestión pública y administración.

Se han propuesto cambios a nivel institucional, iniciativas para que la publicación de información sea más eficiente, o la creación de espacios de participación, sin que estos representen potencialmente transformaciones significativas de la práctica de gobierno. Así también, se han creado planes, programas, proyectos, y, algunas veces, leyes para promover un gobierno más incluyente, más transparente, más participativo, receptivo, que rinda cuentas, que promueva la colaboración; sin embargo, no se extiende más allá que lo establecido en dichos documentos, las propuestas se quedan únicamente plasmadas en esos planes o proyectos. De igual forma, se puede verificar que los compromisos adquiridos por el Estado guatemalteco en materia de Gobierno



abierto y desarrollo sostenible son fuertes, ambiciosos, bien estructurados, bien redactados y planificados, a pesar de ello, no se puede observar o constatar su verdadero cumplimiento porque se ejecutan parcialmente o no se les da el seguimiento correspondiente. La administración pública no se repiensa, no se reforma, ni tampoco se generan cambios sustanciales en los modelos de gestión y cultura organizativa.

De las entrevistas realizadas, la mayoría de los entrevistados coincidieron que, la voluntad política es lo que hace falta para poder observar cambios a nivel institucional, y que la resistencia a los cambios, de transitar de una cultura de opacidad a una cultura más abierta, es uno de los factores que impiden percibir las mejoras en las acciones destinadas a desarrollar y fortalecer la transparencia y publicidad de los actos administrativos, así como poder establecer que el gobierno abierto ha sido un mecanismo productivo en el tema de transparencia, publicidad y rendición de cuentas, ya que, todo el andamiaje legal, técnico, jurídico y administrativo existe, dado que el Estado de Guatemala ha adquirido compromisos, por medio de los cuales ha manifestado su anuencia para desarrollar y aplicar métodos que permitan obtener buenos resultados en asuntos de transparencia, rendición de cuentas, publicidad, colaboración, participación ciudadana, fortalecimiento de la democracia, combate a la corrupción, desarrollo sostenible y la búsqueda del bienestar colectivo.

Con respecto a la encuesta realizada mencionaré cuatro puntos relevantes en cuanto a la percepción ciudadana sobre Gobierno abierto. De acuerdo con esta, se logró determinar que el 100% de los encuestados consideran que existen obstáculos en los órganos administrativos que no permiten desarrollar la transparencia y publicidad de los actos administrativos; el 97.2% estima que en los entes administrativos existen



limitaciones administrativas y legales que no permiten tener una buena recepción de los planes de acción de Gobierno abierto; así mismo, el 94.4% opina que existen vacíos normativos y procedimentales que impiden la aplicación de los planes de acción de gobierno abierto; por su parte, el 61.1% no conocen algún mecanismo utilizado por la administración pública que otorgue y difunda información relativa al gobierno abierto, especialmente en los temas de transparencia y publicidad de los actos administrativos.

De esta cuenta, se puede observar que todavía hacen falta acciones que realizar para poder configurar un verdadero gobierno abierto, ya que la percepción que la ciudadanía tiene de la administración pública, específicamente de los asuntos públicos, sigue siendo considerada como algo ajeno al ciudadano; todavía no se consolida la participación ciudadana, ya que no se ha fortalecido, ni se ha mantenido una comunicación constante y directa entre la población con el gobierno, todavía no se ha creado un mecanismo que permita obtener la opinión directa, así como la calificación, aprobación o desaprobación que la población tenga acerca de la aplicación de determinadas políticas públicas, que permita facilitar la comunicación e interacción de la población para aprovechar el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos con miras a ayudar en el diseño y ejecución de políticas públicas y provisión de servicios; sumado a ello, la ciudadanía no ha recibido aún, información relativa de lo que significa un Gobierno abierto y todo lo que esto conlleva, no se han realizado campañas masivas para informar a la ciudadanía que tiene el derecho de conocer las actuaciones estatales, hay población que tiene conocimiento del tema porque lo han escuchado o por sus propios medios han buscado información, pero que exista una campaña de



información donde se dé a conocer todas las herramientas que están puestas a disposición de la población para poder exigir resultados, todavía no se ha dado.

Así mismo, todavía existe una brecha digital que no permite que toda la población pueda tener fácil acceso a la tecnología, y si se toma en cuenta que la finalidad del gobierno digital es aplicar la tecnología en la administración pública, no se tendrán los resultados esperados, debido a que gran parte de la población todavía no cuenta con estos recursos digitales y tecnológicos, lo cual causaría problemas a largo plazo, ya que esta población se consideraría no actualizada, generándose al mismo tiempo un sentimiento de rechazo o no inclusión en los asuntos públicos, por no ser parte de esta nueva era digital, del llamado Gobierno 2.0. De igual forma, si bien es cierto que cada órgano administrativo cuenta con su propio portal de datos o su apartado de acceso a la información en sus portales electrónicos, muchas veces la información puesta a disposición de la ciudadanía es publicada de manera sistemática, redactada con lenguaje técnico, en ocasiones no actualizada, su búsqueda es engorrosa porque no está condensada y frecuentemente no es comprensible por la mayoría de usuarios porque está dirigida a una población determinada.

Así también, se ha detectado que existe falta de capacitación por parte de los trabajadores de la administración pública, en el sentido que todavía no logran determinar con claridad la información que debe considerarse de uso público, la cual no se comparte por estimarse que debe mantenerse en reserva por ser de carácter sensible, lo que trae aparejada la contradicción de que la información que es de fácil acceso en algunas entidades, no es de fácil acceso en otras; en el mismo sentido, no se sabe si los empleados públicos reciben preparación o instrucción periódica acerca



de la aplicación de los principios, valores y fundamentos que inspiran el gobierno abierto, los cuales deben servirles de base al momento de ejecutar sus acciones como trabajadores de la administración pública, siendo la colaboración uno de los principales principios que debiera prevalecer, no solo entre ellos sino también con la ciudadanía, debido a que este principio tiene en cuenta a actores internos y externos de la administración, y persigue el trabajo conjunto y transversal en las tareas propias de la administración. De igual manera, se hace evidente la falta de voluntad política existente por parte de los servidores públicos de ejecutar y aplicar los planes, programas y proyectos relacionados con la promoción de un gobierno más incluyente, más transparente, más participativo, más receptivo, que rinda cuentas y que promueva la colaboración, es decir, que se materialice la actuación de las propuestas desarrolladas en los planes de acción de gobierno abierto.

De los aspectos manifestados, pretendo establecer algunos puntos que pueden apoyar a los procesos de reforma de la administración pública que se requieren para hacer realidad el Gobierno abierto. Se sabe que no es la primera vez que la administración pública se enfrenta al reto de iniciar grandes cambios y que el proceso para su realización no es fácil. Por lo tanto, un primer aspecto a mencionar es que, las políticas de gobierno abierto deben ser consideradas como una plataforma compleja que trae aparejadas nuevas formas de hacer gobierno, las cuales consisten en nuevas prácticas, valores y cultura que benefician a la configuración de un nuevo modelo de gobernanza abierta y colaborativa, para, con y a través de los ciudadanos. A este respecto, para que puedan obtenerse los resultados deseados, es necesario percibir este nuevo modelo de gobernanza como una política de Estado que sea de aplicación



permanente y no solo de los gobiernos de turno, atendiendo a criterios de sostenibilidad, continuidad, visión de conjunto, planificación y esfuerzos a largo plazo, fuerte compromiso y voluntad política, tanto de los que gobiernan como de todos los actores políticos.

En segundo término, comprender que la apertura y el ejercicio de la transparencia, si bien han sido aspectos que han permitido reducir los comportamientos opacos en el espacio político, se configuran como una oportunidad para obtener credibilidad, respeto, compromiso y confianza, ya que pueden considerarse como el punto inicial desde donde la ciudadanía puede tener a su disposición herramientas que les permitan ejercer su legítimo derecho a participar, contribuir, aportar y colaborar en la obtención del bien común. En tercer lugar, extender la cobertura digital y reducir la infrautilización de la tecnología, ya que en el actual contexto de cultura digital, las tecnologías y redes sociales permiten la coordinación, comunicación, actuar en tiempo real y con sincronía frente a situaciones singulares o sucesos nuevos, consolidando así una inteligencia colectiva y conectada para compartir información, generar conocimiento y colaborar en red, permitiendo que la participación de la ciudadanía sea más amplia y se produzca nuevo conocimiento, productos y servicios que emergen de la interacción que las personas realizan al conectarse y operar en red. Todo esto propicia otra forma de gobernar y construir sociedad, en virtud que ya no es un trabajo exclusivo del Estado y sus tradicionales instituciones.

Como cuarto punto, destacaré el papel del empleado público como motor del gobierno abierto, y es que, cuando se gestionan cambios a nivel interno, es necesario diseñar estrategias que garanticen que las personas afectadas por las innovaciones



tengan la preparación, capacitación y motivación adecuadas para afrontar las reformas que sea necesario ejecutar. En ese mismo sentido, la administración pública debe afianzar y desarrollar el intraemprendimiento del empleado público, en el sentido que se deben crear ambientes de trabajo que potencien la creatividad y la confianza, donde las ideas puedan brotar; realizar un proceso de valoración de ideas rápidas, poco burocrático, y que no necesariamente deba pasar por un superior; y, otorgar espacios para desarrollar las mejores ideas. Finalmente, esta forma de gobernanza representa un desafío que constituye un cambio radical, que significa avanzar de un nivel donde el gobierno provee, presta y comparte datos, información, conocimiento, poder y servicios, hacia un nivel donde los ciudadanos y el gobierno codiseñan, cocrean, coproducen, bajo nuevas prácticas basadas en la apertura, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración.



REFERENCIAS

Textos

Bailón, M. (s.f.). Derechos humanos, generaciones de derechos, derechos de minorías y derechos de los pueblos indígenas: algunas consideraciones generales. *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos* (12), 103-128. Obtenido de la página electrónica:

<https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/63494>

Calderón, C. (2014). Participación: ¿Dónde está el ciudadano? En M. Pérez, E. Wills, A. Bravos (Eds.), *Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de "open government" para gobernantes y ciudadanos* (pp. 103-116). Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

CONADUR, SEGEPLAN (2014). *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2033* (1ª. ed). Obtenido de la página electrónica:

<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-katun-nuestra-guatemala-2032>

Concha, G. & Naser, A. (2012). *Datos abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región* (Serie gestión pública No. 74 LC/IPL/L.313). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Criado, I., Pastor V. (2017). *Guía didáctica gobierno abierto. Educación Secundaria obligatoria*. Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Ministerio de Educación y Formación Profesional.

De la Hidalga, L. (2008). *Teoría General del Estado* (1ª. ed) México: Porrúa, SA de CV.



- De Michille, R. (2004) *Los conflictos de interés en el sector público*. (1ª. ed). Guatemala: Acción Ciudadana (AC) / Cámara de Comercio de Guatemala (CCG) / Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). Obtenido de la página electrónica:
http://www.oas.org/juridico/spanish/gtm_res48.pdf
- Díaz, P. (2014). Tecnología y gobierno abierto. En M. Pérez, E. Wills, A. Bravos (Eds.), *Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de "open government" para gobernantes y ciudadanos* (pp. 131-156). Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Gascó, M. (2014). Participación interna: nuevas formas de gestión que dan protagonismo a las personas que trabajan en las Administraciones. En M. Pérez, E. Wills, A. Bravos (Eds.), *Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de "open government" para gobernantes y ciudadanos* (pp. 117-130). Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Gascó, M. (2014). Qué es el gobierno abierto (y qué no lo es). En M. Pérez, E. Wills, A. Bravos (Eds.), *Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de "open government" para gobernantes y ciudadanos* (pp. 9-22). Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Gascó, M. (2017). Las claves para abrir gobiernos: una mirada desde la burocracia. En A. Naser, A. Ramírez-Alujas & D. Rosales (Eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 283-296). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



- Gascó, M., Rodríguez, L. & Marmol, H. (2014). *Guía de buenas prácticas en gobierno abierto* (1ª. ed.). Universidad Externado de Colombia.
- Guerrero, R. (2020). Derechos de cuarta generación y las tecnologías de la información y la comunicación. *Derechos Fundamentales a Debate/Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco* (12), 137-149.
- Instituto Nacional de Administración Pública -INAP- (2022). La triple dimensión ciudadana. *Con enfoque público*, (1) 10-12. Obtenido de la página electrónica: <https://inap.gob.gt/web/wp-content/uploads/2021/11/REVISTA-CON-ENFOQUE-PUBLICO-PRIMERA-EDICION.pdf>
- Juarez, F. (2012). *Teoría General del Estado* (1ª. ed). Red Tercer Milenio.
- Kaufman, E. & Osziak, O. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*. Montevideo: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) / Red de Líderes de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (RedGEALC) / Organización de Estados Americanos (OEA).
- Kaufman, E. (2017). Gobierno abierto: perspectiva académica. En A. Naser, A. Ramírez-Alujas & D. Rosales (Eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 322-334). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lagunes, A. (2017). Gobierno abierto: el caso de México. En A. Naser, A. Ramírez-Alujas & D. Rosales (Eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 114-118). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



Ministerio de Gobernación de Guatemala (2018). *Política Nacional de Datos Abiertos*.

Autor. Obtenido de la página electrónica:

portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=vWDn-tq89Jw%3D&tabid=1814

Montero, G. (2017). Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América. En A. Naser, A. Ramírez-Alujas & D. Rosales (Eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 54-80). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Morales, C., Arenas, D., Pacheco, J. & Rosales, D. (2018). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe, un gobierno centrado en el ciudadano* (Documento de Proyectos LC/TS.2017/98/Rev.1). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Naser, A. & Ramírez-Alujas, A. (2017). *Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región* (Serie manuales No. 81LC/L.3802/REV.1). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Naser, A., Fideleff, V., & Tognoli, J. (2020). *Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto: herramientas para la cocreación, el seguimiento y la evaluación* (Documentos de Proyectos LC/TS.2020/78). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Naser, A., Williner, A. & Sandoval, C. (2021). *Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto* (Documentos de Proyectos LC/TS.2020/184). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. (Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno No. 5). Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) / Red de Líderes de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (RedGEALC) / Banco Interamericano de Desarrollo (BID) / Organización de Estados Americanos (OEA).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2022). *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Desafíos y oportunidades para Guatemala: hacia una agenda de futuro. La celeridad del cambio, una mirada territorial del desarrollo humano 2002-2019*. Obtenido de la página electrónica:
<https://www.undp.org/es/guatemala/publicaciones/informe-nacional-de-desarrollo-humano-desafios-y-oportunidades-para-guatemala-hacia-una-agenda-de-futuro-la-celeridad-del>

Ramírez-Alujas, A. (2010). Innovación en la Gestión Pública y Open Government (gobierno abierto): una vieja nueva idea. *Revista Buen Gobierno*, (9), 96-133. Obtenido de la página electrónica:
<https://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/publication/show/4>

Ramírez-Alujas, A. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*. IX (15), 99-125. Obtenido de la página electrónica:
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96021303006>



Ramírez-Alujas, A. (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿cuál era la pregunta?

Más poder local, (12), 14-22. Obtenido de la página electrónica:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4013852>

Ramírez-Alujas, A. (septiembre de 2011). Open Government y Gobernanza

Colaborativa: El (inevitable) camino hacia un nuevo paradigma de Gobierno y Gestión Pública. Estado de arte, desafíos y propuestas. En Open Government y ciudadanía digital (Draft Version 1.0), *X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA): "la política en la red"* Congreso llevado a cabo en Murcia, España. Obtenido de la página electrónica:

https://www.academia.edu/3013877/Open_Government_y_Gobernanza_Colaborativa_El_inevitable_camino_hacia_un_nuevo_paradigma_de_Gobierno_y_Gest%C3%B3n_P%C3%BAblica_Estado_del_arte_desaf%C3%ADos_y_propuestas

Solis, R. (2017). ¿En qué consiste un gobierno abierto? En A. Naser, A. Ramírez-Alujas & D. Rosales (Eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 85-98). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Trigo, F., Álvarez, V. (2017). Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América. En A. Naser, A. Ramírez-Alujas & D. Rosales (Eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 33-50). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Whittingham, M. (2005). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (33), 1-15. Obtenido de la página electrónica:



<https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533665007.pdf>

Zúñiga, A. (2017). El Estado abierto en Costa Rica: dinamizando la democracia. En A. Naser, A. Ramírez-Alujas & D. Rosales (Eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 103-111). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Legislación

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Acuerdo Gubernativo 360-2012 del Presidente de la República. Creación de la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico, 2012.

Acuerdo Gubernativo 41-2018 del Presidente de la República. Reformas al Acuerdo Gubernativo 360-2012, 2018.

Acuerdo Gubernativo 45-2020 del Presidente de la República. Reformas al Acuerdo Gubernativo 360-2012, así como las reformas incorporadas por el Acuerdo Gubernativo 41-2018, 2020.

Ley de Acceso a la Información Pública. Decreto número 57-2008 del Congreso de la República, 2008.

Ley de Contrataciones del Estado. Decreto número 57-92 del Congreso de la República, 1992.

Ley de Desarrollo Social. Decreto número 42-2001 del Congreso de la República, 2001.



Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos. Decreto número 54-86 del Congreso de la República, 1986.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto número 11-2002 del Congreso de la República, 2002.

Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto Número 114-97 del Congreso de la República, 1997.

Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés. Decreto Número 54-2022 del Congreso de la República, 2022.

Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, 1985.

Ley General de Descentralización. Decreto número 14-2002 del Congreso de la República, 2002.

Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Decreto número 31-2002 del Congreso de la República, 2002.

Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública. Decreto Número 25-80 del Congreso de la República, 1980.

Ley Orgánica del presupuesto y su reglamento. Decreto número 101-97 del Congreso de la República, 1997.



Instrumentos internacionales

Agenda para el Desarrollo Sostenible. Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015.

Carta Democrática Interamericana. Organización de Estados Americanos, 2001.

Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008.

Carta Iberoamericana de derechos y deberes del Ciudadano en relación con la administración pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2013.

Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2018.

Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2016.

Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2007.

Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2020.

Carta Iberoamericana de la Función Pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003.

Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la Gestión Pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009.

Carta Internacional de Datos Abiertos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, 2015.



Código Iberoamericano de Buen Gobierno. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2006.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Asamblea General de las Naciones Unidas, 2003.

Declaración de Gobierno Abierto. Alianza para el Gobierno Abierto, 2011.

Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto. Barack Obama, 2009.

Direcciones electrónicas

Agenda 2030 en América Latina y el Caribe Plataforma regional de conocimiento. (9 de octubre de 2022). Informe Nacional Voluntario [página web]. Recuperado de <https://agenda2030lac.org/es/paises/guatemala>

Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico. (9 de octubre 2022). Manual de mecanismos de participación y gobernanza [página web]. Recuperado de gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/wp-content/uploads/Mecanismos-de-Participaci%C3%B3n-y-Gobernanza-FINALmodi.pdf

Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico Gobierno de Guatemala. (7 de octubre de 2022). Transparencia presupuestaria [página web]. Recuperado de <https://transparencia.gob.gt/transparencia-presupuestaria/>

Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico Gobierno de Guatemala. (7 de octubre de 2022). Estándares y proyectos [página web]. Recuperado de <https://transparencia.gob.gt/estandares-y-proyectos/>

Corporación Latinobarómetro. (11 de octubre de 2022). Informe 2021 [página web]. Recuperado de <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>



Freedom House. (18 de octubre de 2022). Freedom in the world 2022 Guatemala

[página web]. Recuperado de

<https://freedomhouse.org/country/guatemala/freedom-world/2022#CL>

Fundación para el Desarrollo de Guatemala. (18 de octubre de 2022). Desarrollo

Humano [página web]. Recuperado de <https://www.fundesa.org.gt/indices-y-evaluaciones-de-pais/indices-internacionales/desarrollo-humano>

Fundación para el Desarrollo de Guatemala. (18 de octubre de 2022). Percepción de

corrupción [página web]. Recuperado de <https://www.fundesa.org.gt/indices-y-evaluaciones-de-pais/indices-internacionales/percepcion-de-corrupcion>

Gobierno Abierto Guatemala. (29 de septiembre 2022). Primer Plan de Gobierno

Abierto [página web]. Recuperado de

<https://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/primer-plan-de-gobierno-abierto/>

Gobierno Abierto Guatemala. (29 de septiembre 2022). Segundo Plan de Gobierno

Abierto [página web]. Recuperado de

<https://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/segundo-plan-de-gobierno-abierto/>

Kaufman y colaboradores. (4 de agosto de 2022). Red Académica de Gobierno abierto

Internacional [página web]. Recuperado de

<https://redacademicagobabierto.org/que-es-raga/>

Memoria virtual Guatemala. (21 de septiembre de 2022). Conflicto Armado Interno

[Página web]. Recuperado de <https://memoriavirtualguatemala.org/conflicto/>

Naciones Unidas. (20 de agosto de 2022). La Agenda 2030 y los Objetivos de

Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe [página web]. Recuperado de:



Naciones Unidas. (22 de agosto de 2022). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe [página web]. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cb30a4de-7d87-4e79-8e7a-ad5279038718/content>

Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. (3 de octubre de 2022). Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Guatemala [página web]. Recuperado de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/cuarto-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto-de-guatemala-2018-2020#:~:text=Impulsar%20al%20mejoramiento%20de%20programas,de%20Guatemala%2C%20as%C3%AD%20como%20la>

Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. (3 de octubre de 2022). Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Guatemala [página web]. Recuperado de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/quinto-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto-de-guatemala-2021-2023>

Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. (5 de octubre de 2022). Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032 [página web]. Recuperado de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-katun-nuestra-guatemala-2032>



- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. (3 de octubre de 2022). Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Guatemala [página web]. Recuperado de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/tercer-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto-de-guatemala-2016-2018>
- ODC. (4 de agosto de 2022). International Open Data Charter. [Página web]. Recuperado de <https://opendatacharter.net/principles/>
- Open Government Partnership. (2 de octubre de 2022). Guatemala End-of-Term Report 2016-2018 [página web]. Recuperado de <https://www.opengovpartnership.org/documents/guatemala-end-of-term-report-2016-2018>
- Open Government Partnership. (3 de octubre de 2022). Guatemala Design Report 2018-2020 [página web]. Recuperado de <https://www.opengovpartnership.org/documents/guatemala-design-report-2018-2020/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto [infografía]. Recuperado de <file:///G:/Tesis%20Maestr%C3%ADa/Instrumentos%20internacionales/oecd-recommendation-of-the-council-on-open-government-es.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (18 de octubre de 2022). Informe Nacional de Desarrollo Humano. Desafíos y oportunidades para Guatemala: hacia una agenda de futuro [página web]. Recuperado de



<https://www.undp.org/es/guatemala/publicaciones/informe-nacional-de-desarrollo-humano-desafios-y-oportunidades-para-guatemala-hacia-una-agenda-de-futuro-la-celeridad-del>

Swissinfo. (18 de octubre de 2022). Guatemala ocupa antepenúltimo lugar en índice de desarrollo en Latinoamérica [página web]. Recuperado de [https://www.swissinfo.ch/spa/guatemala-desarrollo_guatemala-ocupa-antepen%C3%BAltimo-lugar-en-%C3%ADndice-de-desarrollo-en-latinoam%C3%A9rica/47744728#:~:text=De%20acuerdo%20al%20PNUD%2C%20el.%20y%20Honduras%20\(0.634\)](https://www.swissinfo.ch/spa/guatemala-desarrollo_guatemala-ocupa-antepen%C3%BAltimo-lugar-en-%C3%ADndice-de-desarrollo-en-latinoam%C3%A9rica/47744728#:~:text=De%20acuerdo%20al%20PNUD%2C%20el.%20y%20Honduras%20(0.634))

The White House. (14 de agosto de 2022). Transparency and Open Government [página web]. Recuperado de <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>

1.

2.



ANEXOS

Encuestas:

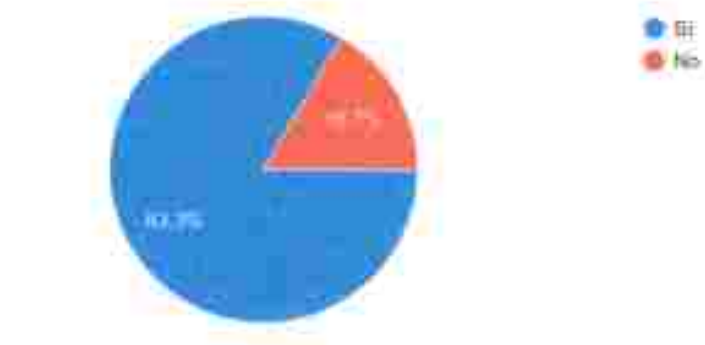
1. ¿Considera que existen obstáculos en la administración pública que no permiten desarrollar la transparencia y publicidad de los actos administrativos?

36 respuestas



2. ¿Cree que el Gobierno Abierto es un mecanismo productivo en lo que respecta a transparencia y publicidad de los actos administrativos en Guatemala?

35 respuestas





3. ¿Piensa que el Gobierno Abierto ayuda a transparentar la administración pública?

36 respuestas



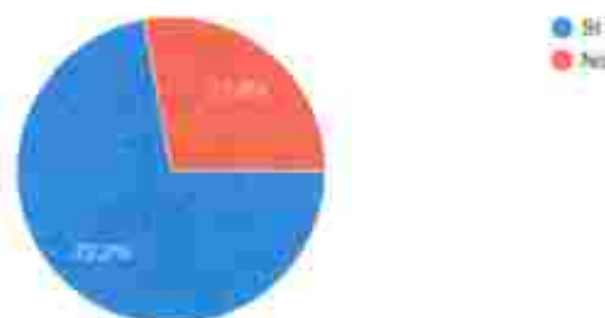
4. ¿Conoce algún mecanismo utilizado por la administración pública que otorgue y difunda información relativa al Gobierno Abierto, especialm...arencia y publicidad de los actos administrativos?

36 respuestas



5. Desde su perspectiva, ¿cree que existe trascendencia cuando la ciudadanía se involucra en los procesos de co-creación de los planes de acción de Gobierno Abierto?

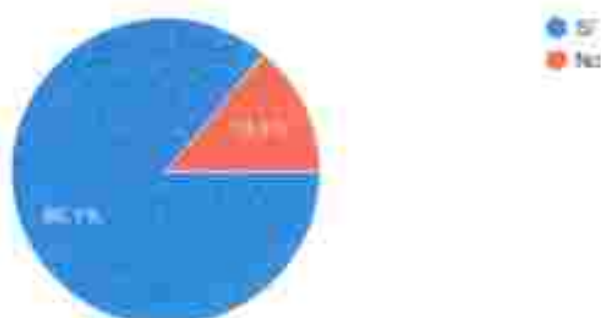
36 respuestas





6. ¿Considera que los planes de acción de Gobierno Abierto tienen relevancia para los órganos administrativos?

36 respuestas



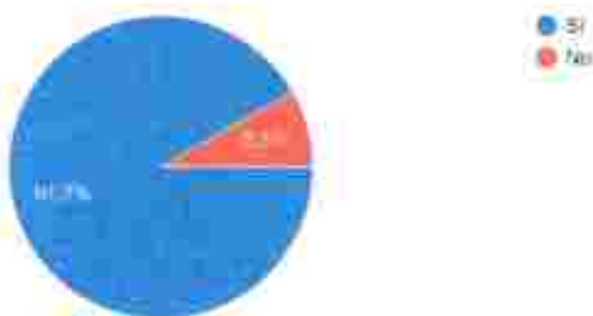
7. ¿Cree que en las instituciones públicas existen limitaciones administrativas y/o legales que no permiten tener una buena recepción de los planes de acción de Gobierno Abierto?

36 respuestas



8. ¿Considera que contar con un plan de acción de Gobierno Abierto en las instituciones públicas es relevante para incidir en los procesos de transparencia y publicidad de los actos administrativos?

36 respuestas





9. ¿Conoce la relevancia de los planes de acción de Gobierno Abierto en las instituciones públicas?

35 respuestas



10. ¿Identifica algún tema relevante de los planes de acción de Gobierno Abierto acerca de los procesos de transparencia y publicidad de los actos administrativos en las instituciones públicas?

36 respuestas



11. ¿Conoce algún tema en materia de transparencia y publicidad de los actos administrativos que se abordará en el próximo plan de acción de Gobierno Abierto?

36 respuestas





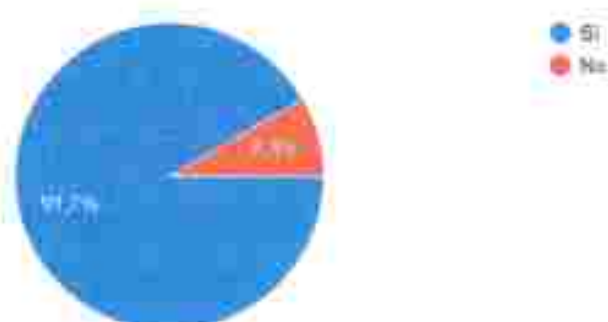
12. ¿Considera que existen vacíos normativos y/o procedimentales que impiden implementar el plan de acción de Gobierno Abierto en los órganos administrativos?

38 respuestas



13. ¿Considera que las instituciones públicas podrían llevar a cabo acciones para fortalecer sus actividades de transparencia y publicidad de los actos administrativos?

36 respuestas



14. ¿Conoce algún método por medio del cual las instituciones públicas reconocen las acciones propuestas por organizaciones de sociedad civil y el área de transparencia y publicidad gubernamental?

36 respuestas





Entrevistas

El objetivo de las entrevistas fue obtener insumos de personas expertas en temas de Gobierno Abierto, mecanismos de transparencia y publicidad en los actos administrativos para el desarrollo de la investigación. Las entrevistas fueron realizadas en el periodo comprendido del mes de mayo al mes de agosto del año 2023. Fueron estructuradas en tres áreas: A) Importancia del gobierno abierto para la construcción de la transparencia y publicidad de los actos administrativos por parte del Gobierno de Guatemala, B) Influencia de gobierno abierto para intervenir dentro de los procesos de transparencia y publicidad de los actos administrativos, C) Potenciales fortalezas de la formulación del próximo plan de acción de gobierno abierto en los procesos de transparencia y publicidad de los actos administrativos de las instituciones.

De las preguntas realizadas a los entrevistados la mayoría tuvo respuestas similares, un ejemplo de ello fue considerar que uno de los mayores obstáculos que no permiten desarrollar la transparencia y publicidad de los actos administrativos, es que todavía no se ha logrado establecer una cultura de transparencia, ya que todavía existe un vacío de información donde no todos los funcionarios y servidores públicos tienen la misma visión de transparencia, teniendo como efecto que tengan temor de entregar información de la que no están seguros si es pública o no; y por otro lado, que la ciudadanía no está del todo enterada de la Ley de Acceso a la Información Pública, y que generalmente es una élite que está compuesta por académicos, investigadores, líderes de la comunidad o algunos tanques de pensamiento que si tienen acceso a esta información o tienen información sobre qué es el derecho de acceso a la información y que eso se limita a un círculo. Al final, la persona de a pie o el ciudadano de a pie



generalmente no sabe cuál es su derecho de acceso a la información, por un lado; y por el otro lado, acudir a portales de transparencia va a ser muy limitado, sobre todo tomando en cuenta la brecha digital que existe.

Así también, los entrevistados coincidieron que existe un impacto positivo cuando la ciudadanía decide involucrarse en los procesos de cocreación de los planes de gobierno abierto y en la definición de los compromisos en materia de transparencia y publicidad de los actos administrativos, ya que cuando se le permite a la ciudadanía ser escuchada y ser parte de las tomas de decisiones, las prioridades de la ciudadanía son tomadas en cuenta. Es un mecanismo que permite identificar problemáticas que están afectando a la ciudadanía y también tener la capacidad de buscar soluciones, generando un vínculo de confianza hacia los gobiernos y hacia quienes gobiernan.

Por otro lado, los entrevistados consideraron también que las acciones que podrían llevarse a cabo dentro los órganos administrativos para fortalecer la transparencia y publicidad de los actos administrativos es, en primer lugar, asignar más recursos a las unidades que tienen a cargo la información, mecanismos de transparencia y la comunicación; y segundo, que hay que empezar a diseñar estrategias de difusión de información, de transparencia proactiva. Hay muchos mecanismos y alternativas donde se pueden empezar a realizar actividades que no tienen que ser solamente plataformas digitales, sino puede ser en el municipio, en la plaza pública, frente a la municipalidad, frente a determinada institución. Los mecanismos consistirían en incluir y hacer parte de los planes de trabajo de cada institución los temas de transparencia, mecanismos de transparencia, mecanismos de información, estrategias de información; y por lo tanto, si se asigna un presupuesto a

determinada unidad o institución se debe asegurar que haya un monitoreo para comprobar su implementación.

En cuanto a la importancia de los planes de acción de gobierno abierto dentro de las instituciones, los entrevistados concluyeron que la importancia radica en que les da responsabilidades o tareas, les da lineamientos y compromisos. Las instituciones, al aprobar o ser parte de las mesas donde los hitos son aprobados, adquieren un compromiso, es decir que la institución se compromete a cumplir, no importando quién esté al mando o quién sea el equipo técnico. Inclusive se puede trabajar en conjunto, tomando en cuenta que la sociedad civil posee ciertas experiencias que pueden ser trasladadas a la institución pública. Hay organizaciones que tienen capacidades instaladas de análisis, de tecnología y que pueden abonar a mejorar el sistema. Por lo tanto, la importancia radica en que los planes le dan a las instituciones una guía de lo que hay que hacer; y desde el lado de sociedad civil se ve que existe una responsabilidad y corresponsabilidad, porque es responsabilidad en conjunto con todas las instituciones.

En relación a las limitaciones administrativas y legales que no permiten obtener una buena recepción del plan de acción de gobierno abierto en las instituciones, consideraron que en la mayoría de casos y compromisos de gobierno abierto no se puede hablar de vacíos legales o administrativos, sino a voluntad política, a la resistencia que existe de querer transformar la cultura de opacidad a una cultura de transparencia. Asimismo, manifestaron que la forma en que se puede establecer que el gobierno abierto es un mecanismo productivo en la transparencia y publicidad de los actos administrativos en Guatemala es el consentimiento de todas la partes de formar



esta alianza de gobierno abierto en un marco de cocreación, de coparticipación que al final quien termina de materializar todas esas buenas intenciones, en el marco de principios de gobierno abierto, van a ser los funcionarios que estén de turno.

A continuación adjunto el modelo del cuestionario que se utilizó para la realización de entrevistas:

ENTREVISTA

El objetivo de la entrevista es obtener insumos de personas expertas en temas de Gobierno Abierto, mecanismos de transparencia y publicidad en los actos administrativos para el desarrollo de la investigación de maestría para obtener el grado académico de Maestra en Derecho Constitucional.

Nombre del entrevistado: _____

Fecha: _____

A. Importancia de Gobierno Abierto para la construcción de transparencia y publicidad de los actos administrativos por parte del Gobierno de Guatemala

1. ¿Cuáles son los obstáculos que no permiten desarrollar la transparencia y publicidad de los actos administrativos?
2. ¿Cómo se puede establecer que el Gobierno Abierto es un mecanismo productivo en la transparencia y publicidad de los actos administrativos en Guatemala?
3. ¿De qué manera ayuda el Gobierno Abierto a transparentar la administración pública?



4. ¿Cuáles han sido los mecanismos utilizados para otorgar y difundir información relativa al Gobierno Abierto, especialmente en lo que concierne a transparencia y publicidad de los actos administrativos?

5. ¿Qué trascendencia existe cuando la ciudadanía decide involucrarse en los procesos de cocreación de los planes de Gobierno Abierto y la definición de los compromisos en materia de transparencia y publicidad de los actos administrativos?

B. Influencia de Gobierno Abierto para intervenir dentro de los procesos de transparencia y publicidad de los actos administrativos

6. ¿Qué trascendencia tienen los planes de acción de Gobierno Abierto para las instituciones objetivo?

7. ¿Qué limitaciones administrativas y legales no permiten obtener una buena recepción de los planes de acción de Gobierno Abierto en las instituciones?

8. ¿De qué forma un plan de acción de Gobierno Abierto puede producir efectos positivos en los procesos de transparencia y publicidad de los actos administrativos en las instituciones?

9. ¿Cuál ha sido la importancia de los planes de acción de Gobierno Abierto dentro de las instituciones?

10. ¿Cuáles han sido las áreas temáticas más relevantes de los planes de acción sobre los procesos de transparencia y publicidad de los actos administrativos?

C. Potenciales fortalezas de la formulación del próximo plan de acción de Gobierno Abierto en los procesos de transparencia y publicidad de los actos administrativos de las instituciones



11. ¿Qué temas se abordarán en el próximo plan de acción de Gobierno Abierto para fortalecer a las instituciones en materia de transparencia y publicidad de los actos administrativos?
12. ¿Qué vacíos normativos o procedimentales considera que existe en los órganos administrativos que impiden implementar el plan de acción de Gobierno Abierto?
13. ¿Qué acciones se podrían llevar a cabo dentro de los órganos administrativos para fortalecer la transparencia y publicidad de los actos administrativos respetando los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución Política de la República de Guatemala?
14. ¿De qué manera reconocen los órganos administrativos las acciones propuestas por organizaciones de sociedad civil y otros actores en la formulación del plan de acción de Gobierno Abierto en el área de transparencia y publicidad gubernamental?