

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**"LA ADOPCIÓN DEL PARADIGMA DE GOBIERNO ABIERTO
COMO MODELO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL
ORGANISMO EJECUTIVO DE GUATEMALA PARA EL
FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO, 2011 - 2019"**

TESIS

Presentada al Consejo Directivo

de la

Escuela de Ciencia Política

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

DIEGO GABRIEL MANRIQUE ORELLANA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA

y el título profesional de

POLITÓLOGO

Guatemala, octubre de 2020

RECTOR MAGNÍFICO
Ing. Murphy Olimpo Paiz Recinos

SECRETARIO GENERAL
Arq. Carlos Enrique Valladares Cerezo

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTOR:	Maestro Mike Hangelo Rivera Contreras
VOCAL I	Lic. Juan Carlos Guzmán Morán
VOCAL II:	Licda. Beatriz Eugenia Bolaños Sagastume
VOCAL III:	Licda. Meylin Valeria Montufar Esquiná
VOCAL IV:	Br. Karla María Morales Divas
VOCAL V:	Br. Rodolfo Ernesto García Hidalgo
SECRETARIA:	Maestra Ana Nineth Burgos Méndez

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN GENERAL DE CONOCIMIENTOS -PRIVADO-

COORDINADOR:	Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
EXAMINADOR:	Maestro Manuel Rivera Rivera
EXAMINADORA:	Lic. Francisco Ernesto Rodas
EXAMINADOR:	Lic. Luis David Winter Luther
EXAMINADOR:	Maestra Cindy Lisbeth Poroj Caraballo

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTOR:	Maestro Mike Hangelo Rivera Contreras
SECRETARIA:	Maestra Ana Nineth Burgos Méndez
COORDINADOR	Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
EXAMINADOR:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
EXAMINADORA:	Maestra Cindy Lisbeth Poroj Caraballo

Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis. (Artículo 73 del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política)

Guatemala, 15 de abril del 2020

Msc. Mike Hangelo Rivera Contreras
Director de la Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Maestro Rivera:

Me permito informarle que el tema de tesis: **“La Adopción del Paradigma de Gobierno Abierto como Modelo de Administración Pública en el Organismo Ejecutivo de Guatemala para el Fortalecimiento Democrático, 2011-2019”**, propuesto por el (la) estudiante **Diego Gabriel Manrique Orellana** carné No. **2014033501**, puede autorizarse dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
Coordinador de Carrera



c.c. archivos
sebm
/1

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, quince de abril del año dos mil veinte.

ASUNTO: El (la) estudiante **Diego Gabriel Manrique Orellana**, carné No. **2014033501** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del (de la) Lic. (Licda.) **Werner Enrique Castillo Regalado**, Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política, pase a la Maestra **Nora Lizeth Gálvez García**, Coordinadora del Área de Metodología, para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAR A TODOS"

Msc. Mike Hango Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/2



Guatemala, 29 de abril del 2020

Msc. Mike Hangelo Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Msc. Rivera:

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado: **“La Adopción del Paradigma de Gobierno Abierto como Modelo de Administración Pública en el Organismo Ejecutivo de Guatemala para el Fortalecimiento Democrático, 2011-2019”**, presentado por el (la) estudiante **Diego Gabriel Manrique Orellana**, carné No. **2014033501** quien realizó las correcciones solicitadas y por lo tanto mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Maestra Nora Lizeth Gálvez García
Coordinadora del Área de Metodología

c.c. archivos
sebm
/3

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veintinueve de abril del año dos mil veinte.

ASUNTO: El (la) estudiante **Diego Gabriel Manrique Orellana**, carné No. **2014033501** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte de la Coordinadora del Área de Metodología, Maestra **Nora Lizeth Gálvez García**, pase al (a la) Coordinador (a) de Carrera de Ciencia Política, Lic. (Licda.) **Werner Enrique Castillo Regalado**, para que emita visto bueno sobre la propuesta del (de la) Asesor (a).

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Msc. Mike Hangerío Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/4



Guatemala, 06 de mayo del 2020

Msc. Mike Hangelo Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Msc. Rivera:

Me permito informarle que para desarrollar la tesis titulada **“La Adopción del Paradigma de Gobierno Abierto como Modelo de Administración Pública en el Organismo Ejecutivo de Guatemala para el Fortalecimiento Democrático, 2011-2019”**, presentado por el (la) estudiante **Diego Gabriel Manrique Orellana**, carné No. **2014033501** puede autorizarse como Asesor (a) al (a la) Licenciado (a) **Luis Guillermo Velásquez Pérez**.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAR A TODOS”

Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
Coordinador de Carrera



c.c. archivos
sebm
/5

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, trece de mayo del año dos mil veinte.

ASUNTO: El (la) estudiante **Diego Gabriel Manrique Orellana**, carné No. **2014033501** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, Lic. (Licda.) **Werner Enrique Castillo Regalado**, pase al (a la) Asesor (a) de Tesis, Licenciado **Luis Guillermo Velásquez Pérez**, para que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,
"ID Y ENSEÑADA TODOS"

Msc. Mike Hangel Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/6



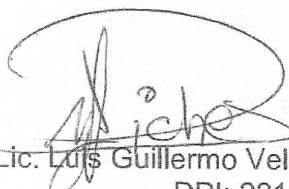
Guatemala, 20 de agosto de 2020

Lic. Mike Rivera
Director
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimado Lic. Rivera,

De acuerdo con la resolución emitida por esta dirección, tengo a bien informarle que he culminado con el proceso de asesoría de tesis, la cual lleva por título "La adopción del paradigma de Gobierno Abierto como modelo de administración pública en el Organismo Ejecutivo de Guatemala para el fortalecimiento democrático, 2011-2019. El informe de investigación que corresponde a Diego Gabriel Manrique Orellana, identificado con el carné número 2014033501, y DPI número 2966 24144 0101, cumple con los requisitos establecidos por la Escuela de Ciencia Política, por lo que solicito continuar con el trámite correspondiente,

Atentamente,



Lic. Luis Guillermo Velásquez Pérez
DPI: 2211 72068 0101
Colegiado activo: 5,154
Registro personal: 20181471
Asesor de tesis

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veintiuno de agosto del año dos mil veinte.

ASUNTO: El (la) estudiante **Diego Gabriel Manrique Orellana** carné No. **2014033501** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) **Licenciado Luis Guillermo Velásquez Pérez**, en su calidad de Asesor, pase al Coordinador de la Carrera de Ciencia Política, Lic. **Werner Enrique Castillo Regalado**, para que proceda a conformar el Tribunal Examinador que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Msc Mike Hangel Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política

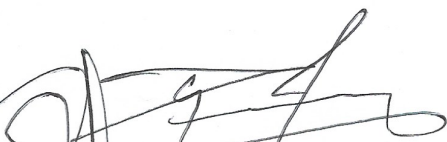
c.c. archivos
sebm
/7

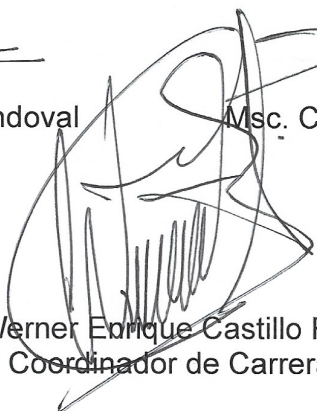


ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día veintisiete de agosto del año dos mil veinte, se realizó la defensa de tesis presentada por el (la) estudiante **Diego Gabriel Manrique Orellana**, carné No. **2014033501** para optar al grado de Licenciado (a) en **Ciencia Política** titulada: **“La Adopción del Paradigma de Gobierno Abierto como Modelo de Administración Pública en el Organismo Ejecutivo de Guatemala para el Fortalecimiento Democrático, 2011-2019”**, ante el Tribunal Examinador integrado por: Maestra **Cindy Lisbeth Poroj Caraballo**, Lic. **Henry Dennys Mira Sandoval** y el Lic. **Werner Enrique Castillo Regalado**, Coordinador de la Carrera de Ciencia Política. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y consideraron que para su aprobación deben incorporarse algunas correcciones a la misma.


Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Examinador


Msc. Cindy Lisbeth Poroj Caraballo
Examinadora


Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
Coordinador de Carrera



c.c. archivos
sebm
/8

ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día ocho de septiembre del año dos mil veinte, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por: Maestra **Cindy Lisbeth Poroj Caraballo**, Lic. **Henry Dennys Mira Sandoval** y el Lic., **Werner Enrique Castillo Regalado**, Coordinador de la Carrera de Ciencia Política, el trabajo de tesis: “**La Adopción del Paradigma de Gobierno Abierto como Modelo de Administración Pública en el Organismo Ejecutivo de Guatemala para el Fortalecimiento Democrático, 2011-2019**”, presentado por el (la) estudiante **Diego Gabriel Manrique Orellana**, carné No. **2014033501**, razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
Coordinador de Carrera



c.c. archivos
sebm
/9

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veintiuno de septiembre del año dos mil veinte.

Con vista en los dictámenes que anteceden y luego de verificar la autenticidad de la certificación de Examen de Suficiencia y/o cursos aprobados por la Escuela de Ciencias Lingüísticas, se autoriza la impresión de la Tesis titulada: **“La Adopción del Paradigma de Gobierno Abierto como Modelo de Administración Pública en el Organismo Ejecutivo de Guatemala para el Fortalecimiento Democrático, 2011-2019”**, presentada por el (la) estudiante **Diego Gabriel Manrique Orellana**, carné No. **2014033501**.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Msc Mike Hangel Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política



c.c. archivos
sebm
/10

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, por darme rienda suelta en la vida y permitirme llegar a donde estoy hoy.

A mi hermano, por sus ánimos y particulares enseñanzas, y a mi hermana por compartir su bondad, energía e ilusión conmigo. Gracias por su inspiración.

A mi abuelo, abuelas y tía, por acompañarme y apoyarme en todo lo que hago.

A Andrés, por su amor y compañía incondicional. *¡On y est!*

A mis amigos José A., Loïc, Guranda, Patrik y Thibault por acompañarme, aconsejarme y motivarme. También a todos mis demás amigos y amigas, lejos y cerca, quienes me han acompañado y creen en mí.

A mi amigo y asesor Luis, por guiarme en este estudio y por su apoyo, consejo y posturas críticas.

A todos aquellos a quienes la Ciencia Política y las Ciencias Sociales me han puesto en el camino.

DEDICATORIA

Somos la sombra de lo que queremos ser...

Dedico este trabajo a todas aquellas personas que con valentía y determinación trabajan para la construcción de un Estado Abierto para todas y todos. En especial a quienes ofrecieron su conocimiento y tiempo para realizar este trabajo.

Índice

Introducción	i
Capítulo I: aspectos teórico-metodológicos	1
1. Justificación	1
1.1 Planteamiento del problema	2
1.1.1 Delimitación	3
1.1.1.2 Unidad de análisis	3
1.1.1.3 Período histórico o temporal	3
1.1.1.4 Ámbito geográfico	3
1.1.2 Metodología y técnicas	4
1.1.3 Preguntas generadoras	5
1.1.4 Objetivos	6
1.1.4.1 Objetivo General	6
1.1.4.2 Objetivos específicos	6
1.2 Marco Teórico	7
Capítulo II: antecedentes de la adopción del paradigma de Gobierno Abierto en la administración pública guatemalteca	17
Capítulo III: fortalecimiento democrático de las instituciones públicas guatemaltecas en del Organismo Ejecutivo a partir del modelo de Gobierno Abierto en Guatemala	24
3.1 Desarrollo del proceso de Gobierno Abierto en Guatemala	24
3.1.1 Primer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto	27
3.1.2 Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto	31
3.1.3 Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto	40
3.1.4 Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto	46
3.2 Más allá de la programación de la acción para el Gobierno Abierto	55
3.3 Impacto del proceso de Gobierno Abierto en la gestión pública guatemalteca	61
3.4 La Gestión Pública guatemalteca y los efectos de los compromisos del proceso de Gobierno Abierto sobre la administración pública	69
3.4.1 Transparencia y rendición de cuentas	69
3.4.2 Gobierno Abierto y participación ciudadana en Guatemala: desafíos para la incidencia ciudadana en la apertura del Gobierno	74
3.5 Supuestos del Gobierno Abierto y el contexto guatemalteco	86

3.6 La apertura del Gobierno en medio de la inestabilidad política y la deslegitimidad institucional	93
3.7 La confianza como elemento fundante del Gobierno Abierto: crisis de confianza entre los actores en la apertura gubernamental	100
3.8 Gobierno Abierto frente a la ausencia de responsabilidad y evaluación en la gestión pública guatemalteca	108
Capítulo IV: Hacia un Gobierno Abierto intencional	113
4.1 Un nuevo panorama para el gobierno abierto en Guatemala	113
4.2 El gobierno abierto y el COVID-19: la gestión pública abierta, transparente y con los ciudadanos en momentos de crisis	124
Conclusiones y recomendaciones	129
Conclusiones	129
Recomendaciones	132
Fuentes	135
Anexos	141
Listado de siglas y acrónimos	141

Introducción

La democracia guatemalteca es relativamente reciente y aún se encuentra en proceso de consolidación, tras un poco más de 30 años de vida democrática se han dado avances importantes, pero al mismo tiempo varios desafíos persisten. Para el caso guatemalteco, algunos de los principales desafíos radican en contar con instituciones públicas transparentes y en la construcción de mecanismos que garanticen y promuevan la participación ciudadana en los asuntos públicos. A esto se suman la desconfianza y pérdida de credibilidad de las instituciones públicas como producto de fenómenos como la corrupción y la impunidad. En este sentido, son necesarios esfuerzos constantes e integrales para enfrentar dichos desafíos y así poder fortalecer la democracia guatemalteca.

La importancia y la necesidad de abordar la democracia guatemalteca de forma constante y desde distintos enfoques con el fin garantizar un régimen político e institucional eficiente y de calidad provoca que en este trabajo se estudie la democracia guatemalteca en el marco de la adopción del paradigma de Gobierno Abierto como modelo de administración pública en el Organismo Ejecutivo a partir del año 2011. Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, este modelo de administración propone la “apertura del gobierno a procesos, documentos, información y procedimientos para el escrutinio público y la participación ciudadana” (OCDE, 2016)

El proceso de adopción de este nuevo modelo continúa en proceso de ejecución. Sin embargo, después de más de ocho años de trabajo, la participación de tres gobiernos y del apoyo de diversos países e instituciones socias a nivel local e internacional, resulta importante analizar cuál ha sido el impacto de este proceso para el Estado de Guatemala. Sin embargo, no basta con analizar el proceso en sí mismo, sino también determinar cómo dicho proceso ha impactado en la democracia guatemalteca.

Por lo tanto, esta investigación pretende profundizar en el proceso de adopción del modelo de Gobierno Abierto desde una perspectiva analítica a través de la asistencia teórica de la Ciencia Política y los instrumentos de investigación de las ciencias sociales. Todo esto para determinar de qué forma las acciones que surgen como parte de la adopción de este nuevo modelo de administración pública han tenido un impacto en democracia guatemalteca a través del Organismo Ejecutivo.

En el primer capítulo se abordarán los elementos teórico-metodológicos que guiaron el proceso de investigación. Posteriormente, en el segundo capítulo se hará un recorrido histórico acerca del origen del paradigma de Gobierno Abierto, así como de los principales antecedentes que llevan a su aplicación en Guatemala. En el tercer capítulo se presentará un análisis acerca del proceso de adopción del modelo de Gobierno Abierto en Guatemala prestando especial atención a las particularidades del contexto guatemalteco su proceso de implementación y algunos de los efectos que este proceso ha tenido para la institucionalidad pública del Organismo Ejecutivo guatemalteco. Finalmente, en el cuarto capítulo se presentan algunas reflexiones complementarias basadas en los contenidos presentados en los primeros capítulos y se hace un análisis prospectivo del proceso de Gobierno Abierto en Guatemala en función de los hallazgos de la investigación.

Capítulo I: aspectos teórico-metodológicos

1. Justificación

La democracia no basta con un conjunto de normas inspiradas en principios de representación política, para que sea amplia y de calidad deben de existir mecanismos para el cumplimiento de las leyes, mecanismos de participación de la ciudadanía de forma permanente y también para garantizar la rendición de cuentas de los gobiernos a sus ciudadanos.

Por mucho tiempo la democracia y los Estados que la practican, en sus diferentes expresiones y formas, se han encontrado al centro de los estudios de la Ciencia Política alrededor del mundo. Sin embargo, en la actualidad la atención de la comunidad académica ya no solo se centra en el debate acerca de lo que es o no la democracia, sino en analizar las diferentes expresiones democráticas para fomentar regímenes democráticos de la más alta calidad posible. Ya no basta con debatir acerca de qué es la democracia, sino responder a cuestiones como ¿cuánta democracia? ¿de qué tipo? ¿cómo poner en práctica y reproducir dicha democracia?

En tal sentido, resulta relevante estudiar los mecanismos implementados por los gobiernos con el fin de fortalecer la democracia que practican. Para el caso guatemalteco, una de las iniciativas más recientes adoptada por el gobierno nacional a partir del año 2011 es la adopción del paradigma de Gobierno Abierto como nuevo modelo de administración pública en distintos niveles: Ejecutivo, legislativo y gobiernos locales. Esta iniciativa ha significado un largo proceso en el que además del Gobierno ha participado la sociedad civil, el sector privado y actores internacionales. Además, se ha contado con apoyo de socios técnicos y políticos a nivel nacional e internacional.

A más de ocho años del inicio concreto de esta iniciativa existen diversas fuentes que establecen los avances que el Estado de Guatemala ha realizado en el cumplimiento de

distintos esfuerzos adoptados para la puesta en práctica de este nuevo modelo de administración de los asuntos públicos. Sin embargo, poco se ha estudiado acerca de cómo dichos esfuerzos han o no tenido una contribución significativa en la calidad de la democracia guatemalteca a través de mejoras en la administración pública nacional. Por lo tanto, es importante y necesario profundizar en el tema de Gobierno Abierto desde un enfoque más profundo y analítico. Así mismo, vale la pena resaltar que se le debe prestar especial atención al Organismo Ejecutivo debido a que la mayor parte de decisiones que afectan y determinan la administración pública emanan de las entidades que conforman dicho organismo, razón por la cual en este estudio se considerarán solamente entidades de este.

1.1 Planteamiento del problema

La función pública en Guatemala se ha caracterizado por priorizar las políticas de gobierno que terminan siendo temporales y transitorias sobre las políticas de Estado que deberían de ser de largo alcance. Sin embargo, una excepción a esta característica “nacional” ha sido la adopción del paradigma de gobierno abierto a través del proceso de participación de Guatemala en la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). Los últimos dos gobiernos le han dado continuidad a este proceso que pretende colocar de forma progresiva al paradigma de Gobierno Abierto como un nuevo modelo de administración pública en el país. Este proceso se ha implementado durante los últimos 8 años a través de la presidencia y vicepresidencia, ministerios, secretarías y dependencias del organismo ejecutivo. Dicha adopción es un proceso que inicia a partir del año 2011, y comprende la administración del Partido Patriota y la de FCN-Nación. Durante el gobierno del Partido Patriota se adopta el primer plan de gobierno abierto a nivel nacional bajo la premisa de contar con instituciones más fuertes y en línea con la naturaleza democrática de Guatemala; el gobierno de Jimmy Morales le da continuidad al proceso y actualmente se encuentra vigente el plazo de implementación del Cuarto Plan.

En tal sentido resulta importante determinar cuáles son los beneficios para el fortalecimiento democrático del Estado Guatemalteco que han resultado de la adopción del paradigma de Gobierno Abierto como modelo de administración pública en entidades del organismo ejecutivo en Guatemala entre 2011-2019. Este ha sido un proceso relativamente largo y en el que se han invertido diversos recursos públicos. Es por ello que resulta importante analizar de qué forma dichos esfuerzos han tenido efectos en la institucionalidad del Gobierno, pero también en un nivel más profundo sobre las modalidades de interacción entre las autoridades y el Gobierno expresadas en la administración pública guatemalteca.

1.1.1 Delimitación

1.1.1.2 Unidad de análisis

Organismo Ejecutivo guatemalteco, específicamente los ministerios, secretarías y dependencias de este organismo que han participado en el diseño e implementación de los compromisos de Guatemala en los Planes de Acción nacionales de Gobierno Abierto el marco de la AGA.

1.1.1.3 Período histórico o temporal

El estudio comprendió los años 2011 a 2019.

1.1.1.4 Ámbito geográfico

Se realizó el estudio en Ciudad de Guatemala debido a que es allí en donde se ubican las instituciones de interés. Sin embargo, la información y acciones de las entidades en cuestión no se limitan a la ciudad, sino al territorio nacional.

1.1.2 Metodología y técnicas

En primer lugar, se realizó una revisión documental de literatura sobre teoría, modelos de administración pública a nivel general y democracia, pero con un enfoque hacia Latinoamérica y particularmente Guatemala. Para esto se llevó un registro de los materiales más relevantes y sus contenidos a través de fichas bibliográficas y de contenido.

Posteriormente se hizo un análisis de los cuatro Planes de Gobierno Abierto de Guatemala que han sido suscritos como parte de los compromisos del Estado Guatemalteco en la Alianza para el Gobierno Abierto a partir del año 2012. Para analizar estos documentos se utilizó la técnica del análisis de contenido y síntesis. Ligado a esto, se analizaron las autoevaluaciones y Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) de cada uno de los Planes de Gobierno Abierto de Guatemala. Para este segundo bloque de análisis también se empleó el análisis de contenido, posteriormente se contrastaron los resultados de la autoevaluación hecha por el Gobierno de Guatemala y el MRI, lo cual permitió una mejor lectura de los avances reales de Guatemala en la implementación del modelo de Gobierno Abierto, así como poder contrastar los logros reportados.

A partir de los análisis anteriores se identificaron las áreas temáticas de intervención que presentaron mayores avances en la implementación de los Planes de Gobierno Abierto y se procedió a evaluar los compromisos cumplidos a partir de fuentes documentales producidas por la AGA e información obtenida a partir de entrevistas con actores involucrados en el proceso de creación e implementación de los planes de acción de Gobierno Abierto en Guatemala. También se analizó la metodología creada por la AGA para la creación de planes de acción y sus compromisos, así como reportes de índices democráticos internacionales para comprender el comportamiento del país en un contexto global durante la creación e implementación de dichos planes.

Así mismo, se realizaron entrevistas semiestructuradas a representantes de organizaciones de sociedad civil y la Comisión de Apoyo de la AGA para América Latina y el Caribe, quienes han participado activamente en el proceso de creación e implementación de los planes de Gobierno Abierto para Guatemala. Las entrevistas se realizaron de forma presencial o en su defecto a través de medios electrónicos.

Dado que el estudio se realizó durante el primer semestre del año 2020, lo cual implica la entrada de nuevas autoridades, existía el riesgo de no poder realizar entrevistas con los diferentes actores de las dependencias del Organismo Ejecutivo. Por lo tanto, se procedió a un análisis de los procesos de interés a partir de fuentes documentales producidas de forma oficial por las mismas entidades.

Finalmente se procedió a analizar toda la información y datos obtenidos para dar lugar a la redacción del informe final de tesis. A lo largo de todo el proceso se realizó un ejercicio constante de monitoreo de medios con respecto a notas y/o reportajes que se relacionen al tema de investigación, y páginas web de organizaciones de sociedad civil vinculadas al trabajo de la AGA. Se tomaron en cuenta los medios Prensa Libre, El Periódico, Agencia Guatemalteca de Noticias y Plaza Pública.

1.1.3 Preguntas generadoras

- ¿Cuáles son los principales cambios institucionales en entidades del Organismo Ejecutivo que son producto de la adopción del modelo de Gobierno Abierto entre el año 2011 y 2019?
- ¿De qué forma los compromisos implementados como parte del proceso de adopción del modelo de Gobierno Abierto en Guatemala han modificado la gestión de entidades del Organismo Ejecutivo entre el año 2011 y 2019?

- ¿Las acciones realizadas en el marco del proceso de adopción del modelo de Gobierno Abierto en Guatemala han contribuido instaurar practicas sostenibles de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el Estado de Guatemala?

1.1.4 Objetivos

1.1.4.1 Objetivo General

Determinar los beneficios del proceso de adopción del modelo de Gobierno Abierto como modelo de administración pública en entidades del Organismo Ejecutivo en Guatemala a partir del año 2011.

1.1.4.2 Objetivos específicos

- Identificar los principales cambios institucionales en entidades del Organismo Ejecutivo que son producto de la adopción del modelo de Gobierno Abierto entre el año 2011 y 2019.
- Analizar la implementación de los compromisos surgidos de la adopción del modelo de Gobierno Abierto en instituciones del Organismo Ejecutivo entre 2011 y 2019.
- Establecer si las nuevas prácticas realizadas como parte del proceso de implementación del modelo de Gobierno Abierto por parte de funcionarios públicos en el Organismo Ejecutivo guatemalteco han sido sostenibles

1.2 Marco Teórico

De acuerdo con Fernández (2015), el gobierno “es el depositario de las funciones de poder del Estado, es decir, de las funciones públicas cuyo ejercicio se distribuye entre las diferentes instancias del aparato gubernamental del Estado”. Por su parte, el concepto de Gobierno Abierto se refiere a un gobierno cuyo modelo de administración pública se fundamenta sobre la “apertura del gobierno a procesos, documentos, información y procedimientos para el escrutinio público y la participación ciudadana” (OCDE, 2016). Este está íntimamente ligado con la teoría de la democracia, particularmente con dos de los elementos centrales de análisis de la teoría democrática: el control del poder político de los gobernantes del Estado y el tipo de relación que existe entre gobernantes y gobernados en relación con el proceso de toma de decisiones y gestión de los asuntos públicos.

El término democracia se refiere a “una forma de gobierno y de organización estatal que promueve un alto grado de participación popular en las tareas de interés general. Es una forma particular de organización de la sociedad en su conjunto, que por tanto compromete al todo social y no solamente a una de sus partes” (Borja, 1998) Por otro lado, para O’Donnell (2001) la democracia “no es tan sólo un régimen *-democrático-* sino también un modo particular de relación, entre Estado y ciudadanos y entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de Estado de Derecho que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de rendición de cuentas”.

El elemento de rendición de cuentas mencionado anteriormente refiere a concepciones de la democracia que superan la dimensión abstracta de la misma y consideran un elemento fundamental de los sistemas democráticos: la ciudadanía. La democracia, entendida como una expresión del pueblo se define como “el derecho del pueblo para influenciar sobre las decisiones públicas y de controlar a los tomadores de decisiones, y la obligación de tratar a todas las personas con el mismo respecto y de otorgarles el mismo valor en la toma de decisiones”. (Beetham, 1998).

Como se puede observar en las propuestas conceptuales anteriores, aunque no existe una definición universalmente aceptada de democracia, distintos autores están de acuerdo en que en una democracia la ciudadanía es un elemento fundamental debido a que el gobierno es, desde una perspectiva normativa, reflejo de los deseos de dicha ciudadanía como resultado de un proceso electoral. En tal sentido, el accionar del gobierno y de la gestión pública debe responder a ciudadanía y someter sus acciones a ésta para rendirle cuentas, lo cual refiere a la idea de “accountability¹”, el cual es un término popular en la actualidad para referirse a la rendición de cuentas de la administración pública y que guarda un vínculo estrecho con el concepto de Gobierno Abierto, el cual originalmente fue empleado “como sinónimo de rendición de cuentas” (Yu & David, 2012) en la década de 1950 durante el proceso de creación del Acta de Libertad de la Información de Estados Unidos.

El término accountability o rendición de cuentas (equivalente más próximo en español) en el debate de la ciencia política actual “expresa la demanda continua de revisión y supervisión, de vigilancia y constreñimientos institucionales al ejercicio del poder” (Schedler, 1999, Citado en Ríos et al. 2014). La preocupación por una constante vigilancia y supervisión del ejercicio del poder político ha sido una preocupación central de los regímenes democráticos y gran parte de los principales filósofos políticos de la corriente liberal y republicana, así como autores de la teoría democrática se han ocupado de abordar dicha preocupación.

Aunque bajo visiones distintas acerca del modelo de gobierno ideal, autores como John Locke (2014 [1690]), Johan Stuart Mill (1861) Emanuel Sieyès (1789) y Benjamin Constant (1815) resaltan la necesidad de la creación de mecanismos para la supervisión, control del uso del poder político, así como de la creación de mecanismos de sanción adecuados en caso de excesos por parte de quienes ejercen el poder en sistemas democráticos. En tal sentido, la necesidad de mecanismos para la rendición de cuentas ha sido una prioridad en las distintas etapas de desarrollo histórico de la democracia y desde distintas corrientes de pensamiento.

¹ Se empleará el término en inglés para referirse al proceso de rendición de cuentas, sin ignorar las acotaciones de varios autores con respecto a las complicaciones para la definición de accountability en español.

Por su parte, O'Donnell, haciendo referencia a la rendición de cuentas en modelos democráticos modernos y tomando como referencia la definición de poliarquía² de Dahl (1996)³ opina que

la democracia en sus impulsos igualadores, el liberalismo en su compromiso de proteger las libertades en la sociedad, y el republicanismo en su severa visión de las obligaciones de los gobernantes; cada uno a su modo soporta otro aspecto fundamental de la poliarquía y del Estado constitucional que debe coexistir con ella: el imperio de la ley. Todos los ciudadanos están igualmente habilitados para participar en la formación de decisiones colectivas bajo el marco institucional existente, una declaración democrática a la que se le suma el requerimiento republicano en el cual nadie, ni siquiera quienes gobiernan, podrá estar por encima de la ley, y también la advertencia liberal respecto a que ciertas libertades y garantías no pueden ser violadas. (O'Donnell, 1998).

Las consideraciones anteriores sugieren que “los mecanismos de rendición de cuentas en las democracias contemporáneas (sean éstos interinstitucionales, electorales, o en forma de iniciativas sociales) expresan la continuidad de una inquietud moderna sobre el modo de organización del Estado bajo un sistema que garantice el equilibrio de poderes, los límites al poder público y la participación política” (Ríos et al. 2014)

El accountability puede ser de dos tipos: vertical u horizontal. El tipo horizontal refiere a una “situación en la que existen instituciones del Estado que tienen las competencias legales y las capacidades fácticas para ejercer acciones de control de tipo político y legal en contra de las actuaciones de otros órganos del Estado que puedan estar actuando ilegalmente o de manera contraria al deber asignado” (O'Donnell, 2004). A su vez, este se divide en dos: de

² El término poliarquía remite al modelo de democracia liberal, el cual supone unas garantías establecidas por y para quienes participan en los procedimientos democráticos (Ríos, Suárez, & Fuentes, 2014)

³ Propuesta teórica que define a la democracia en función de siete atributos: “1) funcionarios electos; 2) elecciones libres y justas; 3) sufragio universal; 4) derecho a ser candidato; 5) libertad de expresión; 6) información alternativa; 7) libre asociación

balance⁴ y asignado⁵. Por otro lado, el accountability vertical se refiere al aspecto electoral de las democracias bajo la idea de que las elecciones son un mecanismo importante mediante el cual la sociedad puede controlar el accionar de quienes ocupan posiciones de poder en el aparato estatal.

Existe un tercer tipo de accountability, el cual resulta de mucha importancia al considerar el concepto de Gobierno Abierto: el accountability social. De acuerdo con Peruzzotti (2008) las políticas de accountability social “involucran esfuerzos y labores de la ciudadanía que buscan monitorear el comportamiento de los funcionarios y organismos públicos para garantizar que se respete la ley, exponer públicamente casos de conductas inadecuadas o irregulares por parte de los funcionarios gubernamentales y activar las agencias de accountability horizontal que, de otro modo, no actuarían”. Por otro lado, este tipo de rendición de cuentas se caracteriza por “la existencia de una serie de asociaciones no públicas, pertenecientes a la sociedad civil, que tienen como objetivo monitorear las acciones de los órganos del Estado y activar los mecanismos horizontales de control cuando se considere que una determinada institución está actuando irregularmente” (Ríos et al. 2014)

Las modalidades de rendición de cuentas mencionados anteriormente resultan relevantes para el estudio del proceso de Gobierno Abierto en Guatemala debido a que permiten identificar que el paradigma de Gobierno Abierto se constituye como un mecanismo integrador⁶ para la rendición de cuentas que responde la tradición de los sistemas democráticos de controlar el ejercicio del poder político y de la teoría democrática de analizar los esfuerzos de dicho control. Sin embargo, este modelo cuenta con la particularidad de considerar al ciudadano como un actor activo dentro del proceso de rendición de cuentas y no solo como el receptor pasivo del proceso de rendición de cuentas.

⁴ Las instituciones públicas se regulan y controlan entre ellas mismas.

⁵ Determinadas instituciones han sido legalmente encomendadas para la supervisión, control y sanción de funcionarios públicos.

⁶ Se considera que es un mecanismo integrador debido a que se busca generar rendición de cuentas a partir de la transparencia, colaboración y participación ciudadana.

En función de la tipología descrita, el modelo de Gobierno Abierto para la administración pública es consistente con un mecanismo de generación de rendición de cuentas principalmente de tipo social, pero que además integra elementos de las modalidades horizontales y verticales, al mismo tiempo que es promovido desde el gobierno central.

Una vez establecido que el modelo de Gobierno Abierto constituye un mecanismo moderno e integrador que busca responder a la tradición de los regímenes democráticos para controlar al poder político, cabe resaltar que en la actualidad se considera al ejercicio de accountability o rendición de cuentas como una dimensión central del análisis democrático. De acuerdo con Schmitter (2009) “un alto grado constitutivo de la democracia es que los gobernantes están sujetos a rendir cuentas a los ciudadanos por sus acciones en la esfera pública”. A partir de esto, los tipos de mecanismos para la rendición de cuentas que emplean los regímenes democráticos y la forma en que estos modifican la gestión pública reflejan, al menos parcialmente, el tipo y grado de desarrollo de una democracia.

El concepto de Gobierno Abierto también puede ser enmarcado dentro del desarrollo teórico de Robert Dahl acerca de las poliarquías y las diferentes categorías de análisis para los regímenes democráticos. Para Robert Dahl (1989) “el rasgo definitorio de los gobiernos democráticos es la capacidad efectiva de responder a las preferencias de los ciudadanos sin discriminar entre estas”.

Parafraseando al mismo autor, para ello se requiere que un conjunto de reglas formales que garanticen a los ciudadanos contar con oportunidades iguales en cuanto a tres elementos centrales: formular sus preferencias, manifestarlas individual y colectivamente entre distintos actores y recibir del gobierno igualdad de trato. Cada una de estas tres condiciones necesarias se vincula a un conjunto de garantías institucionales que permiten consolidar los que son los valores que sustentan la forma de gobierno democrática: soberanía popular e igualdad política de los ciudadanos.

Basado en lo anterior, Dahl propone los siguientes elementos como las principales condiciones que requiere una democracia:

1. Libertad de asociación.
2. Libertad de expresión.
3. Libertad de voto.
4. Elegibilidad para el servicio público.
5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo.
 1. Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos.
6. Diversidad de fuentes de información.
7. Elecciones libres e imparciales.
8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

Aunque gran parte de las condiciones planteadas por Dahl se concentran en elementos propios de los procesos electorales, la última de las condiciones planteadas hace referencia a la existencia de mecanismos para que “la política de gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias. Es decir, que el accionar del gobierno debe responder a las demandas ciudadanas. Bajo esta lógica, las preferencias electorales se traducen en un proceso de *responsiveness* de los gobernantes electos hacia las necesidades de los ciudadanos; así como en un proceso de rendición de cuentas de los funcionarios electos hacia los electores.

Esta condición enunciada por Dahl expresa la importancia de que los gobiernos democráticos y su aparato institucional comprendan las necesidades de la ciudadanía y respondan a ellas bajo los marcos normativos y legales establecidos. Esto constituye uno de los fundamentos

principales del concepto de Gobierno Abierto y al mismo sugiere que la aplicación del modelo de Gobierno Abierto puede contribuir a fortalecer un régimen democrático debido a que la creación de mecanismos de transparencia, colaboración y participación ciudadana en la gestión pública constituyen formas de garantizar que las presencias de la ciudadanía sean cumplidas y en el caso que no sean cumplidas, la dinámica de rendición de cuentas que propone fortalecer el Gobierno Abierto generaría sanciones que debieran traducirse en información útil para los ciudadanos en los nuevos procesos electorales para la elección de sus gobernantes.

Estudios como el Latinobarómetro en 2016, clasifican la democracia guatemalteca como una altamente deficiente y además muestra que existe una tendencia en la región latinoamericana hacia la pérdida de confianza en las instituciones democráticas de los Estados. La poca satisfacción que generan los gobiernos democráticos contribuye al detrimento de elementos centrales para el análisis de las democracias y que al mismo tiempo constituyen pilares del Gobierno Abierto, tal como la participación ciudadana y la transparencia, entendiendo esta última como “una cualidad aplicable a los flujos de información que constituyen las herramientas a través de las cuales identificamos, conocemos, entendemos y evaluamos la acción gubernamental, tanto de individuos como de grupos y organizaciones” (López, 2017).

Estudios como el mencionado sugieren la existencia de demandas por mayor transparencia, rendición de cuentas y participación en los asuntos públicos. En suma, se demanda un nuevo tipo de gestión de los asuntos públicos a través de las instituciones democráticas; lo cual lleva a replantear el modelo de administración pública del país. Es por ello que resulta relevante comprender de qué forma el tipo de administración pública y las instituciones públicas se han desempeñado en razón del proceso de adopción del modelo de Gobierno Abierto en Guatemala entre el año 2011 y 2019.

Para Mercier, la administración pública, se refiere a la “rama de las ciencias sociales que tiende a describir y explicar la estructura y las actividades de los órganos que, bajo la autoridad del poder político, constituyen el aparato del Estado y las entidades públicas”.

Como una realidad política, la administración pública se refiere al “conjunto de estructuras organizacionales y a los individuos que están a cargo de preparar y ejecutar las decisiones del poder político”. (Mercier, 2002) La administración pública también puede ser comprendida como un proceso dinámico, definiéndola como “la puesta en práctica del conjunto de procesos de organización, de conducción y de control de las organizaciones pública que buscan mejorar su eficacia y eficiencia en el contexto de sus competencias” (Lamarzelle, 2013)

A partir de los diferentes elementos teóricos presentados, se puede establecer que el modelo de administración pública y el tipo de democracia que práctica determinado gobierno son elementos que comparten una relación muy próxima y que se influyen mutuamente. Lo anterior remite a otro elemento central de análisis de la teoría democrática: la gobernanza. Considerando que el concepto de Gobierno Abierto propone una serie de propuestas en la forma en que es gestionado el gobierno, las modificaciones introducidas por la adopción de un modelo como el de Gobierno Abierto pueden contribuir a modificar la dinámica de gobernanza de los sistemas democráticos. El concepto de gobernanza es un término popular en la actualidad en los estudios de la ciencia política acerca de la democracia y puede ser entendido como:

El patrón o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como resultado común de las intervenciones interactivas de todos los actores involucrados, patrón que no puede ser reducido a un actor o grupo de actores en particular, toda vez que ninguno de ellos tiene todo el conocimiento y la información requeridos para resolver problemas complejos, dinámicos y plurales. [...] la gobernanza sociopolítica apunta

a la creación de patrones de interacción en los que son complementarios el gobierno político jerárquico tradicional y la sociedad auto organizada, y en los que la responsabilidad y la rendición de cuentas de las intervenciones se extiende a actores públicos y privados. (Kooiman, 2003, citado en Sáenz, 2011)

Tomando en cuenta la definición anterior, el Gobierno Abierto se enmarca en dentro de una nueva lógica de gobernanza como un mecanismo para el fortalecimiento democrático sobre los pilares de la transparencia, participación y colaboración ciudadana. Desde una perspectiva normativa y considerando y retomando las condiciones constitutivas de la democracia desarrolladas por Robert Dahl, la nueva modalidad de gobernanza que busca construir el Gobierno Abierto puede ser de beneficio para la consolidación democrática porque bajo la lógica del Gobierno Abierto la gestión pública adopta una perspectiva de mayor horizontalidad, permitiendo así dinamizar los mecanismos que permiten expresar las preferencias ciudadanas, aumentar las fuentes y la calidad de la información disponible frente a los procesos electorales y acontecimientos políticos.

A partir del año 2011, el Gobierno de Guatemala inició un proceso de transición hacia la adopción de Gobierno Abierto como modelo de administración pública. Este proceso ha permitido avanzar en temas como transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana; lo cual debiera surtir efectos e impactar en la calidad democrática de Guatemala de forma positiva a través de mejoras en la gestión pública para rendición de cuentas a través de la transparencia, participación y colaboración ciudadana, tanto a nivel nacional como en el plano internacional.

Es también importante mencionar que, a partir de los acontecimientos políticos relacionados a la lucha contra la corrupción e impunidad en Guatemala a partir del año 2015, existe en Guatemala una mayor demanda de transparencia de parte del gobierno, al mismo tiempo este ha dicho tener un interés en generar oportunidades colaboración y participación entre las autoridades y el Estado. De acuerdo con la OEA (2016), “El cambio que Guatemala pudo experimentar después de la crisis política que dio inicio en abril de 2015, principalmente por

la desarticulación de varias redes de corrupción, se manifestó en las urnas [...] demostrando así los electores su total rechazo a la corrupción y la demanda de un gobierno transparente.”

La pérdida de confianza en la administración pública y las demandas para que los gobiernos sean más transparentes refleja el deseo de democracias de mayor calidad. De acuerdo con autores como Corbetta & Pérez-Liñán, Lauth & Ringer, citados en (Rojas, Bocanument, Gallego, & Pineda, 2018), así como O'Donnel (2001), la participación efectiva de los ciudadanos, transparencia y rendición de cuentas, y altos niveles de confianza en los gobiernos son cualidades centrales que expresan la calidad de una democracia. Es decir que existe una relación proporcional positiva entre dichos elementos y una democracia de mayor calidad. Siendo estos elementos igualmente centrales para el paradigma de Gobierno Abierto, el grado y forma en que el Estado de Guatemala se apropie de mecanismos para la apertura del Gobierno, permitirá una mayor calidad de su democracia y de la cultura política del país.

Capítulo II: antecedentes de la adopción del paradigma de Gobierno Abierto en la administración pública guatemalteca

La temática de Gobierno Abierto es un tema de creciente interés en América Latina y en el mundo. En tal sentido, diversos investigadores se han interesado en estudiar el modelo de Gobierno Abierto y su aplicación en distintos contextos bajo distintos enfoques y metodologías de investigación que guardan una estrecha relación con el proceso de aplicación del modelo de Gobierno Abierto en Guatemala que se analizó en la presente investigación.

En primer lugar, Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas y Daniela Rosales (Editores) [2017] en el libro “Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe”, presentan un valioso conjunto de experiencias y aprendizajes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con respecto a la adopción del modelo de Gobierno abierto en la región.

Por otro lado, Emiliana de Blasio y Michele Sorice (2016) en su investigación “Open Government: a tool for democracy?”, analizan si el modelo de gobierno abierto constituye un mecanismo para reconectar a los ciudadanos con las instituciones políticas; esto para intentar entender si dicho modelo, enfocándose en las plataformas participativas que genera, pueden contribuir a mejorar la calidad de la democracia para así “democratizar la democracia”.

Así mismo, la Organización de Estados Americanos (OEA), a través de su Departamento para la Gestión Pública Efectiva, presentó en el año 2016 el informe “Situación y retos del Gobierno Abierto en Guatemala”. Dicho informe presenta los principales desafíos que la

OEA ha identificado como prioritarios para la adopción del paradigma de Gobierno Abierto en distintos niveles de la institucionalidad pública guatemalteca. El informe afirma que aunque se han realizado avances importantes en materia de transparencia y rendición de cuentas, muchas veces los esfuerzos son aislados, por lo que “hay necesidad de implementar iniciativas que promuevan transparencia y rendición de cuentas de forma sistemática en todas las instituciones del Estado”.

En este informe también se realiza una serie de recomendaciones al Gobierno de Guatemala para adoptar el modelo de Gobierno Abierto como una nueva forma de gobernar. Entre dichas recomendaciones vale la pena subrayar la importancia que se le da a la necesidad de institucionalizar las prácticas relacionadas con Gobierno Abierto, así como de la creación de institucionalidad y políticas para la consecución de un nuevo y mejor modelo de administración pública.

Orígenes del paradigma de Gobierno Abierto

Los orígenes del paradigma de Gobierno Abierto que en la actualidad tiene un creciente interés por parte de diferentes gobiernos y organismos internacionales en todo el mundo se remontan a la década de 1950 en Estados Unidos y el conjunto de acontecimientos sociopolíticos que dieron vida a el “Acta de Libertad de Información” de Estados Unidos en 1967.

“La idea de un gobierno abierto como sinónimo de rendición de cuentas es parte de los beneficios que Estados Unidos obtuvo durante los tiempos de paz posteriores a la Segunda Guerra Mundial” (Yu & David, 2012). Durante la Segunda Guerra Mundial la gestión de la información y recursos públicos estuvo caracterizada por la opacidad, secretividad y múltiples arbitrariedades. Sin embargo, con el fin del conflicto distintos actores políticos abogaban por una apertura de la información a los ciudadanos.

El término concepto de Gobierno Abierto fue presentado por primera vez por Wallace Parks en 1957, consejero para para el Subcomité Especial del Gobierno de los Estados Unidos acerca de Información Gubernamental en un artículo titulado: El Principio de Gobierno Abierto: Aplicando el derecho de informarse bajo la constitución. En este artículo, al autor menciona que:

Desde la perspectiva de los principios del bueno gobierno bajo los ideales aceptados para la política de Estados Unidos, no debe dudarse que el gobierno abierto y la disponibilidad de la información deben ser la regla general sobre la que se harán excepciones cuando derechos fundamentales, intereses y consideraciones que requieran confidencialidad sean presentadas por una autoridad competente y sean de mayor pero que interés público in la apertura y la disponibilidad. (Parks, 1957)

En tiempos recientes, al inicio del primer término de gobierno de Barack Obama en la presidencia de Estados Unidos, el paradigma de Gobierno Abierto recibió un gran impulso a partir de la “directiva para el Gobierno Abierto” lanzada por el presidente Obama en el año 2009. A partir de esta directiva se les ordenó a las diferentes dependencias del Organismo Ejecutivo de Estados Unidos implementar los principios de transparencia, participación y colaboración en su trabajo, reconociendo estos elementos como la piedra angular del Gobierno Abierto. Además, se ordenó a las diferentes dependencias que presentaran un plan para el Gobierno Abierto sobre cuatro temas: publicar información del gobierno en línea, mejorar la calidad de la información gubernamental, crear e institucionalizar una cultura de Gobierno Abierto y crear un marco legal para desarrollar el Gobierno Abierto.

La propuesta de un “gobierno abierto” sobre la base de la propuesta estadounidense recibió mucha atención y ello dio lugar a la creación de la AGA en 2011, convirtiéndose así en una plataforma de apoyo técnico y financiero para la aplicación del modelo de Gobierno Abierto

que tomó como referencia la experiencia estadounidense. A partir del año 2011 diversos países alrededor del mundo se han unido a la AGA y actualmente 78 gobiernos nacionales y 20 gobiernos locales forman parte de esta plataforma y se encuentran implementando planes nacionales para el Gobierno Abierto en sus respectivos territorios.

Gobierno Abierto en Guatemala

El Estado Guatemalteco que se conoce en la actualidad es de reciente creación, pudiendo situar la constitución de este en 1985, año en que se aprueba la Constitución Política que actualmente rige al Estado. Aunque Guatemala como organización política existe desde bastante atrás, resulta pertinente hablar del Estado de Guatemala a partir de este momento debido a que es desde entonces que Guatemala es en sentido formal una república democrática en la cual las ideas de transparencia, participación y colaboración ciudadana cobran especial importancia en la administración pública; siendo estos elementos centrales del paradigma de gobierno abierto.

El paradigma de Gobierno Abierto puede entenderse como un modelo de gestión pública basado en tres principios clave: transparencia, participación y colaboración. Dicho modelo puede definirse como una “cultura de gobernanza basada en políticas públicas y prácticas innovadoras basadas en los principios de la transparencia, rendición de cuentas y participación que promueven democracia y un crecimiento inclusivo” (OECD, 2016) Con base a la definición anterior resulta claro que las ideas que sustentan este paradigma no son nuevas, pero mantienen su vigencia y debido a su gran relevancia, debieran estar al centro de la acción pública de forma permanente.

La adopción del modelo de Gobierno Abierto es de especial importancia en la actualidad para Estados como Guatemala y diversos Estados que afrontan altos niveles de desconfianza hacia

los gobiernos como resultado de fenómenos enraizados en la administración pública, siendo el mayor de ellos la corrupción.

La administración pública puede ser entendida como el “conjunto de estructuras organizacionales y a los individuos que están a cargo de preparar y ejecutar las decisiones del poder político”. (Mercier, 2002) En tal sentido, a partir del año 1985 el Estado de Guatemala comienza a constituir el andamiaje administrativo que permitiría el cumplimiento y funcionamiento de las disposiciones del nuevo Estado democrático.

Aunque en aquel entonces ninguna de las instituciones o iniciativas establecidas se crea específicamente para velar por el buen funcionamiento de la administración pública nacional bajo principios como la transparencia, participación ciudadana o la colaboración, estos elementos eran ya relevantes y es por ello por lo que formaron parte de los textos constitutivos de distintas entidades estatales y diferentes cuerpos de leyes relativos a la administración pública. Así mismo, previo al proceso formal de adopción del modelo de Gobierno Abierto a través de una iniciativa de Gobierno en 2011, existían ya algunos antecedentes legales e institucionales que resultan relevantes. Por ejemplo, la Ley de Servicio Civil, la Ley de Acceso a la Información Pública y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

La Ley de Servicio Civil de Guatemala data del año 1968. Dicha ley consiste de un conjunto de normas creadas con el objetivo de “regular las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores, con el fin de garantizar su eficiencia, asegurar a los mismos, justicia y estímulo en su trabajo” (Congreso de la República de Guatemala, 1968), y establecer las normas para la aplicación de un sistema de administración de personal; todo ello encaminado a fomentar el desarrollo del país a través de un óptimo manejo de los bienes y recursos públicos sobre la base de principios como la justicia, equidad y descentralización. Esta ley cuenta con un reglamento complementario que entró en vigor en 1998.

La Ley de Acceso a la Información Pública es una herramienta legal de gran importancia para los esfuerzos de Gobierno Abierto en Guatemala. Esta fue aprobada en el año 2008 a través del decreto 54-2008 del Congreso de la República de Guatemala. Dentro de los objetivos de esta ley se incluye el garantizar que cualquier persona pueda tener acceso a la información en posesión de las autoridades y la transparencia de la administración pública. También establece como obligatorio el principio de máxima publicidad y transparencia en la administración pública y busca promover la rendición de cuentas por parte de las autoridades. Tomando como base estos objetivos puede fácilmente identificarse a esta ley como un antecedente y al mismo tiempo un complemento de los planes de Gobierno Abierto en Guatemala.

Por su parte, el INAP es una institución de carácter público fundado por acuerdo gubernativo en 1980 con el objetivo de ser “el 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 estas 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 en general” (Presidencia de la República, 1980).

Cabe destacar que las aspiraciones de transparencia y mayor participación de la ciudadanía alrededor de la administración pública en Guatemala es también un tema central de los Acuerdos de Paz firmados en 1996. De acuerdo con la Secretaría de la Paz, con respecto a la construcción de una cultura de paz a través de los Acuerdos de Paz, “el desarrollo pleno de una cultura de paz está integralmente vinculado al aumento de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los asuntos públicos” (SEPAZ, 2019).

El segundo eje principal del paradigma de Gobierno Abierto también se encuentra presente en los Acuerdos de Paz desde un enfoque de derechos humanos en medio de un contexto de consolidación democrática. “la participación ciudadana en el desarrollo económico y social es indispensable para el fomento de la productividad y el crecimiento económico, para una mayor equidad en la distribución de la riqueza y para la calificación del potencial humano. Permite asegurar la transparencia de las políticas públicas, su orientación hacia el bien común y no a intereses particulares, la protección efectiva de los intereses de los más vulnerables, la eficiencia en la prestación de los servicios y. por ende, el desarrollo integral de la persona” (SEPAZ, 2019).

Además de los elementos mencionados anteriormente, los principios centrales del paradigma de Gobierno Abierto se pueden ubicar en distintos códigos y reglamentos institucionales, tanto legales como administrativos de diversas instituciones del Estado. Así mismo a nivel internacional, Guatemala ha firmado y ratificado acuerdos relevantes como la Convención Interamericana contra la Corrupción⁷ y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción⁸. Sin embargo, no es hasta recientemente, durante el gobierno del Partido Patriota (2012-2016) que se realizan acciones concretas para colocar el paradigma de gobierno abierto como una prioridad del gobierno, así como para la creación de institucionalidad con un mandato y presupuesto específico para dicho objetivo a través de la iniciativa de la AGA.

⁷ Suscrita por Guatemala el 1996.

⁸ Suscrita por Guatemala en 2003.

Capítulo III: fortalecimiento democrático de las instituciones públicas guatemaltecas en del Organismo Ejecutivo a partir del modelo de Gobierno Abierto en Guatemala

3.1 Desarrollo del proceso de Gobierno Abierto en Guatemala

En el año 2011, durante el último año de gobierno de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), el vicepresidente Rafael Espada, solicitó la adhesión de Guatemala a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), una plataforma internacional de actores que promueven los principios de transparencia, participación y colaboración en los Estados que forman parte a través de la creación de planes nacionales de Gobierno Abierto bajo metodologías participativas y procesos de evaluación constantes. Guatemala fue admitida en AGA desde el año 2011, pero no fue sino hasta 2012 que se inicia de forma concreta el proceso de creación y puesta en práctica del primer plan de acción nacional de Gobierno Abierto para Guatemala.

En el año 2012 se creó a través del acuerdo gubernativo 360-2012, la Comisión Presidencial para la Transparencia y el Gobierno Electrónico (COPRET), también conocida como Comisión Presidencial de Gestión Pública Abierta y Transparencia a partir de una reforma emitida a través del acuerdo gubernativo 41-2018. Dicha comisión tenía como principal objetivo “apoyar las acciones de los Ministerios e Instituciones del Organismo Ejecutivo, para coordinar la aplicación de las medidas que se derivan de las convenciones internacionales en materia de transparencia, gobierno electrónico, combate a la corrupción y gobierno abierto”. (Acuerdo Gubernativo 360-2012, 2012)

La COPRET no tuvo logros sustanciales, pero significó un primer paso en un proceso de actualización y modernización de algunos elementos de la administración pública, tal como el acceso a la información a través de la estandarización de sitios web del Organismo Ejecutivo. Así mismo, fue el ente responsable de la puesta en práctica de los primeros dos

planes nacionales de Gobierno Abierto en Guatemala. Dichos esfuerzos tuvieron un impacto limitado pero positivo.

Por otro lado, dado que la COPRET era liderada por la Vicepresidencia de la República, esta perdió toda credibilidad en el año 2015 al momento en que la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) presentará el caso “La Línea”, una estructura de corrupción que operaba dentro del apartado público y que era liderada por el presidente y vicepresidenta del Partido Patriota, Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti. Debido a esto, la COPRET y el proceso de Gobierno Abierto en Guatemala estuvo estancado entre abril de 2015 a abril de 2016. Poco tiempo después de la creación de la COPRET se creó el Primer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto para Guatemala frente la AGA, el cual fue construido y puesto en práctica bajo la dirección de la misma comisión.

Los Planes Nacionales de Acción de Gobierno Abierto bajo la AGA consisten en una serie de compromisos que adquieren los Estados para ciclos de dos años. De acuerdo a la metodología creada por AGA, los compromisos que adoptan los Estados surgen a partir de un proceso participativo, inclusivo y colaborativo en el que actores de gobierno y sociedad civil, así como actores del sector privado y entidades internacionales, trabajan en conjunto para construir una serie de compromisos inspirados en los valores de la AGA de acuerdo a las diferentes prioridades nacionales, tomando además en cuenta la legislación nacional y las políticas de gobierno nacional, agendas de desarrollo y políticas públicas vigentes. De acuerdo con la metodología establecida, los Estados deben además presentar un reporte de autoevaluación de cada plan de acción y también someterse al “Mecanismo de Revisión Independiente” (MRI) el cual consiste en una evaluación de progreso y cumplimiento realizada por un evaluador externo seleccionado por la AGA.

Los compromisos que los Estados realizan a través de los planes de acción son flexibles y deben de ser adaptados al contexto local, así como a las prioridades del país. Sin embargo, los Estados deben de asegurarse de que sus compromisos sean relevantes para los valores del AGA establecidos en las cartas y declaraciones que forman parte de los requisitos de adhesión a la organización. Son considerados como compromisos relevantes los resumidos a continuación.

Cuadro No. 1: ejes temáticos y tipos de compromisos de la AGA

Eje Temático	Tipo de Compromiso
Acceso a la Información	● Divulgación de información con base en datos abiertos. ● Mecanismos para fortalecer el acceso a la información. ● Promover la transparencia en la toma de decisiones a través de la información pública. ● Reducir el costo de la obtención de información.
Participación Cívica	● Promover la apertura a todas las partes en la toma de decisiones. ● Mejoras en las libertades de reunión, expresión, petición, prensa o asociación. ● Mejora de los procesos democráticos formales.
Rendición de Cuentas Públicas	● Instrumentos que llamen a los actores del Gobierno a justificar sus acciones. ● Auditorias ciudadanas de desempeño.

	● Mejoramiento de procesos para el acceso a la justicia, de escrutinio público de la justicia o de defensa del acceso a la información pública. ● Creación de sistemas de queja y denuncia pública.
Tecnología e Innovación para la Rendición de Cuentas	● Promoción de tecnologías nuevas para el intercambio de información, participación pública y colaboración. ● Procesos para involucrar a la sociedad civil y a la comunidad empresarial para el empoderamiento ciudadano y la transparencia del Gobierno. ● Apoyar el uso de la tecnología por parte de los empleados del gobierno y ciudadanía en general.

Fuente: Elaboración propia con base en AGA-DOSES (2016)

3.1.1 Primer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto

Para el caso de Guatemala, el primer Plan Nacional de Gobierno Abierto se presentó a la AGA en abril del año 2012 para un plazo de dos años (2012-2014). De acuerdo con el documento presentado por Guatemala a través de la COPRET, dicho plan estuvo basado en dos grandes desafíos del Estado: aumentar la integridad pública y aumentar la efectividad del manejo de los recursos públicos. El siguiente cuadro presenta los diferentes compromisos del Estado y los diferentes hitos de cada compromiso, así como el progreso alcanzado por Guatemala al final del plazo bianual.

Tabla No. 1: Resumen de Compromisos – Primer Plan de Gobierno Abierto en Guatemala: Impacto y Nivel de Cumplimiento (Reporte de Medio Término)

Compromiso	Impacto Potencial				Cumplimiento			
	Ninguno	Poco	Moderado	Transformado	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completado
1. Sistema de Evaluación de Gestión por Resultados								
1.1. Agilización de los procesos administrativos								
1.2. Erradicación del secretismo en las adjudicaciones de bienes, servicios y obras públicas								
1.3. Divulgación de resultados a través de los medios de comunicación y portales								
1.4. Regulación para erradicar el desperdicio								
1.5. Regulación en contrataciones de personal permanente, asesor y consultivo								
1.6. Regulación de un plan de adquisiciones efectivo y oportuno.								
1.7. Regulación de gastos superfluos								
2. Fortalecimiento del Control del Crédito Público								
2.1. Pagar a los consultores por la generación de productos intermedios."								
2.2. Regular los recursos ejecutados.								
2.3. Poner a la vista pública los avances de los fondos								
2.4. Impulsar la agilización de la ejecución para reducir el pago de intereses								
3. Continuación de los Esfuerzos de Control y Transparencia								

3.1 Construcción Sector Transparency Initiative - COST."								
3.2. Extractive Industries Transparency Initiative - EITI								
3.3. Stolen Asset Recovery Initiative - STAR								

Fuente: elaboración propia con base a AGA-Congreso Transparente (2015)

De acuerdo con el MRI, con respecto al primer Plan Nacional de Gobierno Abierto, “El gobierno de Guatemala no cumplió con el requisito de consultar al público durante el desarrollo de su Plan, produciéndolo sin la importante perspectiva de la sociedad civil en el tema de gobierno abierto”. (Congreso Transparente, 2013)

Es importante mencionar que, a pesar de los avances logrados con el primer plan de Gobierno Abierto en Guatemala, todo el proceso de implementación del mismo fue puesto en duda debido a la implicación de la vicepresidencia en los escándalos de corrupción presentados por la CICIG en 2015. Dentro de los logros más significativos de este primer plan se puede resaltar la estandarización de portales web de entidades del Organismo Ejecutivo y dependencias de este. El hecho de estandarizar los sitios web de entidades estatales resulta positivo para poder facilitar a los ciudadanos el acceso a la información pública. Sin embargo, lo alcanzado con el primer plan de acción se enfocó más en el aspecto de actualización tecnológica y menos en el acceso a la información, teniendo así un impacto limitado en cuando al avance de los planes de Gobierno Abierto en Guatemala.

Por otro lado, tomando en cuenta el reporte de autoevaluación presentado por el Gobierno de Guatemala a través de la COPRET y el reporte final del MRI con respecto al Primer Plan Nacional de Gobierno Abierto en Guatemala, se puede constatar:

- La falta de nuevos compromisos alineados con los objetivos de la AGA. La mayoría de los compromisos e hitos incluidos en el Plan de Acción de Guatemala fueron iniciativas o esfuerzos previos que simplemente se incluyeron en el plan, pero que no cuentan con acciones claras para su cumplimiento ni indicadores establecidos para dar seguimiento a su progreso.
- Desconocimiento de parte de la COPRET acerca de los objetivos de la AGA y de los principios clave del paradigma de Gobierno Abierto. Los compromisos propuestos, en su mayoría, no fueron relevantes bajo “Gobierno Abierto”, pues su cumplimiento no implicaba una mejora en los niveles de transparencia, participación ni colaboración en la administración pública del país. Esto no implica que no fueran importantes para la mejora de la administración pública guatemalteca, sino que en caso de ser cumplidos, tendrían un impacto muy limitado bajo el paradigma de Gobierno Abierto.
- La necesidad del fortalecimiento institucional de las instancias que lideran el proceso de implementación de los planes de acción desde el sector público. La poca capacidad de convocatoria consulta y cooperación demostrada por la COPRET evidenció bajos niveles de compromiso por parte del Organismo Ejecutivo con respecto a los Planes de Gobierno Abierto. Con respecto a esto, es necesario resaltar que los resultados del primer plan también dejaron claro que la institución a cargo del diseño e implementación de los planes de acción no solo debía de tener facultades de coordinación y ejecución, sino también de denuncia e incluso de sanción en casos específicos. En la actualidad este es aún un desafío para la puesta en práctica de los Planes de Gobierno Abierto en el país.
- Necesidad de incluir a diversos sectores de la sociedad para garantizar niveles y dinámicas de participación y colaboración significativas y transformadoras. Durante el diseño e implementación del primer Plan de Acción la participación de la sociedad

civil fue limitada⁹ y no se garantizó la participación de sectores de población específicos como pueblos indígenas ni grupos demográficos importantes, tal como mujeres y juventud.

La evidencia documental existente permite afirmar que el primer Plan de Acción no fue elaborado apegado a la metodología establecida, además fue concebido desde la óptica exclusiva del Gobierno y bajo una visión muy limitada de Gobierno Abierto. Por otro lado, aun cuando los compromisos en su mayoría no fueron relevantes, ninguno de ellos logró cumplirse, por lo que la mayoría de ellos fueron traducidos en nuevos compromisos, aunque no todos tuvieron una continuidad en el segundo Plan de Acción.

De acuerdo con el coordinador del MRI durante el segundo y tercer plan de acción, “el primer plan, fue construido por salir del plazo y reflejó solamente el momento de adhesión de gobierno a la AGA y los compromisos no tuvieron ninguna relevancia” (Berganza, 2020) A pesar de que el Gobierno reportó un grado de avance con respecto a los objetivos del plan, no es posible atribuir ningún logro significativo a dicho plan.

3.1.2 Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto

El segundo Plan Nacional de Gobierno comprendió los años 2014 - 2016. Posterior a la experiencia del primer plan, el segundo plan fue creado a partir de un proceso mucho más participativo, aunque no verdaderamente colaborativo. Aunque este plan es mucho más ambicioso, contando con 48 compromisos¹⁰ para el Organismo Ejecutivo para un plazo de

⁹ No existe ninguna evidencia documental acerca de la participación de la sociedad civil. Sin embargo, el Gobierno reportó un mínimo de participación.

¹⁰ 22 compromisos presentados por el Gobierno y 26 presentados por organizaciones de la Sociedad Civil.

dos años, los actores de sociedad civil y gobierno no lograron generar un consenso para estos compromisos, sino que ambos sectores presentaron un conjunto de compromisos diferente que posteriormente fueron unificados en el plan de acción.

De acuerdo el autor principal del reporte del MRI de este plan “con el segundo plan, no hubo un esfuerzo de diálogo y sociedad civil, lo que decidió la COPRET fue simplemente tomar todos los compromisos y construir un plan enorme” (Berganza, 2020). Por otro lado, el MRI consideró que “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 coloca como encargado directo; y segundo, la duplicidad de esfuerzos, ya que hay compromisos que se repiten entre sí o redundan en el mismo resultado, pero mediante actividades diferentes” (DOSES, 2015).

Es importante resaltar la importancia particular que el contexto sociopolítico tuvo para la implementación de este plan de acción, así como del seguimiento de los compromisos y la transición a un nuevo plan de acción. El plazo de implementación del plan fue entre 2014 y 2016, es decir que la crisis política del año 2015 relativa a redes de corrupción que dieron inicio con el caso “La Línea”¹¹ ocurrieron en medio de dicho plazo. Al mismo tiempo se celebraron elecciones generales en este periodo. De acuerdo con el MRI “este proceso (*elecciones*) no tuvo un efecto directo evidente en la implementación del plan de acción, pues varias acciones siguieron su curso. Pero, a la fecha (2016), tampoco se ha posicionado como una oportunidad para impulsar las reformas que procederán para recuperar la confianza en la institucionalidad pública después de la crisis vivida. Particularmente para la iniciativa AGA en Guatemala” (DOSES, 2017).

¹¹ Caso judicial presentado por el Ministerio Público (MP) y la CICIG en 2015 acerca de una red de defraudación aduanera involucrando al presidente y vicepresidenta del Gobierno de turno.

En tal sentido, los logros alcanzados por este plan deben ser vistos desde una óptica particular debido a que a partir del año 2015 las demandas por una administración pública más transparente y con mayores espacios de participación con la ciudadanía para la toma de decisiones creció de forma considerable, ofreciendo así al nuevo gobierno una gran oportunidad para avanzar el proceso de Gobierno Abierto en el país.

La siguiente tabla resume los compromisos de Guatemala contenidos en el segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, así como su impacto y nivel de cumplimiento.

Tabla No. 2: Resumen de Compromisos – Segundo Plan de Gobierno Abierto en Guatemala: Impacto y Nivel de Cumplimiento (Reporte de Medio Término)

Compromiso	Impacto Potencial				Cumplimiento			
	Ninguno	Poco	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completado
Grupo 1: Compromisos relacionados con la información transparente, el acceso a la información, los datos abiertos y los portales web								
G1: Efectividad en la información en portales web								
G3: Página web específica para datos abiertos								
G5: Divulgación de resultados gubernamentales"								
G19: Promover el talento tecnológico								
SC1: Mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información"								
SC4: Estandarización de la publicación de datos públicos"								
SC6: Legislación complementaria para garantizar el derecho de acceso a la información pública"								
Grupo 2: Compromisos relacionados con la transparencia presupuestaria y el presupuesto abierto								
G2: Presupuesto abierto en todos los portales web"								
G13: Hacer transparentes los avances de los fondos de préstamos y donaciones"								

SC 12: Publicación de todos los documentos relacionados con el presupuesto"								
SC 13: Participación ciudadana en el proceso de formulación presupuestaria"								
SC 25: Actualización de los portales web de Fideicomisos ONG y Transferencias Presupuestarias"								
Grupo 3: Compromisos relacionados con la transparencia fiscal y el manejo de finanzas públicas								
SC 11: Cumplimiento pleno del nuevo Código y Manual de Transparencia FMI"								
SC 14: Reformar el Sistema de Contabilidad Integrado - SICOIN-								
SC 15: Reformar el Portal de Gobiernos Locales, Portal GL								
SC 16: Integración y vinculación de los sistemas de administración financiera"								
SC 17: Estándar del Foro Global de Transparencia Tributaria de la OCDE."								
SC 18: Metas de recaudación tributaria								
SC 19: Hacer transparentes las exenciones y exoneraciones de impuestos"								
Grupo 4: Compromisos relacionados con la transparencia en las adquisiciones públicas y las compras del Estado								
SC 20: Estandarizar adquisiciones del Estado"								
SC 21: Compras directas y los casos de excepción para las adquisiciones del Estado"								
SC 22: Precios de referencia para las adquisiciones en la modalidad de contrato abierto"								
SC 23: Fortalecimiento de la planificación de adquisiciones públicas"								
Grupo 5: Compromisos relacionados con trámites y servicios en línea								
G4: Servicios al ciudadano en línea								
G16: Catálogo nacional de servicios electrónicos"								
G20: Portal único (UNIPORTAL)								
SC 10 Institucionalización del primer nivel de atención en salud"								
SC 26: Gobierno electrónico y mejoras en la calidad de los servicios públicos"								
Grupo 6: Compromisos relacionados con la difusión, la sensibilización y la capacitación								
G6: Implementación de la Escuela de Transparencia"								
G7: Sensibilizar a la población en materia de transparencia y lucha contra la corrupción"								
G9: Divulgación de las acciones del Plan de Acción de Gobierno Abierto"								
SC2: Promover la participación y la vigilancia ciudadana informada y alertar de las irregularidades"								

Grupo 7: Compromisos relacionados con la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción									
G11: Alertas dentro del Organismo									
G12: Erradicación progresiva del secretismo en las adjudicaciones de bienes servicios y obras públicas"									
G14: Implementación y seguimiento de la Iniciativa CoST"									
G15: Implementación y seguimiento de la Iniciativa EITI"									
G18: Identificar focos de corrupción en os procesos administrativos y operativos de los ministerios"									
G21: Transparencia y rendición de cuentas en la administración de recursos naturales"									
G22: Transparencia y rendición de cuentas en los recursos para atención de desastres naturales"									
SC3: Aumentar la integridad pública									
SC7: Lineamientos y disposiciones técnicas para la rendición de cuentas"									
SC 24: Fortalecimiento de las Unidades de Auditoría Interna"									
Compromisos no agrupados por tema									
G8.1: 12 Reuniones de la Mesa del Sector Sociedad Civil"									
G8.2: 12 Reuniones de la Mesa del Sector Académico"									
G8.3: 12 Reuniones de la Mesa del Sector Salud"									
G8.4: 12 Reuniones de la Mesa del Sector Empresarial"									
G8.5: 12 Reuniones de la Mesa del Sector Interinstitucional"									
G10: Implementación de interoperabilidad"									
G10.1. Cooperación interinstitucional entre GUATEL y COPRET"									
G10.2. Incluir al Ministerio de Finanzas Públicas al RENAP y la COPRET"									
G10.3. Conectar las plantas telefónicas con tecnología IP"									
G10.4. Realizar una conexión tipo túnel (VPN)"									
G.10.5 Permitir el uso del Sistema de contabilidad Integrada (SICOIN)"									
G10.6. Uso del sistema de expedientes WEB"									
G17.1: Evaluación de procesos									
G17.2: Metodología de revisión y análisis"									
G17.3: Transformación de procesos									
G17.4: Inducción a usuarios finales									
SC5: Fortalecer la institución encargada de la coordinación del Plan Nacional de Gobierno Abierto									

SC5.1: Implementación de becas								
SC5.2: Documentar las experiencias de Gobierno Abierto"								
SC5.3: Inclusión en el curricular de educación sobre Gobierno Abierto"								
SC8: Ampliación de la participación informada en las instancias existentes								
SC8.1: Creación de bases de datos								
SC8.2: Desarrollar Plan Piloto								
SC8.3: Implementación del proyecto								
SC 9: Promoción activa de la inclusión digital a nivel nacional								
SC 9.1: Formar una red de la administración pública"								
SC 9.2: Implementación de la agenda digital"								

Fuente: elaboración propia con base a AGA-DOSES (2017)

El reporte de autoevaluación y el MRI correspondiente al segundo Plan Nacional de Gobierno Abierto muestra mejoras significativas en cuanto a su contenido y también con respecto al grado de cumplimiento y/o avance que presentan los compromisos adquiridos, especialmente aquellos compromisos relacionados con acceso a la información pública, datos abiertos, transparencia presupuestaria y transparencia fiscal. Al menos 10 de los 48 compromisos del plan fueron completados, mientras que la mayoría presentó un nivel avanzado de cumplimiento.

El acceso a la información pública y la apertura de los datos públicos constituyeron un componente importante de este plan. Sin embargo, fueron los compromisos con menor impacto potencial los que alcanzaron un mayor nivel de cumplimiento. Dentro de los compromisos alcanzados bajo este eje temático resaltan la creación de un manual para estandarizar los contenidos de las páginas web institucionales del Organismo Ejecutivo, la creación de un portal web único para datos abiertos y la promoción de talento tecnológico para la creación de instrumentos de apoyo para el Gobierno. Estos compromisos lograron un nivel de cumplimiento significativo, pero ello no implica un cambio sustancial en cuanto a mejorar el acceso o la calidad a información pública, pues el cumplimiento del compromiso

no implica la obligatoriedad de las instituciones para poner en práctica el manual creado, alimentar el portal de datos abiertos de forma sistemática ni integrar nuevas herramientas tecnológicas para mejorar el acceso a la información que poseen.

Dentro del mismo bloque de compromisos la sociedad civil propuso la creación de mecanismos para comprometer a los sujetos obligados a cumplir con leyes de transparencia y acceso a la información. Además, se propuso la creación de legislación complementaria a la Ley de Acceso a la Información Pública para garantizar la protección de datos personales y la creación de un archivo público institucional. A pesar de que estos compromisos tenían un potencial más alto, su progreso fue limitado.

Con respecto al bloque de compromisos relativos a transparencia presupuestaria y presupuesto abierto, ninguno de los compromisos tuvo un alto grado de impacto potencial, pues estos se limitaban a aumentar la cantidad de información relativa al presupuesto nacional que estaría disponible en línea, pero no implicaban contribuciones significativas a los valores centrales del Gobierno Abierto.

En este bloque de compromisos se propuso la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana para la formulación del presupuesto. Esta es una práctica común¹² en varias ciudades del mundo en la actualidad, por ejemplo, Nueva York en Estados Unidos y Seúl en Corea del Sur. Estos procesos, generalmente denominados como “Presupuesto Participativo” o “Ciudadano” corresponde a un proceso de construcción y consulta de los presupuestos locales con base a las necesidades identificadas por los mismos ciudadanos. Es decir que se construye el presupuesto de forma vertical desde los ciudadanos y no de forma descendente como es costumbre.

¹² Varios Estados miembros de la AGA han implementado procesos de este tipo a través de sus planes de acción nacionales.

Aunque dicho compromiso registró un nivel de avance moderado, el avance fue a penas mínimo. De acuerdo con lo planificado, el gobierno debería crear nuevos mecanismos de participación y contribuir a su institucionalización. Sin embargo, optó por utilizar un mecanismo de representación nacional ya existente, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) y permitir que esta instancia diera sugerencias al momento de la elaboración del presupuesto nacional. Sin embargo, “esta acción no atiende el espíritu del compromiso, pues no constituye un mecanismo abierto, incluyente e innovador. Por el contrario, es una instancia que se integra a un esquema ya existente —los Consejos de Desarrollo— y con una participación limitada a quienes integren la comisión”. (DOSES, 2017)

El tercer bloque de mayor relevancia en este plan corresponde al eje de transparencia fiscal y manejo de las finanzas públicas. Esto resulta de gran importancia para la administración pública nacional en conjunto. De acuerdo con el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) de Guatemala contar con mecanismos de transparencia fiscal contribuye a “genera la cultura de rendición de cuentas a la población de las medidas y acciones realizadas en la gestión pública, y por otro, se contribuye a la prevención de la corrupción, [...] la gobernanza, tributación, inversión, clima de negocios y la certeza jurídica, así como una mayor armonización entre las políticas económicas y sociales que redunden en beneficio de la población en general” (MINFIN, 2019).

De acuerdo con el reporte de autoevaluación de fin de término presentado por el Gobierno de Guatemala en 2015, la mayoría de los compromisos de este bloque fueron cumplidos. Sin embargo, no existe información documental por parte del MRI para contrastar la autoevaluación del Gobierno. A pesar de ello, los principales avances reportados se pueden resumir en dos: uso de herramientas tecnológicas para transparentar la administración fiscal y el gasto público, y mejora de la calidad de la gestión pública fiscal a través de la adopción

de recomendaciones de transparencia fiscal y tributaria de organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional -FMI- y la Organización de Cooperación para el Desarrollo -OCDE-).

Los compromisos de los tres bloques temáticos mencionados anteriormente, así como el resto de los compromisos contenidos en el Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, resultan difíciles de analizar debido a que a pesar de contar con reportes de avance o cumplimiento no siempre cuentan con medios de verificación concretos y muchas veces se enuncian los objetivos, pero no mecanismos concretos para alcanzarlos.

De forma general este segundo resultó mucho más relevante bajo los principios de Gobierno Abierto y además alcanzó niveles de cumplimiento más elevados, aunque su impacto fue aun limitado. Las apreciaciones de expertos de sociedad civil recabados en el MRI denotan una serie de falencias metodológicas en este plan que impiden una implementación adecuada y un impacto significativo. Dentro de ellas hay que resaltar el hecho de que los compromisos no se hayan creado en consenso sino la sociedad civil y el gobierno por separado, duplicando así esfuerzos y entorpeciendo el proceso de implementación.

Gran parte de los compromisos identificados por el MRI como de alto potencial fueron propuestos por la sociedad civil y no por el Gobierno, pero finalmente fueron las instituciones públicas quienes estuvieron mayormente a cargo de cumplirlos. Es decir que existieron brechas importantes entre la concepción de los compromisos y su implementación. Bajo esta lógica, aunque la sociedad civil haya sido escuchada, ella no forma parte del proceso de implementación y una vez alcanzado el cumplimiento del compromiso, la relación entre ciudadanía y Gobierno ya no se valora como necesaria, perdiendo así el importante potencial que puede surgir de la colaboración y constante participación de las partes.

Como es evidente, este plan tuvo un mayor número de compromisos, aunque ello no significó que estos fueran de calidad o que estuvieran contruidos de forma rigurosa. Por el contrario, obedecieron más a las lógicas propias de las instituciones o grupos que lo propusieron y las necesidades identificadas por los mismos.

Por otro lado, es también importante resaltar que, durante la implementación de los compromisos de este plan, las diferentes instancias del Gobierno presentaron una tendencia hacia la conformación de cuerpos técnicos para el diseño e implementación de sus compromisos, lo cual no es negativo en primera instancia. Sin embargo, las evidencias documentales permiten afirmar que dichos cuerpos técnicos no son abiertos ni participativos, y en muchos casos se recurre a consultar a instancias constituidas mucho antes de la adopción de los compromisos, dejando así de lado la atención por la profundidad y detalle que requieren los objetivos e ignorando el componente clave de la representación y colaboración de partes interesadas.

3.1.3 Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto

Continuando con los ciclos bianuales sobre los que se basan los planes de acción bajo la AGA, el Tercer Plan Nacional de Gobierno Abierto comprendió los años 2016-2018. El diseño y ejecución de este plan es de gran importancia debido a que es el primer plan que se desarrolló e implementó bajo el Gobierno de Jimmy Morales posterior a la crisis sociopolítica del año 2015 en el país.

A pesar de que el plan fue diseñado en un momento favorable posterior a la crisis del año 2015 y con nuevas autoridades, el MRI en su evaluación de medio término consideró que “el plan manifiesta poca ambición para afrontar necesidades claves de la sociedad guatemalteca” (DOSES, 2017). El tercer plan contiene compromisos que facilitan el acceso a la información sobre cuentas del Estado, sobre información tributaria no prohibida por la Constitución, que

estimulan la discusión sobre la formulación del Presupuesto General de la Nación, así como que facilitan el acceso a servicios en línea por parte de instituciones del Estado e innovaciones tecnológicas para aumentar la transparencia del régimen de compras del Estado. Sin embargo, la evaluación estableció que aspectos clave para la promoción de la participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas no fueron incluidos en el plan. Algunos ejemplos de compromisos con alto potencial en el momento de su creación habrían sido compromisos relacionados con reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), reformas al sector de justicia y propuestas para la institucionalización de los esfuerzos de acción gubernamental para la lucha contra la corrupción.

Por otro lado, es importante mencionar que el proceso de implementación de este plan también se vio entorpecido por el contexto político con relación a casos de corrupción involucrando a la Presidencia de Guatemala. En agosto de 2017 el presidente Jimmy Morales decidió declarar “non grato” al Comisionado de la CICIG Iván Velásquez luego de que dicha comisión presentara casos de corrupción que involucraban al presidente y a miembros de su círculo familiar. Esta decisión resultaba contraria a los valores centrales del paradigma de Gobierno Abierto y para los valores de la AGA, particularmente con respecto a la transparencia y rendición de cuentas.

Al poco tiempo de anunciada la decisión del presidente, ocho diferentes organizaciones de Sociedad Civil¹³ que formaban parte de la Mesa Técnica de Gobierno Abierto en Guatemala durante el proceso de creación del Cuarto Plan Nacional de Gobierno Abierto decidieron abandonar esa instancia de trabajo en muestra de su desaprobación a dicha decisión, así como de una serie de acontecimientos que las organizaciones de sociedad civil aseguraron consistía en “la estrategia del Gobierno de utilizar la iniciativa de Gobierno Abierto en Guatemala para

¹³ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), Red Ciudadana, Guatecambia, Acción Ciudadana, Centro Nacional de Información e Investigación en Desarrollo y Desastres (CENACIDE), Coordinadora Institucional de Promoción por los Derechos de la Niñez (CIPRODENI) y Seguridad Democrática

simular acciones de transparencia y participación y como instrumento de propaganda nacional e internacional (*openwashing*), mientras en realidad continua realizando acciones para socavar la lucha contra la corrupción” (AGA Guatemala [OSC], 2018).

El retiro de estas organizaciones de la Mesa Técnica de Gobierno Abierto permitió ver falencias significativas en el proceso de adopción e implementación del Tercer Plan de Gobierno Abierto y en la elaboración de uno nuevo. En este sentido, aunque muchos de los compromisos del tercer plan resultan relevantes, es necesario considerar el contexto particular en el que se desarrolló dicho plan, pues a partir del segundo semestre del año 2017 y hasta el final del gobierno de Jimmy Morales en enero de 2020 el gobierno realizó una serie de acciones sistemáticas en total contradicción con los valores de la AGA y Gobierno Abierto.

La siguiente tabla resume los 22 compromisos de Guatemala frente a la AGA a cumplirse entre 2016 y 2018, así como su nivel de cumplimiento y grado de impacto.

Tabla No. 3: Resumen de Compromisos – Tercer Plan de Gobierno Abierto en Guatemala: Impacto y Nivel de Cumplimiento (Evaluación de Medio Término)

Compromiso	Impacto Potencial				Cumplimiento			
	Ninguno	Poco	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completado
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 intersectorial para discutir, de ley para fortalecer el derecho de acceso a la información"								
5. Datos abiertos								
6. Apoyo tecnológico para los ejes de gobierno abierto a través de la creación de una mesa técnica interinstitucional"								
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"								
11. Programa piloto de ideathones como mecanismos de colaboración y participación ciudadana a nivel municipal"								
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								
14. Mecanismos de rendición de cuentas en los gobiernos locales"								
15. Transparentar las acciones en la gestión integral para la reducción de riesgos de desastres"								
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 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"							

Fuente: elaboración propia a partir de (AGA-DOSES, 2018)

Al realizar una comparación entre los diferentes planes de Gobierno Abierto que ha presentado Guatemala hasta la actualidad, incluyendo el plan 2018-2020, es posible identificar al tercer plan de Gobierno Abierto como el que cuenta con mayores niveles de claridad y relevancia a los valores y principios de la AGA y Gobierno Abierto. Al mismo tiempo, es posible identificar la continuidad que diferentes compromisos incompletos en el plan anterior, así como evidencias que denotan la puesta en práctica de las consideraciones del MRI incluidas en el Reporte de Medio Término anterior, particularmente sobre el proceso de creación del plan y construcción de compromisos. Sin embargo, el reporte del MRI e información obtenida en entrevistas con técnicos de sociedad civil, permiten afirmar que, dada la baja calidad de los planes anteriores, esto no implica una mejora sustancial desde una perspectiva técnica.

En este plan las tres áreas temáticas con el mayor número de compromisos fueron el acceso a la información pública y archivos institucionales, transparencia fiscal e innovación tecnológica. De acuerdo con el Informe de Autoevaluación de Fin de Término entregado por el Gobierno de Guatemala en 2018, los compromisos del plan fueron cumplidos a un 90.22%. Sin embargo, no existe evidencia documental por parte del MRI u otros actores para poder contrastar esta información. Así mismo, es necesario resaltar que el cumplimiento de los compromisos no implica forzosamente una mejora significativa ni sostenible.

Como parte de los compromisos relativos al acceso a la información pública y archivos institucionales el plan propone la creación de mecanismos de formación acerca de acceso a

la información pública para todos los funcionarios públicos y la comunidad educativa, también propone el reconocimiento de las buenas prácticas de acceso a la información pública en entidades públicas, el uso de herramientas digitales para mejorar el acceso a la información pública y la creación de legislación complementaria para la Ley de Acceso a la Información Pública.

En cuanto a la innovación tecnológica, los principales compromisos consistieron en la creación de portales web para reunir conjuntos de datos abiertos generados por entidades públicas, para crear un directorio de servicios públicos y para mejorar el acceso a la información pública a nivel municipal, así como facilitar dicho acceso.

De acuerdo con los reportado por el Gobierno, los compromisos relativos al acceso a la información pública y archivos institucionales fueron completados al 100% (exceptuando una meta incompleta a cargo de la Universidad de San Carlos de Guatemala -USAC-). Al mismo tiempo, los compromisos relacionados a innovación tecnológica también fueron completados. Sin embargo, aunque los productos que permiten garantizar su cumplimiento fueron creados, la mayoría de ellos están en desuso o no son actualizados de forma constante. Es decir que posterior a su cumplimiento las autoridades no dieron continuidad a dichos productos ni evaluaron el grado de beneficio que aportaron. Ejemplo de ello son el portal de datos abiertos o los portales de transparencia municipales desarrolladas como parte de los compromisos. En ambos casos, los portales fueron creados y alimentados de contenido mínimo. Sin embargo, posterior a su lanzamiento no han sido actualizadas.

De acuerdo con Silvio Gramajo, experto en acceso a la información pública, en materia de acceso a la información pública, “el proceso de Gobierno Abierto en Guatemala ha sido muy pobre. Al ver los compromisos adquiridos, no hubo una discusión seria ni buenas propuestas que permitan establecer que por parte de la iniciativa de Gobierno Abierto se ha tenido un

impacto positivo en el tema de acceso a la información pública” (Gramajo, 2020). Es decir que, aunque han existido acciones propuestas bajo la temática de acceso a la información pública y transparencia, la calidad de los compromisos ha sido mínima y por ende el impacto muy limitado.

Por otro lado, los compromisos relativos a transparencia fiscal y presupuestaria incluyen la institucionalización de procesos para generar un presupuesto abierto y participativo, garantizar la aplicación del manual de transparencia fiscal del FMI, mejorar la disponibilidad y calidad de la información presupuestaria, fortalecer el régimen de contrataciones abiertas e incrementar la transparencia tributaria a través de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). De acuerdo con la autoevaluación del Gobierno de Guatemala, estos compromisos fueron, en su mayoría, completados al 100%. Sin embargo, los indicadores de cumplimiento no permiten establecer si estos tuvieron un impacto positivo sobre el problema que deseaban abordar.

Como se menciona anteriormente, el contexto político particular en el que se creó y fue implementado este plan fue favorable en su inicio. Sin embargo, “el problema con el tercer plan fue que el entusiasmo cayó a medida que el gobierno fue siendo investigado por corrupción y el gobierno fue tomando una actitud negativa, en tal sentido el plan era solamente un proceso formalista y las actitudes del gobierno no eran coherentes con el plan” (Berganza, 2020).

3.1.4 Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto

El Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto en Guatemala tiene una vigencia de dos años y debería ser implementado entre 2018 y 2020. Este plan fue creado durante el último año de implementación del Tercer Plan de Acción. Es decir que el momento político de su concepción no fue favorable y desde el inicio, el proceso de creación fue puesto en

duda debido a los constantes esfuerzos del gobierno de turno para mantenerse blindado y hermético frente a esfuerzos de actores locales e internacionales que impulsaban mayor transparencia, rendición de cuentas y que buscaban dismantelar estructuras que facilitan la corrupción e impunidad en el Gobierno.

El proceso de creación de este plan estuvo a cargo de una nueva institución. Después de varios años de incertidumbre con respecto a la COPRET, comisión coordinadora de la iniciativa de Gobierno Abierto en Guatemala, en 2018 el Gobierno liquidó la COPRET y creó la Comisión Presidencial de Gestión Pública Abierta y Transparencia (GPAT), la cual tendría a su cargo “apoyar las acciones de los Ministerios e instituciones del Organismo Ejecutivo, para coordinar la aplicación de las medidas que se derivan de los instrumentos internacionales en materia de gobierno abierto, transparencia, gobierno electrónico y mecanismos anticorrupción” (Acuerdo Gubernativo 41-2018). Esta institución coordinó el proceso de creación del cuarto plan y tienen el rol de entidad coordinadora de los compromisos hasta la actualidad.

Cabe mencionar que, desde una perspectiva formal, el proceso de creación de este plan fue el que más se apegó a la lógica de “co-creación” que propone la metodología establecida por la AGA. Bajo esta lógica, las autoridades, sociedad civil, el sector privado, actores internacionales y cualquier ciudadano, es invitado a participar del proceso de creación de los compromisos que se incluirán en el plan nacional.

De acuerdo con lo reportado por el Gobierno en el Cuarto Plan de Acción Nacional, el proceso de creación de este se compuso de tres etapas: una fase preparatoria y de formación técnica, el proceso de co-creación y una fase de mejoras metodológicas y presentación del plan. Posterior a la formación de facilitadores para el proceso de co-creación y la selección de temas prioritarios por parte de la Mesa Técnica de Gobierno Abierto, se procedió a realizar

una serie de talleres que permitirían identificar las áreas temáticas sobre las que se trabajarían los compromisos.

Posteriormente se realizaron rondas de consulta ciudadana para recibir insumos para la construcción de las propuestas finales de compromisos. Dichos aportes fueron sistematizados por un comité técnico. La información recabada finalmente fue utilizada por 12 comités temáticos para la redacción de los compromisos e hitos que se incluirían en el plan final.

El Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto está compuesto de 24 compromisos distribuidos por ejes temáticos. La siguiente tabla resume los compromisos que componen el plan. Debido a que no existe todavía un reporte independiente del presente plan, no se incluye el impacto estimado ni el grado de cumplimiento de dichos objetivos.

Tabla No. 4. Resumen de Compromisos – Cuarto Plan de Acción Nacional Gobierno Abierto en Guatemala por Eje Temático

No. De compromiso	Eje Temático	Nombre del Compromiso
1	Ambiente, recursos naturales y gestión de riesgo	Sensibilizar y formar a la ciudadanía sobre los efectos de cambio climático, el uso eficiente de los recursos naturales, la gestión de riesgo a desastres, para el cuidado del medio ambiente y su publicación en datos abiertos.
2		Impulsar la segunda fase de la Estrategia de Adaptación Climática, a través del Modelo de Adaptación Climática (MAC), participativa y su publicación en datos abiertos.
3		

		Creación participativa del Protocolo de Transparencia para el manejo de los recursos y servicios en situación de emergencia.
4	Educación	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, con la participación de la comunidad educativa en los mecanismos de ejecución.
6	Fortalecimiento Institucional en Seguridad y Justicia	Fortalecer la coordinación interinstitucional y fomentar la transparencia y la participación ciudadana en el sector seguridad.
7		Generación de metas estratégicas del sector seguridad.
8	Gobierno Electrónico y Servicios Públicos en Línea	Diseño e implementación de la Estrategia Nacional y herramientas de Gobierno Electrónico.
9		Diseño e implementación de la Agenda de Servicios Públicos en Línea (Fase 1)
10	Gobiernos Locales	Fortalecimiento de herramientas y capacidades técnicas a gobiernos locales para implementar mecanismos de Gobierno Abierto, rendición de cuentas, y participación ciudadana, en la mejora de servicios públicos.
11	Innovación en la Gestión Pública	Diseño e implementación de una estrategia de innovación en la Gestión Pública.

12	Inversión y Empleo	Promoción y divulgación de avances 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.
14	Mecanismos de Transparencia y Anticorrupción	Fortalecimiento de mecanismos de transparencia y anticorrupción que evidencien los resultados a nivel nacional e internacional.
15		Creación e implementación de estrategia integral de transparencia, gobierno abierto y anticorrupción.
16	Protección e Inclusión Social	Actualización participativa de la Política de Desarrollo Social y Población.
17		Presentación y socialización de información contenida en el Sistema Nacional de Información Social -SNIS-
18	Salud, Seguridad Alimentaria y Nutricional	Fortalecimiento institucional de 425 puestos de salud ubicados en Municipios priorizados por la Estrategia Nacional para la Prevención de la Desnutrición Crónica –ENPDC- de los Departamentos de Quiché, San Marcos, Huehuetenango, Chiquimula, Totonicapán, Sololá y Alta Verapaz.
19		Fortalecimiento de la coordinación e información interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
20	Transparencia en los Procesos Electorales	Fortalecimiento de la transparencia en el proceso electoral.
21		Fortalecimiento de los mecanismos de publicación de información sobre el proceso electoral a la ciudadanía.

22	Transparencia Fiscal, compras y Contrataciones Públicas	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		Acciones para diseñar y desarrollar una herramienta informática que permita a las instituciones públicas proveer información de los beneficiarios de los bienes y servicios públicos, a través de la apertura de la meta física “personas”, con características de sexo, edad y etnia.

Fuente: elaboración propia con base en GPAT (2018)

El cuarto plan se encuentra actualmente en su fase de implementación. Sin embargo, hasta ahora el Gobierno no ha presentado su autoevaluación anual y tampoco se ha hecho pública la evaluación del MRI. A pesar de no contar con información documental para analizar el progreso de cumplimiento del plan vigente, existe una serie de elementos que vale la pena resaltar con respecto a la calidad y alcance del plan.

En primer lugar, a pesar de que el proceso de creación del plan fue mucho más participativo y abierto al público, el Gobierno y la GPAT no propiciaron un verdadero espacio de co-creación y colaboración en la elaboración del plan. Las organizaciones de Sociedad Civil que abandonaron la Mesa Técnica de Gobierno Abierto durante la creación de este plan en 2018 presentaron una serie de pruebas que sugieren que la GPAT simuló mayor participación a través de mecanismos engañosos y reportes imprecisos, así como procesos internos poco transparentes. Frente a las acusaciones, el Gobierno de Guatemala presentó una respuesta que no refuta las acusaciones, sino denota poca transparencia de parte de las autoridades.

La evidencia presentada indica que el proceso de co-creación de los compromisos del cuarto plan no fue transparente, pues no fue posible identificar de qué forma los insumos de organizaciones de sociedad civil y los ciudadanos fueron integrados en el plan final. Por otro lado, el proceso de creación de compromisos contó con una mínima participación de actores externos al Gobierno, los registros de asistencia a las mesas de trabajo de cada eje temático evidencian una mayoría importante de funcionarios públicos contra un mínimo de participación externa. En tal sentido, se denotó la “existencia de una clara y evidente prevalencia de las visiones de las entidades públicas durante la etapa final del proceso de co-creación” (AGA Guatemala [OSC], 2018). Posteriormente las mesas técnicas de los ejes temáticos ya no contaban con identificaciones institucionales, simulando así mayores niveles de participación a medida que distintas partes abandonaban el proceso de creación del plan.

Es también importante mencionar que, aunque la ambición de algunos de los nuevos compromisos aumentó, la construcción de los mismos es muy pobre y muchos de los hitos propios de cada compromiso se encuentran desconectados del problema que pretenden abordar, evidenciando así importantes falencias metodológicas acerca del proceso de creación de los mismos. Considerando esto, los eventuales reportes de cumplimiento de los compromisos de este plan carecerán de relevancia.

Así mismo, el plan de acción aduce que los compromisos del plan de acción van más allá de las áreas temáticas propuestas por la AGA, sino que están también alineados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuestos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2015, así como agendas regionales y nacionales de desarrollo. Dicha perspectiva integral de desarrollo resulta positiva. Sin embargo, la mala aplicación de ello implicó la creación de compromisos que abordan todo tipo de temas y que no tienen ninguna relevancia clara con los valores de la AGA ni el paradigma de Gobierno Abierto.

Al observar el proceso de creación, implementación y evaluación de los cuatro planes de acción nacional de Gobierno Abierto en Guatemala entre el 2012 y la actualidad es posible identificar que el impacto de dichos planes sobre una apertura real del Gobierno ha sido muy limitado. Ninguno de los planes de acción fue elaborado bajo los estándares mínimos sugeridos por la metodología de la AGA, generando así planes de acción con bajo nivel de impacto potencial y con compromisos que no abordan de forma efectiva las problemáticas locales para generar mayor transparencia en la administración pública y mayores niveles de participación y colaboración entre las autoridades y la sociedad civil.

Otra debilidad importante que se debe mencionar es la discrecionalidad que existe por parte de las instituciones del Gobierno para dar cumplimiento a los objetivos. Independientemente de la relevancia e impacto que estos tengan, “los compromisos son voluntarios y no existe ninguna sanción por parte de la AGA u otro actor para los gobiernos por no cumplirlos. Simplemente es la “vergüenza moral” de no haber cumplido con los compromisos.” (Berganza, 2020). Esto resulta importante porque más allá de la imposibilidad de generar obligatoriedad para el cumplimiento de los compromisos, muchos de los compromisos de los planes de acción pueden ser considerados como parte de las funciones de las mismas instituciones públicas. Es decir que lo que se presentó como un nuevo compromiso era en realidad parte de las obligaciones del Gobierno. Un ejemplo de esto son los compromisos del tercer plan con respecto a educar a la población sobre acceso a la información pública. De acuerdo con la LAIP, en el artículo 50, “Las autoridades educativas competentes incluirán el tema del derecho de acceso a la información pública en el currículo de estudios” (Decreto 57-2008) y las instituciones obligadas por la ley deben también formar a su personal al respecto. Aun cuando esto ya es una obligación legal de las entidades educativas y de las instituciones del Gobierno desde el año 2008, en el tercer plan se incluyen dos objetivos para el cumplimiento de una obligación ya existente.

El caso ejemplificado anteriormente se repite de forma sistemática en los planes, demostrando así graves falencias en la formulación de los planes. Así mismo, son prueba del desconocimiento de los funcionarios públicos acerca del proceso de Gobierno Abierto y de la misma institución que representan en los procesos de creación de los planes. El presentar como nuevos compromisos elementos que ya constituyen una obligación en ley denota sobre todo falta de seriedad e interés por parte del Gobierno para la construcción de mecanismos para la apertura del Gobierno.

Otro elemento importante que permite evidenciar la falta de un compromiso real por parte del Gobierno para el proceso de Gobierno Abierto ha sido la constante falta de recursos con los que las comisiones coordinadoras del proceso han tenido que operar. En su momento la COPRET y actualmente la GPAT cuentan con un mínimo de presupuesto y personal. Durante la implementación del tercer plan y la creación del cuarto “la GPAT no tenía personal, no había posibilidad de gestionar. Todo era tardado [...], no existía un interés serio más allá del plan, la creación de estos no fueron parte de política nacional de gobierno o de una política de transparencia”. (Berganza, 2020).

Finalmente, una de las grandes debilidades que se pueden apreciar en el proceso de creación e implementación de los planes de acción de Guatemala es el hecho de que no se realiza ningún tipo de seguimiento o evaluación a los compromisos alcanzados después de haber sido cumplidos o después de finalizado el plazo de vigencia del plan en cuestión. De acuerdo con las diversas fuentes, esto se debe en su mayoría a la falta de recursos que afrontan las instituciones y a la poca seriedad que el Gobierno le otorga al cumplimiento de sus compromisos como parte de la AGA. “el problema es que dentro de las propias instituciones del Estado no había continuidad de darle seguimiento a los compromisos de Gobierno Abierto. [...] A los pocos meses aparecía otra persona en las mesas técnicas en representación de una institución de Gobierno y no estaba enterada del compromiso al que su institución había acordado cumplir. “(Berganza, 2020).

3.2 Más allá de la programación de la acción para el Gobierno Abierto

Hasta ahora se presentó un proceso relativamente largo que permite comprender el proceso de adopción del modelo de Gobierno Abierto en Guatemala desde una perspectiva formal y programática dentro de la estructura del Organismo Ejecutivo. Dicho proceso fue bastante atípico y además fue uno de los pocos procesos que se ha mantenido constante durante tres distintos gobiernos y que se supone estará vigente por 4 años más bajo el gobierno de Alejandro Giammattei. Sin embargo, la adopción de un nuevo paradigma para la administración pública del Estado va más allá de un proceso como este y requiere de propiciar una serie de elementos políticos que permitan a los actores del Gobierno, la sociedad civil y el resto de los actores de Estado apropiarse de los valores centrales de paradigma de Gobierno Abierto y garantizar la viabilidad, alto impacto positivo y sostenibilidad de iniciativas como la AGA.

El fundamento del modelo de Gobierno Abierto para la administración pública es en primer lugar normativo, pues principios como la libertad de expresión, asociación y asamblea son estipulados claramente en las leyes internacionales de derechos humanos, acuerdos políticos y en las constituciones de casi todos los países. Estos derechos de buscar información, participar en la vida cívica y buscar la justicia están plasmados de forma similar en las leyes nacionales de Guatemala. En relación con esto, las experiencias de diversos países alrededor del mundo han generado evidencias que sostienen que los Estados que “rinden cuentas, responden a las necesidades de sus ciudadanos y son capaces, establecen un marco a través del cual las personas, comunidades y mercados pueden ser exitosos” (AGA, 2019).

Evidencia de un estudio realizado para la AGA afirma que el Gobierno abierto funciona mejor cuando existe un “ambiente de rendición de cuentas y de capacidades del Gobierno” (AGA, 2019). Es decir que la inexistencia de dicho ambiente favorable implica la presencia de desafíos estructurales para la realización del Gobierno Abierto en países como Guatemala,

en donde existe una cultura de hermetismo sobre la administración pública y se realizan pocos esfuerzos para el desarrollo técnico y profesional de los funcionarios del Gobierno.

El desafío radica entonces, en primer lugar, en la consolidación del marco político favorable para el desarrollo del verdadero Gobierno Abierto. Para el caso Guatemalteco, resulta claro que durante los primeros cuatro años de implementación de los planes de Gobierno Abierto, las condiciones políticas no fueron viables para abrir la gestión del Organismo Ejecutivo, pues lejos de existir un ambiente de rendición de cuentas y un esfuerzo para generar capacidades de los funcionarios públicos para el Gobierno Abierto, en la actualidad se sabe que el organismo ejecutivo durante el Gobierno del Partido Patriota fue una estructura criminal que buscó aparentar tener un interés por la apertura del Gobierno.

La crisis política que dio inicio en el año 2015 presentó para Guatemala una oportunidad para generar el marco necesario para impulsar los planes de Gobierno Abierto en Guatemala. Luego que la CICIG y el MP presentaran el caso “La Línea” diversas agrupaciones sociales ya constituidas y otras emergentes participaron en manifestaciones sistemáticas que buscaban principalmente la renuncia de Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti, así como diferentes paquetes de reformas a legislaciones importantes en el sector justicia, así como a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, ley de contrataciones del Estado y la Ley Orgánica del MP y de la SAT.

Aunque todas estas demandas ya eran discutidas por varios sectores incluso antes de 2015, fue el proceso de lucha contra la corrupción el que permitió “aglutinar esfuerzos para garantizar la transparencia y el fortalecimiento de las instituciones del Estado con el propósito de que funcionen para lograr sus fines y objetivos” (Valásquez, 2018). Las demandas para la renuncia de los entonces mandatarios y la serie de reformas implícitamente constituían un llamado a mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas, así como de mecanismos de

fiscalización y participación de la sociedad civil en la administración pública como respuesta a la posibilidad del dimensionar y comprender la magnitud de la corrupción posible dentro del Gobierno de Guatemala.

En este sentido, aunque el Primer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto fue puesto en duda y obtuvo un impacto mínimo, la creación e implementación del segundo plan se generó en un momento favorable que podía darle un impulso significativo a la iniciativa. De acuerdo con el MRI, además del incremento en la demanda de transparencia y rendición de cuentas, el proceso electoral del año 2015 “incentivó la institucionalización de los compromisos y las políticas de gobierno abierto, para que la próxima administración las retome e impulse” (DOSES, 2017) .Sin embargo, en la actualidad se sabe que dicho momento no fue aprovechado y apenas un año después de la toma de posición del nuevo gobierno, las acciones del mismo significaron un retroceso en la lucha por la transparencia e imposibilitaron nuevamente la consolidación de las condiciones necesarias para impulsar una verdadera apertura del gobierno guatemalteco.

Cuatro años más tarde, después de un nuevo proceso de crisis política y de un nuevo proceso electoral, el proceso de implementación del Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto se encuentra en su fase de implementación bajo un Gobierno que ya ha sido acusado frente a la AGA por apoyar acciones que atentan contra la libertad de asociación y libertades civiles. Es decir que nuevamente, frente a una oportunidad de cambios sustancial para la consolidación del marco político propicio para el Gobierno Abierto, la tradición por la opacidad y hermetismo en el Organismo Ejecutivo y el Estado guatemalteco prevalecieron; la consolidación de las condiciones ideales para generar mayor transparencia, rendición de cuentas y participación, y colaboración con la sociedad civil está aún pendiente.

El más reciente Reporte Global de la AGA resalta dos elementos clave que son necesarios para el Gobierno Abierto y que son de especial relevancia para Guatemala: capacidad institucional y, elecciones robustas y un sistema de control. A partir de las experiencias

recabadas en dicho documento, los procesos de apertura del Gobierno “funcionan mejor cuando la administración pública es competitiva e imparcial y cuando existe un sistema de elecciones robusto y un sistema de control”. (AGA, 2019).

De acuerdo con la información de dicho reporte, en contextos en donde existe una sólida capacidad institucional que puede acompañar a la sociedad civil en los procesos de cambio que requiere un país, el impacto positivo en la administración pública del Estado ocurre de forma más rápida y el impacto es mayor. Es decir que, aunque las movilizaciones sociales masivas pueden ser efectivas, un impacto verdaderamente significativo requiere también de una institucionalidad sólida que trabaje de la mano de la sociedad civil para solucionar sus problemas. En el caso de Gobierno Abierto dichos problemas consisten en la incapacidad de generar mecanismos para garantizar transparencia y rendición de cuentas, y contar con mecanismos de participación e incidencia ciudadana en la administración del Gobierno y la toma de decisiones de este.

Los reportes de autoevaluación y evaluación independiente que detallan el proceso de desarrollo de adhesión, creación e implementación de los diferentes planes de acción de Gobierno Abierto en Guatemala sugieren que el poco impacto y baja relevancia de las acciones emprendidas son producto del poco interés del Gobierno para realizar acciones transformadoras en función del apoyo que los actores públicos han dado a los gobiernos de turno, permitiendo así que el proceso y los planes del mismo se convirtieran más en una herramienta política que en una herramienta para la apertura del gobierno. El Gobierno “utilizaba los informes de cumplimiento de la AGA (entre 2016 y 2019) y los utilizaba como propaganda para el cumplimiento de Gobierno abierto y Transparencia mientras su actuar era contrario, esto le quitaba sentido a lo verdaderamente sustantivo” (Berganza, 2020).

En cuanto al elemento de la imparcialidad de la administración pública de Guatemala, particularmente aquellas instituciones que específicamente están a cargo de la promoción de la transparencia en el Gobierno, las evidencias del proceso de la AGA en Guatemala permiten establecer una complicidad de parte de la COPRET Y la GPAT hacia las acciones corruptas

del Gobierno. Incluso frente a claras evidencias de violaciones a procedimientos de transparencia establecidos por la AGA, ninguna instancia de Gobierno participando del proceso de Gobierno Abierto cuestionó el proceso, incluso con una fuerte presión de la sociedad civil.

El otro elemento que resulta de gran importancia para la apertura sustantiva del Gobierno se divide en dos: un sistema de elecciones robusto y un sistema de control efectivo. Uno de los elementos fundamentales para cualquier democracia, aunque no el único, son las elecciones, pues dicho sistema descansa sobre las bases de la representación y delegación política.

Guatemala cuenta con un sistema electoral formal e inscrito en la lógica de un modelo democrático desde 1985 y desde entonces se ha fortalecido progresivamente a través del aprendizaje sistemático de cada proceso electoral. De acuerdo con el Índice de Libertad Electoral en 2018 elaborado por la Fundación para el Avance de la Libertad y la Universidad Autónoma de Chile, Guatemala cuenta con elecciones con altos grados de libertad y calidad, otorgándole así el puesto 34 de 198 países. Este índice toma diversos indicadores oficiales divididos en cuatro categorías: desarrollo político, libertad de sufragio activo, libertad de sufragio pasivo y empoderamiento del elector. Aunque estos datos colocan a Guatemala en una posición alta en comparación con otros Estados, dicha posición solamente está basada en datos oficiales y elementos formales, por lo que no refleja los desafíos estructurales que el sistema electoral y el proceso de elecciones en Guatemala afronta.

Durante los últimos dos procesos electorales celebrados en Guatemala se han evidenciado una serie de falencias importantes a resaltar que directamente se relacionan con la consolidación de un marco ideal para la apertura del Gobierno. Uno de los elementos de más peso y que ha estado en constante discusión desde el año 2015 es el mejoramiento de los controles de fiscalización para el financiamiento de los partidos políticos. Este tema es de especial interés para el proceso de Gobierno Abierto porque la falta de mecanismos efectivos para la fiscalización y sanción de los partidos políticos en los procesos electorales ha afectado

de forma significativa al proceso de implementación de acciones inscritas en el marco de la AGA; esto debido a que ha existido una tendencia de los partidos del Gobierno de turno a acceder al poder público sin rendir cuentas de forma efectiva, poniendo así en cuestión su gestión y afectando de forma negativa los esfuerzos de Gobierno Abierto.

Sin embargo, es importante mencionar que el fortalecimiento del sistema electoral va más allá de la necesidad de una mejor fiscalización del financiamiento de los partidos políticos. Es también necesario promover la institucionalización y fortalecimiento de los partidos políticos, generar mayores condiciones de igualdad entre partidos políticos durante los procesos electorales, y fortalecer al Tribunal Supremo Electoral (TSE) en tanto que ente rector de la materia electoral del país. “El mejoramiento de las condiciones electorales permitirá una participación más activa y responsable y el fortalecimiento de la cultura política nacional” (Manrique & Castillo, 2017), lo cual puede tener un impacto positivo en la apertura del Gobierno a medida que el acceso a la función pública se encuentra apegado a principios democráticos.

Uno de los procesos que resulta de mayor relevancia para el fortalecimiento del TSE y de otros organismos de control relevantes para la vida democrática de Guatemala es el proceso de elección de los magistrados de dicho tribunal. Actualmente el proceso de elección de los magistrados del TSE a través del mecanismo de comisiones de postulación resulta controversial, además académicos y representantes de sociedad civil constantemente hacen énfasis en la poca transparencia que existe durante el proceso, pues no todos los sectores se ven representados en el proceso de postulación y la decisión final es tomada por el Congreso de la República por acuerdos políticos y sin contar con mecanismos efectivos para la participación y/o denuncia ciudadana en el proceso de elección.

Además de los mencionados anteriormente, existe un elemento central que debe de garantizarse para hacer viable y sostenible un esfuerzo de apertura del gobierno como la AGA en Guatemala, mecanismos de participación y comunicación ciudadana efectivos. No es suficiente con contar con una red de instituciones y procesos de acceso al poder público que

funcionen, también se necesitan mecanismos que permitan a los ciudadanos, de forma permanente, expresar sus opiniones y necesidades a las autoridades. Esto es de especial importancia en el contexto políticos internacional actual en el que existe una “recesión democrática” en donde los mecanismos democráticos formales funcionan, pero las libertades civiles se ven amenazadas. “Hoy, los golpes de Estado y militares son mucho menos frecuentes que en los años treinta o sesenta, por ejemplo. Además, los sistemas electorales han mejorado en la última década y el sufragio se ha ampliado. Por el contrario [...] la vida cívica de los países se ha degradado. Específicamente, según análisis realizados por expertos, la libertad de expresión, el Estado de derecho y la libertad de asociación se han debilitado” (AGA, 2019).

Frente a un contexto en el que la democracia en su sentido formal y procedimental no es suficiente para garantizar los derechos y las libertades de los ciudadanos, una participación de parte de la sociedad civil resulta fundamental. Esto es aún más importante para iniciativas como el proceso de Gobierno Abierto en Guatemala debido a que el objetivo fundamental de todo el proceso tiene como objetivo el colocar al centro al ciudadano y reconoce que este tiene el derecho de poder conocer la forma en que se gestiona lo público, participar de la toma de decisiones del Gobierno y exigir que los funcionarios rindan cuentas por sus acciones. En tal sentido, cualquier esfuerzo de apertura del gobierno pierde un elemento sustancial en tanto que los ciudadanos no se hayan apropiado de él.

3.3 Impacto del proceso de Gobierno Abierto en la gestión pública guatemalteca

Los tres pilares sobre los que se funda la AGA son la transparencia, colaboración y participación. Además, existe un elemento importante que se encuentra implícito en estos y resulta de ellos: rendición de cuentas. En su conjunto, estos cuatro elementos se constituyen como las aspiraciones centrales de los procesos de Gobierno Abierto. Es decir que la apertura gubernamental busca generar condiciones y mecanismos efectivos para hacer valer estos principios en las democracias actuales.

Para el caso guatemalteco, el proceso formal de adopción del modelo de Gobierno Abierto se materializó en la participación del Guatemala en la AGA y lleva más de ocho años de desarrollo bajo la coordinación de secretarías presidenciales durante más de dos gobiernos de turno. Esta experiencia es de gran relevancia para poder comprender de qué forma el proceso de adopción de un paradigma de gestión pública puede introducirse en un Estado a través de la participación de sus gobiernos en un proceso concreto como el de la AGA. Sin embargo, más allá de entender el proceso en sí mismo, lo que es verdaderamente importante es analizar de qué forma un esfuerzo como este puede impactar de manera positiva la administración pública y de esa forma mejorar la democracia de un Estado a través de cambios en sus instituciones y la forma en que estas gestionan sus recursos y dan cumplimiento a sus mandatos.

Para comprender el impacto que los distintos esfuerzos emprendidos en el marco del proceso de Gobierno Abierto han tenido sobre la institucionalidad gubernamental se recabaron las percepciones de impacto de miembros clave¹⁴ de la Mesa Técnica de Gobierno Abierto en Guatemala, quienes son los principales actores que han participado en los procesos de creación e implementación de los distintos planes de la AGA en Guatemala con respecto a cada uno de los planes creados hasta el momento. La sistematización de sus experiencias constituye un recurso valioso que permite aproximarse a determinar el impacto que los esfuerzos de Gobierno Abierto han tenido en la institucionalidad pública del Organismo Ejecutivo y al mismo tiempo permiten identificar las principales debilidades y desafíos del proceso en función del impacto alcanzado. Las percepciones de impacto se basaron en los criterios presentados a continuación y fueron recabadas en función de tres ejes: transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

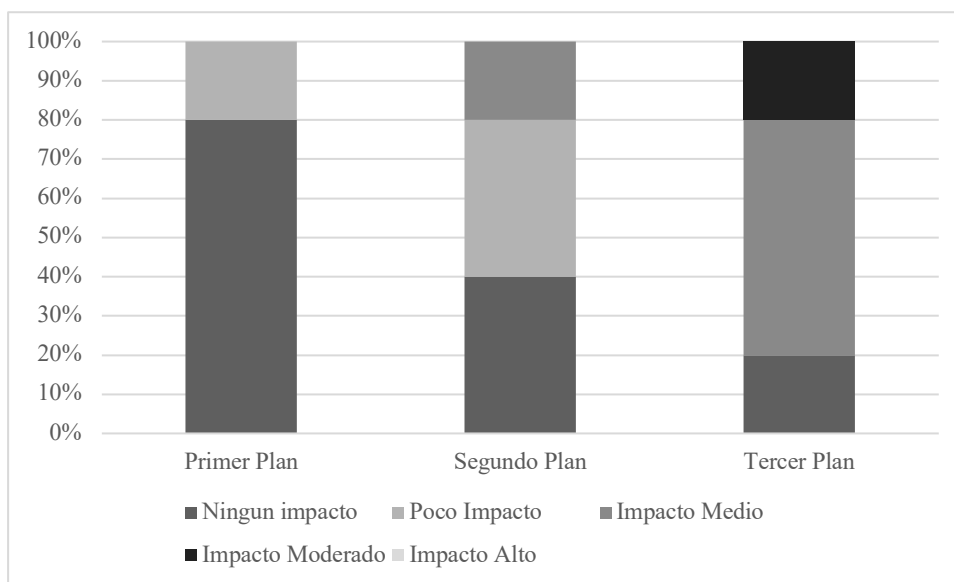
¹⁴ Se aplicó la encuesta al personal técnico de las organizaciones: ICEFI, Red Ciudadana, Seguridad Democrática, Doses Guatemala, Acción Ciudadana y Guatecívica.

Cuadro No. 2. Criterios Metodológicos para la medición de la percepción de impacto del proceso de Gobierno Abierto en Guatemala sobre la institucionalidad pública del Organismo Ejecutivo guatemalteco

Impacto	Criterios Metodológicos
Ningún Impacto	El plan no generó ningún impacto que sea claramente atribuible a los compromisos sobre las instituciones que fueron parte del proceso.
Poco Impacto	El plan involucró a las instituciones en procesos de cambio, pero con un impacto difícil de medir a partir de los compromisos implementados.
Impacto Medio	El plan involucró a las instituciones en procesos de cambio de corta duración sin tener un impacto sobre la gestión institucional.
Impacto Moderado	El plan generó acciones de vigencia limitada con un impacto claro sobre la institucionalidad.
Impacto Alto	El plan generó acciones, prácticas o procesos que fueron institucionalizados y son sostenibles en las instituciones que implementaron compromisos de este plan.

Fuente: elaboración propia.

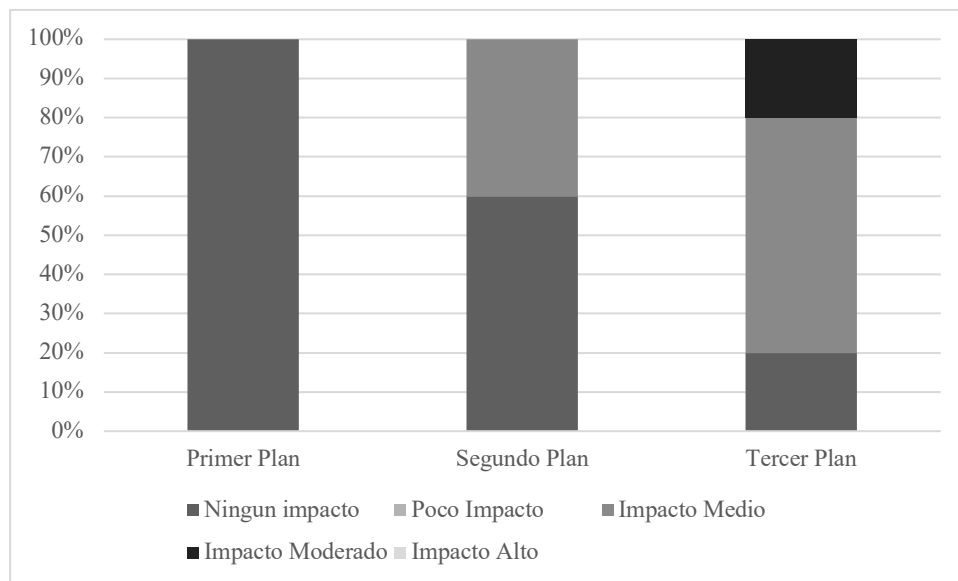
Gráfica No. 1
Percepción de Impacto de los compromisos de los Planes de Acción Nacionales de
Gobierno Abierto en Guatemala sobre la Transparencia en la Institucionalidad
Pública (2012 – 2018)



Fuente: elaboración propia

Al considerar el impacto de los compromisos de los distintos Planes de Acción implementados entre el año 2012 y 2018 sobre los mecanismos de transparencia en las instituciones públicas guatemaltecas que han participado en el proceso de Gobierno Abierto, puede observarse que se percibe una mejora progresiva en el tiempo, siendo el tercer plan de acción el que ha tenido un impacto más alto. Sin embargo, los actores consultados concuerdan en que ninguno de los planes fue considerado como un instrumento de alto impacto en cuanto a su capacidad de generar transparencia en las instituciones que han implementado compromisos, aún cuando gran parte de los compromisos se enfocan justamente en la creación de mecanismos de transparencia. Esto se debe mayormente a que aún cuando nuevos mecanismos de transparencia han sido creados o se han fortalecido mecanismos existentes, dichos esfuerzos son temporales y el diseño de estos carece de componentes de sostenibilidad y no favorece la institucionalización de estos.

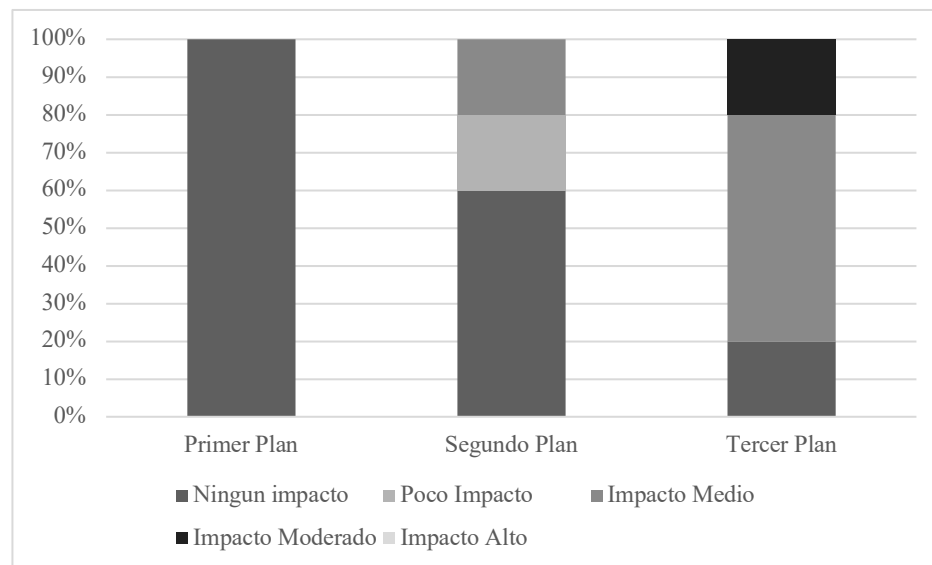
Gráfica No. 2
Percepción de Impacto de los compromisos de los Planes de Acción Nacionales de
Gobierno Abierto en Guatemala sobre la Rendición de Cuentas en la Institucionalidad
Pública (2012 – 2018)



Fuente: elaboración propia

Como se puede observar en la gráfica anterior, la percepción del impacto de los planes de Gobierno Abierto sobre la rendición de cuentas en instituciones públicas ha incrementado progresivamente, particularmente desde el Tercer Plan de Acción debido al involucramiento de la Contraloría General de Cuentas. Esta es la entidad responsable de la fiscalización y rendición de cuentas y cuenta con capacidad de sancionar a los funcionarios públicos. En el marco de los compromisos de Gobierno Abierto se logró, por ejemplo, que la Contraloría General de Cuentas colaborara para facilitar la estandarización de los formatos de informes de rendición de cuentas por parte de las municipalidades. Sin embargo, este constituye uno de los pocos ejemplos de un impacto significativo en cuanto a rendición de cuentas. Gran parte de los compromisos que se generan en la AGA no contemplan mecanismos de rendición de cuentas, son de carácter temporal y no son de carácter obligatorio.

Gráfica No. 3
Percepción de Impacto de los compromisos de los Planes de Acción Nacionales de
Gobierno Abierto en Guatemala sobre la Participación y Colaboración Ciudadana en
la Institucionalidad Pública (2012 – 2018)

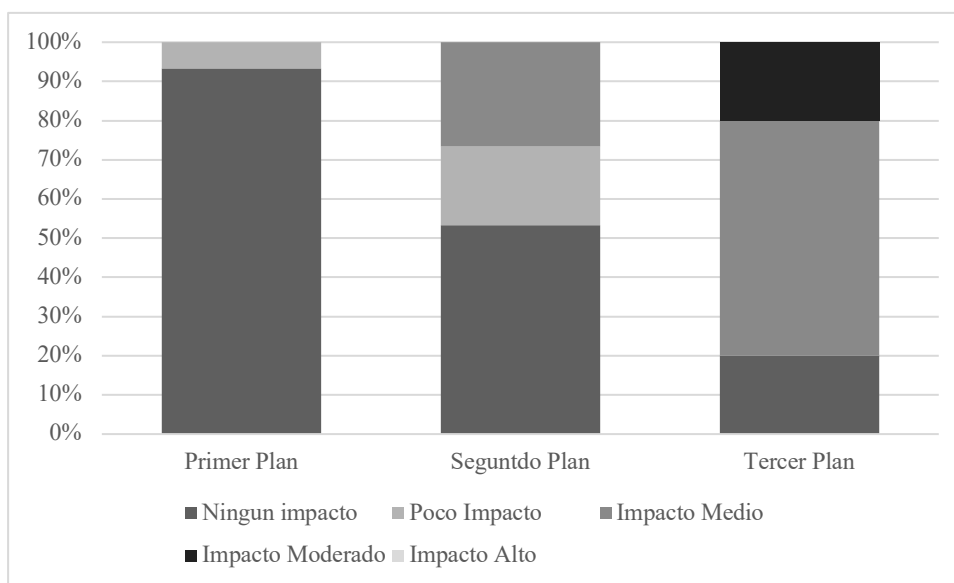


Fuente: elaboración propia

En cuanto al impacto de los distintos planes sobre la participación y colaboración ciudadana, también se muestra un comportamiento positivo en cuanto al incremento del impacto de los planes a lo largo del tiempo. Inicialmente la ciudadanía no era invitada a participar de los espacios de Gobierno Abierto y por lo tanto su visión no era reflejada en los compromisos asumidos. A partir del proceso de creación del Segundo Plan de Acción la ciudadanía ha tenido un rol más activo en el proceso de Gobierno Abierto y ello sugiere un incremento en el impacto de los compromisos implementados sobre la participación de este sector en la gestión pública. Sin embargo, el incremento de la participación ciudadana se ha limitado mayormente al espacio propio de la AGA Guatemala y no ha trascendido a lo interno de las instituciones públicas que participan de dicha plataforma más allá del cumplimiento de algunos compromisos. No obstante, existen algunas excepciones como la institucionalización del proceso de presupuesto abierto dentro del MINFIN y la creación de un espacio de

retroalimentación ciudadana para el Congreso de la República que fueron creados como parte del Tercer Plan de Acción.

Gráfica No. 4
Percepción de Impacto de los compromisos de los Planes de Acción Nacionales de Gobierno Abierto en Guatemala en la Institucionalidad Pública (2012 – 2018)



Fuente: elaboración propia

La gráfica anterior ilustra la percepción de impacto de los distintos esfuerzos de Gobierno Abierto en Guatemala de forma agregada, tomando en cuenta su impacto sobre la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Como puede observarse, aunque el impacto ha incrementado, las acciones realizadas hasta el momento no han podido generar un impacto significativo sobre la institucionalidad pública. Tal como se mencionaba con respecto a los compromisos en materia de transparencia, la mayoría de las acciones emprendidas carecen de mecanismos de sostenibilidad que permitan procesos de mayor duración a lo interno de las instituciones para una eventual apropiación de las prácticas y procesos que son creados a partir de espacios como la AGA.

Actualmente Guatemala se encuentra en el proceso de implementación del Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto. La implementación de este plan tiene un retraso significativo en su cumplimiento, menos del 30% de los compromisos han sido implementados a pocas semanas del límite para su cumplimiento en agosto de 2020. Aunque no es posible aún determinar qué grado de impacto ha tenido este plan, diversos actores concuerdan en que tendrá un impacto bajo, “Particularmente el cuarto plan de acción, fue accidentado por el cambio de punto de contacto, cambio de autoridades, equipo técnico, por lo que al momento ningún compromiso ha representado impacto significativo”, (Melgar, 2020) Por otro lado, desde la Unidad de Apoyo de la AGA a nivel regional también se estima que hubo problemas importantes en cuanto a la creación del plan, lo cual podría afectar su impacto.

En Guatemala la creación de compromisos e hitos se salió de control en el plan de acción actual. De pronto tienes que “*hacer un hoyo*” y luego tapar el hoyo con compromisos que no tienen impacto dentro del propio compromiso que no tiene valor estratégico y que nada mas enlistaron en una lógica burocrática para que parezca que cumpliste y que parezca que tu compromiso tiene más hitos y por ende sea más importante que los demás. Se perdió un poco de vista la estructura de los compromisos en Guatemala, con planes tan grandes y con muchos hitos que son poco significativos y muy burocráticos (García, 2020)

De forma global, el grado de impacto que se le atribuye a los distintos planes de acción y sus compromisos refleja una desvinculación del proceso de Gobierno Abierto con respecto al resto de procesos que las instituciones públicas que participan de la AGA realizan. Es decir que ven al proceso de Gobierno Abierto como un esfuerzo aislado que se reduce solamente a un conjunto de compromisos. En tal sentido, no se está siguiendo una lógica de política pública ni una visión de largo plazo, sino que se percibe a este proceso como una iniciativa

de menor importancia en la que se participa de buena fe pero que no surte efectos tangibles sobre la gestión de las instituciones.

3.4 La Gestión Pública guatemalteca y los efectos de los compromisos del proceso de Gobierno Abierto sobre la administración pública

Como se menciona al inicio, Guatemala cuenta ya con más de ocho años de experiencia en realizar distintos esfuerzos para “abrir el Gobierno” a sus ciudadanos bajo la lógica de generar mayor transparencia, mejorar la rendición de cuentas y crear mayores y mejores espacios de participación ciudadana en la gestión pública. Dicho proceso ha sido enriquecedor en cuanto a aprendizajes democráticos, pero todos los elementos del proceso mismo han tenido un impacto positivo muy limitado en la institucionalidad pública del país.

Considerando todo lo que se ha dicho hasta ahora, los siguientes párrafos reflejan los principales efectos que el proceso de Gobierno Abierto en Guatemala ha tenido sobre las instituciones públicas que han participado del proceso o cuyas competencias surten efecto algunos de los compromisos cumplidos como parte de la apertura del gobierno. Con el fin de tener una estructura más clara de análisis, se presentan los efectos en función de los tres pilares de gran parte de iniciativas de este tipo: transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

3.4.1 Transparencia y rendición de cuentas

La importancia de la transparencia en el marco del paradigma de Gobierno Abierto descansa sobre el principio de que la información constituye una fuente de poder que resulta determinante para el ejercicio del poder político, pero también para la capacidad de agencia de los ciudadanos. En el marco de una democracia, la transparencia implica realizar esfuerzos constantes y proactivos que garanticen al ciudadano la posibilidad de informarse libremente acerca del Gobierno y de la gestión de todos los bienes y servicios públicos. Así mismo, en

la actualidad no solo se considera la posibilidad ciudadana de obtener información acerca del Gobierno y la gestión pública, sino también es importante garantizar que las fuentes de dicha información sean de calidad, fiables, accesibles fácilmente y gratuitos; pues la información no solo constituye una fuente de conocimiento sino un recurso para mejorar la gestión de lo público y también generar nuevos bienes y servicios.

Por otro lado, la necesidad de transparencia se enmarca en la dinámica propia de la democracia en la que tanto las autoridades como los ciudadanos juegan un rol de control. En la actualidad, “ya no resulta suficiente que los gobiernos se controlen a sí mismos; entre otras cosas, también es preciso que sean los ciudadanos quienes controlen a sus gobiernos. Para que ello ocurra, se necesitan al menos dos condiciones: que los gobiernos estén dispuestos a ser controlados y que los ciudadanos estén dispuestos a controlarlos. Los términos de esta sencilla fórmula, sin embargo, no constituyen componentes naturales de la cultura institucional de nuestras democracias” (Oszlak, 2016).

Lo anterior ilustra la situación de estructuras de Gobierno que a pesar de promover la transparencia y presentarla como una de sus prioridades, no cuenta con mecanismos proactivos que explícitamente busquen garantizar dicha transparencia. En tal caso se está ignorando lo fuertemente arraigada que la secretividad y el hermetismo se encuentran en gran parte de los sistemas políticos, particularmente aquellos de América Latina. Esto ha sido mucho tiempo el caso de Guatemala, en donde hasta hace poco tiempo se consideraba a la transparencia como un resultado orgánico de la buena gestión pública, aquella que está apegada a la ley y que es éticamente correcta. Sin embargo, distintas experiencias y particularmente los acontecimientos políticos del año 2015 han demostrado que la transparencia debe ser una demanda permanente por parte de la ciudadanía y una meta fundamental e irrenunciable por parte de los servidores públicos.

En vista de estas consideraciones resulta importante retomar los distintos esfuerzos llevados a cabo como parte del proceso de adopción del modelo de Gobierno Abierto en Guatemala en función de su impacto sobre la transparencia en la gestión pública del país.

Los esfuerzos por transparencia que se han realizado en el marco del proceso de Gobierno Abierto expresan la relación transparencia e información que se menciona anteriormente, pues gran parte de los compromisos de los Planes de Acción buscan generar transparencia a través de procesos para aumentar la oferta de información pública y mejorar su calidad. Al mismo tiempo, gran parte de los compromisos que se han planteado hasta el momento buscan generar mayor transparencia aun cuando su temática central es otra. Al observar los distintos compromisos que han sido planificados desde el inicio de la AGA en el país se puede observar un alto grado de ambición que ha tenido muy poco impacto en la generación de transparencia en la gestión pública guatemalteca.

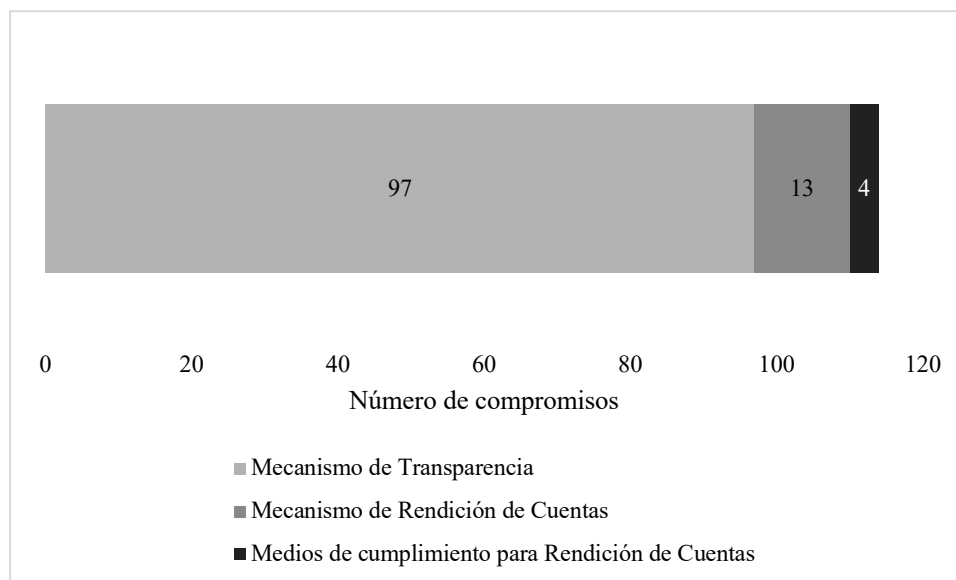
Además de las falencias metodológicas y de contenido que se mencionan anteriormente con respecto a la formulación de los compromisos de los distintos planes de acción, el diseño y el proceso de implementación de los esfuerzos de transparencia muestran una visión muy restringida de la transparencia bajo la cual la apertura de las instituciones públicas y su gestión se da de manera aislada y no contempla mecanismos más integrales que permitan que la transparencia generada se traduzca en una dinámica de rendición de cuentas permanente o la mejora de los servicios públicos. En tal sentido, bajo la lógica del Gobierno Abierto la transparencia debería ser entendida más como un medio para la consolidación de una gestión pública sólida y verdaderamente democrática, que como un fin en sí misma. “El gobierno abierto es mucho más que transparencia. La información que se transparenta debe ser útil, utilizable y utilizada para realmente mejorar el desempeño de los gobiernos” (AGA, 2019).

De acuerdo con la AGA, lo anterior no es una particularidad de Guatemala, sino de gran parte de los países que participan de esta plataforma. En su último reporte global se menciona que aunque más del 60% del total de compromisos que asumen los gobiernos en sus planes de acción incluyen un elemento de transparencia, menos del 30% mencionan un componente de rendición de cuentas asociado a dicho compromiso. Al mismo tiempo, apenas la mitad de aquellos que contemplan un mecanismo de rendición de cuentas mencionan claramente los medios para alcanzar su objetivo. Estos compromisos son,

“en esencia, tipo “caja negra” en los que hay una entrada (en este caso información), un proceso sin especificar y un resultado de rendición de cuentas. Por el contrario, las reformas de rendición tipo “caja de cristal” son aquellas en las que se publica información y existe un canal (o canales) claro que permite al público estar informados y persuadir o convencer al Gobierno que es necesario tomar medidas” (AGA, 2019).

La siguiente gráfica muestra el número de compromisos hechos en Guatemala entre 2012 y 2019 en relación con la inclusión en los mismos de elementos de transparencia, mecanismos de rendición de cuentas y medios de cumplimiento para la rendición de cuentas.

Gráfica No. 5
Compromisos de Gobierno Abierto en Guatemala 2012-2019 por mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y medios de cumplimiento para la rendición de cuentas



Fuente: elaboración propia.

A partir de la gráfica anterior se puede constatar que mientras 90% de los compromisos que forman parte de los esfuerzos de la AGA en Guatemala entre el 2011 y la actualidad para la apertura del gobierno incluyen un elemento de transparencia, el 12% de ellos contemplan un mecanismo de rendición de cuentas ligado al compromiso; y solamente el 4% de esta proporción enuncia claramente qué medios serán utilizados para que haya un ejercicio de rendición de cuentas a partir de la información que se ha hecho disponible.

El hecho de que el diseño y la formulación de la mayoría de las acciones que buscan modificar prácticas o procesos en la administración pública guatemalteca para contar con un gobierno más abierto se limiten a la generación de transparencia pero no generen una dinámica de rendición de cuentas entorpecen la apertura del gobierno debido a que sin mecanismos de rendición de cuentas el gobierno solamente permite a los ciudadanos una mejor comprensión de la forma en que se gestiona lo público pero no permite que estos participen de la toma de decisiones con respecto a dicha gestión para así transformarla.

Quienes asumen que la transparencia en la información por sí sola genera accountability *-rendición de cuentas-* están confundiendo lo normativo (aquello que nuestros valores democráticos nos llevan a creer) con lo analítico (aquello que desde las ciencias sociales podemos afirmar). Para que se desarrolle plenamente el accountability se requiere, en primer lugar, una transparencia clara, es decir, políticas de transparencia que revelen información confiable sobre el desempeño institucional, especificando las responsabilidades de los funcionarios, así como la inversión de los fondos públicos [...] [y que sean] explícitas en cuanto a quién hace qué y quién recibe qué. En segundo lugar, la posibilidad de sanción. (Fox, 2007, citado en Ríos Ramírez et al. 2014)

El pobre diseño de las acciones de Gobierno Abierto también hace virtualmente imposible que las iniciativas emprendidas alcancen a ser sostenibles. Si los ciudadanos no tienen la

posibilidad de transformar la información en un efecto dentro de la administración pública, entonces cualquier servicio o espacio de información creado para aumentar la transparencia carece de utilidad y no será utilizado, justificando así el abandono de este por parte de la entidad que lo gestiona. Este ha sido el caso de diversos compromisos en Guatemala, tal como los portales de datos abiertos, la plataforma de solicitudes de acceso a la información pública, distintos portales de transparencia municipal o directorios de servicios públicos.

Por otro lado, al analizar los distintos esfuerzos que las instituciones públicas han emprendido en el marco del proceso de Gobierno Abierto entre el 2011 y la actualidad, se puede identificar que las distintas instituciones no incluyen ni vinculan los compromisos que hacen frente a la AGA con los instrumentos de planificación que ejecutan. En tal sentido, los esfuerzos de Gobierno Abierto son vistos como un elemento aislado. Aun cuando se dice que los Planes de Acción se encuentran alineados con los ejes estratégicos de las agendas de desarrollo del país, los compromisos de dichos planes no se vinculan correctamente con la planificación de los entes ejecutores. Finalmente, la calidad del diseño de las acciones de Gobierno Abierto, su cumplimiento y monitoreo dependen solamente en la buena voluntad de un pequeño grupo de funcionarios públicos, generalmente temporales.

3.4.2 Gobierno Abierto y participación ciudadana en Guatemala: desafíos para la incidencia ciudadana en la apertura del Gobierno

Además de la transparencia y la rendición de cuentas, un verdadero Gobierno Abierto es aquel en el que existen espacios y mecanismos de participación ciudadana permanentes y abiertos a todos los ciudadanos. Sin embargo, más allá de la mera existencia de estos espacios y mecanismos, es necesario asegurar que los insumos que se generan desde la ciudadanía incidan en la toma de decisiones de la gestión pública. O aún mejor, que sean los ciudadanos quienes tomen las decisiones y los funcionarios públicos sean los gestores de las decisiones. En tal sentido, propuestas como la de la AGA apuntan a ir aún más lejos para transformar la idea tradicional de participación ciudadana en colaboración ciudadana, lo cual sugiere una

dinámica de poder más horizontal que cuestiona la lógica tradicional del poder gubernamental y busca modificar las dinámicas de gobernanza a nivel comunitario, local o nacional.

Como se ha mencionado anteriormente, el paradigma de Gobierno Abierto pretende ir más allá de la idea tradicional de participación ciudadana para avanzar hacia la etapa de colaboración entre Gobierno y sociedad; para lo cual se requiere de una ciudadanía empoderada. Por lo tanto, el objetivo de los esfuerzos para la apertura del Gobierno, en el largo plazo, deberían enfocarse permitir la ciudadanía transite de ser un ente receptor y pasivo, a ser el centro de la gestión pública.

Cuadro No. 3. Ciclo del Empoderamiento Ciudadano

	Informan	Consultan	Involucran	Colaboran	Empoderan
O b j e t i v o s	Proveer información balanceada y objetiva de una manera oportuna	Obtener feedback sobre análisis, asuntos, alternativas y decisiones.	Trabajar con la gente para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones son consideradas y entendidas	Asociar al público en cada uno de los aspectos de la toma de decisiones	Poner la toma de decisiones final en manos del público
P r o m e s a s	“Nosotros los mantendremos informados”	“Nosotros lo escuchamos y somos conscientes de sus preocupaciones”	“Nosotros trabajaremos con usted para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones estén directamente reflejadas en la toma de decisiones”.	“Nosotros buscamos su asesoramiento y lo incorporamos a las decisiones lo más posible”	“Nosotros implementamos lo que usted decida”

Fuente: Kaufman (2013).

El cuadro anterior ilustra cinco distintas fases de la participación ciudadana en función del tipo de interacción que los ciudadanos y el Gobierno guardan alrededor de la toma de decisiones en la gestión pública. En el caso de la AGA, esta busca realizar esfuerzos para que los gobiernos alcancen, al menos, una dinámica de colaboración e idealmente el empoderamiento ciudadano. En tal sentido, es importante analizar los esfuerzos de Gobierno Abierto en Guatemala para determinar si los distintos compromisos que han sido cumplidos, así como el espacio construcción y colaboración que ofrece la AGA han tenido un impacto relevante en las dinámicas de participación ciudadana dentro de la administración pública guatemalteca.

Retomando nuevamente el aspecto del diseño y formulación de los compromisos abordada en el apartado anterior, gran parte de los compromisos muestra un diseño pobre que generalmente ignora la necesidad de instalar mecanismos de rendición de cuentas. Partiendo de ello, el enfoque de gran parte de las acciones de Gobierno Abierto hasta el momento ha sido el informar, consultar y en menor medida involucrar a los ciudadanos con respecto a su gestión. En tal sentido, aunque distintos compromisos promuevan una mayor participación ciudadana, dicha participación aún es vista como un mecanismo de validación y/o consulta que finalmente resulta prescindible.

La participación ciudadana se constituye como uno de los pilares del paradigma de Gobierno Abierto. Bajo los lentes de este paradigma, se requiere de una participación de los ciudadanos para dinamizar la democracia y explotar las dinámicas participativas que dicho modo de organización política ofrece.

Generar altos grados de participación es un desafío para cualquier democracia, particularmente para democracias que aún se encuentran en proceso de consolidación como la guatemalteca, en donde además persisten grandes brechas socioeconómicas que no permiten un pleno ejercicio de la ciudadanía a todos sus habitantes por igual. Independientemente del grado de participación ciudadana y de los desafíos nacionales para

generar mayor y mejor participación, cualquier proceso de apertura del Gobierno requiere de una ciudadanía comprometida, empoderada y crítica que haga de dicho proceso una herramienta de transformación política.

Tomando como base las dinámicas de participación ciudadana de los distintos países de América Latina y el Caribe que participan dentro de la AGA, se pueden identificar algunas características comunes propias de las estructuras de sociedad civil más sólidas y con mayor capacidad de incidencia para impulsar los distintos compromisos de Gobierno Abierto en sus países. Las principales características de las estructuras de sociedad civil más exitosas en cuanto a su participación en la AGA son:

1. Perfil profesional, técnico y capacidad financiera: organizaciones que cuentan con personal de tiempo completo, especializado en temáticas específicas¹⁵ y recursos propios.
2. Independencia del Gobierno: organizaciones que constituyen un contrapeso al Gobierno porque son críticas sin temor a verse afectadas por ello.
3. Moderación: organizaciones capaces de participar en procesos de diálogo y co-creación abiertos y plurales, dispuestas a trabajar con todo tipo de actores a nivel nacional. (García, 2020)

Además de los tres elementos que se mencionan anteriormente también es importante considerar la importancia de contar con estructuras de sociedad civil que sean diversas con respecto a características demográficas como edades, sexo, pertenencia étnica; así como personas pertenecientes a distintos sectores económicos y profesionales. Al mismo tiempo, no dejar de lado poblaciones históricamente excluidas como mujeres, miembros de la

¹⁵ Cuaquier tipo de tematica, no exclusivo a temas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

comunidad LGBTIQ y otros sectores subrepresentados. Esta consideración parte del hecho de que “las sociedades están conformadas por grupos cada vez más diversos y con crecientes expectativas de ser reconocidos desde esa diversidad, punto de partida para los reclamos de acceso por parte de quienes padecen situaciones desventajosas en lo educativo, cultural, económico y territorial” (Kaufman, 2013).

Desde el año 2012, momento en que inicia el proceso formal de Gobierno Abierto en Guatemala, a penas 29 organizaciones de sociedad civil han participado en dicho proceso. Son aún menos las que han participado de forma continua en al menos dos planes de acción. La siguiente tabla incluye a todas las organizaciones de sociedad civil que han participado en los procesos de creación e implementación de los planes de acción nacionales en Guatemala hasta la fecha.

Tabla No. 5. Organizaciones de Sociedad Civil Participantes en la Creación e Implementación de los Planes de Acción Nacionales de Gobierno Abierto en Guatemala (2012-2019)

No 16	Nombre de Institución	Plan de Acción			
		1	2	3	4
1	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)	El Gobierno no invitó a la Sociedad Civil	x	x	x
2	Guatecívica		x	x	x
3	Instituto de Investigación y Análisis independiente en Guatemala (INAIG)		x		
4	Centro de Investigaciones Popular		x		
5	Fondo para el Desarrollo de Guatemala		x		x
6	Acción Ciudadana ¹⁷			x	x
7	Asociación Ciudadana Pro Nacion			x	x
8	Centro Internacional para Investigación en Derechos Humanos -CIIDH-			x	x
9	Centro Nacional de Información e Investigación en Desarrollo y Desastres -CENACIDE-			x	x
10	Guatemacambia a través de sus programas Congreso Transparente -CT- y Munis Abiertas		x	x	x

¹⁶ Orden de acuerdo con momento de integración por cada Plan de Acción Nacional.

¹⁷ Capítulo guatemalteco de la organización Transparencia Internacional.

11	Observatorio de Pueblos Indígenas Nacional		x	x
12	Red Ciudadana	x	x	x
13	Seguridad Democrática (SEDEM)	x	x	x
14	Asociación Artículo 35			x
15	Asociación Guatemalteca de Contratistas de la Construcción AGCC - Gremial de Cámara Guatemalteca de la Construcción			x
16	Asociación Guatemalteca de Investigadores de Presupuesto - AGIP -			x
17	Asociación "K'amalb'e Rech Tinamit Ixim Ulew" "Guía que conduce al pueblo Tierra del Maíz" (AKRTIU)			x
18	Centro De Investigaciones Económicas Nacionales - CIEN -			x
19	Centro de Investigaciones y Proyectos para el Desarrollo y la Paz (CEIDEPAS)			x
20	ChildFund International			x
21	Coordinadora Institucional de Promoción por los Derechos de la Niñez (CIPRODENI)			x
22	Empresarios por la Educación			x
23	Podemos Guatemala			x
24	Instituto de Relaciones Internacionales para la Paz - IRIPAZ			x
25	Instituto Centroamericano de Estudios Políticos - INCEP -			x
25	ONG de Transparencia en el Sector de la Construcción - COST GUATEMALA			x
27	Red de Mujeres por la Democracia -RMD-			x
28	Soluciones y Estrategias de Desarrollo Integral de Guatemala - SEDIG -			x
29	TransparenteGT			x
MRI				
1	Congreso Transparente	x		
2	Asociación Desarrollo, Organización, Servicios y Estudios Socioculturales -DOSES-		x	x
3	Diego Padilla (Consultor Independiente)			x

Fuente: elaboración propia.

Al observar la tabla anterior es posible identificar que solamente cinco de estas organizaciones ha participado de forma continua en todo el proceso de la AGA desde sus

inicios¹⁸ y no es sino hasta el Cuarto Plan de Acción que se puede visualizar una participación ciudadana más diversa. Aunque esto muestra un avance progresivo en cuanto a la participación ciudadana, no basta con considerar el aumento en el número de organizaciones de sociedad civil, sino también es necesario considerar las características de estas para entender el rol que han tenido sobre el proceso de apertura del gobierno y la relevancia de su participación en dicho proceso en función de las características recuperadas de experiencias exitosas de la sociedad civil en los procesos de Gobierno Abierto.

Al tomar la lista de organizaciones anteriores y contrastarla con las tres características mencionadas anteriormente con respecto a las estructuras de organización civil en países participantes en la AGA en donde la sociedad civil ha tenido un rol importante en la apertura del gobierno, se pueden identificar brechas significativas al respecto de las organizaciones de sociedad civil que participan de la iniciativa de Gobierno Abierto en Guatemala.

En primer lugar, la gran mayoría de organizaciones carece de un perfil profesional, técnico y capacidad financiera. Mientras que algunas organizaciones tienen una trayectoria reconocida y cuentan con profesionales con mucha experiencia y conocimientos relevantes para el proceso de la AGA¹⁹, gran parte de estas organizaciones no cuentan con autonomía financiera y sus fuentes de financiamiento son volátiles. Así mismo, se puede notar una constante con respecto a las organizaciones cuya participación ha sido ininterrumpida, estas son organizaciones que operan en su mayoría con fondos de la cooperación internacional²⁰ de distintos países, particularmente Estados Unidos a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) Estas organizaciones cuentan con experiencia y capacidad técnica que les permite participar de forma activa en procesos como la AGA, además suelen

¹⁸ A partir del momento en que se abre el espacio a sociedad civil, aunque de forma discrecional, en el año 2014.

¹⁹ Organizaciones como Acción Ciudadana, ICEFI y Red Ciudadana se especializan en temas de transparencia y participación ciudadana.

²⁰ Principalmente cooperación proveniente de Alemania, Estados Unidos, Holanda, Canadá y la Unión Europea.

implementar distintas actividades relacionadas al Gobierno Abierto como parte de su agenda programática.

En la experiencia guatemalteca, la participación de estas organizaciones ha impactado de forma positiva el proceso de apertura del gobierno debido a que han contribuido a elevar el nivel de detalle técnico de los planes de acción y han acompañado el proceso de implementación con base en sus experiencias previas. Sin embargo, el parcial o total retiro de estas organizaciones en momentos de crisis política en el Gobierno ha impactado de forma negativa al no contar con su experiencia técnica. Esto demuestra, por un lado, la importancia de la presencia de organizaciones con un perfil profesional y capacidad técnica, pero también deja en evidencia la debilidad institucional de los ministerios y secretarías técnicas del Gobierno de Guatemala que participan en el proceso, pues ello sugiere que cuentan con muy poca capacidad de gestión y conocimientos técnicos relevantes en las materias de su competencia. Al mismo tiempo, permite ver que espacios como la Mesa Técnica de Gobierno Abierto creada para gestionar los procesos de creación de los distintos Planes de Acción, así como otros cuerpos técnicos y de consulta involucrados en el proceso aún no se han consolidado de forma adecuada y necesitan ser fortalecidos para garantizar la continuidad y calidad del proceso de Gobierno Abierto.

En cuanto al factor de la independencia de las organizaciones con respecto al Gobierno, es claro que existen al menos ocho organizaciones de sociedad civil²¹ que han participado en el proceso que gozan de total independencia del Gobierno y han mantenido una postura crítica con respecto a la apertura gubernamental a lo largo de su participación. Estas son las mismas organizaciones que se retiraron de la Mesa Técnica de Gobierno Abierto en 2017 tras denunciar el Gobierno de Jimmy Morales frente a la AGA por contradicciones entre las acciones del Gobierno y los principios de la AGA.

²¹ Acción Ciudadana, Artículo 35 , Centro Nacional de Información e Investigación en Desarrollo y Desastres (CENACIDE) , Coordinadora Institucional de Promoción por los Derechos de la Niñez (CIPRODENI) , Guatecambia , Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) , Red Ciudadana , Seguridad en Democracia (SEDM)

Sin embargo, el resto de las organizaciones que han participado de los esfuerzos de Gobierno Abierto en Guatemala han tenido una participación mayormente temporal y que no refleja una posición crítica con respecto al Gobierno. Al mismo tiempo, la información documental disponible no permite identificar claramente los intereses de dichas organizaciones en los esfuerzos de apertura del Gobierno. Así mismo, los actores más críticos aseguran que la mayoría de las organizaciones participantes, aunque son independientes en cuanto a sus aspectos formales, son fieles a las instituciones públicas y no representan verdaderamente los intereses ciudadanos.

La tercera característica que se resaltaba como relevante es la moderación de las organizaciones para poder participar de procesos de diálogo y colaboración. Con respecto a ello, la experiencia de Guatemala descrita anteriormente permite comprender que la moderación con respecto al proceso no estará presente de forma permanente, pues el contexto político y la forma en la que se gestiona la apertura del Gobierno puede requerir de acciones contundentes por parte de la sociedad civil que pueden ser percibidas como radicales, tal como la salida de organizaciones de la Mesa de Gobierno Abierto. Sin embargo, cabe destacar que la aplicación de medidas radicales debe de estar acompañadas de mecanismos para renovar el estado actual de la dinámica de trabajo y colaboración, así como de los mecanismos y canales de diálogo que comparten los actores. En tal sentido, la experiencia local sugiere que una postura crítica y acciones contundentes son deseables en un proceso de apertura gubernamental en tanto que ello implique un impulso positivo para el proceso y la renovación de la confianza entre los actores de sociedad civil frente al Gobierno.

En función de lo anterior, es importante resaltar que los espacios de apertura del Gobierno son espacios políticos en donde convergen intereses diversos que buscan cambiar la lógica tradicional de la gestión pública. Por lo tanto, no hay apertura posible sin un grado de moderación y apertura por parte del Gobierno y la sociedad civil de forma recíproca.

Retomando las tres características mencionadas el inicio de este bloque, las organizaciones de sociedad civil guatemaltecas que participan de los esfuerzos de Gobierno Abierto en el país reúnen algunas de estas, aunque no de manera uniforme. Sin embargo, resulta claro que la presentación de la sociedad civil es mínima y poco diversa. Esta situación no es específica del caso guatemalteco, sino que gran parte de países de América Latina que participan en la AGA presentan una situación similar. Kaufman (2013) menciona en un estudio regional acerca de Gobierno Abierto que en los distintos países de América Latina los procesos de Gobierno Abierto presentan tres tipos de actores:

- Elencos políticos que no se resignan a aparecer como ajenos a las modas de interacción 2.0 con la ciudadanía, si bien experimentan notoria dificultad para comprometerse en la integración, la apertura y la transparencia.
- Una ciudadanía dividida en una compleja estructura de segmentos culturales, socioeconómicos y etarios.
- Un conjunto de consultoras internacionales, con sus representantes o corresponsales domésticos, que procuran convencer a los elencos políticos y a sus equipos técnicos de que disponen de las “soluciones” para insertar a los gobiernos en el 2.0, la apertura de datos, la provisión de servicios y la proyección de “transparencia”.

Lo anterior sugiere que tanto en Guatemala como en gran parte de América Latina la sociedad civil organizada que participa en los procesos de apertura del gobierno se encuentra desarticulada y, exceptuando algunas organizaciones con más experiencia y recursos, tienen poca capacidad de incidir en procesos como el de la AGA. Por otro lado, es necesario analizar cuáles son las principales barreras que impiden que más organizaciones civiles se involucren en el proceso para generar mayor transparencia, rendición de cuentas y participación de una forma más integral y sostenible. Así mismo, no hay que dejar de lado que la representación de la ciudadanía también es valiosa cuando se ejerce de forma individual, por lo que no solo

se requiere de esfuerzos para involucrar a más actores civiles organizados, sino de ofrecer a cualquier ciudadano la oportunidad de ser parte del proceso.

Frente a la poca diversidad de actores de sociedad civil y la debilidad de las organizaciones que actualmente participan en el proceso de Gobierno Abierto en Guatemala, surge la necesidad de diversificar la participación de la sociedad civil y al mismo tiempo fortalecer a las instituciones. Es claro que todo esto no se puede lograr solamente desde el espacio de la AGA. Además de los esfuerzos internos a dicha iniciativa, se requiere de procesos de empoderamiento, formación y fortalecimientos ciudadana de forma integral y en todos los niveles que respondan a esfuerzos de participación ciudadana de largo plazo.

Hasta ahora el análisis acerca de la participación de la ciudadanía en el proceso de Gobierno Abierto se ha centrado en elementos como las características propias de las organizaciones y las limitaciones que los diferentes compromisos emprendidos han contemplado para permitir una lógica de colaboración y empoderamiento de los ciudadanos en la gestión pública. Sin embargo, también vale la pena analizar a la AGA guatemalteca con respecto a sus mecanismos de gobernanza con el objetivo de comprender la manera en que los distintos cuerpos que componen en la AGA funcionan y el rol que la ciudadanía tiene dentro de ellos.

Hasta enero de 2020, no existía dentro de la AGA Guatemala un conjunto de disposiciones claras acerca de la gobernanza de la iniciativa en el país. La gobernanza se refiere al

proceso por el cual una sociedad se dirige, gobierna y gestiona a sí misma, es decir, en esencia, al proceso por el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interactúan para definir, acordar y decidir sus objetivos comunes y las formas de organización, el tipo de recursos y el conjunto de actividades que resulten necesarios y adecuados para lograr satisfactoriamente los objetivos trazados. La gobernanza es el proceso de dirección mediante el cual se conforman y definen la dirección de la sociedad y la capacidad social para lograr objetivos públicos (Aguilar, 2017).

Debido a la falta de mecanismos de gobernanza claros en la AGA, gran parte de las decisiones acerca del funcionamiento de esta eran discrecionales y mucho de lo descrito en capítulos anteriores acerca de los procesos de creación e implementación de los distintos planes de acción ejemplifican dicha discrecionalidad. En función de ello, no resultaba claro de qué forma la participación de la ciudadanía era tomada en cuenta por el Gobierno para la creación de los compromisos de Gobierno Abierto y su posterior implementación. De acuerdo con representantes de organizaciones de sociedad civil que han participado en el proceso, esto ha entorpecido la construcción de los compromisos y generado descontento entre los participantes, así como desconfianza de la sociedad civil hacia el Gobierno. Al mismo tiempo, distintas organizaciones concuerdan en que el Punto de Contacto en Guatemala decidía discrecionalmente sobre la gobernanza de la iniciativa de forma constante debido a la inexistencia de reglas claras para la toma de decisiones.

Tampoco existía en Guatemala una definición clara de qué tipo de actores podrían participar en la AGA, particularmente con respecto a los delegados de las entidades gubernamentales. Debido a esto, los representantes de las entidades del gobierno cambiaban constantemente y en repetidas ocasiones, aunque tuvieran el conocimiento técnico, no contaban con la capacidad para tomar decisiones institucionales ni asumir compromisos. De tal manera que muchos compromisos fueron diseñados para ser cumplidos por determinadas entidades sin considerar su capacidad para el cumplimiento de estos. Por otro lado, los mecanismos de ingreso a la AGA no eran claros para la sociedad. Al mismo tiempo, ningún sector tenía roles definidos, por lo que la metodología de trabajo era diseñada y modificada constantemente en función de las necesidades de los actores.

Frente a la inexistencia de documentación acerca de la forma en que previamente se gestionaban los espacios de la AGA, resulta difícil determinar el grado real de participación de la sociedad civil. Sin embargo, esto también refleja que dentro de la estructura de la AGA también se ve expresada una visión limitada acerca del rol de la sociedad civil en tanto que no existen mecanismos claros que permitan una colaboración efectiva. En tal sentido, aunque

el Gobierno argumente que los esfuerzos de Gobierno Abierto en el país han sido creados en conjunto con la sociedad civil, los procesos de creación son confusos y no permiten verificar dicha dinámica de trabajo. Por otro lado, no existía un mecanismo claro para dar seguimiento a la forma en que los insumos de sociedad civil fueron incluidos en las acciones posteriores, permitiendo así un alto grado de discrecionalidad para el Gobierno en total contradicción con los principios de la AGA.

En enero de 2020 el Comité Técnico de Gobierno Abierto de la AGA en Guatemala aprobó el “Manual de Mecanismos de Participación y Gobernanza”. Este documento incluye un conjunto de disposiciones que buscan regular la participación de los distintos actores en la AGA. La creación y la aprobación de este documento es un avance importante para el proceso de la AGA en Guatemala debido a que ello permitirá fortalecer los distintos espacios de trabajo que ofrece la iniciativa. Sin embargo, este documento y sus disposiciones, al igual que la participación de las instituciones y el cumplimiento de los compromisos que emanan de la AGA no son de carácter obligatorio y dependen de la voluntad de los participantes para ser cumplidos. En tal sentido, los nuevos mecanismos de gobernanza y participación son positivos, pero no garantizan mejores condiciones de participación para la sociedad civil que participa de los esfuerzos de la AGA.

3.5 Supuestos del Gobierno Abierto y el contexto guatemalteco

Una vez abordado el impacto del proceso de Gobierno Abierto en Guatemala durante los últimos años, es también necesario profundizar en aquellos aspectos que constituyen barreras formales y estructurales para garantizar la apertura de la gestión pública. El término Gobierno Abierto no hace referencia exclusiva a la plataforma de la AGA, sino se refiere a un término genérico que engloba un conjunto de valores y principios que buscan transformar la administración pública a través del aumento de la transparencia, rendición de cuentas y la creación de mecanismos de participación y colaboración entre ciudadanía y Gobierno. Este

término constituye a su vez un paradigma de administración pública que, aunque no es completamente nuevo, ofrece un modelo de gestión pública innovador e integrador.

De acuerdo con Oszlak (2016) existen tres supuestos centrales sobre los que se fundamentan los esfuerzos de apertura del Gobierno, los cuales escapan de la dimensión formal o procedimental de dichos esfuerzos, pero se encuentran implícitos en cualquier iniciativa creada alrededor de este paradigma de administración pública. Dichos supuestos tienen una relación directa con el impacto que una iniciativa como la AGA puede tener en un país en función de su contexto sociopolítico, su institucionalidad democrática y la voluntad política de los actores involucrados en un determinado proceso de apertura gubernamental. Para el caso guatemalteco, resulta importante analizar estos tres supuestos con respecto al proceso de adopción del modelo de Gobierno Abierto a través de la AGA.

El primer supuesto está relacionado con el uso, acceso y explotación de la tecnología, y radica en la idea de que “actualmente la tecnología disponible hace posible una comunicación fluida y una interacción de doble vía entre el gobierno y la ciudadanía” (Oszlak, 2016). Bajo este orden de ideas, la tecnología es actualmente un mecanismo que permite aumentar y mejorar la participación ciudadana y al mismo tiempo es una herramienta que puede ser útil en procesos de comunicación entre el Gobierno y los ciudadanos, teniendo así un impacto positivo en la generación de transparencia gubernamental. Algunos ejemplos específicos de Guatemala con respecto a esta idea son los portales de transparencia municipal que fueron creados en el Tercer Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto o la plataforma de datos abiertos del MINFIN lanzada como parte de un compromiso del mismo plan.

Aunque la creación de estas plataformas es positiva desde una perspectiva programática y técnica, la puesta en práctica este tipo de compromisos en los planes de acción de Guatemala ha ignorado consideraciones importantes propias del contexto en el que se aplican. En el caso

guatemalteco y en el de muchos otros países de la región de América Latina, existen barreras tanto formales y estructurales que se traducen en capacidades diferenciadas para hacer de la tecnología un recurso que pueda generar un impacto significativo para la transparencia y la participación ciudadana. Se ignoran “las profundas desigualdades económicas, sociales, educativas y culturales de la población, la brecha digital²² existente entre clases sociales, la distinta capacidad de agencia de la ciudadanía, el alto grado de desafección política que exhiben muchas sociedades y la natural tendencia al *free riding*²³ de la mayoría de los ciudadanos, que no poseen esclavos que les dejen tiempo libre para acudir, a deliberar, a la plaza virtual”. (Oszlak, 2016).

Durante los más de ocho años de esfuerzos para abrir el Gobierno como parte de los compromisos en el marco de la AGA se le ha prestado mucha atención al uso de herramientas tecnológicas para transparentar la gestión pública y crear espacios de participación e incidencia ciudadana. Sin embargo, el acceso a dichas tecnologías se ve limitado en Guatemala. De acuerdo con datos del último Censo Nacional en el año 2018, solamente 29% de la población guatemalteca usa internet y solo un 19% tiene acceso a una computadora, celular e internet. Por otro lado, existen brechas importantes en el acceso a la tecnología en función de características demográficas como la pertenencia étnica, género y lugar de residencia. El grupo demográfico que afronta una mayor brecha digital lo constituyen las mujeres mayas del occidente del país.

²² El concepto de brecha digital se usa para cuantificar la diferencia existente entre sectores que tienen acceso a las herramientas de la información y aquellos que no lo tienen. La brecha digital puede analizarse en distintos contextos, por ejemplo, el económico, social, educacional, etc., y entre diferentes grupos como por ejemplo, entre países, sectores y personas. (Herskovic, Garrido, & Fuenzalida, s.f)

²³ El problema del *free rider* consiste en que, en un grupo de personas que trabajan para un fin común, siempre es posible que haya alguno que se aproveche del trabajo colectivo y realice un esfuerzo comparativamente inferior al de los demás recibiendo los mismos beneficios. (Farieta, 2015)

Al igual que con las disparidades para el acceso a la tecnología, aspectos como el acceso a la educación y oportunidades de crecimiento económico tienen un comportamiento similar en la población. Este conjunto de desigualdades implica que el incremento en el uso de herramientas tecnológicas para la apertura del gobierno debe de ir acompañado de un proceso que favorezca mayor acceso tecnológico de la población, así como de procesos de formación que permitan que dicho acceso a la tecnología propicie mayores oportunidades en el plano socioeconómico y al mismo tiempo la posibilidad de participar en los espacios digitales creados a partir de los esfuerzos para abrir la gestión del gobierno.

Por otro lado, es también necesario considerar la capacidad y desempeño de la institucionalidad pública encargada de implementar esfuerzos de Gobierno Abierto utilizando la tecnología. A diferencia de otros países en donde existe un ministerio de tecnología, en Guatemala la entidad cuyas competencias tienen más relación con la innovación tecnológica es la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT). Esta secretaría ha sido uno de los actores más relevantes para la creación e implementación de compromisos tecnológicos como parte del proceso de la AGA en Guatemala. El MINFIN, la SAT y diferentes instituciones públicas también han contribuido realizando esfuerzos de este tipo, pero en menor medida.

Sin embargo, la gestión de entidades como la SENACYT y otras entidades públicas no siempre resulta compatible con el espíritu de Gobierno Abierto. De acuerdo con Julio Herrera, director de la organización de sociedad civil Red Ciudadana, organizaciones especializada en el uso de tecnologías para el fortalecimiento democrático “el trabajar en innovación tecnológica es algo muy nuevo para quienes trabajan temas de tecnología en el Gobierno (*de Guatemala*), quienes están a cargo aún pretenden realizar acciones muy tradicionales y conservadoras” (Herrera, 2020).

Las iniciativas de apertura del Gobierno y particularmente la AGA colocan a la innovación tecnológica como uno de los pilares de su trabajo, razón por la cual defienden tendencias como los datos abiertos²⁴, la creación de aplicación de código libre²⁵ y la gratuidad de la información y herramientas generadas a partir de recursos públicos. Esto es de gran beneficio desde un enfoque de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, bajo la visión de un gobierno vertical y tradicional, esto implica la pérdida de grados de poder. “Es que poseer (y retener, negar o distorsionar) información equivale a disponer de un inapreciable recurso de poder” (Oszlak, 2016), pues sin aún frente a una situación en la que la ciudadanía se ve directamente afectada por las autoridades, su capacidad de agencia se ve limitada cuando no cuenta con la información que le permita responsabilizar al Gobierno y provocar un cambio.

Un proceso de apertura del gobierno que busca servirse de la tecnología necesita entonces, además de procesos más integrales de formación e inclusión digital, de la adopción de un conjunto de nuevas reglas formales que lleven al funcionario público a apropiarse de los valores del Gobierno Abierto para aplicarlos en su gestión, generando así una cultura de mayor apertura en la administración pública.

Estamos hablando de instaurar nuevas reglas de juego sobre la manera en que los gobiernos se relacionan con los ciudadanos. Y si bien aceptamos que la tecnología permitiría esa interacción, también debemos admitir que para que los funcionarios políticos y los administradores permanentes se muestren dispuestos a funcionar bajo estas nuevas reglas, hace falta una enorme dosis de voluntad política desde el más alto nivel gubernamental para imponerlas. Un grado de determinación que rompa con

²⁴ Los datos abiertos son datos que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, y que se encuentran sujetos, cuando más, al requerimiento de atribución y de compartirse de la misma manera en que aparecen. (Open Knowledge Foundation, s.f)

²⁵ Tipo de programación web de uso libre y gratuito.

estructuras y mecanismos decisorios ancestrales, que por muy distintas razones, pocos estarían dispuestos a modificar. (Oszlak, 2016).

Esto conduce a los siguientes dos supuestos: 1) En la medida en que el gobierno abra esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, podrán aprovechar su potencial contribución al proceso de gestión estatal. 2) 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.

Bajo estos dos supuestos, se cree que una vez el Gobierno y demás actores que participen en los esfuerzos de apertura gubernamental consigan construir espacios de interacción y participación ciudadana de doble vía, los ciudadanos automáticamente tomaran esos espacios para ser escuchados, elevar sus demandas a los funcionarios públicos, participar de las decisiones públicas y fiscalizar a sus funcionarios, generando así una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

En el caso de Guatemala, el proceso de participación del país en la AGA se fundamente en estos supuestos, “el Gobierno Central no está ajeno a la importancia y urgencia de implementar una nueva forma de gobernar más participativa, con un cambio de mentalidad que permita al ciudadano común acercarse a las autoridades para dar y requerir información, en beneficio de la población en general y en beneficio propio” (COPRET, 2012). Sin embargo, durante el proceso de creación e implementación de los distintos planes, se ignoran los desafíos y barreras estructurales y formales que impiden una participación efectiva de la ciudadanía.

Del mismo modo, más allá de la consideración de estas barreras es necesario construir mecanismos para empoderar a la población de forma integral y permanente, “no es

concebible la participación de la sociedad civil en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas estatales, a menos que ésta haya sido empoderada; el empoderamiento implica que el ciudadano conoce sus derechos individuales y los colectivos, la forma en que se puede obtener la garantía de su ejercicio y la capacidad de análisis de la información pertinente, así como su capacidad de agencia, o sea, de ser o hacer aquello que se tiene razones para valorar” (Oszlak, 2016).

Al analizar estos tres supuestos como elementos centrales de la concepción, creación e implementación de las iniciativas de Gobierno Abierto, de la AGA en el caso de Guatemala, es evidente que existen grandes desafíos a superar para poder pasar de un gobierno hermético a un gobierno en proceso de apertura, a finalmente un gobierno abierto con procesos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana que no se sostienen sobre planes de acción, sino sobre procedimientos institucionalizados y sostenibles que son demandados bajo una nueva lógica institucional y una cultura cívica y política activa y crítica.

A pesar de que se han realizado esfuerzos con algún impacto positivo, es necesario incrementar la calidad y pertinencia de los compromisos de las instituciones públicas para mejorar su gestión para la consolidación de un Gobierno Abierto. En contextos tan diversos y volátiles como el guatemalteco los esfuerzos de este tipo no deben de perder de vista que su objetivo es contar con un gobierno más democrático desde y para los ciudadanos y no de otra manera. Para generar compromisos de mayor calidad y pertinencia un primer paso consiste en garantizar representación múltiple y diversa de la ciudadanía en los procesos de creación de planes de acción con garantías reales para ser escuchados y que sus visiones sean valoradas y tomadas en cuenta.

Mayores niveles de participación ciudadana, una metodología inclusiva y transparente pueden propiciar verdaderas propuestas de cambio que no se limiten a acciones bianuales,

sino a procesos transformadores que se vuelvan una parte central de la gestión pública. Para esto, es necesario superar los supuestos mencionados anteriormente con el propósito de la transformación de los contextos de la población guatemalteca bajo una estrategia de desarrollo integral, la cual puede ser fortalecida por la apertura del gobierno, pero no resulta suficiente.

3.6 La apertura del Gobierno en medio de la inestabilidad política y la deslegitimidad institucional

El periodo de creación e implementación de los planes de Gobierno Abierto en Guatemala ha coincidido con dos Gobierno que han experimentado algunos de los niveles de inestabilidad política y deslegitimidad institucional más altos de la vida democrática del país. En primer lugar, los grados de inestabilidad política durante el Gobierno del Partido Patriota (2012-2015) fueron inéditos para el país. Entendiendo a la estabilidad política de forma genérica como un ambiente político sostenido caracterizado por “el mantenimiento del régimen, la ausencia de cambio de gobierno irregular forzoso y la no ocurrencia de eventos de conflicto movilizado y/o violento” (Torrico, 2009), la situación particular vivida en Guatemala el año 2015 es consistente con un momento de alto grado de inestabilidad. Partiendo de las características mencionadas anteriormente, aunque el régimen no tuvo ningún cambio sustancial, la ausencia y relevo de autoridades en el Organismo Ejecutivo, particularmente en la presidencia y vicepresidencia del país, significaron el estancamiento de gran parte de los procesos gestionados desde dichas instancias. Tal fue el caso del proceso de Gobierno Abierto en Guatemala, el cual era liderado desde la vicepresidencia.

Por otro lado, el proceso de renuncias y relevos de autoridades en el Organismo Ejecutivo también estuvo acompañado de un segundo elemento que denotó la inestabilidad: movilizaciones masivas generadas por el descontento de la población con respecto a la corrupción e impunidad en el Organismo Ejecutivo y en el Estado en general. Estos procesos de movilización masiva al mismo tiempo significaron una expresión de deslegitimidad

institucional con respecto al Gobierno de turno. Partiendo de la comprensión de la legitimidad como la “creencia de los dominados en hacerse sumisos a la autoridad, lo cual asegura la capacidad de ésta para hacer cumplir sus decisiones” (Weber, 1974), las manifestaciones masivas ocurridas en 2015 fueron una expresión clara de la pérdida de vigencia de dicha “creencia” en la autoridad.

Al analizar los efectos que el proceso de adopción del modelo de Gobierno Abierto que Guatemala ha desarrollado desde el año 2011 a través de la AGA ha tenido sobre la institucionalidad pública es necesario tomar en cuenta particularidades del contexto en que cada etapa se ha desarrollado. Aun cuando la participación de los Estados en la AGA no está adscrita a un Gobierno en particular, la iniciativa es una plataforma que pretende modificar las lógicas de gobernanza locales y que propicia procesos de cambio gubernamental, por lo cual todos los espacios creados a partir de la AGA son inherentemente políticos. En tanto que un proceso político, los efectos de momentos de crisis de inestabilidad gubernamental y deslegitimidad tienen efectos directos sobre el proceso de Gobierno Abierto, particularmente en función de la dimensión de pérdida de legitimidad, pues la crisis de legitimidad está directamente vinculada con la pérdida del poder político. “No se puede hablar de legitimidad sin hablar de poder, ni se puede hablar de poder sin hablar de política, dado que la política se define a sí misma a partir del ejercicio del poder, por ello la legitimidad suele presentarse con un carácter justificatorio (Ferrero, 1943).

En función de lo anterior, frente a un momento de crisis particular en el que un Gobierno ha perdido el carácter esencial que justifica el ejercicio del poder político y que además afrontó un impase de gobernanza, un proceso de apertura de gobierno resulta poco adecuado y no goza de poca o nula credibilidad.

Como se menciona anteriormente, el primer gobierno que impulsó a la AGA en Guatemala fue el del Partido Patriota (2012-2015), durante este Gobierno se creó e implementó el Primer y Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto en Guatemala. Así mismo, durante el último año de este Gobierno se inició el proceso de creación del Tercer Plan. Hacia 2012, Guatemala recién comenzaba su participación en el marco de la AGA y no existían antecedentes relevantes para evaluar el desempeño del país en una iniciativa similar. En tal sentido, al no existir parámetros de comparación dicho plan fue considerado como un logro importante. Sin embargo, desde una perspectiva técnica y metodológica, este plan no cumplió con los requerimientos mínimos de calidad para su elaboración. Posteriormente, el Segundo Plan de Acción fue elaborado a través de un proceso más riguroso y participativo, aunque no a un nivel suficiente.

Aun cuando el proceso de creación e implementación de los compromisos como parte de la AGA estaban presentando un logro significativo de manera progresiva, la iniciativa quedó paralizada después de que la CICIG presentara el caso “La Línea” en abril de 2015. Un elemento importante para mencionar con respecto al proceso de Gobierno Abierto en Guatemala durante el año 2015 es la debilidad institucional que reflejó la COPRET durante el proceso de crisis política. Posterior a la renuncia de la vicepresidenta Roxana Baldetti, la comisionada de transparencia, Verónica Taracena, fue destituida por el presidente Otto Pérez Molina por ser una persona cercana a la vicepresidenta²⁶ saliente. La salida de dicha comisionada resultó en el estancamiento total de la comisión y de los esfuerzos de la AGA en Guatemala por al menos 10 meses.

Para el proceso de adopción del modelo de Gobierno Abierto en Guatemala el momento de inestabilidad política y deslegitimidad institucional implicó un golpe muy fuerte debido a la forma en que la iniciativa estaba estructurada y desde donde era coordinada. Sin embargo, al ser un proceso relativamente nuevo el impacto de la crisis gubernamental no fue

²⁶ Artículos de prensa en medios locales e internacionales con fecha de 20 de mayo de 2015, describen la acción del entonces presidente como una acción que buscaba “cambiar el sistema”.

transcendental y fue posible dar continuidad al mismo un año más tarde. Por otro lado, cabe mencionar que esta experiencia puso en evidencia la necesidad de que los procesos de apertura del gobierno sean gestionados desde espacios con los mayores niveles de independencia posibles. En el caso guatemalteco, este proceso inicialmente podría considerarse como una iniciativa personificada²⁷ a través de la entonces vicepresidenta, generando así conflictos de intereses muy claros y denotando la inexistencia de un compromiso serio a nivel gubernamental para generar mayor transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana

Aunque los niveles de inestabilidad política en el país iniciados en 2015 no cesaron del todo, el ambiente político se tornó favorable de forma progresiva a manera que las elecciones generales se acercaban en septiembre del mismo año, proceso en el que el partido FCN-Nación logró suficientes votos para obtener la presidencia.

Con la llegada de un nuevo Gobierno el proceso de adopción del modelo de Gobierno Abierto siguió su proceso en condiciones mucho más favorables, “el Tercer Plan de Acción de gobierno abierto se formuló en un contexto favorable, luego de una crisis política que culminó con la renuncia del presidente y la vicepresidenta y la elección por parte del Congreso de un nuevo binomio gobernante” (DOSES, 2017) Bajo las nuevas autoridades el proceso de Gobierno Abierto en Guatemala recibió un fuerte grado de apoyo por el nuevo presidente, pues una de sus compromisos de campaña fue la transparencia. Dicho apoyo fue percibido por distintas organizaciones de sociedad civil involucradas en el proceso, inicialmente, como un interés genuino por impulsar la plataforma y sus compromisos.

Poco tiempo después de la toma de posición de Jimmy Morales, la presidencia y la COPRET fueron proactivos estableciendo comunicación con organismos como la OEA y agencias de

²⁷ Organizaciones de sociedad civil, citados por medios guatemaltecos, aseguraban que “la Copret es una institución creada para promover la imagen de la vicepresidenta” (Nomada, 2014).

cooperación para solicitar apoyo técnico y financiero para el proceso. Los logros de sus esfuerzos fueron positivos y se reflejaron en el Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto, el cual es hasta la fecha el que ha sido elaborado de forma más rigurosa y participativa. Sin embargo, el fuerte impulso que tomó el proceso de Gobierno Abierto duró poco tiempo. A partir de agosto de 2016 un nuevo momento de inestabilidad política dio inicio cuando el entonces presidente decidió declarar “non grato” al comisionado de la CICIG Iván Velásquez posterior a que dicha comisión presentara acusaciones en contra del presidente y de miembros de su familia por su implicación en distintos casos penales por delitos electorales y un caso de corrupción, respectivamente. Estos acontecimientos, a su vez, desencadenaron nuevas movilizaciones y protestas generadas por al menos tres causas: “la falta de transparencia en el actuar del presidente, la percepción de corrupción en los organismos del estado y la poca disposición gubernamental de rendir cuentas a la ciudadanía de sus actos” (DOSES, 2017) Una vez más, estas movilizaciones se constituyeron como una expresión de la deslegitimidad del Gobierno.

Al analizar el desarrollo de los procesos de creación e implementación de los distintos planes de acción de Gobierno Abierto y la estructura de la AGA en Guatemala con relación a los distintos momentos de inestabilidad y crisis mencionados anteriormente, es posible establecer una relación entre los acontecimientos políticos y el avance o estancamiento de los esfuerzos de Gobierno. Esta relación causal se expresó de manera clara en 2015 cuando todo el proceso e institucionalidad de la AGA en Guatemala quedó estancado. Al mismo tiempo, aunque en 2017 el proceso no se estancó totalmente, varios actores importantes se retiraron de la plataforma de la AGA, debilitando así la capacidad técnica de la organización y dejando de lado la importante visión de organizaciones de sociedad civil.

En retrospectiva, los distintos momentos de inestabilidad y la sistemática pérdida de legitimidad de los Gobiernos de turno impactaron de forma negativa el proceso de Gobierno Abierto en Guatemala, particularmente porque las causas de dichos momentos de crisis fueron el resultado de acciones de los jefes del Organismo Ejecutivo que resultaban completamente contrarias al espíritu de la AGA y cualquier proceso de apertura

gubernamental. Más allá de evidenciar la inexistencia de una voluntad política genuina para propiciar un cambio en la gestión pública nacional, los pocos avances generados como resultado del trabajo de actores de sociedad civil y algunas instituciones públicas, perdieron toda credibilidad y redujeron su impacto a lo mínimo. Frente a Gobiernos poco transparentes y con tan elevados niveles de corrupción a lo interno de los mismos, resulta difícil poder justificar el impulso de una iniciativa como la de Gobierno Abierto, así como la búsqueda de apoyos y aliados a nivel local e internacional.

Por otro lado, la inestabilidad política y la pérdida de legitimidad de las autoridades del Organismo Ejecutivo, en relación con la iniciativa de Gobierno Abierto, permiten también observar una particularidad del proceso en Guatemala: la instrumentalización de la plataforma de la AGA como una herramienta política de Openwashing y una herramienta de disuasión discursiva a nivel nacional e internacional.

En un primer momento, la iniciativa de Gobierno Abierto en Guatemala básicamente se constituyó como un espacio de decisiones discrecionales por parte de la entonces vicepresidenta, Roxana Baldetti. Diversas organizaciones de sociedad civil y artículos de prensa afirman que los actores participantes dentro del proceso del primer y segundo plan de acción debían contar con el aval de la vicepresidenta, esto sin ningún criterio claro y sin ningún fundamento técnico, lo cual contradice totalmente la metodología participativa que se promueve en este tipo de procesos.

Un ejemplo de esto fue la exclusión de organizaciones de sociedad civil en el proceso de creación del Segundo Plan de Acción “se excluyó a algunas organizaciones de sociedad civil a discreción de la vicepresidenta de aquel momento. Se decidió poner un límite marcado a organizaciones de sociedad civil” (Ayerdi, 2020) De la misma forma, la vicepresidenta incidió en la elección de las organizaciones que fueron escogidas como el MRI por parte de la AGA para la evaluación de los planes de acción que fueron creados e implementados durante su gestión. En ese sentido, durante los primeros cuatro años del proceso de Gobierno Abierto en Guatemala la dimensión de participación ciudadana fue una ficción que no puede

considerarse como relevante debido a que no fue diversa y mucho menos representó las necesidades y opiniones de la población.

Posteriormente, durante la gestión del expresidente Jimmy Morales, el proceso de desarrollo de la iniciativa de Gobierno Abierto en Guatemala tuvo un impulso inicial significativo, pero que duró muy poco. En esta ocasión, la iniciativa fue utilizada por el entonces presidente como una herramienta discursiva que buscaba contrarrestar el deterioro de su gobierno como resultado de las acusaciones en su contra por su participación en acciones delictivas durante la campaña electoral y posteriormente durante su gestión. Al igual que Roxana Baldetti, los esfuerzos de Gobierno Abierto fueron presentados por el gobierno como un tema central de su gestión con grandes logros, siendo presentado como un tema central de la gestión de su gobierno a nivel internacional²⁸. Sin embargo, en términos reales fueron muy pocos los avances alcanzados a través de los compromisos de los planes de acción creados e implementados durante el Gobierno de Jimmy Morales. Además de esto, durante los últimos dos años de la gestión de Morales la iniciativa de Gobierno Abierto se debilitó con el retiro de actores importantes de sociedad civil y finalmente quedó estancada hacia el final de su gestión en el año 2019. A inicios de 2020, solamente algunas organizaciones de sociedad civil afines al gobierno se mantienen en el proceso, al mismo tiempo que se modifica la comisión presidencial que deberá dar continuidad al proceso.

En el caso guatemalteco los diferentes momentos de crisis política ponen en cuestión la viabilidad de iniciativas de apertura gubernamental en contextos con altos grados de inestabilidad política y también deslegitimidad institucional. Sin embargo, de acuerdo con José García, Coordinador regional de apoyo a países de Norteamérica, Centroamérica y El Caribe de la AGA “no es que Gobierno Abierto sea o no viable en países con altos grados de inestabilidad y deslegitimidad, es que AGA (*e iniciativas de apertura asociadas*²⁹) proporciona el espacio y una metodología concreta para arreglar estos fenómenos

²⁸ Jimmy Morales resaltó los logros de la AGA en Guatemala durante su discurso en la Conferencia Anual de la Asamblea General de la ONU en 2017 y distintos espacios de medios de comunicación.

²⁹ Cursivas propias.

(inestabilidad y deslegitimidad). El gobierno abierto es el camino. Cuando el fin de consigue, se empieza a abatir la deslegitimidad institucional y empieza a haber un mejor clima político de confianza y de representatividad” (García, 2020).

3.7 La confianza como elemento fundante del Gobierno Abierto: crisis de confianza entre los actores en la apertura gubernamental

En el capítulo apartado anterior se abordan los efectos de fenómenos como la inestabilidad política y la pérdida de legitimidad sobre el proceso de Gobierno Abierto. Existe, además, un elemento clave a considerar en este proceso: la confianza entre actores que participan en el proceso de apertura del Gobierno. Dicha confianza, aunque relacionada con el grado de legitimidad del Gobierno, constituye una dimensión de análisis distinta en tanto que permite observar la dinámica que el Gobierno tiene con la sociedad civil, pero también comprende el rol que la sociedad civil y actores como los gobiernos locales, entes de control o la cooperación internacional comparten mutuamente en sus interacciones como parte del proceso de Gobierno Abierto.

De acuerdo con Montero, Zmerli y Newton (2008), la confianza, en tanto que variable de análisis en las ciencia política puede entenderse desde dos enfoques: la confianza política (hacia las instituciones políticas) y la confianza social (con respecto a los individuos de la sociedad) En un primer momento, sin hacer una distinción entre dichos enfoques, es importante analizar las dinámicas de confianza en el proceso de Gobierno Abierto en Guatemala debido a su naturaleza política, pues “la confianza mutua se encuentra en el núcleo de todos los procesos políticos” (Dunn, 1993) y el grado en que los diferentes actores construyan relaciones de confianza durante los procesos de creación e implementación de compromisos para la apertura del gobierno resulta determinante en éxito de los mismos. Al mismo tiempo, el deterioro y ruptura de dicha confianza puede afectar de forma negativa el proceso de apertura gubernamental.

La confianza, desde su enfoque político guarda una relación de mayor claridad y relevancia con el proceso de Gobierno Abierto, esta se refiere a la confianza a las instituciones públicas y puede entenderse como la “la creencia de que ésta (*una institución o conjunto de ellas*) no actuará de una forma arbitraria o discriminatoria que resulte dañina para nuestros intereses o los del país, sino que nos tratará, a nosotros y a los demás ciudadanos, de una forma igualitaria, justa y correcta” (Montero, Zmerli, & Newton, 2008). Dicha confianza sobre las instituciones políticas es fundamental al buscar implementar procesos para generar mayor transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana; pues en la medida en que la ciudadanía es parte de esta “creencia” y apoya a sus autoridades, se hacen viables procesos de mejora a la lógica de gobernanza nacional y además un potencial incremento de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos a medida que se percibe un interés genuino de las autoridades para beneficiar al ciudadano.

En caso contrario, si la ciudadanía percibe a las instituciones públicas como entidades cuyas acciones pueden significar un atentado en contra de sus intereses individuales o colectivos, esto puede activar distintas reacciones (democráticas o no), que cuestionan a las autoridades y demandan un cambio; generando así momentos de inestabilidad política y deslegitimidad. Es decir, la pérdida de los elementos centrales que justifican el ejercicio del poder político. Bajo esta lógica, cualquier proceso emprendido por el Gobierno, y particularmente un proceso como el de Gobierno Abierto, puede fácilmente tambalearse al momento en que la creencia de confianza se diluye por parte de los ciudadanos hacia el gobierno.

Sin embargo, vale la pena destacar que, de forma inversa, un proceso de apertura gubernamental también puede ser una herramienta útil para reconstruir la confianza de la ciudadanía sobre el Gobierno luego de momentos de crisis. En tal sentido, el desafío en un contexto como el guatemalteco para el proceso de la apertura del Gobierno radica en mantener a flote una incitativa como la de la AGA aún en momentos en los que la confianza política es baja.

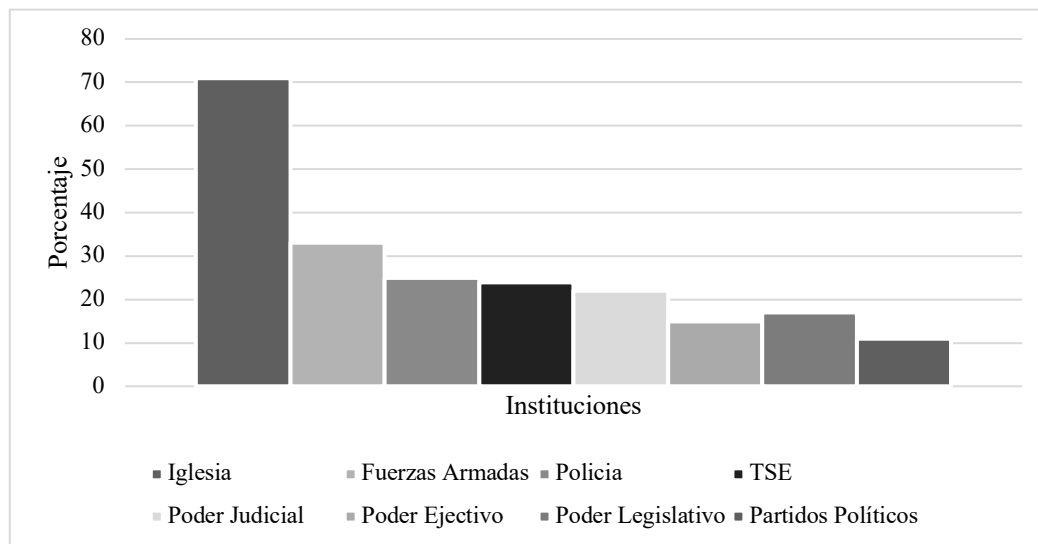
Como dispositivo conceptual, “la confianza política ha sido diseñada como un indicador de alcance medio del apoyo de los actores políticos responsables de cada institución y los principios generales de la democracia en los que están basadas ciertas instituciones en un sistema político específico”. Por lo tanto, en el contexto de la democracia guatemalteca y el proceso de Gobierno Abierto, la pérdida de confianza en los gobiernos expresada por los altos grados de inestabilidad y pérdida de legitimidad han denotado la debilidad de la institucionalidad pública guatemalteca y las importantes brechas que existen entre las aspiraciones de algunos actores del gobierno para ser transparente, rendir cuentas y generar participación ciudadana significativa; y la realidad actual de estos elementos en la administración pública.

La siguiente gráfica presenta una imagen de la confianza política en Guatemala en el año 2018 con base en la encuesta regional Latinobarómetro. Guatemala es a nivel regional uno de los países que presenta menores niveles de confianza hacia sus instituciones democráticas³⁰, lo cual implica un desafío importante que el Gobierno debe de tomar en cuenta para la apertura del Gobierno en tanto que “la confianza en las instituciones es el indicador central del sentimiento básico de los ciudadanos sobre su sistema político” (Montero et al. 2008).

³⁰ También se incluye a la iglesia debido a su relevancia política en el contexto latinoamericano.

Gráfica No. 5

Porcentaje de confianza en las Instituciones Políticas en Guatemala - 2018



Fuente: Latinobarómetro (2019)

Es también importante resaltar que, de acuerdo con los datos presentados en la gráfica anterior, las instituciones que cuentan con mayor confianza por parte de la ciudadanía son también aquellas que históricamente han presentado mayor resistencia para la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. En tal sentido, los esfuerzos de Gobierno Abierto en Guatemala deberían considerar acciones que permitan incluir a dichas instituciones en el proceso de apertura gubernamental. Estas no solo cuentan con algún grado de credibilidad, sino que también pueden beneficiar a la población a través de transparentar su gestión y permitir una participación más activa de la ciudadanía.

Por otro lado, es también importante considerar la importancia de la confianza desde su enfoque social para cualquier proceso de apertura gubernamental, entendiendo esta como:

“el elemento central en un complejo círculo virtuoso en el cual un conjunto de actitudes, como la mutualidad, la reciprocidad y la confianza, se asocian con la

participación social y la implicación en asuntos comunitarios y cívicos; éstos contribuyen a construir las instituciones sociales y políticas necesarias para unos gobiernos democráticos y eficientes; y éstos, a su vez, crean las condiciones en las cuales pueden florecer la confianza social y política”. (Montero, Zmerli, & Newton, 2008).

La confianza en su sentido social resulta de particular importancia con respecto a la participación ciudadana que se busca garantizar a través de la apertura del Gobierno, pero también con respecto a la participación de esta durante el proceso de formulación y diseño de las acciones de Gobierno Abierto. En el caso de Guatemala, la confianza entre los actores de sociedad civil que participan en los procesos de co-creación de los diferentes planes de acción de Gobierno Abierto en el país ha sido clave para el éxito de estos, y también ha sido un factor determinante para gran parte de las debilidades de dichos planes y del proceso de implementación de compromisos. En tal sentido, ni el Gobierno a través de las comisiones presidenciales ni las organizaciones de sociedad civil participantes del proceso, han podido generar relaciones de confianza suficientemente sólidas para que nuevas organizaciones y ciudadanos particulares participen del proceso. Aquellas organizaciones civiles que han participado lo han hecho de forma temporal y bajo la forma de coaliciones³¹, no de forma unificada.

De acuerdo con García (2020) la AGA “tiene un desafío grande, pues ha fallado en hacer de la plataforma de Gobierno Abierto un espacio atractivo (*para la sociedad civil*) para resolver los grandes problemas públicos [...] necesitamos ir a traer a las personas de todos los sectores para que participen del proceso”, lo cual refleja que más allá de las limitaciones relacionadas a los aspectos logísticos y materiales de los procesos de Gobierno Abierto, ocurre que la sociedad civil organizada y los ciudadanos particulares no perciben a este tipo de iniciativas

³¹ Algunas organizaciones apoyan al Gobierno y otras son más críticas del proceso. Estas posturas impiden una colaboración entre bloques.

como receptoras de sus intereses para la generación de un beneficio propio o de su comunidad. Es decir que no confían en que esfuerzos como este podrán beneficiarlos.

Al recoger algunas de las experiencias de organizaciones de sociedad civil que han participado en el proceso de Gobierno Abierto en Guatemala constantemente se hacen acusaciones como “ahora solo quedan organizaciones de cartón”, “ellos estaban participando solo por intereses políticos”, “ahora solo quedan los fieles al Gobierno”, etc. Al mismo tiempo, el Gobierno constantemente ha tenido confrontaciones con dichas organizaciones o ha jugado un rol de mediador en ellas, lo cual ha resultado en acusaciones sobre apoyo de las comisiones gubernamentales a cargo de Gobierno Abierto a determinadas organizaciones. La manera en que las organizaciones se perciben entre ellas implica la imposibilidad de generar condiciones de confianza suficientes para mantener un diálogo productivo y un proceso de colaboración sostenible.

La desconfianza social es un elemento sobre el que los proceso de Gobierno Abierto deben de trabajar, pues algunos estudios experimentales sugieren que “existe una correlación significativa entre la confianza social y la confianza en las instituciones políticas” (Montero, Zmerli, & Newton, 2008) Es decir que, en la medida en que los ciudadanos, tanto a nivel colectivo como individual, sean capaces de generar relaciones de confianza entre distintas organizaciones y ciudadanos individuales, la confianza en las instituciones políticas puede aumentar; lo cual tendría un impacto positivo para los esfuerzos de Gobierno Abierto al implicar una mayor pretensión a la participación ciudadana y de apoyo a las autoridades gubernamentales.

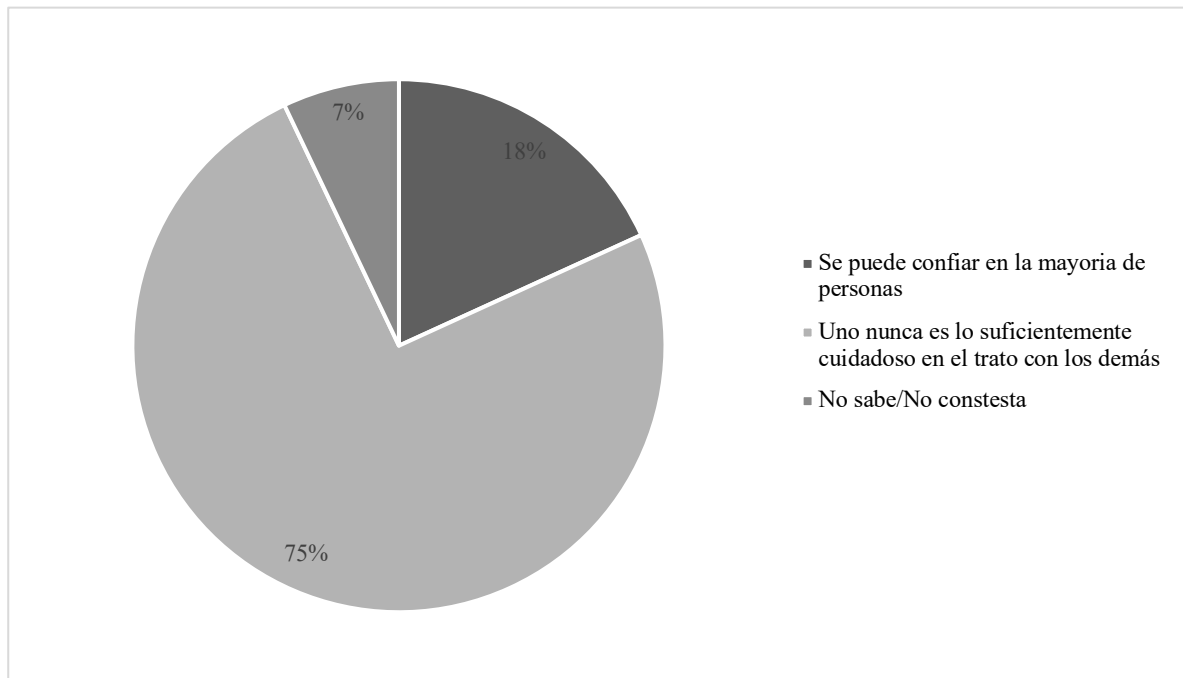
Mayores niveles de confianza política y social se traducen en condiciones propicias para impulsar un proceso de apertura del Gobierno debido a que ello implica mayores grados de participación bajo expectativas de transformación elevadas, generando así una mayor demanda de transparencia y rendición de cuentas, al mismo tiempo que la participación de los ciudadanos en la gestión pública se generaría de forma natural y con mayor probabilidad de permanencia en el proceso.

Un elemento importante para resaltar con respecto a la confianza en relación con el proceso de Gobierno Abierto en Guatemala corresponde a la relación que existe entre mejores condiciones socioeconómicas³² y mayores niveles de confianza social. “Parece claro que la gente educada, satisfecha y socialmente integrada tiene mayores probabilidades de confiar y que, en consecuencia, tanto la confianza como la satisfacción con la propia vida tienden a estar vinculadas a la educación y al estatus social” (Montero, Zmerli, & Newton, 2008) En tal sentido, en contextos como Guatemala y gran parte de América Latina, con mayores grados de desigualdad y en donde la población vive en condiciones socioeconómicas complejas, la consolidación de relaciones de confianza para colaborar en la apertura del Gobierno y cualquier otro espacio de participación ciudadana requiere de esfuerzos complementarios por parte de los Gobiernos que superan elementos como los planes de acción de la AGA. En la medida en que las brechas de desigualdad y las condiciones socioeconómicas de Guatemala mejoren se potencializa la apertura del Gobierno.

La siguiente gráfica ilustra los niveles de confianza social en Guatemala con base en información del año 2018. Como puede constatarse, a pesar un 18% de la población guatemalteca considera poder confiar en la mayoría de las personas, mientras que la gran mayoría desconfía de los demás guatemaltecos. Aunque en este análisis no se profundiza en el aspecto de la confianza social en contextos específicos de los actores que participan del proceso de Gobierno Abierto, tomando en cuenta la relación que existe entre confianza social y confianza política, la mejora de las condiciones socioeconómicas en Guatemala puede tener un impacto positivo para la institucionalidad pública guatemalteca e iniciativas como la AGA en Guatemala.

³² Particularmente niveles educativos, integración comunitaria y posición económica.

Gráfica No. 6
Confianza Interpersonal (Confianza Social) en Guatemala - 2018



Fuente: Latinobarómetro (2019)

Actualmente los distintos actores que participan de la AGA en Guatemala se encuentran implementando el Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto e iniciando el proceso de creación de un nuevo plan. Sin embargo, son pocas las organizaciones de sociedad civil que permanecen en el proceso después del retiro de un grupo importante de estas en el año 2017. Aunque la entrada de un nuevo Gobierno ofrecía la oportunidad de renovar el proceso en condiciones más favorables, particularmente para renovar el compromiso del Gobierno y generar confianza, el proceso es visto con escepticismo por parte de la sociedad civil al no haber una voluntad clara que exprese un interés positivo del gobierno para continuar con el proceso. “El nuevo gobierno aún no ha dado señales claras de tener intenciones para avanzar en el tema de gobierno abierto y tener un quinto plan legítimo” (Melgar, 2020). Mientras que el Organismo Ejecutivo se encuentra en proceso actualización de la comisión presidencial que coordinará Gobierno Abierto, también ha sido criticado por

la sancionar la “Ley de ONG’s³³”, iniciativa que buscaba dotar al Gobierno de poderes arbitrarios sobre las Organizaciones no Gubernamentales, generando así una serie de contradicciones sobre las intenciones del actual Gobierno que no inspiran confianza en los actores de sociedad civil y que le restan credibilidad a procesos como la AGA.

Finalmente, la importancia de la confianza entre los distintos actores que participan del proceso de apertura del Gobierno, de la AGA particularmente en el caso de Guatemala, radica en que sin confianza no es posible construir mecanismos de diálogo efectivo para colaborar y generar esfuerzos sostenibles. Uno de los dos elementos fundamentales que la Unidad de Apoyo de la AGA para Centroamérica y el Caribe resalta en casos en donde esfuerzos como el de la AGA ha funcionado mejor es justamente un diálogo efectivo, “no importa que tan técnica sea una institución y que tan buena sea para un tema, si tu no tienes un clima de colaboración los compromisos no progresan. Para una relación de colaboración se requiere de un diálogo efectivo” (García, 2020). Un segundo elemento identificado es el “*buy-in*”³⁴, es decir el interés recíproco de las partes (gobierno y sociedad civil) para implementar compromisos. En el caso de la iniciativa de Gobierno Abierto en Guatemala, cuyos compromisos no son de carácter obligatorio, todo esto no es posible sin confianza en distintos niveles.

3.8 Gobierno Abierto frente a la ausencia de responsabilidad y evaluación en la gestión pública guatemalteca

Aunque el enfoque de este estudio es el proceso de adopción del modelo de Gobierno Abierto a través de procesos de planificación específicos, es necesario comprender que dicho modelo de gestión pública es el resultado de un proceso histórico de desarrollo de la evolución de las nociones de administración pública en función procesos de conquistas democráticas. Lo que hoy se entiende como Gobierno Abierto y se aplica en América Latina y alrededor del mundo

³³ Decreto Gubernativo 4-2020.

³⁴ Convencimiento de la otra parte.

fue inicialmente un conjunto de aspiraciones acumuladas progresivamente como resultado del fortalecimiento de las democracias. Es decir que en el modelo de Gobierno Abierto representa una fase superior en los sistemas democráticos de los Estados.

Haciendo énfasis en la historia política guatemalteca y latinoamericana, el gradual colapso de los regímenes autoritarios durante la segunda mitad del siglo XX dio lugar a la instalación de formas de gobierno democráticas “la progresiva consolidación de estos regímenes, el afianzamiento de sus instituciones, el desarrollo de valores sociales consustanciados con las libertades públicas y los derechos humanos, fueron luego dando paso a una creciente presión de la ciudadanía por una mayor transparencia de la gestión pública y a la incorporación de novedosos mecanismos internos y externos de auditoría y evaluación, complementados por formas también innovadoras de contralor ciudadano.” (Oszlak, 2016). Estas nuevas formas de gobierno de naturaleza democráticas significaron un gran avance, pero aún se limitaban a una lógica procedimental de democracia que hoy no resulta suficiente.

Actualmente no es posible concebir un régimen democrático sin garantías de plenas libertades de asociación, de expresión, de diversificación de las fuentes de información, así como de mecanismos que garanticen que las instituciones gubernamentales no actuarán en contra de los ciudadanos en función de beneficios particulares. En tal sentido, “la posibilidad de contar con un Gobierno abierto se constituye como un hito superior en la escala de la democratización” (Oszlak, 2016)

El hecho de transitar hacia un grado superior en la escala de la democratización implica grandes desafíos para la institucionalidad de los gobiernos y las distintas falencias evidenciadas en el proceso de adopción del modelo de Gobierno Abierto en Guatemala son ejemplo de ello. Siguiendo las ideas de Oszlak (2016), gran parte de los desafíos que afronta Guatemala para contar con gobiernos abiertos y uno de los elementos principales sobre los

que los que deben enfocarse los futuros esfuerzos del gobierno y sociedad civil para garantizar mayor transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en la gestión pública es la ausencia de responsabilidad en la administración pública.

La responsabilidad puede entenderse como “la acción y efecto de rendir cuenta, por parte de un agente *público*, respecto a los resultados de la responsabilidad asumida³⁵ (metas logradas, productos entregados, recursos empleados), en función de un acuerdo implícito o formalizado”. Cabe resaltar que la noción de responsabilidad guarda una estrecha relación con el Gobierno Abierto debido a que la noción de responsabilidad implica la apropiación de la rendición de cuentas con respecto a la responsabilidad asumida por parte del funcionario. Es decir que quien accede a un puesto en la función pública se somete proactivamente a ser juzgado por su trabajo sin necesariamente verse en obligación de rendir cuentas por parte de una parte externa demandante de dicha rendición de cuentas. En tal sentido, el transparentar la información, la rendición de cuentas y la apertura de espacios de colaboración para la ciudadanía ocurren de forma orgánica sobre la base de un entendimiento ético propio de una cultura y no como resultado de mecanismos coercitivos que exigen la rendición de cuentas en primer lugar.

La noción de responsabilidad escapa de la dimensión formal de los procesos de apertura gubernamental. Sin embargo, no es posible garantizar la sostenibilidad de estos dejando de lado elementos centrales como los valores y pautas culturales particulares de cada país, en este caso Guatemala. El caso guatemalteco corresponde al de un Estado poco responsable en el que el funcionamiento de la administración pública y la cultura general del país denotan brechas importantes entre un conjunto de aspiraciones para una gestión pública abierta y un conjunto de valores culturales y políticos que resultan insuficientes. Un Estado responsable

³⁵ Responsabilidad asumida por el funcionario al momento de aceptar el cargo que ejerce. Esto implica un acuerdo para el cumplimiento de determinadas funciones y/o la producción de determinados productos o servicios.

“sería aquel que da respuesta a las necesidades o demandas de los ciudadanos; además, les entrega bienes y servicios; se apropia de los cambios tecnológicos y culturales que tienden a mejorar su desempeño; su gestión es visible para el conjunto de la ciudadanía; asume como propias las reivindicaciones de ciertos sectores sociales débiles o con menor representación política; y se hace cargo de los poderes que se confían a sus unidades para cumplir más eficazmente con sus respectivas misiones y funciones” (Oszlak, 2016)

A partir de las diferentes experiencias de Gobierno Abierto guatemaltecas analizadas en este trabajo es posible argumentar que “en la medida en que no existen adecuados instrumentos de asignación de responsabilidades, resulta difícil establecer quiénes son los sujetos de la responsabilización y cuál es el objeto de la misma” (Oszlak, 2016). Es decir que una de las claves para el fortalecimiento democrático de la gobierno guatemalteco a través de su institucionalidad radica en la construcción de mecanismos claros y eficaces para la rendición de cuentas. Este elemento representa el punto de partida para la transformación de la gestión pública hacia el modelo de gobierno abierto. La inexistencia de dichos mecanismos evidencia el desinterés de los gobiernos por su apertura, sin claridad acerca del rol que cada actor juega en la dinámica de exigencia y entrega de rendición de cuentas, cualquier iniciativa de Gobierno Abierto se ve desvirtuada.

Por otro lado, es necesario considerar la importancia de la evaluación como herramienta fundamental para la construcción de mecanismos de rendición de cuentas con el objetivo de garantizar la responsabilidad en la gestión pública. La evaluación es sin duda una de las herramientas más importantes para la administración pública. Sin embargo, la evaluación es también una de las grandes debilidades de la gestión pública guatemalteca, lo cual tiene efectos negativos directos sobre la consolidación de mecanismos de rendición de cuentas que finalmente entorpecen cualquier iniciativa de Gobierno Abierto.

La relación entre la evaluación y el Gobierno Abierto es sencilla pero constantemente ignorada. Sin esfuerzos permanentes de evaluación acerca de la gestión pública, resulta imposible institucionalizar la rendición de cuentas y por garantizar la responsabilidad. El no evaluar la gestión pública implica la imposibilidad de conocer la forma en que se utilizan los recursos públicos y la manera en que la gestión de los funcionarios públicos afecta la vida de la ciudadanía, de tal forma que no existe información que permita responsabilizar a las instituciones o sus funcionarios por no cumplir con sus funciones o no hacerlo de manera correcta. Es decir que existe una carencia de recursos (información) forma de generar dinámicas de rendición de cuentas que fomenten mayor transparencia e interés ciudadano en los procesos de toma de decisiones y gestión pública. Por lo tanto, los esfuerzos de apertura gubernamental en Guatemala y en cualquier contexto deben de mantener presente la necesidad de llevar a cabo procesos de evaluación permanentes que no solo garanticen la progresiva apertura del gobierno, sino la transformación de la gestión pública a partir de dichos esfuerzos.

Hasta ahora el análisis se ha enfocado en elementos mayormente abstractos como las nociones de responsabilidad, rendición de cuentas, responsabilidad o incluso democracia. Sin embargo, es necesario recordar que, aunque el paradigma de Gobierno Abierto refiere a un complejo entramado de transformaciones sociales, políticas y culturales; es necesario resaltar que el objetivo del gobierno abierto se reduce al fortalecimiento del apartado de administración pública para solucionar los problemas públicos. Esta consideración es fundamental y no debe ser perdida de vista en los esfuerzos futuros de Gobierno Abierto en Guatemala, el Gobierno solo podrá ser verdaderamente abierto en la medida en que los ciudadanos lo consideren suyo y canalicen sus necesidades a través de mecanismos que garanticen el apoyo de las autoridades en las problemáticas que los afectan.

A partir del análisis del proceso de Gobierno Abierto en Guatemala y frente a la ausencia de mecanismos efectivos para la puesta en práctica del modelo de Gobierno Abierto, los actores de la plataforma de Gobierno Abierto en Guatemala y particularmente el Gobierno están frente a una oportunidad propicia para iniciar a corregir los errores cometidos hasta ahora. Si las dinámicas de trabajo y modalidades de planificación y ejecución de las acciones del gobierno no son modificadas, todos los esfuerzos seguirán manteniendo un impacto limitado y virtualmente nulo sobre la institucionalidad pública y todo el sistema democrático nacional.

Capítulo IV: Hacia un Gobierno Abierto intencional

Guatemala cuenta con ocho años de valiosas experiencias en el marco del proceso de consolidación del modelo de Gobierno Abierto. Aunque con muchos desaciertos, existen avances relevantes que se han alcanzado para garantizar mayor transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en la administración pública. A pesar de que gran parte de los esfuerzos realizados no han favorecido procesos de cambio de largo alcance o dado pie a transformaciones más profundas a lo interno del Gobierno guatemalteco, la institucionalidad que compone al Organismo Ejecutivo es hoy más abierta de lo que era en 2011. Sin embargo, este proceso implica el deseo de cambiar toda una lógica de gobernanza y es por ello que requiere de tiempo y esfuerzos sistemáticos para dicho objetivo. En tal sentido, resulta importante analizar hacia dónde podrá avanzar la apertura del gobierno guatemalteco en función del contexto político actual y de las lecciones aprendidas en los últimos años.

4.1 Un nuevo panorama para el gobierno abierto en Guatemala

Como se mencionó anteriormente, Guatemala se encuentra en proceso de implementar el Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto y en el inicio del proceso de creación de un nuevo Plan de Acción. Esto ocurre de forma paralela al inicio de un nuevo gobierno,

lo cual implica relevos de personal administrativo y directivo en el Organismo Ejecutivo. Dejando de lado los retrasos en la implementación del cuarto plan y los desafíos que los cambios de personal en las distintas dependencias del ejecutivo pueden tener sobre la implementación de dicho plan, es necesario considerar la actitudes y acciones del nuevo gobierno hacia los esfuerzos de Gobierno Abierto, así como la gestión preliminar de las nuevas autoridades con respecto a transparencia, rendición de cuentas y participación de la ciudadanía en la gestión pública.

La Política General del Gobierno de Guatemala 2020-2024 reconoce la importancia del Gobierno Abierto como un mecanismo que contribuye a consolidar un Estado moderno que propicie la “evolución de la sociedad”. En tal sentido, reconoce la necesidad de revisar y redefinir la función pública para que las instituciones del Estado sirvan de forma efectiva a los ciudadanos. Sin embargo, a pesar de la particular consideración que se le otorga al Gobierno Abierto en el proceso de modernización del Estado, los diferentes objetivos y acciones estratégicas incluidas en la Política General de Gobierno no hacen mención del Gobierno Abierto y tampoco se menciona iniciativas concretas relacionadas con transparencia, rendición de cuentas o participación ciudadana.

Aunque esto no quiere decir que el nuevo Gobierno ha ignorado completamente los esfuerzos para la apertura gubernamental, coloca en entredicho la voluntad de las nuevas autoridades debido a que no resulta claro su posicionamiento con respecto al Gobierno Abierto. Al mismo tiempo, evidencia que las nuevas autoridades consideran los esfuerzos para la apertura del Gobierno como un elemento aislado y no de forma transversal.

A pesar de la falta de claridad del Gobierno acerca de su postura con respecto al proceso de Gobierno Abierto, existen al menos dos logros recientes que resultan relevantes para la continuidad del Gobierno Abierto en Guatemala. Un primer elemento positivo ha sido la

reforma de la comisión presidencial a cargo de la coordinación de la AGA y los esfuerzos de Gobierno Abierto. Hasta 2019 la GPAT tenía a su cargo la coordinación de la aplicación de medidas derivadas de los instrumentos internacionales en materia de Gobierno Abierto. Sin embargo, también debía de coordinar la aplicación de instrumentos internacionales en materia de transparencia, gobierno electrónico y mecanismos anticorrupción. Recientemente, en marzo de 2020 la presidencia reformó el nombre, objeto y funciones de la comisión.

A partir del año 2020 la AGA y los esfuerzos de Gobierno Abierto están a cargo de la Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico (GAE). Aunque la comisión conservó gran parte de sus características y también su personal técnico, goza ahora de un grado de especificidad más alto que ha sido percibido como positivo por la sociedad civil debido a que esto permitirá a dicha comisión el enfocarse en un mayor número de iniciativas con un mayor grado de calidad y detalle. Desde la perspectiva de la Unidad Regional de Apoyo de la AGA este es un avance importante para Guatemala debido a que el grado de especificidad técnica y el grado de institucionalización de los entes coordinadores resaltan como características clave en países en donde los esfuerzos de Gobierno Abierto han tenido un mayor impacto.

Por otro lado, un segundo elemento positivo que ha surgido bajo las nuevas autoridades consiste en el ya mencionado Manual de Mecanismos de Participación y Gobernanza presentado por el Comité Técnico de la AGA en enero de 2020. Previo a la creación y aprobación de este manual la dinámica de gobernanza dentro de la AGA no era clara y constantemente dependía de decisiones discrecionales del personal de la GPAT. Por otro lado, no existía dentro de la misma AGA una estructura de organización interna clara que obligara a los distintos actores de la iniciativa a rendir cuentas ni mecanismos para la resolución de conflictos internos entre los actores.

La creación de este instrumento representa un avance importante para el proceso de apertura del gobierno, particularmente desde la óptica de la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Sin embargo, cabe resaltar que dicho instrumento no puede considerarse como una expresión de la voluntad del nuevo gobierno ni tampoco con un paso importante para la institucionalización del Gobierno Abierto en Guatemala; este documento se basa sobre la buena fe y no tiene ningún carácter legalmente vinculante. En tal sentido, es más un elemento meramente referencial.

Ligado a estos dos esfuerzos, es también necesario resaltar que, desde inicios del año 2020, la vicepresidencia ha favorecido espacios de diálogo que reúnen a actores de sociedad civil y la GAE para dar continuidad a los esfuerzos de la AGA, se ha invitado incluso actores de sociedad civil que actualmente no forman parte de la AGA después de su retiro en 2017 en respuesta a su descontento por las acciones cuestionables³⁶ por parte del gobierno anterior. La apertura que ha mostrado el gobierno actual es positiva debido a que el cambio de gobierno implica un momento favorable para impulsar las acciones de la AGA durante el proceso de creación de un nuevo plan de acción. Sin embargo, el gobierno no ha tenido un posicionamiento claro con respecto a la AGA u otras iniciativas relacionadas. Además, ha sido acusado sistemáticamente por falta de transparencia y resistencia para rendir cuentas desde su toma de posesión en enero de 2020.

A pocos días de la toma de posesión del nuevo gobierno, el presidente Alejandro Giamattei sancionó el Decreto 4-2020 aprobado por el Congreso de la República para reformar la Ley de Organizaciones no Gubernamentales (ONG) para el Desarrollo. Esta ley fue altamente criticada debido a que dotaba al gobierno con la potestad de controlar el trabajo de las ONG's a través de controles discrecionales sobre sus actividades y financiamiento. Así mismo dotaba al gobierno con la potestad de cerrar organizaciones bajo criterios poco claros. Diversas

³⁶ Particularmente la declaración de non grato al comisionado de la CICIG en 2017.

organizaciones de sociedad civil del país se opusieron a la aprobación de esta ley. Tres de las organizaciones³⁷ que han tenido una participación más activa en el proceso de la AGA en Guatemala alertaron al Comité Ejecutivo de la AGA a nivel internacional por el riesgo que esta ley representaba para la sociedad civil nacional y los procesos de Gobierno Abierto. En este caso, la AGA concuerda con que “hubo una acción de los organismos Ejecutivo y Legislativo en clara contradicción a los principios básicos de la AGA” (García, 2020)

La alerta emitida por estas organizaciones marcó un primer indicio acerca de las posturas autocráticas del gobierno entrante, lo cual implica barreras importantes para los avances en materia de Gobierno Abierto, pues nuevamente existe el riesgo de contar con autoridades que se presentan como abiertas y transparentes, pero cuya gestión no corresponde con dichos principios. La actitud hermética y poco transparente por parte del gobierno se ha mantenido y ha crecido en los últimos meses en el marco de la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19³⁸ a partir de marzo de 2020 en Guatemala y a nivel internacional. Como parte de los esfuerzos para mitigar los efectos de esta crisis el Gobierno ha requerido recursos de forma excepcional y ha obtenido grandes montos de dinero para financiar los servicios y personal necesario. Aunque el Gobierno ha obtenido los fondos necesarios, no ha sido transparente acerca del uso de estos, ni de la gestión que ha realizado alrededor de los diferentes ministerios con relación a la gestión de la crisis.

Por otro lado, el presidente ha solicitado públicamente a ministros y personal técnico de distintos ministerios que no se presenten a citaciones del Congreso de la República para ser fiscalizados por los diputados acerca de su gestión. De igual forma, entidades como el Ministerio de Salud y Asistencia Pública Social ha emitido acuerdos internos para que su personal no pueda divulgar ninguna información al público o medios de comunicación. Es

³⁷ Red Ciudadana, Acción Ciudadana e ICEFI.

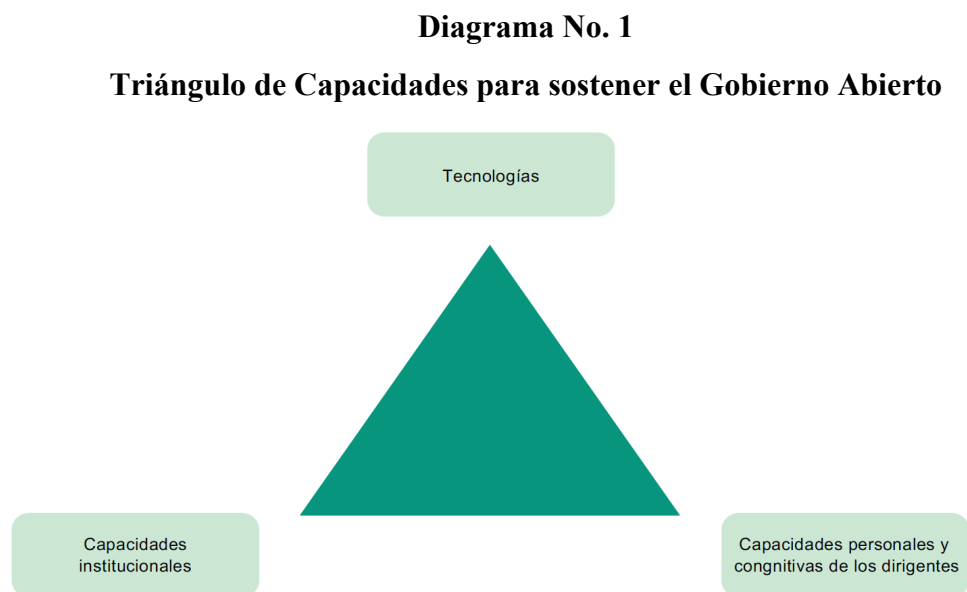
³⁸ Enfermedad infecciosa causada por el coronavirus descubierto en la ciudad china de Wuhan en diciembre de 2019. Esta enfermedad ha sido declarada como una pandemia mundial por la Organización Mundial de la Salud en febrero de 2020.

también necesario resaltar que el presidente ha atacado públicamente a periodistas y medios de comunicación como resultado de su trabajo de fiscalización.

De forma generalizada, el nuevo gobierno ha mostrado una actitud negativa y contraria a los principios básicos de apertura, transparencia y participación que se pretenden construir a través del modelo de Gobierno Abierto. Hasta el día de hoy el gobierno ha sido poco transparente y se ha resistido proactivamente a rendir cuentas acerca de su gestión. En función de esto, el panorama de la apertura gubernamental resulta incierto y presenta importantes desafíos, particularmente para la sociedad civil debido a que la falta de voluntad del Gobierno podría requerir nuevamente que la representación de la sociedad civil sea quien tome el rol de garante del proceso de Gobierno Abierto frente a autoridades que han fallado en ganar la confianza de la sociedad civil y en demostrar una voluntad sólida para generar mayor transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el Gobierno.

Partiendo del supuesto de que el gobierno actual mantendrá el comportamiento hermético que ha mostrado en sus primeros meses de gestión, difícilmente se podrán propiciar cambios importantes en la administración pública guatemalteca a partir de los esfuerzos de Gobierno Abierto. De acuerdo con Babino (2017) aun cuando existe una estructura de actores gubernamentales y de sociedad civil trabajando en conjunto, en este caso en el marco de la AGA bajo la GAE, la apertura del gobierno guatemalteco requiere también del desarrollo de capacidades institucionales y tecnológicas para sostener el modelo de Gobierno Abierto, así como de la apropiación de dicho modelo por parte de los líderes políticos. Dicho desarrollo de capacidades y apropiación por parte de los políticos no es posible en un contexto político como el guatemalteco en donde los esfuerzos de gobierno abierto son vistos como herramientas políticas con poco potencial de transformación institucional.

El siguiente diagrama es una representación de las capacidades necesarias para sostener el Gobierno Abierto con base en los pilares (transparencia, participación y colaboración) y áreas temáticas de las iniciativas de gobierno Abierto y particularmente de la AGA.



Fuente: Babino (2017).

Una mirada a la experiencia guatemalteca en el área de gobierno abierto permite afirmar que desde el inicio de la puesta en práctica del modelo de Gobierno Abierto en Guatemala e incluso en la actualidad las iniciativas de apertura gubernamental han intentado modificar el apartado de administración público dejando de lado la importante necesidad de generación de capacidades en el plano público y sin considerar la necesidad de apropiación del modelo de gobierno abierto por parte de los políticos para garantizar apoyos y sostenibilidad.

De los tres elementos mencionados anteriormente, la apropiación del gobierno abierto por parte de los políticos es el que ha recibido menor atención. Sin embargo, es probablemente el que tienen mayor relevancia frente a sistemas políticos en donde la resistencia a la rendición de cuentas y el hermetismo están profundamente enraizados. En tal sentido, “el movimiento de gobierno abierto solo podrá imponerse si logra que su “cliente” natural, la política, lo adopte como práctica en su juego político” (Babino, 2017). Es decir que para el caso guatemalteco, no solo se requiere del fortalecimiento de la institucionalidad pública para garantizar su capacidad de transitar hacia el modelo de gobierno abierto de forma gradual, sino que también es necesario que los actores políticos que buscan acceder al gobierno apoyen dicho modelo incluso antes de acceder al gobierno. De tal forma que el gobierno abierto sea una meta programática transversal y no una herramienta política.

En tal sentido, las nuevas autoridades deberán incrementar sus esfuerzos para involucrar una mayor cantidad de actores de la vida política del país, así como de la ciudadanía en general, como mecanismo de fortalecimiento de la plataforma de Gobierno Abierto en Guatemala. De no tomarse acciones para incrementar la participación de actores como partidos políticos, organismos Legislativo y Judicial (actualmente no participan de la plataforma), órganos extrapoder³⁹, así como actores de sociedad civil y de la comunidad internacional, difícilmente los esfuerzos de Gobierno Abierto surtirán efectos significativos sobre la institucionalidad pública.

El análisis de las experiencias de gobierno abierto en Guatemala muestra que los esfuerzos de apertura gubernamental han tenido poco impacto en modificar la administración pública y por ende en la capacidad institucional del gobierno. Sin embargo, es necesario resaltar que la dimensión de desarrollo de capacidades y recursos tecnológicos ha tenido logros significativos, particularmente con respecto al uso de nuevas tecnologías para incentivar la

³⁹ Corte de Constitucionalidad, Ministerio Público, Oficina del Procurador de los Derechos Humanos, Contraloría General de Cuentas.

participación ciudadana en la toma de decisiones pública. Ejemplos de esto son las distintas plataformas digitales de transparencia, consulta y participación ciudadana que han sido creadas en el marco de los compromisos de la AGA que han sido mencionados en el segundo capítulo de esta investigación.

El limitado impacto de los esfuerzos de gobierno abierto sobre la administración pública guatemalteca y la falta de mecanismos sólidos para favorecer la apropiación del modelo de gobierno abierto en la institucionalidad pública y en la política se reducen a la necesidad de introducir el paradigma de gobierno abierto al Estado de Guatemala de forma transversal bajo la lógica de las políticas públicas y no como esfuerzos aislados. En tal sentido, los diferentes planes de acción de Gobierno Abierto y los compromisos alcanzados se constituyen como los antecedentes de un proceso innovador que, aunque ha tenido efectos positivos, solamente logrará sus objetivos a largo plazo si se vincula de forma adecuada al aparato de gestión pública nacional. De esta forma, las distintas entidades públicas no solo se verán en la necesidad de comprender y aplicar los principios del Gobierno Abierto en su gestión, sino que podrán percibir los beneficios de este a medida que la ciudadanía y las distintas entidades públicas empiecen a trabajar de forma coordinada y sistemática.

Es importante mencionar que los desafíos que presenta Guatemala en su experiencia de adopción del modelo de Gobierno Abierto no son exclusivos al país, sino gran parte de los Estados latinoamericanos presentan una situación similar, lo cual se evidencia en el nivel de progreso y calidad de los compromisos de los planes de Gobierno Abierto que presentan los estados latinoamericanos a la AGA. Sin embargo, existen algunos casos a resaltar: Argentina y Uruguay en sur de la región y Costa Rica y México al centro y norte de la región. De acuerdo con la Unidad de Apoyo de la AGA para América Latina, estos son algunos de los casos que han presentado mayor progreso. En todos estos casos algunas de las principales características comunes son un alto grado de participación de la ciudadanía, un compromiso a largo plazo y transversal por parte del aparato de administración pública nacional y

procesos de diseño y planificación de las acciones de Gobierno Abierto de forma rigurosa y sobre la base de políticas públicas de apertura estatal y la legislación vigente.

En los casos mencionados anteriormente, los países se enfocaron en desarrollar una mejor cantidad de compromisos para el Gobierno Abierto, pero fueron más ambiciosos. Algunos de los logros alcanzados a partir de la adopción de sus planes de Gobierno Abierto incluyen distintos productos y servicios de utilidad principalmente para las distintas unidades de administración pública, pero también para la prensa, distintas industrias del sector público y privado, así como actores públicos y privados a nivel regional e internacional.

En función del contexto actual en el que se desarrolla el proceso de Gobierno Abierto en Guatemala existen al menos dos principales escenarios posibles a partir de las acciones que emprenda principalmente el gobierno, pero también el conjunto de actores de la plataforma de Gobierno Abierto en Guatemala.

En primer lugar, la presidencia, a través de la GAE puede continuar con el proceso de acercamiento y diálogo que emprendió a inicios del año 2020 para dar pie al proceso de fortalecimiento de la plataforma nacional de Gobierno Abierto a partir del establecimiento de alianzas con actores técnicos clave. De forma paralela y partiendo de las experiencias previas, puede emprender un proceso abierto y participativo para realizar la evaluación de cuarto plan de Gobierno Abierto y diseñar un nuevo para el período 2020-2022 integrando las recomendaciones de las evaluaciones previas y los lineamientos establecidos por la AGA internacional. El nuevo plan debiera ser técnicamente riguroso y establecer mecanismos efectivos de ejecución y evaluación de las acciones diseñadas.

Bajo este mismo escenario ideal, el fortalecimiento de la plataforma de Gobierno Abierto se acompañaría de la construcción de una política pública de Gobierno Abierto para facilitar la

articulación de esfuerzos interinstitucionales y dotar a la sociedad civil organizada de recursos para incentivar su trabajo y aumentar el impacto de sus acciones desde espacios en los que de otra forma el gobierno no intervendría. Por otro lado, dado que actualmente los gobiernos del mundo se encuentran enfrentando una crisis sanitaria global, las intervenciones de la plataforma de Gobierno Abierto también aprovecharían de la coyuntura actual para diseñar mecanismos de rendición de cuentas para el Gobierno Abierto que sean sostenibles y efectivas en todo momento, pero sobre todo en momentos de crisis en donde elementos como la transparencia y la participación ciudadana resultan tan relevantes. Se profundizará en este aspecto en el siguiente bloque.

Por otro lado, otro escenario posible que resulta mucho menos positivo para Guatemala es aquel en el cual se ignoran las recomendaciones y enseñanzas adquiridas a partir de la experiencia guatemalteca para la implementación del Gobierno Abierto. Bajo esta perspectiva, aunque el proceso se mantenga estable en cuanto al desarrollo e implementación de nuevas acciones, el impacto de los esfuerzos emprendidos seguiría siendo mínimo. Así mismo, el no emprender acciones correctivas para el fortalecimiento de la plataforma de Gobierno Abierto podría fácilmente generar nuevos conflictos entre los actores que participan de ella, particularmente entre las organizaciones de sociedad civil que habían abandonado el proceso y que consideran volver al mismo a partir de los acercamientos realizados por la vicepresidencia a inicios de 2020.

El accionar de la presidencia y el gabinete del gobierno actual han mostrado tener una mayor inclinación hacia actitudes autoritarias, siendo así herméticos y resistiéndose a la transparencia y rendición de cuentas. Esto ha sido evidenciado por los distintos medios de comunicación del país, quienes han documentado ataques directos por parte del presidente hacia medios de comunicación y periodistas que han fiscalizado su trabajo y el de otras dependencias de ejecutivo. Al mismo tiempo, el gobierno ha iniciado procesos de liquidación de instituciones públicas clave para la participación cívica y política como la Secretaría

Presidencial de la Mujer y la Secretaría de la Paz. Estas acciones sugieren una mayor posibilidad de ocurrencia del segundo escenario mencionado. Sin embargo, dado que la plataforma de Gobierno Abierto no solo cuenta con la participación de actores gubernamentales, los actores de sociedad civil podrían contribuir a modificar el futuro del proceso de Gobierno Abierto en Guatemala.

Cualquiera de estos escenarios será determinado por la forma en que desde la presidencia se apoyen y promuevan los esfuerzos de Gobierno Abierto. Como se mencionó anteriormente, el gobierno entrante encuentra un contexto ideal para el fortalecimiento del proceso de Gobierno Abierto, pero aún no ha emprendido acciones concretas para evidenciar el interés que parcialmente ha expresado a los actores de Gobierno Abierto. En tal sentido, las acciones del Organismo Ejecutivo en los próximos meses determinarán hacia qué escenario podría dirigirse el proceso de Gobierno Abierto en Guatemala.

4.2 El gobierno abierto y el COVID-19: la gestión pública abierta, transparente y con los ciudadanos en momentos de crisis

El surgimiento del COVID-19 y la necesidad de los gobiernos minimizar los efectos de este se han constituido como una fuerza disruptiva que ha evidenciado las debilidades de gran parte de los gobiernos alrededor del mundo y ha obligado a sus ciudadanos a replantearse el rol que las autoridades y la institucionalidad democrática juegan sobre la sociedad. La crisis que gran parte de los países afronta tiene una relación directa con el modelo de Gobierno Abierto debido a que la predominancia de rol de los gobiernos durante la crisis ocasionada por el COVID-19 ha hecho que los ciudadanos reconsideren la importancia de contar con autoridades transparentes, que rindan cuentas y que además favorezcan el involucramiento activo de los ciudadanos en la toma de decisiones de problemáticas que los afectan en el marco de regímenes democráticos.

Para el caso guatemalteco existen al menos tres puntos importantes a resaltar que evidencian la importancia de los esfuerzos para el Gobierno Abierto en Guatemala como un mecanismo de fortalecimiento democrático de las instituciones públicas. En primer lugar,

La pandemia ha recordado la importancia de que los gobiernos tengan capacidad y voluntad para garantizar una de las funciones principales de la democracia: proveer acceso libre a la información completa y pertinente. Sin esta información, al ciudadano no le es posible planificar y prepararse adecuadamente, y queda relegado a una posición de incertidumbre, vulnerabilidad y miedo. La información permite a los ciudadanos proyectar escenarios más certeros de costo beneficio e incluso acatar mejor las disposiciones de contención y las políticas públicas. (Brolo & Reyes, 2020).

Como se mencionó anteriormente, “poseer (y retener, negar o distorsionar) información equivale a disponer de un inapreciable recurso de poder” (Oszlak, 2016) Esta afirmación tiene un peso particular en un contexto de crisis debido a que la retención o fragmentación de la información pública a la ciudadanía no solo implica la violación a un derecho humano, sino también pone en riesgo la vida de los ciudadanos debido a que no cuentan con la información necesaria para tomar decisiones con respecto a su actuar frente a la crisis. En el caso de la crisis actual, el gobierno ha decidido de forma arbitraria el no transparentar la información relacionada con la ubicación geográfica de los casos de contagio positivo, solamente se comunican la regiones y departamentos que cuentan con mayor número de contagios, pero no se hace público los municipios en donde se concentran estos casos. Al no transparentar la información de los contagios de forma íntegra, los pobladores de las zonas de riesgo no pueden tomar las precauciones extraordinarias necesarias para la contención del virus, contribuyendo así a su propagación e incrementado la carga de trabajo del sistema de salud.

El anterior es solo uno de los ejemplos más relevantes que evidencian la importancia de la consolidación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sólidos y sostenibles.

Al mismo tiempo, este ejemplo ilustra de forma directa la forma en que la información pública puede impactar de forma positiva o negativa a la ciudadanía en función de la apertura del gobierno. Sin embargo, garantizar el acceso a la información pública es también relevante durante los momentos de crisis para poder fiscalizar el flujo de gastos de los fondos que utiliza el gobierno para mitigar la crisis. Dado a que la crisis del COVID-19 amerita la activación de la figura del estado de excepción⁴⁰, la gestión de esta crisis también representa un espacio de oportunidad para la corrupción y los intereses particulares.

Por otro lado, en un Estado hermético y que se resiste a la rendición de cuentas, un momento de crisis puede ser utilizado por los gobiernos como una excusa para atentar contra derechos democráticos fundamentales como la libertad de prensa y por ende amenaza la capacidad de la ciudadanía para fiscalizar a sus gobernantes y demandar cuentas por sus acciones. Al mismo tiempo “justificado en la necesidad de actuar con urgencia y la mayor demanda de eficiencia, (*durante una crisis*) se tiende a incrementar y concentrar poderes en el ejecutivo, que, en ausencia de contrapesos, corre el riesgo de abusar su autoridad en unos casos o negar su responsabilidad en otros. Además, si las medidas son reconocidas como efectivas, las prácticas autoritarias pueden legitimarse y ser adoptadas como permanentes. (Brolo & Reyes, 2020).

No solo la transparencia y la rendición de cuentas se ven afectadas en la ausencia del Gobierno Abierto en momentos de crisis. Los espacios y garantías de participación ciudadana en la gestión pública también pueden verse amenazados. El mitigar los efectos del COVID-19 es una tarea compleja para los gobiernos debido a que es necesario que el Estado restrinja algunas de las libertades de sus ciudadanos para adoptar estrategias de aislamiento y confinamiento como parte de los esfuerzos para la reducción de los contagios. Esto representa

⁴⁰ Figura constitucional que se genera por las facultades extraordinarias que se otorgan al Poder Ejecutivo para hacer frente a una situación de emergencia, por lo que, en este caso, el sistema de división de poderes deja de operar bajo condiciones de normalidad. (Dorantes, 2012)

un desafío para las organizaciones civiles en general, pero particularmente para aquellas que trabajan de cerca con el gobierno debido a que la suspensión de espacios de colaboración y participación ciudadana bajo la justificación de la necesidad de priorización de la acción gubernamental puede minar logros importantes de la sociedad civil y espacios de colaboración que difícilmente podrán consolidarse nuevamente. En tal sentido, la ausencia de un Gobierno Abierto con respecto a la crisis actual puede conducir a las autoridades del gobierno a desestimar el potencial de la colaboración con la ciudadanía en gestión pública, tanto durante la crisis y en tiempos de estabilidad.

Por otro lado, uno de los elementos que vale la pena analizar con respecto a los posibles escenarios del Gobierno Abierto en Guatemala en razón de la crisis del COVID-19 es el hecho de que bajo la premisa de un caso extraordinario de urgencia, el gobierno ha optado por gobernar bajo la figura del estado de excepción, lo cual implica la limitación o suspensión de determinadas libertades y garantías democráticas, y al mismo tiempo permite a las instituciones públicas el utilizar fondos públicos sin seguir el procedimiento habitual que conlleva una serie de controles y verificaciones para evitar irregularidades en el uso de fondos públicos y fenómenos como la corrupción, favoritismo o pago de favores políticos.

Esto es importante para el futuro del Gobierno Abierto en Guatemala porque el uso de la figura del estado de excepción permite muchas discrecionalidades por parte de la institucionalidad pública y por ende puede desvirtuar logros alcanzados como producto del proceso de Gobierno Abierto en el país y al mismo tiempo comprometer el éxito de un nuevo plan de Gobierno Abierto. Esto se aplica principalmente a esfuerzos relativos a la participación ciudadana y transparencia fiscal, los cuales suelen ser categorías de mucha importancia en la formulación de los planes nacionales de Gobierno Abierto.

La gestión del gobierno de Guatemala frente a la crisis del COVID-19 es una evidencia de las distintas falencias y desafíos enumerados en este trabajo con respecto a la adopción del modelo de Gobierno Abierto en la administración pública guatemalteca. La debilidad institucional, la opacidad, la resistencia a la rendición de cuentas y el colapso de los servicios públicos en medio de esta crisis son el producto de una gestión pública débil y desconectada de la ciudadanía. Sin embargo, de acuerdo con Brolo y Reyes (2016) “los retos evidenciados por la crisis también identifican la ruta para fortalecer la capacidad institucional de las democracias al combatir tanto el virus como sus efectos sociales. La democracia, a pesar del esfuerzo que requiere para funcionar, es el único orden social conocido que se plantea como objetivo que sus integrantes puedan definir por sí mismos el sentido de su vida y cómo desarrollarse plenamente.” Es decir, que sus integrantes puedan participar de la toma de decisiones y de la acción de las autoridades que han elegido, para lo cual se requiere de transparencia, rendición de cuentas y espacios de participación y colaboración ciudadana efectivos; todo lo cual se reúne bajo el modelo de Gobierno Abierto.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

El proceso de adopción del modelo de Gobierno Abierto en Guatemala ha sido un proceso bastante complejo que ha dejado enseñanzas valiosas acerca de la necesidad del fortalecimiento de la administración pública guatemalteca a todos los actores que han tenido alguna participación en el proceso. Dichas enseñanzas son también valiosas desde la perspectiva de la ciencia política para comprender la manera en que las transformaciones de la administración pública de los gobiernos pueden contribuir a fortalecer los regímenes democráticos e impactar de forma positiva la vida de las personas de la mano de las autoridades de gobierno. A manera de conclusión, se presentan algunas relevantes a partir de lo abordado en esta investigación.

En primer lugar, el proceso de adopción del modelo de Gobierno Abierto en Guatemala ha tenido logros importantes para la generación de mayor transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en la toma de decisiones pública. Sin embargo, el impacto de los distintos esfuerzos emprendidos desde el año 2011 ha tenido efectos muy limitados sobre la institucionalidad pública guatemalteca debido a la falta de vinculación de los distintos compromisos con las líneas de acción formales de los distintos gobiernos y la ausencia de los valores y principios del modelo de Gobierno Abierto en los procesos de política pública del Estado.

En relación con lo anterior, un segundo punto es la incapacidad de las autoridades guatemaltecas para generar mecanismos de sostenibilidad para alcanzar un Gobierno Abierto. Las distintas acciones que se han emprendido en Guatemala para abrir el gobierno y generar mayor transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana se han dado de manera aislada y sin prever estrategias y mecanismos de evaluación y rendición de cuentas

a lo interno de las instituciones del Gobierno que garanticen la sostenibilidad de los compromisos alcanzados.

Como se puede inferir de los dos puntos anteriores, aun cuando Guatemala cuenta con más de ocho años de trabajo para la integración del modelo de Gobierno Abierto a su dinámica de administración pública en distintos niveles, el Gobierno Abierto es visto aún como un elemento aislado relacionados con iniciativas específicas como la AGA y no como un paradigma transversal para la administración pública. En tal sentido, las nociones, valores y principios que rodean la idea del Gobierno Abierto deben aún de ser apropiadas por los actores de la política nacional y la población en general para que progresivamente la visión del Gobierno Abierto se encuentre al centro de la administración pública guatemalteca.

Por otro lado, es importante resaltar que aun cuando el contexto político guatemalteco actual es complejo, particularmente por la crisis desatada por el COVID-19, el panorama político actual representa un momento favorable para impulsar el proceso de adopción del modelo de Gobierno Abierto y las distintas iniciativas que ello implica. El cambio de gobierno y el relevo de directivos de gran parte de las dependencias del Organismo Ejecutivo representan una oportunidad para renovar esfuerzos, acercar a las distintas partes interesadas y fortalecer los lazos de confianza necesarios para propiciar cambios significativos en la administración pública guatemalteca a través del modelo de Gobierno Abierto. Esta ventana de oportunidad es valiosa en medio de un contexto político nacional y regional que ha sido marcado por regresiones en la calidad y solidez de las democracias en los últimos años. Hoy más que nunca, se necesita de gobiernos sólidos y estables con profundas convicciones por ser transparentes, rendir cuentas y permitir que los ciudadanos tengan una participación significativa y permanente en la administración de su gobierno.

No obstante, aun en un escenario ideal en el que todos los desafíos y falencias de un Gobierno que buscan constituirse como abiertos han sido superados, como el caso de Guatemala, es importante reconocer que frente a los ojos de la ciudadanía y en menor medida de los funcionarios públicos, el Gobierno nunca será percibido como totalmente abierto y las iniciativas para favorecer su apertura nunca serán suficientes. Esto representa un desafío y al mismo tiempo una constante ideal, pues como se mencionó anteriormente, en la actualidad la posibilidad de construir un Gobierno Abierto representa un hito superior en la escala de democratización. Sin embargo, los gobiernos y sus instituciones, así como el conjunto de elementos que constituyen los regímenes democráticos serán siempre perfectibles. Es necesario no perder de vista esta idea, así como recordar que el objetivo de los gobiernos se reduce a satisfacer las necesidades de sus ciudadanos. Por lo tanto, cualquier modelo o mecanismo que ofrezca la posibilidad de solucionar los problemas públicos y contribuir con el desarrollo de la ciudadanía debiera ser explorado y explotado cuando demuestre su impacto positivo y utilidad.

Finalmente, vale la pena resaltar el rol determinante que la AGA ha tenido en Guatemala y alrededor del mundo para contribuir al fortalecimiento democrático de los Estados a través de la consolidación de una plataforma de recursos, experiencias y apoyo técnico. En el caso de Guatemala, el conjunto de actores que participan de la AGA, particularmente las organizaciones de sociedad civil han dado pie a una transformación profunda de la manera en que se gestiona lo público y han contribuido además a generar un proceso de reflexión acerca del rol que los gobiernos tienen en regímenes democráticos para la construcción de nuevos mecanismos de gobernanza. A pesar de que los efectos de los procesos iniciados por la AGA y los diferentes participantes en Guatemala es lento y hasta ahora poco visible, los esfuerzos y los logros alcanzados hasta el momento son de gran relevancia para el contexto guatemalteco, el cual históricamente se ha caracterizado por ser hermético, resistirse a la rendición de cuentas e ignorar el potencial de la ciudadanía como recurso de generación de valor público. Los actores de la AGA le han recordado a la sociedad guatemalteca que los gobiernos no deberían ser cajas negras, sino cajas de cristal.

Recomendaciones

Partiendo del análisis de la experiencia guatemalteca en el proceso de adopción del modelo de Gobierno Abierto en la administración pública a distintos niveles entre el año 2011 y 2019 se han identificado los siguientes elementos que se presentan en forma de recomendaciones para los actores involucrados en el proceso, particularmente para la estructura de la AGA en Guatemala y su ente coordinador.

En primer lugar, es necesario el fortalecimiento de la comisión presidencial que coordina los esfuerzos de Gobierno Abierto. El fortalecimiento de esta entidad implica, en primer lugar, su institucionalización en el andamiaje del Organismo Ejecutivo de forma permanente. Hasta el momento la entidad coordinadora de los esfuerzos de Gobierno Abierto ha tenido un carácter temporal y aunque su estructura y funcionamiento ha cambiado poco a través del tiempo, la incertidumbre que rodea a la comisión al término de cada gobierno entorpece los distintos esfuerzos que se llevan a cabo.

Por otro lado, en relación con la estructura de la AGA en Guatemala, es fundamental que el Comité Técnico de Gobierno Abierto sea fortalecido tomando en cuenta tres aspectos centrales. En primer lugar, En segundo lugar, es importante construir mecanismos que garanticen la independencia del Comité Técnico frente al Gobierno. Finalmente, el fortalecimiento del comité requiere de garantizar la representación de la heterogeneidad de la sociedad civil, más allá de garantizar un balance entre la representación gubernamental y civil, distintos sectores de la sociedad deben de ser considerados para garantizar que las necesidades de la mayor cantidad de sectores sociales puedan ser atendidos a través de los esfuerzos de la AGA.

Ligado al fortalecimiento del Comité Técnico de la AGA, también sería deseable la institucionalización de un foro de cooperantes multiactor que reúna a todas las agencias de

cooperación y sus brazos ejecutores para tener un rol de acompañamiento técnico y financiero en el proceso de Gobierno Abierto en Guatemala. Aunque no se aborda de manera profunda en esta investigación, el apoyo de los cooperantes ha sido de gran importancia para la AGA y los esfuerzos de transparencia en el país. Sin embargo, la falta de instrumentos que canalicen el apoyo de los cooperantes entorpece el funcionamiento de las iniciativas en función del apoyo que reciben. Por lo tanto, la consolidación de un espacio que reúna a los cooperantes permitiría apoyo técnico y financiero de forma organizada y en función de las necesidades reales del país en su proceso de apertura gubernamental.

Es necesario elevar el proceso de adopción del modelo de Gobierno Abierto a través de una política pública de Estado que facilite la sostenibilidad de los esfuerzos para la apertura gubernamental y que además permita la articulación de los esfuerzos emprendidos hasta el momento con las estrategias de desarrollo nacional e internacional y los planes de trabajo de las instituciones públicas guatemaltecas. La articulación de los esfuerzos de Gobierno Abierto con otros instrumentos de planificación puede tener un impacto positivo en el fortalecimiento de la administración pública debido a que ello permitiría que el cumplimiento de compromisos para generar mayor transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana no solo este sujetos a la buena fe de los funcionarios, sino que forme parte de instrumentos vinculantes para el desarrollo de los planes de trabajo de las instituciones públicas.

Por otro lado, un elemento importante a mencionar es que la sostenibilidad y éxito de las iniciativas de Gobierno Abierto no solo dependen del Organismo Ejecutivo, sino que el Organismo Legislativo y el Judicial son también importantes debido a que estos juegan el rol de fiscalizadores y de justicia. Es decir que estos organismos son, en gran medida, los garantes de la rendición de cuentas y los responsables de garantizar que administración pública sirva a los ciudadanos y no a los intereses particulares. Por lo tanto, sería ideal que ambos organismos formen parte del proceso de adopción del modelo de Gobierno Abierto a

través su participación en la estructura de la AGA para la adopción de compromisos que propicien un congreso transparente y la transición a un modelo de justicia abierta.

Finalmente, la elaboración de esta investigación sugiere que el tema de Gobierno Abierto, a pesar de ser un tema de creciente interés en la política latinoamericana, es aún un tema poco abordado desde la academia. En tal sentido, considerando el contexto guatemalteco se sugieren al menos dos líneas de investigación como resultado de cuestionamientos que surgieron a lo largo de esta investigación. En primer lugar, resultaría relevante estudiar de forma profunda los efectos que las relaciones de confianza entre los actores de plataformas como la AGA tienen sobre el éxito de procesos de transformación de la administración pública. Por otro lado, vale la pena adentrarse en el estudio del rol de la cooperación internacional en Guatemala con respecto a los esfuerzos de Gobierno Abierto.

Fuentes

- AGA. (2019). *Reporte Global - Alianza Para el Gobierno Abierto: Más allá de las urnas electorales*. Washington D.C.
- AGA Guatemala [OSC]. (2018). *Carta de Protesta*. Obtenido de <https://www.opengovpartnership.org/documents/guatemala-letter-of-complaint-october-2018/>
- AGA. (2019). *Open Government Partnership Global Report: Beyond de ballot box*. Obtenido de <https://www.opengovpartnership.org/campaigns/global-report/>
- AGA-DOSES. (2015). *MRI-Guatemala: Informe de Avance 2014-2015*. Ciudad de Guatemala.
- AGA-Congreso Transparente. (2013). *MRI- Guatemala: Informe de Avance 2012-2013*. Ciudad de Guatemala.
- AGA-DOSES. (2017). *MRI-Informe de Avances: Guatemala 2016-2017*. Ciudad de Guatemala.
- Aguilar, L. (2017). Obtenido de en Gobernanza y Teoría de las Organizaciones: <http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v25n50/0188-7653-perlat-25-50-00039.pdf>
- Ayerdi, G. (21 de Abril de 2020). Coloquio sobre Gobierno Abierto: Guatemala. (G. Transparente, Entrevistador)
- Berganza, G. (13 de Abril de 2020). Entrevista MRI . (D. Manrique, Entrevistador)
- Borja, R. (1998). *Enciclopedia de la Política. Segunda edición Fondo de Cultura Económica*.
- Beetham, D. (1998). *La démocratie: principes essentiels, Institutions et problèmes en La Démocratie: Principes et Réalisation*. . Obtenido de http://archive.ipu.org/PDF/publications/DEMOCRACY_PR_f.pdf
- Babino, G. (2017). *Gobierno Abierto: moda u oportunidad en Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Obtenido de OEA: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44746/S1601154_es.pdf?sequence=3
- Blasio, m. d., & Sorice, M. (2016). *E Open Government: A tool for democracy?* . Obtenido de <https://goo.gl/1r7qTd>

- Brolo, J., & Reyes, G. (30 de Mayo de 2020). *Una democracia que enferma durante la pandemia*. Obtenido de Plaza Pública: https://www.plazapublica.com.gt/content/una-democracia-que-enferma-durante-la-pandemia?fbclid=IwAR2x7iLE9bgdbzapmwUS1DBoki9xbUvaED40US4gCBAjQNm_xdzegS_Rjz4
- Congreso de la República de Guatemala. (2008). *Decreto 57-2008*. Obtenido de Ley de Acceso a la Información Pública: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_gtm_acceso.pdf
- Constant, B. (1970). *Principios de Política*. Madrid: Aguilar.
- COPRET. (2012). *Primer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Guatemala*. Obtenido de Open Government Partnership: <https://www.opengovpartnership.org/documents/guatemala-action-plan-2012-2013/>
- Dahl, R. (1989). *La poliarquía, participación y oposición*. . Madrid, España: Tecnos.
- Decreto 1748. (1968). *Ley de Servicio Civil*. Ciudad de Guatemala: Congreso de la República de Guatemala.
- Decreto 28-80. (1980). *Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública*. Ciudad de Guatemala: Congreso de la República de Guatemala.
- Dunn, J. (1993). «Trust». En R. E. Pettit, *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Oxford: Blackwell.
- Dorantes, F. (2012). <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29896.pdf>. Obtenido de CIDH: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29896.pdf>
- El Periódico. (2019). *Censo refleja brechas en el uso de Internet*. Obtenido de <https://elperiodico.com.gt/inversion/2019/10/08/censo-refleja-brechas-en-el-uso-de-internet/>
- El País. (Agosto de 2018). *La frustración democrática crece en América Latina*. Obtenido de https://elpais.com/internacional/2018/03/22/america/1521740999_098264.html
- FAL y UA Chile. (2020 de 2018). Obtenido de Índice de libertad Electoral 2018: <http://www.fundalib.org/wp-content/uploads/2018/01/IMLE2018.pdf>

- Farieta, A. (2015). *aproximaciones éticas al problema Del free rider: consecuencialismo, Deontología y ética De la VirtuD*. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/difil/v16n27/v16n27a09.pdf>
- Ferrero, G. (1943). *El Poder. Los genios invisibles de la ciudad*. Editora Inter-Americana: Buenos Aires.
- Fernández, M. (2015). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4519/14.pdf>. Ciudad de México, México.
- García, J. A. (22 de Abril de 2020). Gobierno Abierto en América Latina. (D. Manrique, Entrevistador)
- Gramajo, S. (11 de Abril de 2020). Gobierno Abierto y Acceso a la Información Pública en Guatemala. (D. Manrique, Entrevistador)
- Herrera, J. (14 de Abril de 2020). Participación ciudadana e innovación tecnológica en el proceso de Gobierno Abierto en Guatemala. (D. Manrique, Entrevistador)
- Herskovic, V., Garrido, J. M., & Fuenzalida, C. (s.f). *Universidad de Chile*. Obtenido de Software Libre y Brecha Digital: https://users.dcc.uchile.cl/~cfuenzal/recursos/brecha_digital_sol.pdf
- Kaufman, E. (2013). *Hacia procesos participativos y de co-producción en el gobierno abierto*. Obtenido de OEA: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion4RG.pdf>
- Lamarzelle, D. (2013). *Management Public et Modernisation des Services Publiques*. Obtenido de Red Europa: https://www.europaong.org/wp-content/uploads/2013/02/Management_public.pdf
- Latinobarómetro. (2018). *Informe Anual 2018*. Obtenido de <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Locke, J. (2014 [1690]). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Madrid: Alianza Editorial.
- López, S. (2017). *La Transparencia Gubernamental*. Obtenido de Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4319/19.pdf>

- Manrique, D., & Castillo, J. (14 de Julio de 2017). Political Parties vs Democracy: the Guatemalan political parties and their democratic purposes. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Melgar, C. (5 de Mayo de 2020). Transparencia Fiscal y Gobierno Abierto en Guatemala. (D. Manrique, Entrevistador)
- Mercier, J. (2002). *L'administration Publique: De l'école classique au nouveau management public*. Québec: Les Presses de l'Université de Laval.
- MINFIN. (2019). *Estrategia de Transparencia Fiscal*. Obtenido de https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/transparencia-fiscal/estrategia_fiscal_mfp.pdf
- Mill, J. S. (1861). *De la libertad, del gobierno representativo, la esclavitud femenina*. Madrid: Tecnos.
- Montero, J., Zmerli, S., & Newton, K. (2008). Obtenido de Revista Española de Investigaciones Sociológicas: http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_122_011238570387245.pdf?fbclid=IwAR3FDR2_5qs0MFhDJkbHbpRoD6NsYUP7wsBns-RQP4UM4PDQMj6jJehHrLw
- Naser, A., Ramírez-Alujas, À., & Rosales, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Libros de la CEPAL.
- Nómada. (2014). *El consultor, la transparencia y (de nuevo) Baldetti*. Obtenido de <https://nomada.gt/pais/el-consultor-la-transparencia-y-de-nuevo-baldetti/>
- OEA. (2016). *Informe: situación y retos del Gobierno Abierto en Guatemala*. Obtenido de <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/acceso/docs/informe-gob-abierto-sg-oea-a-presidente-guatemala.pdf>
- OCDE. (2016). *Open Government: The Global Context and The Way Forward*. Obtenido de <https://www.oecd.org/gov/open-gov-way-forward-highlights.pdf>
- OCDE. (2016). *Open Government*. Obtenido de <http://www.oecd.org/gov/open-government.htm>
- O'Donnell, G. (2001). *La irrenunciabilidad del Estado de Derecho, Instituciones y Desarrollo*. . Paris: Instituto Kellog de Estudios Internacionales.

- O'Donnell, G. (1998). *Horizontal Accountability and New Polyarchies*. The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- O'Donnell. (2004). *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. Madrid: Revista Española de Ciencia Política.
- Open Knowledge Foundation. (s.f). *Qué son datos abiertos*. Obtenido de <https://opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data/>
- Oszlak, O. (2016). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Obtenido de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>
- Parks, W. (1957). *The Open Government Principle: Applying the right to know under the constitution*. Recuperado de <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/gwlr26&div=10&id=&page=>
- Presidencia de la República de Guatemala. (2018). *Acuerdo Gubernativo 41-2018*. Ciudad de Guatemala.
- Presidencia de la República de Guatemala. (2012). *Acuerdo Gubernativo 360-2012*. Presidencia de la República de Guatemala.
- Rios, A., Suárez, A., & Fuentes, M. (2014). *Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política*. Bogotá, Colombia.
- Rojas, M., Bocanument, M., Gallego, D., & Pineda, M. (2018). *La calidad de la democracia. Examen de sus fundamentos conceptuales a comienzos del siglo XXI*. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/ccso/v18n34/1657-8953-ccso-18-34-00105.pdf>
- Sáenz, R. (2011). *Gobernanza y democracia De vuelta al río turbio de la política*. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v21n2/v21n2a2.pdf>
- Schmitter, P. (2009). *Defects and Deficits in the Quality of Neo-Democracy. En Democratic Deficits. Addressing Challenges to Sustainability and Consolidation around the World*. Washington D.C: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Sieyès, E. (1789). *¿Qué es el tercer Estado?* Madrid: Aguilar.
- Schedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Ciudad de México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

- SEPAZ. (2019). *Los Acuerdos de Paz en Guatemala*. Obtenido de <https://sepaz.gob.gt/wp-content/uploads/2019/10/Acuerdos-de-Paz-2019.pdf>
- SEGEPLAN. (2020). *Política General de Gobierno 2020-2024*. Obtenido de <https://www.minex.gob.gt/Uploads/Pol%C3%ADticaGeneralGobierno2020-2024.pdf>
- Torrco, M. (2009). Factores Explicativos y Dimensiones de la Estabilidad Política: un estudio Mundial. Obtenido de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec:8080/bitstream/10469/1777/1/TFLACSO-2009MATT.pdf>
- Valásquez, L. (2018). *Crisis Política en Guatemala: el papel de las organizaciones sociales urbanas y de los actores políticos institucionales entre 2015-2016*. Obtenido de <http://polidoc.usac.edu.gt/digital/cedec11498.pdf>
- Weber, M. (1974). *Economía y Sociedad I. Segunda edición*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Yu, H., & David, R. (2012). *The New Ambiguity of "Open Government"*. Recuperado de UCLA Review: <https://www.uclalawreview.org/pdf/discourse/59-11.pdf>

Anexos

Listado de siglas y acrónimos

OCDE – Organización de Cooperación para el Desarrollo

OEA – Organización de Estados Americanos

AGA – Alianza para el Gobierno Abierto

MRI – Mecanismo de Revisión Independiente

UNE – Unidad Nacional de la Esperanza

COPRET: Comisión Presidencial para la Transparencia y el Gobierno Electrónico

CICIG – Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala

CONADUR - Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

MINFIN – Ministerio de Finanzas Públicas

FMI – Fondo Monetario Internacional

LEPP – Ley Electoral y de Partidos Políticos

ICEFI – Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

CENACIDE - Centro Nacional de Información e Investigación en Desarrollo y Desastres

CIPRODENI - Institucional de Promoción por los Derechos de la Niñez

GPAT – Comisión Presidencial de Gestión Pública Abierta y Transparente

ODS – Objetivos de Desarrollo Sostenible

ONU – Organización de las Naciones Unidas

MP – Ministerio Público

SAT – Superintendencia de Administración Tributaria

TSE – Tribunal Supremo Electoral

LBGTIQ – Lesbiana, Bisexual, Gay, Transgénero, Intergénero, Queer.