Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Gobierno Abierto en América Latina



OCDE

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Gobierno Abierto en América Latina

OCDE
MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR

Este trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General. Las opiniones e interpretaciones que figuran en esta publicación no reflejan necesariamente el parecer oficial de la OCDE o de los gobiernos de sus países miembros.

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OCDE (2015), *Gobierno Abierto en América Latina,* Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264225787-es

ISBN 978-92-64-22577-0 (impresa)
ISBN 978-92-64-22578-7 (PDF)

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

Fotografía de portada: © Maksim Kabakou-Fotolia.com

Publicado originalmente por la OCDE en inglés bajo el título:
Open Government in Latin America

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en *www.oecd.org/publishing/corrigenda*.

© OCDE 2015

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a *rights@oecd.org*. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en *info@copyright.com* o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en *contact@cfcopies.com*.

Prefacio

El gobierno abierto incide en una gran diversidad de campos y abarca una amplia gama de principios y prácticas cuya finalidad es hacer que la relación entre los gobiernos y los ciudadanos sea más dinámica, mutuamente benéfica y basada en una confianza recíproca. Las iniciativas de gobierno abierto pueden ayudar a mejorar la transparencia, impulsar la innovación en el sector público, empoderar a las personas y volver los procesos de diseño de políticas públicas más representativos, incluyentes y efectivos. De ahí que el gobierno abierto contribuya eficazmente a aumentar la rendición de cuentas de las instituciones públicas, fortalecer su capacidad para prestar servicios más acordes a las demandas de los ciudadanos y las empresas, y rendir mayores beneficios económicos y sociales. Así pues, el gobierno abierto es un instrumento importante para preservar, o reforzar cuando sea necesario, la confianza pública.

Las políticas derivadas de la transparencia y la consulta fomentan una igualdad de condiciones que propicia un entorno favorable para el desarrollo empresarial y las inversiones, y un progreso socioeconómico más incluyente. Cada vez más se espera que las decisiones de los gobiernos sobre la asignación de recursos e inversiones dependan de escenarios previsibles y transparentes, donde los actores económicos tengan voz en las decisiones públicas, y estén sujetas a marcos claros de rendición de cuentas. Ocurre lo mismo en cuanto a identificar los efectos sociales buscados de las políticas y los servicios. La planificación tecnocrática poco a poco es reemplazada por enfoques participativos que aportan al ciclo de políticas públicas, desde el diseño hasta la evaluación, con lo que se mejoran su impacto y la satisfacción ciudadana.

A fin de cumplir con las expectativas públicas y lograr los efectos deseados, los gobiernos necesitan prestar atención a la implementación de las políticas e iniciativas, así como vigilar y evaluar constantemente su impacto. El diseño de políticas es un paso obligado, pero insuficiente por sí solo, para alcanzar el valor económico y social esperado.

Este informe presenta las principales conclusiones obtenidas del proceso de revisión de las políticas e iniciativas de gobierno abierto en 11 países de América Latina, el cual se emprendió en octubre de 2013. Dicho proceso se

basó en el trabajo pionero y los marcos analíticos que la OCDE ha desarrollado sobre gobierno abierto y datos abiertos. Contempló una encuesta regional, análisis de antecedentes y entrevistas con actores clave de tres países: Perú, Costa Rica y Colombia.

Los estudios de caso de estos tres países, que fueron resultado de un ejercicio de revisión por pares, completan el análisis comparativo general que identifica las principales tendencias y retos en la región de América Latina en relación con el diseño y la aplicación de políticas e iniciativas sobre gobierno abierto, acceso a la onformación y datos abiertos. El informe incluye recomendaciones de políticas encaminadas a apoyar las acciones que los gobiernos de la región han efectuado para asegurar que el gobierno abierto contribuya a abordar las prioridades de políticas públicas nacionales y regionales. El gobierno abierto puede, de hecho, brindar una magnífica oportunidad no sólo para promover el progreso de los países, sino también para identificar de manera conjunta las soluciones a retos regionales comunes y posibilitar un crecimiento y desarrollo social más incluyentes.

Las conclusiones iniciales del proceso de revisión se presentaron en un Seminario Regional celebrado en Bogotá el 20 y 21 de marzo de 2014, el cual contribuyó a discutir la visión y prácticas estratégicas sobre gobierno abierto en América Latina, a la luz de las buenas experiencias internacionales y regionales. En el taller participaron funcionarios de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Finlandia, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Reino Unido, República Dominicana y Uruguay. La participación de expertos internacionales del Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de los Estados Americanos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial enriqueció más los debates y favoreció la coordinación horizontal.

Este informe forma parte de la serie de Estudios sobre Gobernanza Pública, que busca apoyar a los gobiernos a fortalecer la gobernanza pública para que respondan eficazmente a los diversos y preocupantes retos económicos, sociales y ambientales, y cumplan los compromisos que han asumido frente a sus ciudadanos.

Agradecimientos

Gobierno abierto en América Latina fue preparado por la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial (GOV) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), encabezada por Rolf Alter. Tanto el informe como sus recomendaciones de política se elaboraron bajo la dirección estratégica de Carlos Conde, Director Adjunto de la División para las Revisiones de Gobernanza y Partenariados, quien coordinó el proceso de revisión. Barbara-Chiara Ubaldi, líder de proyecto de la División de Reforma del Sector Público, condujo la preparación de borradores brindando apoyo estratégico, así como extensos comentarios y aportaciones a todos los capítulos. El capítulo 1 y el capítulo 5 fueron redactados por David Michael Goessmann. Jacob Arturo Rivera Pérez redactó los capítulos 2, 3, 4 y 7 y analizó los resultados de la Encuesta de la OCDE sobre Políticas de Gobierno Abierto en América Latina. El capítulo 3 sobre datos abiertos se enriqueció gracias a las importantes contribuciones de Barbara-Chiara Ubaldi. Felipe Mancini (Chile) redactó el capítulo 6. Alessandra Fontana y David Michael Goessmann apoyaron el proceso de recolección de datos y la organización de las misiones de investigación. Katarzyna Weil y Alpha Zambou dieron apoyo administrativo.

Este informe se benefició de las aportaciones clave y asesoría de los siguientes revisores pares:

- Sr. Otávio Moreira de Castro Neves, Coordinador de Gobierno Abierto y Transparencia, Secretaría de Transparencia y Prevención de la Corrupción, Contraloría General, República Federativa del Brasil.
- Sr. Felipe Mancini Ruiz-Tagle, Jefe de Desarrollo y Operaciones, Unidad de Modernización y Gobierno Digital, Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República de Chile.
- Srta. Corita Goulding, Unidad de Reforma de Gobierno, Departamento de Gasto Público y Reforma, República de Irlanda.
- Srta. Ania Calderón Mariscal, Directora General de Innovación Digital, Coordinación de Estrategia Digital Nacional, Presidencia de la República de México.

- Srta. Katju Holkeri, Asesora Financiera, Departamento de Políticas de Gobernanza y Personal, Ministerio de Finanzas, Finlandia.
- Srta. Eleanor Stewart, Jefa de Transparencia, Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Comunidad Británica, Reino Unido.

La presentación de las conclusiones preliminares y las actividades de formación de capacidad tuvieron lugar en San José, Costa Rica, el 18 de marzo; en Lima, Perú, el 17 y 18 de marzo, y en Bogotá, Colombia, el 21 de marzo. El equipo a cargo de la revisión desea agradecer a Martin Forst, Jefe de la División para las Revisiones de Gobernanza y Partenariados; Edwin Lau, Jefe de la División de Reforma del Sector Público; Eva Beuselinck, Analista de Políticas de la División para las Revisiones de Gobernanza y Partenariados, y Alessandro Bellantoni, Analista de Políticas de la División para las Revisiones de Gobernanza y Partenariados, por el apoyo que dieron a estas actividades. De igual manera, externa su agradecimiento a Eleanor Stewart, Jefa de Transparencia de la Oficina de Asuntos Exteriores y de la Comunidad Británica del Reino Unido; Alonso Cerdán Verástegui, Director de Programas de la Unidad de Apoyo de la Alianza para el Gobierno Abierto, y Juan Casanueva, Fundador de la ONG SocialTIC, por apoyar la realización de las actividades de formación de capacidad.

El equipo de revisión también desea reconocer la contribución significativa que hicieron los interlocutores de los gobiernos de Costa Rica, Colombia y Perú, así como su apoyo para organizar las misiones de investigación de la OCDE, en particular Rafael Merchán y Juanita Burgos, de Colombia; Mariana Llona Rosa y Ana Maria Tamayo Flores, de Perú, y Maikol Porras y Alicia Avedaño, de Costa Rica.

El *Estudio de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Gobierno abierto en América Latina* fue financiado por el Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido. El equipo desea agradecer a Marney Crainey, quien brindó apoyo en París, y a Caterin Wall, cuyo papel fue decisivo para la realización del Seminario Regional sobre Gobierno Abierto en Bogotá.

Índice

Acrónimos y siglas 13
Resumen ejecutivo 17
Evaluación y recomendaciones 21

Capítulo 1. **Contexto del gobierno abierto en américa latina** 27
Introducción 28
El contexto latinoamericano para el gobierno abierto 30
Estrategia de la OCDE para el Gobierno Abierto 33
El estudio de la OCDE *Gobierno abierto en América Latina* 38
Bibliografía 42

Capítulo 2. **Estrategias de gobierno abierto y marcos de gobernanza en América Latina** 43
Introducción 44
Estrategia general de gobierno abierto 44
El reto: implementar una estrategia global de gobierno abierto y asegurar la alineación horizontal de las políticas 46
Visión global: coordinación institucional y marco institucional 48
Notas 64
Bibliografía 66

Anexo 2A.1. *Política de gobierno abierto y estrategia de coordinación* 67

Capítulo 3. **Acceso a la información pública en América Latina** 71
Introducción 72
Marco legal sobre acceso a la información y transparencia entre los ALCs 77
Alcance de las leyes de libertad de información de los gobiernos centrales 83
En el ámbito público: ¿qué información está disponible? 89
Acceso a la información del sector público: ¿dónde está disponible la información? 92
Aspectos funcionales del acceso a la información pública 95
Bibliografía 103

Anexo 3A.1. *Access to information* 104

Capítulo 4. **Aprovechar el potencial para los datos abiertos en América Latina** 109
De la ISP a la agenda de datos abiertos 110
Creación de valor a través de los datos abiertos 112
Crear valor: el estatus de las políticas de datos abiertos en todos los países de América Latina 116
Utilizar los datos: portales de datos abiertos de gobierno y oferta de datos entre los ALCs 126
Bibliografía 138

Anexo 4A.1. *Open data* 139

Capítulo 5. **Políticas e iniciativas de gobierno abierto en Colombia** 143
Introducción 144
Marco jurídico para el gobierno abierto 145
Marco institucional para el gobierno abierto 155
Ministerio Público 159
Principal marco de política pública 163
Acciones recomendadas para Colombia 177
Bibliografía 186

Capítulo 6. **Políticas e iniciativas de gobierno abierto en Costa Rica** 189
Introducción 190
Marco legal 191
Marco institucional 199
Marco de políticas públicas 204
Acciones recomendadas para Costa Rica 212
Bibliografía 221

Capítulo 7. **Políticas e iniciativas de gobierno abierto en Perú** 223
Introducción 224
Marco legal 225
Marco institucional 237
Marco de políticas 256
Acciones recomendadas para Perú 268
Bibliografía 278

Cuadros

2.1 Prioridades de la estrategia general de gobierno abierto 46
Pregunta 1.5. ¿Cómo se eligieron las áreas prioritarias de la estrategia general de Gobierno Abierto? 67
Pregunta 1.6. ¿A qué partes interesadas e consultó para definir las prioridades del gobierno abierto general? 68

3.1. Disponibilidad de leyes de acceso a la información y transparencia entre los LACs....78
3.2. Países de la OCDE: Panorama de las leyes de libertad de información de gobiernos centrales (2010)....83
3.3. Pruebas de clase y de daño contenidas en las FOI y aplicadas para información de las solicitudes de libertad de información en los ALCs elow & Holmes....86
3.4. Países de la OCDE: Pruebas de clase y de daño contenidas en las FOI y aplicadas para exentar información de las solicitudes de libertad de información....87
3.5. Países de la OCDE: pago de tarifas en diferentes etapas del proceso de solicitud de información (2010)....98
Questions 5.2 and 6.1. Proactive and routine information disclosure. Categories by country....104
Question 7.2. For the categories of information selected in 5.2 and 6.2, where is this information made available electronically?....105
4.1. Funciones y características de los portales centralizados de datos disponibles en los ALCs....127
4.2. Portales individuales de datos abiertos en los ALCs....128
Pregunta 2.1. Por favor, indique la institución / ministerio de tutela responsable de formular la política central de datos abiertos....139
Pregunta 3.1. Por favor, señale cuál de los siguientes elementos son parte de la estrategia / política central del gobierno en materia de DAG. 140
Pregunta 5.1. Cuál fue la estrategia/política central/federal en materia de DAG creada en consulta con:....141
Pregunta 10.1. Por favor, indique qué tipo de conjuntos de datos (por campo de política/contenido) generalmente están disponibles en portales de DA centralizados y/o individuales:....141
5.1. Compromisos de gobierno abierto e instituciones responsables de su puesta en marcha....166
7.1. Datos recopilados sobre las solicitudes de información en Perú....235
7.2. Proyectos de gobierno electrónico desarrollados por la ONGEI....249
7.3. Mecanismos de comunicación de políticas empleados para difundir las reformas de gobierno abierto en Perú....255

Gráficas

1.1. Países de ALC según su membresía en la AGA....33
1.2. El Marco Analítico de la OCDE para el Gobierno Abierto....36
2.1. Las cuatro C de la coordinación de políticas....49
2.2. Mecanismos de comunicación para informar sobre reformas de gobierno abierto....55
2.3. Conocimiento de los interesados de iniciativas AGA....55
2.4. ¿Cómo se eligieron las áreas de prioridad de la estrategia?....58

2.5. Actores consultados para definir las prioridades de EGGAs 60
2.6. Nube de palabras: ¿qué cambios considera su gobierno que es necesario poner en marcha para definir su segundo plan de acción de gobierno abierto? 61
3.1. Disponibilidad de leyes de acceso a la información y transparencia entre los ALCs 79
3.2. Divulgación proactiva y habitual de información en los ALCs 90
3.3. Países de la OCDE: Divulgación proactiva de información por gobierno central (2010) 91
3.4. Portales de información centrales y de ministerios en ALCs 92
3.5. Países de la OCDE: accesibilidad de la información porporcionada por el gobierno central que está disponible más comúnmente (2010) 93
3.6. Estándares de tiempos de respuesta en los ALCs 95
3.7. Uso de pago de tarifas durante el proceso de solicitud de información 97
3.8. Datos obtenidos sobre solicitudes de información 99
4.1. Estrategias centrales de gobierno abierto entre los ALCs y porcentaje de ministerios con estrategias DAG en operación 119
4.2. Objetivos de las estrategias de DAG por nivel de importancia: ALCs y países de la OCDE 120
4.3. Elementos de la estrategia central de datos abiertos de gobierno en los ALCs 122
4.4. Desarrollo de estrategia y políticas de DAG: actores consultados 125
4.5. Tipos de conjuntos de datos generalmente disponibles en los portales centralizados o individuales de datos abiertos 129
4.6. Suministro directo e indirecto de datos: países de la OCDE 129
4.7. Conjuntos de datos disponibles en portales centrales de datos abiertos: ALCs y países de la OCDE 131
4.8. Iniciativas dirigidas por el gobierno para fomentar la (re)utilización de los datos e información públicamente divulgados en vigor en los ALCs 133
5.1. Cronología de documentos jurídicos importantes 146
5.2. Clasificación de los compromisos del Plan de Acción ante la AGA de acuerdo con los grandes retos de la AGA 168
5.3. Aplicaciones desarrolladas por áreas areas 172
6.1. Organigrama de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital 200
7.1. Principal marco legal de Perú para el acceso a la información y la transparencia 1993-2002 226
7.2. Área responsable de atender las quejas por solicitudes de información denegadas 230
7.3. Portales de Transparencia Estándar del Ministerio del Trabajo (a) y del Ministerio del Interior (b) de Perú (capturas de pantalla) 233
7.4. Número de entidades públicas que enviaron información de solicitudes a la SGP 236
7.5. Actores con representación en la Comisión Multisectorial Permanente 239

7.6. Disponibilidad en línea de formatos de solicitud de información en los sitios web de los ministerios nacionales y distritos en Lima Metropolitana 246
7.7. Aportación de los datos abiertos de gobierno a la cadena de valor del servicio público 261

Recuadros

1.1. Beneficios potenciales del gobierno abierto 29
1.2. La Alianza para el Gobierno Abierto: Declaración de Gobierno Abierto (extracto) 31
1.3. Principios para una Formulación de Políticas Abierta e Incluyente 34
1.3. Principios para una Formulación de Políticas Abierta e Incluyente (*cont.*) 35
2.1 El reto de la coordinación institucional: prácticas con buenos resultados en los ALCs 52
2.1 El reto de la coordinación institucional: prácticas con buenos resultados en los ALCs (*cont.*) 53
2.1 El reto de la coordinación institucional: prácticas con buenos resultados en los ALCs (*cont.*) 54
2.2 Comunicación para sensibilizar 56
2.2 Comunicación para sensibilizar (*cont.*) 57
2.3. ¿Qué herramientas utilizar para la consulta? 61
2.3. ¿Qué herramientas utilizar para la consulta? (*cont.*) 62
2.3. ¿Qué herramientas utilizar para la consulta? (*cont.*) 63
3.1. Gobierno abierto: conceptos clave 72
3.1. Gobierno abierto: conceptos clave (*cont.*) 73
3.2. ¿Qué elementos deben incluirse en el marco legal pertinente? 75
3.2. ¿Qué elementos deben incluirse en el marco legal pertinente? (*cont.*) 76
3.3. Ejemplos de órganos que supervisan las leyes de tranparencia: Estados Unidos y Chile 81
3.3. Ejemplos de órganos que supervisan las leyes de tranparencia: Chile y Estados Unidos (*cont.*) 82
3.4. Principio de máxima divulgación de información 85
3.5. Divulgación proactiva de información 89
3.6. Prácticas de acceso a la información en los ALCs 93
3.6. Prácticas de acceso a la información en los ALCs (*cont.*) 94
4.1. ¿Qué son los datos abiertos? 114
4.1. ¿Qué son los datos abiertos? 115
5.1. Función del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la promoción del gobierno abierto y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 149
5.2. Eventos de sensibilización a los datos abiertos 170
5.3. Aplicación Elefantes Blancos 171

6.1. Vincular las agendas de transparencia y de datos abiertos en España ojo ojo 194
6.2. Coordinación de las agendas de transparencia y de datos abiertos en México 195
6.3. Hacia el aumento de la vigilancia ciudadana del gasto público: la plataforma "Conozca en qué se gasta su dinero" 202
6.4. Aprovechamiento del valor agregado de los DAG: el Portal Centralizado de Datos Abiertos de Costa Rica y los hackathons 209
7.1. Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado 227
7.2. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 229
7.3. Acceso a los datos abiertos ambientales: el SINIA 232
7.4. El Plan de Acción de Gobierno Abierto de Perú 2012-2013 238
7.6. Sistema Electrónico de Adquisiones y Contrataciones del Estado (SEACE) 248
7.7. Plataforma de Interoperabilidad del Estado 250
7.8. Consejo Privado para la Agenda Digital (CPAD) 253
7.9. El Portal Francés Nacional de Datos Abiertos: piedra angular de la estrategia de datos abiertos 257
7.10. Uso de programas prioritarios para aumentar el efecto de los datos abiertos en México 266

Acrónimos y siglas

AN	Acuerdo Nacional (Perú)
PNA	Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016 (Perú)
BIMER	Centro de Comunicación del Primer Ministro (Turquía)
CAD	Ciudadanos al Día (Perú)
CAN	Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (Perú)
CCL	Cámara de Comercio de Lima (Perú)
CGR	Contraloría General de la República (Perú)
DGD	Director General de Datos
CEIC	Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad (Perú)
CIGE	Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico
DGI	Director General de Información
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CdG	Centro del Gobierno
CONAPOC	Consejo Nacional de Política Criminal (Perú)
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Perú)
COPRET	Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (Guatemala)
CPAD	Consejo Privado para la Agenda Digital (Perú)
CPP	Consejo de la Prensa Peruana (Perú)
OSC	Organización de la Sociedad Civil
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública (Colombia)
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia)
DGGP	Dirección General de la Gestión Pública (Perú)
DHR	Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica (Costa Rica)

DIGEIG	Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (República Dominicana)
DNP	Departamento Nacional de Planeación (Colombia)
DP	Defensoría del Pueblo
EITI	Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares (Costa Rica)
FOI	Leyes de Transparencia y Acceso a la Información/Libertad de Información
GaG	Government at a Glance
EGGA	Estrategias generales de gobierno abierto
PD	Prueba de daño
RIA	Registros de información sobre activos
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
TICs	tecnologías de la información y las comunicaciones
IGA	Índice de Gobierno Abierto (Colombia)
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (México)
INDA	Comité de la Infraestructura Nacional de Datos Abiertos (Brasil)
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (Costa Rica)
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática (Perú)
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México)
INPE	Instituto Nacional Penitenciario (Perú)
IPYS	Instituto Prensa y Sociedad (Perú)
MRI	Mecanismo de Reportes Independientes
ITSP	Índice de Transparencia del Sector Público (Costa Rica)
ALCs	Países de América Latina y el Caribe miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)
LDI	Ley de Delitos Informáticos (Perú)
LGA	Ley General del Ambiente (Perú)
LMM	Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Perú)
LPDP	Ley de Protección de Datos Personales (Perú)
LTF	Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (Perú)
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (Perú)
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción

PYMEs	Pequeñas y medianas empresas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Perú)
MINIAM	Ministerio del Ambiente (Perú)
MINJUS	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Perú)
MinTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC)
NARA	Administración Nacional de Archivos y Registros (Estados Unidos)
PND	Plan Nacional de Desarrollo (Colombia)
OEA	Organización de los Estados Americanos
DA	Datos abiertos
OGIS	Oficina de Servicios de Información Gubernamental (OGIS) (Estados Unidos)
OIS	Oficiales de Información (El Salvador)
PAGA	plan de acción de gobierno abierto
DAG	datos abiertos de gobierno
EDAG	estrategia de datos abiertos de gobierno
AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
ONG	Organización No Gubernamental
ONGEI	Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (Perú)
PAGA	Plan de Acción de Gobierno Abierto (Perú)
BGP	Barómetro de Gestión Pública (Perú)
PP	Presupuesto participativo
PDC	Plan de Desarrollo Concertado (Perú)
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros (Perú)
EGP	Estudio de Gobernanza Pública
PIDE	Plataforma de Interoperabilidad del Estado (Perú)
CMP	Comisión Multisectorial Permanente (Perú)
PSCE	Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas (Perú)
ISP	Información del Sector Público
PTE	Portal de Transparencia Estándar (Perú)
RFID	Identificación por Radio Frecuencia
RIT	Red Interinstitucional de Transparencia (Costa Rica)
RREE	Ministerio de Relaciones Exteriores (Perú)
SEACE	Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (Perú)

SGP	Secretaría de la Gestión Pública (Perú)
SIAC	Sistema Integrado de la Actividad Contractual (Costa Rica)
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera (Perú)
SIGE	Sistema de Información Geográfica (Perú)
SINAD	Sistema Nacional de Atención a Denuncias (Perú)
SINIA	Sistema Nacional de Información Ambiental (Perú)
SIPP	Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (Costa Rica)
PYMEs	Pequeñas y medianas empresas
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública (Perú)
SPCTA	Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción (El Salvador)
SSTA	Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (El Salvador)
VDHAJ	Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia (Perú)

Resumen ejecutivo

En los últimos años, las políticas de gobierno abierto, que incluyen las iniciativas en las áreas de transparencia, combate a la corrupción, consulta pública y gobierno digital, han mejorado sustancialmente en América Latina. Ahora la región tiene la magnífica oportunidad de consolidar este avance, mejorar el efecto general en el desarrollo social y económico, y seguir adelante con base en una estrategia más integral y orientada a resultados.

Durante las últimas dos décadas, los países de América Latina y el Caribe miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto (ALCs) han emprendido acciones para diseñar e implementar reformas del sector público y generar las condiciones organizacionales y jurídicas que les permitan ser más transparentes y eficaces, estar más sujetos a rendición de cuentas y mostrarse más sensibles a las necesidades de los ciudadanos. Se crearon instituciones para combatir la corrupción y fomentar la integridad, se aprobaron leyes de acceso a la información y se construyeron plataformas de datos abiertos.

La creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en 2011 dio a los ALCs la oportunidad de sumar a sus esfuerzos el apoyo genuino de la comunidad internacional comprometida con el gobierno abierto.

En su calidad de asociado multilateral oficial de la AGA, en 2013 la OCDE comenzó a evaluar las ventajas y los retos de los ALCs en tres áreas de importancia decisiva para el gobierno abierto: estrategias de gobierno abierto y coordinación de políticas, acceso a la información del sector público y datos abiertos. La Organización también llevó a cabo tres estudios de caso pormenorizados sobre políticas y prácticas de gobierno abierto en Costa Rica, Perú y Colombia, los cuales se beneficiaron de los instrumentos analíticos y el mecanismo del proceso de revisión por pares de la OCDE.

Los países de América Latina comparten retos similares en relación con el gobierno abierto.

En toda la región el gobierno abierto sigue concibiéndose como un elemento aislado que favorece la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos y acrecienta la confianza pública. Si bien éstos son objetivos

de política pública importantes, los gobiernos de la región tienen ahora la oportunidad de ampliar su perspectiva y de reconocer y aprovechar todo el potencial del gobierno abierto como una palanca dinámica que genere valor social y económico para los sectores público y privado y para la sociedad en su conjunto. Se necesitan más estrategias integrales de gobierno abierto cuya finalidad sea extenderse a otras áreas de políticas públicas, incluso en el nivel subnacional de gobierno. Aunado a ello, sería conveniente apoyar la definición, coordinación e implementación de políticas.

Los procesos de consulta y la participación ciudadana en los ALCs se encuentran en una etapa inicial. Deberían institucionalizarse las estrategias y los procedimientos de participación y colaboración en aras de incorporar la consulta a los procesos de formulación de políticas, con lo cual se ampliarían el alcance y la representatividad de los actores consultados y se aumentaría la participación ciudadana a nivel local. Además, la aplicación y el cumplimiento de la ley se cuentan entre los principales retos de la región. Aunque los ALCs han conseguido desarrollar marcos regulatorios complejos, sus niveles de aplicación suelen ser bajos. Los ALCs se beneficiarían de una mayor claridad institucional y respaldo para asegurar la aplicación y el cumplimiento de la ley. Asimismo, la disponibilidad de órganos técnicos facultados que se encarguen de apoyar a las instituciones centrales y locales en la aplicación de políticas de gobierno abierto fortalecería sus capacidades de implementación para producir beneficios equitativamente en todos los países. La implementación efectiva y una cultura más arraigada de evaluación pueden garantizar resultados a largo plazo. En este sentido, deberían mejorarse y utilizarse más ampliamente los indicadores y la evaluación de impacto.

La mayoría de los ALCs emplean un enfoque de acceso a la información basado en la oferta. Es fundamental ampliarlo para que incorpore la perspectiva de Datos Abiertos si se desea consolidar una estrategia más orientada a la demanda y apreciar el valor de la información y los datos del sector público no sólo para lograr objetivos clave de gobernanza, tales como la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos, sino también para crear valor social y económico.

Pese a que los niveles de capacidad varían en toda la región, en su conjunto América Latina cuenta con gran conocimiento de gobierno abierto, integrado por experiencia práctica, estrategias y políticas.

Los países han seleccionado diferentes caminos y enfoques en sus esfuerzos por impulsar su agenda de gobierno abierto. Si bien la mayoría de los ALCs se han centrado en políticas de transparencia y combate a la corrupción como punto de partida, algunos han puesto mayor énfasis en la gestión efectiva de los recursos públicos o en las estrategias de gobierno digital. En la mayoría de estos países, las políticas de acceso a la información

han avanzado de manera significativa en los últimos años, junto con la adopción de marcos jurídicos para dicho acceso. Algunos países han creado sitios web y aplicaciones que fomentan la transparencia y la lucha contra la corrupción. Otros han instaurado políticas exitosas para aumentar la participación ciudadana y mejorar los mecanismos de consulta. Pocos han acogido del todo la iniciativa de Datos Abiertos.

El análisis contenido en este informe muestra que todos los ALCs obtuvieron logros significativos que pueden servir de inspiración a otros diseñadores de políticas en América Latina y diversas partes del mundo. Entre esos casos se cuenta el programa de Gobierno en Línea de Colombia, que data del año 2000 y ha hecho aportaciones sustanciales al impulso de la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno y la consulta pública. Este país ha desarrollado un marco jurídico completo y sofisticado que ha sentado las bases para numerosas y ambiciosas iniciativas de políticas. Urna de Cristal puede considerarse una iniciativa innovadora de consulta con la sociedad. En Perú, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2002 es notablemente progresista y se apega a las buenas prácticas internacionales, ya que establece un periodo máximo de siete días hábiles para proporcionar información a quien la requiera. Además, este país ha creado los Portales de Transparencia Estándar, los cuales permiten a las personas consultar información sobre actividades institucionales, presupuestos, inversiones y empleo a través de una interfaz visual amigable con el usuario. En Costa Rica, la iniciativa Conozca en qué se gasta su dinero posibilita que la población dé seguimiento al gasto público gracias a la información que brinda el sitio web de la Contraloría General, lo cual, a su vez, aumenta la participación ciudadana y el control del gasto público, al tiempo que fomenta la confianza pública.

Dadas las excelentes iniciativas que hay en toda la región, al vincular mejor las acciones de cada uno los ALCs éstos **podrían compartir sus buenas prácticas y crear sinergias para afrontar los retos en común y las prioridades de políticas públicas de la región.**

En el marco del Seminario Regional sobre Gobierno Abierto, celebrado en Bogotá en marzo de 2014, se ha creado una red regional de puntos focales sobre este tema. Los países identificaron las preocupaciones que tienen en común y las maneras de superarlas. Los seminarios de formación de capacidad podrían convertirse en una herramienta importante para transferir conocimiento, ya que congregan a servidores civiles, representantes de la sociedad, el sector privado y académicos de la región. Estos seminarios podrían ser instrumentos valiosos para producir un "enfoque latinoamericano" de gobierno abierto más integral y orientado a resultados.

Evaluación y recomendaciones

Los países de América Latina y el Caribe deberían proponerse alinear las políticas y estrategias existentes con una estrategia general de gobierno abierto. Deberían, asimismo, avanzar hacia estrategias más integrales de gobierno abierto y datos abiertos que se extiendan a otras áreas de políticas e impulsen el desarrollo de programas de gobierno abierto a nivel subnacional y en toda la administración central.

La implementación efectiva de políticas transversales de gobierno abierto en América Latina requiere un enfoque de políticas más integral. El gobierno abierto no debería concebirse sólo como un elemento aislado para favorecer la transparencia gubernamental, la rendición de cuentas y la confianza pública, sino también como un mecanismo dinámico que sea útil para generar valor económico y social en los sectores público y privado, en todas las áreas del sector público, así como en la economía en su conjunto y la sociedad en general.

La amplia gama de políticas paralelas que existen (por ejemplo, políticas anticorrupción, políticas de transparencia y estrategias digitales) requiere que el Centro del Gobierno trabaje más para alinearlas con la estrategia general de gobierno abierto. Las políticas globales de gobierno abierto requieren incorporar la noción de éste en otros sectores de políticas, tales como medio ambiente, transporte y vivienda, con la finalidad de dejar atrás el enfoque actual orientado principalmente a las finanzas y compras públicas.

La implementación efectiva de políticas requiere alinear las estrategias de gobierno abierto y datos abiertos con los principales programas de reforma a fin de asegurar que dichas estrategias contribuyan a las prioridades de políticas clave en los niveles central y locales. Ello supondría también ampliar la composición de los grupos de dirección de gobierno abierto en los países de América Latina con miras a que incluyan a representantes de los niveles subnacionales de gobierno para una comunicación y coordinación más efectivas, así como un diseño de políticas más orientadas a un enfoque de abajo arriba.

Al desarrollarse un marco institucional más claro se mejoraría la definición, coordinación e implementación de políticas. Los países de América Latina y el Caribe se beneficiarían de que existieran órganos técnicos facultados que se encargaran de apoyar a las instituciones centrales y locales, y de que se clarificaran y fortalecieran las responsabilidades institucionales para asegurar la aplicación y el cumplimiento de la ley.

La coordinación e implementación efectivas de políticas requiere de apoyo interinstitucional horizontal y vertical con la finalidad de desarrollar capacidades suficientes para sostener la puesta en marcha de estrategias de gobierno abierto amplias y transversales. Los órganos públicos cercanos al Centro del Gobierno (CdG) han sido identificados como las principales instituciones encargadas de la coordinación de políticas en toda la región. Estas disposiciones institucionales han creado una ventana de oportunidad para incorporar el gobierno abierto al marco de planes nacionales de desarrollo. No obstante, la disponibilidad progresiva de políticas e iniciativas de gobierno abierto y datos abiertos en América Latina implica contar con capacidades institucionales fortalecidas para sostener, por ejemplo, la liberación de datos y fomentar la cultura de reutilización de éstos, necesarias para asegurar que se generen los beneficios sociales y económicos esperados.

Sería recomendable institucionalizar la coordinación de gobierno abierto con el fin de evitar consecuencias negativas asociadas a la falta del capital humano necesario y la ausencia de liderazgo en las instituciones públicas en toda la región. Deben preservarse un gran apoyo y liderazgo políticos. La continuidad de políticas en el corto plazo, y la sostenibilidad duradera en el mediano y largo plazos, podría verse amenazada debido a la alta rotación dentro de las instituciones coordinadoras. Institucionalizar la coordinación de gobierno abierto sería especialmente benéfico para sostener la red regional de diseñadores de políticas relacionadas con éste.

Tender lazos más sólidos entre grupos parlamentarios encargados de la transparencia, CdG e instituciones técnicas ayudaría a incrementar la posibilidad de desarrollar y poner en marcha un proceso eficaz centrado en los ciudadanos, por ejemplo, mediante herramientas de evaluación regulatoria tales como las iniciativas de parlamento abierto y las plataformas de participación en línea. El enfoque de combate a la corrupción que comparte la región ha llevado a establecer mecanismos de coordinación con el Poder Judicial en los ALCs. Estos lazos podrían aprovecharse más a fin de reforzar las prácticas y la cultura de gobierno abierto (es decir, acceso ministerial y sectorial a los portales de información y datos abiertos) y podrían

complementarse mediante vínculos más sólidos con los poderes legislativos, que parecen estar ausentes y por ende afectan el involucramiento de los ciudadanos en la elaboración de leyes. Se necesita una mayor participación ciudadana en los debates *ex ante* y los procesos de evaluación *ex post* para mejorar la eficacia regulatoria y evitar el papeleo. Ello podría contribuir a aumentar la confianza pública, el cumplimiento y la rendición de cuentas del gobierno.

Los países de América Latina y el Caribe podrían llevar a cabo un mayor desarrollo de procesos de consulta más integrales. Estos ejercicios deberían institucionalizarse a fin de incorporar de manera permanente las prácticas de consulta en el ciclo completo de formulación de políticas, ampliando la gama de actores consultados e incrementando la participación de la población a nivel local.

Las redes locales de ministerios y órganos centrales (por ejemplo, la Defensoría del Pueblo) y las estructuras locales de la sociedad civil existentes podrían aprovecharse más con el propósito de transmitir conocimientos e insumos del nivel subnacional al Centro. Esto permitiría fortalecer los procesos de formulación de políticas y toma de decisiones informadas, al tiempo que se apoyarían las capacidades de la institución coordinadora. Si bien las organizaciones de la sociedad civil son un asociado clave para el diseño y la implementación de políticas, así como una importante fuente de conocimiento, es limitada su representatividad de todas las voces sociales que existen. Los ejercicios de consulta que algunos países de América Latina han puesto en marcha a nivel local han demostrado que hay una vigorosa sociedad organizada en dicho nivel, la cual complementa el dinamismo del nivel central.

Debería emplearse y promoverse con regularidad la consulta directa con actores interesados (por ejemplo, grupos focales) de forma paralela a los procesos que buscan obtener insumos de las organizaciones de la sociedad civil. Sería benéfico considerar la consulta pública como elemento inherente al proceso de definición, implementación y retroalimentación de políticas a fin de corregir ejercicios *ex post* únicos. Paralelamente, la consulta directa podría usarse como una herramienta de inclusión social y podría aprovechar tanto las TICs disponibles en línea como los métodos tradicionales de contacto directo para impulsar un desarrollo social más incluyente (por ejemplo, para la población indígena).

La definición de estrategias de comunicación efectivas sobre acceso a la información y datos abiertos del sector público sería benéfico para el creciente interés de la sociedad en general. La conciencia y disposición,

cada vez mayores, de la población para cooperar y participar sigue siendo un reto en los países de América Latina y el Caribe. Las estrategias de comunicación deberán basarse en conocer firmemente las necesidades de las personas, a fin de vincular las políticas de gobierno abierto con los beneficios que los ciudadanos perciban. Por ende, debe comunicarse información clara y comprensible acerca de los programas de gobierno abierto (es decir, información clara sobre el proceso y los tiempos de respuesta para atender solicitudes de acceso a la información del sector público).

Es una necesidad absoluta que haya mayor participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en el proceso de formulación de políticas. Aunque los diseñadores de políticas en los países de América Latina están avanzando notablemente en la consulta con la sociedad civil, para poner en práctica un enfoque más integral hacia el sector privado se requerirá la participación activa de las PYMEs durante todo el proceso de formulación de políticas. Es incuestionable la importancia de las PYMEs en la región de América Latina como fuente de empleo formal, pero la evidencia muestra que su participación se reduce a etapas tempranas de la definición de políticas y a tareas muy específicas, tales como el uso de datos públicos para hacer aplicaciones.

Los países de América Latina y el Caribe deberían centrarse en reforzar las disposiciones legales y en fortalecer el cumplimiento de la ley para asegurar el acceso a la información del sector público.

Con la finalidad de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas del sector público mediante un acceso generalizado a su información, se necesitaría no sólo designar órganos públicos específicos que se encarguen de asegurar el cumplimiento de la ley, sino también garantizar su imparcialidad, autonomía, continuidad y empoderamiento. A pesar de que los países de América Latina han logrado desarrollar un marco regulatorio que apoya las acciones para incrementar la transparencia mediante el aseguramiento del acceso a la información del sector público, la aplicación y el cumplimiento de la ley siguen siendo un reto en la región. En algunos países de la OCDE y América Latina, la existencia de órganos y mecanismos públicos encargados de la aplicación y el cumplimiento de la ley ha fortalecido eficazmente el marco institucional del gobierno abierto. Sería de gran beneficio la activa cooperación y coordinación entre estas instituciones y las organizaciones de la sociedad civil en los ALCs con miras a conformar una población participativa y comprometida y favorecer la difusión de una cultura de legalidad y transparencia.

Las leyes de transparencia podrían reforzarse, y al mismo tiempo podría ampliarse su alcance. La libertad de información podría revisarse en toda la región a fin de integrar los componentes clave del gobierno abierto, tales como los requisitos de datos abiertos. De igual manera, es necesario eliminar las potenciales barreras legales al acceso a la información pública (por ejemplo, el requisito de la edad para tener acceso a las solicitudes de información pública, la falta de lineamientos judiciales sobre la posibilidad de hacer solicitudes anónimas, regulaciones claras sobre excepciones de pago). Paralelamente, deberían preverse y manejarse los riesgos que implica la gestión de datos, como la violación de la privacidad y seguridad de éstos. Ello implica que las regulaciones para la protección de datos necesitan aplicarse junto con la rendición de cuentas de las entidades que manejan los datos públicos.

Los países de América Latina y el Caribe deberían formular políticas de datos abiertos de la mano con las acciones significativas emprendidas hasta ahora para asegurar el acceso a la información. Esto reforzaría su reconocimiento y no sólo ayudaría a aumentar los beneficios de los datos abiertos de gobierno para los elementos clave de gobernanza —tales como la transparencia y la apertura—, sino también serviría como motor de generación de valor social y económico para el sector público, la economía en su conjunto y la sociedad en general.

Los gobiernos de América Latina deberían aprovechar la oportunidad que representan las políticas e iniciativas emergentes de datos abiertos para alejarse del enfoque basado en la oferta en la provisión de información. Resulta imperativo pasar del enfoque de "oferta de datos" a una perspectiva más equilibrada de "demanda de datos" que favorezca la reutilización de éstos y la creación de valor. Ello supondría ampliar el suministro de datos con base en las necesidades de los usuarios (es decir, incluir sectores de políticas tales como los de datos geográficos, medioambientales y educativos).

Los gobiernos deberían aprovechar la oportunidad que supone la ausencia general de estrategias de datos abiertos de gobierno (EDAG) para llevar a cabo consultas ex ante *a fin de enriquecer la formulación de políticas al tiempo que se institucionalizan los mecanismos de consulta y retroalimentación.* Los gobiernos de la región pueden evitar enfoques de arriba abajo respecto al desarrollo de datos abiertos al basar la formulación de políticas de DAG y liberación de datos en las necesidades de información de los usuarios.

Deberían tomarse medidas orientadas a crear un ecosistema de datos abiertos y abarcar todas las acciones relacionadas con los DAG en los planes nacionales generales de manejo de datos e información del sector público. Con la finalidad de apalancar las estrategias y políticas de datos abiertos, los gobiernos de la región deberían consolidar la cooperación entre el CdG, las instituciones técnicas y coordinadoras, y los funcionarios encargados de la liberación de datos abiertos en los órganos públicos. Para alcanzar los objetivos de datos abiertos se requiere la instauración de actividades de capacitación que busquen superar las brechas de habilidades o competencias. Las capacitaciones deberían centrarse no sólo en el desarrollo de capacidad entre la población en general, sino también dentro de las instituciones públicas. En este sentido, los ALCs deberían considerar reforzar la cooperación con el sector académico a fin de que provea las actividades de capacitación en datos abiertos y desarrolle herramientas (por ejemplo, seminarios y manuales sobre datos abiertos de gobierno, directrices sobre estándares de calidad de datos).

La designación de un Chief Data Officer (CDO)*, o director de datos, cercano al CdG facilitaría el desarrollo y la implementación de una estrategia nacional transversal de datos abiertos y aseguraría que las estrategias ministeriales se alineen con la principal.*

Deben ampliarse las actividades de participación del usuario. Al tiempo que se mantienen las iniciativas actuales de colaboración con desarrolladores de aplicaciones, debería extenderse la participación para que involucre también a los usuarios de datos e informe a la población en general y sectores específicos tales como el de periodistas, medios de comunicación y sector privado (PYMEs) acerca de las ventajas de utilizar los datos abiertos de gobierno. Los datos no utilizados son una oportunidad desperdiciada de generar valor económico y social.

Los gobiernos deberían eliminar los obstáculos a la accesibilidad de datos y aprovechar la mayor solidez de la cooperación interinstitucional. Entre los pasos adicionales para facilitar el ingreso a los datos abiertos se cuenta crear un solo punto de acceso ("ventanilla única") que esté disponible en todas las instituciones, por ejemplo a través del desarrollo de portales centralizados de datos abiertos. A mediano plazo podrían fortalecerse los grupos de trabajo interinstitucionales y la cooperación sectorial con la finalidad de racionalizar los portales sectoriales de DAG existentes. Esto sentaría las bases para elaborar programas de DAG de mayor alcance y expandir las estrategias de datos abiertos a otros sectores de políticas en aras de aumentar la disponibilidad de datos, por ejemplo más allá de los financieros o los de compras públicas. Estas actividades conllevarán la definición de mecanismos para el intercambio de datos y el control de calidad de éstos. En toda la región debe fortalecerse la cooperación con los órganos públicos que manejan los archivos y las estadísticas nacionales.

Capítulo 1

Contexto del gobierno abierto en américa latina

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

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

Introducción

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

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

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

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

Recuadro 1.1. Beneficios potenciales del gobierno abierto

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

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

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

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

El contexto latinoamericano para el gobierno abierto

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Juntos, declaramos nuestro compromiso[2] a:

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

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

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

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

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

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

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



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

Estrategia de la OCDE para el Gobierno Abierto

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

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

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

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

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

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

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

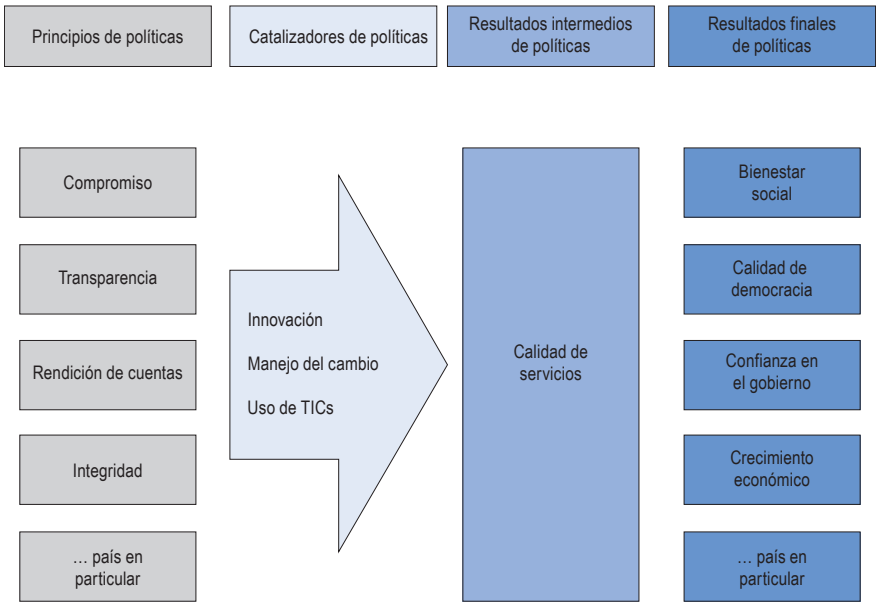
Fuente: OCDE (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, París, actualizado en OCDE (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, París.

Marco Analítico de la OCDE para el Gobierno Abierto

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Panorama de las Administraciones Públicas (Government at a Glance)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Notas

1. *http://www.opengovpartnership.org/*

2. Aquí se han resumido los cuatro compromisos. El texto completo se encuentra en la Declaración de la AGA: *http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/page_files/OGP_Declaration.pdf*

3. Los retos que se presentan aquí fueron identificados por los puntos focales de la AGA correspondientes a Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay en el marco del Seminario Regional sobre Gobierno Abierto en Bogotá (Colombia) en marzo de 2013.

4. Para más información acerca de la metodología de Revisión por Pares de la OCDE, véase: *http://www.oecd.org/site/peerreview/*

Bibliografía

Alianza para el Gobierno Abierto (2011), "Open Government Declaration", *http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration*.

Banco Mundial (2014), *Povery & Equity, Regional Dashboard, Latin America & Caribbean*, *http://povertydata.worldbank.org/poverty/region/LAC*.

OCDE (2001), *Citizens and Partners*, OECD Publishing: París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264195561-en*, actualizado en OCDE (2009), *Focus on Citizens*, OECD Publishing: París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en*.

OCDE (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, OECD Publishing: París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264010505-en*

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

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

Ubaldi, B. (2013), "Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives", OECD Working Papers on Public Governance, núm. 22, OECD Publishing, París. doi: *http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en*

Yu, H., y D.G. Robinson (2012), "The New Ambiguity of Open Government", *UCLA Law Review* 59, Disc. 178 (2012), *http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2012489*.

Capítulo 2

Estrategias de gobierno abierto y marcos de gobernanza en América Latina

Con base en los resultados obtenidos en el OECD Survey on Open Government in Latin America (Encuesta de la OCDE sobre Gobierno Abierto en América Latina), en este capítulo se evalúan las estrategias de gobierno abierto y marcos de gobernanza de 11 países de la región. Se analizan los logros obtenidos en el campo del gobierno abierto y los retos afrontados en el contexto de la creación en 2011 de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA); asimismo, se aporta una visión general de las instituciones responsables del gobierno abierto. Se plantea que los países de la región han avanzado en la definición y la puesta en marcha de estrategias y programas de gobierno abierto, pero también que es necesario fortalecer la alineación horizontal de las políticas públicas y el liderazgo institucional.

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

Introducción

Desde la creación de la AGA en 2011, los países de América Latina (AL) han logrado avanzar en la definición y la instauración de políticas y programas de gobierno abierto. Las acciones implementadas se han centrado, por ejemplo, en fortalecer el marco regulatorio sobre el acceso a la información pública y la transparencia; en poner en marcha programas para mejorar la interacción con gobiernos subnacionales; en aumentar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) y nuevas tecnologías, en particular las redes sociales; en desarrollar una cooperación más estrecha con el sector privado para generar valor agregado y desarrollo económico, y en consolidar las estrategias e iniciativas de gobierno abierto. En este capítulo se destacan algunos de los principales puntos fuertes, así como los retos que los gobiernos de toda la región aún enfrentan.

Estrategia general de gobierno abierto

No hay que considerar el gobierno abierto en forma aislada. De hecho, es un área de política pública decisiva para el logro de varios resultados de política en campos específicos (por ejemplo, transparencia, integridad, combate a la corrupción, reforma del sector público, prestación de servicios públicos) y debe contemplarse como tal para asegurar el mayor impacto posible de las políticas e iniciativas relacionadas. Para afianzar y focalizar las medidas de Gobierno Abierto, muchos gobiernos en todo el mundo han adoptado políticas públicas y estrategias específicas.

Los países de América Latina y el Caribe (ALCs) están comprometidos a emprender programas y reformas en las áreas de transparencia del sector público, combate a la corrupción, rendición de cuentas del gobierno e integridad pública. Estos países reconocen que la participación y la colaboración ciudadanas son esenciales para conseguir el éxito de estas reformas y todos los ALCs han podido integrar estos componentes en sus estrategias generales de gobierno abierto, aunque elementos nacionales como los antecedentes históricos, la economía o las disparidades sociales determinan las prioridades de políticas públicas.

El gobierno abierto es ciertamente un área de políticas que recientemente ha captado la atención de los encargados de la formulación de políticas públicas en todo América Latina. Desde 2011, los ALCs que son miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) han trabajado en la definición, implementación y consolidación de sus estrategias generales de gobierno abierto (EGGA).[1]

Todos los ALCs informan que han puesto en marcha EGGAs, pero por lo común estas estrategias son un componente integrado en otras políticas. De hecho, en siete países la EGGA se incluye en el marco de las estrategias o programas nacionales de desarrollo, modernización y/o gobierno digital.

Por consiguiente, los resultados del estudio realizado por la OCDE reflejan que el gobierno abierto es un componente fundamental de los avances nacionales de cada ALC; sin embargo, se ha demostrado que, por ahora, el gobierno abierto y la información abierta son parte de otras políticas y no políticas autónomas y globales para todo el gobierno. Sólo Brasil y Paraguay informan que las EGGA se concibieron como una política autónoma que no forma parte de otra estrategia.[2] Es esencial garantizar la complementariedad y alineación de las medidas de gobierno abierto y datos abiertos respecto a otros campos de las políticas públicas, pero contar con estrategias y planes de acción específicos tendría que considerarse como un paso esencial para canalizar las medidas emprendidas y crear un sentido de compromiso e identificación con los resultados en toda la Administración y en la sociedad en su conjunto. Por ejemplo, el Gobierno Abierto puede ser decisivo para la transparencia, pero su contribución puede trascender este objetivo de política. Por tanto, hacer del Gobierno Abierto únicamente un componente de una agenda de transparencia nacional significaría arriesgarse a restar importancia al ambicioso conjunto de objetivos que un gobierno podría intentar lograr mediante sus inversiones en gobierno abierto. Incorporar las EGGAs a un marco de política más amplio sería útil para aumentar el impacto de las políticas sobre la buena gobernanza y las perspectivas económicas y sociales.

Además, en casi todos los ALCs (por ejemplo, Brasil y Costa Rica), se han desarrollado planes de acción de gobierno abierto (PAGA), los cuales se han considerado como EGGAs en sí mismos, en tanto que desde una perspectiva de formulación de políticas, tendrían que orientarse a definir en términos operativos documentos de políticas más amplios que enmarquen esfuerzos generales y especifiquen los principales objetivos.

En algunos países la puesta en marcha de estrategias específicas que son elementos esenciales del conjunto general de políticas sobre gobierno abierto ha sido continua, y se realizó con anterioridad a la adhesión de dichos países a la AGA. Por ejemplo, la Estrategia de Gobierno Electrónico de Colombia y la Red Interinstitucional de Transparencia de Costa Rica se iniciaron a principios de la década de 2000. Estas estrategias han sido útiles para sentar las bases de políticas más amplias y autónomas de gobierno abierto e información abierta. Por consiguiente, la madurez de las políticas y programas de gobierno abierto e información abierta varía entre los ALCs, y algunos países pueden parecer más avanzados que otros en el desarrollo e instauración de políticas de gobierno abierto e iniciativas relacionadas. No obstante, la AGA ha desempeñado una importante función de apalancamiento de reformas

de gobierno abierto en todos los ALCs, así como de apuntalamiento de la cooperación regional[3] (1-1.7).

Si bien los objetivos de las EGGAs se comparten ampliamente entre los ALCs,[4] los enfoques específicos de gobierno abierto difieren. Por ejemplo, Uruguay es el único país que no identificó la integridad y el combate a la corrupción como prioridades de su estrategia nacional [cabe aclarar que, de acuerdo con Transparencia Internacional, Uruguay es uno de los dos países con los menores niveles de corrupción en América Latina (TI, 2012)]. Otros países, como la República Dominicana y México, incluyeron la profesionalización del servicio público y la elaboración de presupuestos basados en desempeño como prioridades de sus EGGAs (véase el Cuadro 2.1).

Cuadro 2.1 Prioridades de la estrategia general de gobierno abierto

	Acceso a la información y datos abiertos	Tecnologías de la información y las comunicaciones	Integridad y combate a la corrupción	Participación ciudadana
COLOMBIA	●	●	●	●
COSTA RICA	●	●	●	●
GUATEMALA	●	●	●	●
REPÚBLICA DOMINICANA	●	●	●	●
MÉXICO	●	●	●	●
PERÚ	●	●	●	●
CHILE	●	-	●	●
URUGUAY	●	●	-	●
BRASIL	●	●	●	●
EL SALVADOR	●	●	●	●
PARAGUAY	●	●	●	●

Otras: Eficiencia del sector público (Colombia y México), Prestación de servicios públicos (Colombia), Transparencia (Costa Rica), Profesionalización del servicio público (República Dominicana) y Elaboración de presupuestos basados en el desempeño (México)

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina - 2013, Sección 1 - Pregunta 1.4.

El reto: implementar una estrategia global de gobierno abierto y asegurar la alineación horizontal de las políticas

Aun con las particularidades nacionales, identificar las prioridades y objetivos de política ha sido decisivo para la puesta en marcha de las políticas en América Latina al mostrar, por ejemplo, un fuerte componente de combate a la corrupción. De hecho, Colombia, Costa Rica, la República

Dominicana, México, Brasil, Uruguay, Perú, El Salvador y Paraguay han creado organismos específicos o han puesto en marcha programas paralelos dirigidos a este fin.

De hecho, en dos países (Guatemala y El Salvador) las EGGAs son parte de las políticas individuales de transparencia o combate a la corrupción.[5] Pese a su congruencia con el hecho de que combatir la corrupción es uno de los objetivos clave de políticas de los ALCs, la inclusión de la estrategia de gobierno abierto en el marco de las políticas de transparencia y combate a la corrupción puede limitar el potencial de uso de estrategias de gobierno abierto y datos abiertos para objetivos de política más amplios, como se indica en la sección anterior de este capítulo.

Algunos ALCs han comenzado a admitir también el gran potencial del gobierno abierto y la información abierta, además de sus beneficios para el combate a la corrupción, y el aumento de la transparencia y la rendición de cuentas pública. Costa Rica, Colombia y México informan que han emprendido reformas de gobierno abierto debido a los posibles beneficios económicos que pueden obtenerse al volver a utilizar la información y datos públicos.[6] Por ejemplo, de forma paralela a las políticas de combate a la corrupción, la participación ciudadana es también una de las áreas de políticas públicas en las que los ALCs buscan avanzar:

- En Brasil, la plataforma en línea *www.Participa.br* permite a los usuarios participar y analizar los programas y políticas gubernamentales.
- En Guatemala, la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET) ha emprendido iniciativas como Ciudadano Asesor y Diálogos de Participación Ciudadana. Asimismo, en 2014 la Comisión abrió la Escuela de Transparencia para crear conciencia sobre la transparencia y el combate a la corrupción de los funcionarios públicos y de la población.
- En Uruguay, algunos ministerios, como el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, han instaurado programas sobre la elaboración de presupuestos participativos.[7]
- En 2013, México inició el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno.
- En Colombia, el gobierno desarrolló la Urna de Cristal, mecanismo de participación ciudadana (véase el capítulo 5).

La amplia gama de programas y políticas individuales existentes en áreas directamente relacionadas con el gobierno abierto (por ejemplo, participación ciudadana y medidas de combate a la corrupción) exige a los gobiernos centrales garantizar vínculos de políticas horizontales y verticales

para encontrar sinergias en ellas y perseguir objetivos comunes con el enfoque más rentable. Las EGGAs deberán utilizarse como mecanismos para complementar y apuntalar políticas sectoriales e individuales paralelas, institucionalizando el gobierno abierto con miras a un proceso continuo de implementación en el largo plazo.

Visión global: coordinación institucional y marco institucional

Los marcos institucional y de gobernanza establecidos para apoyar la puesta en marcha de políticas son un aspecto clave para asegurar sus resultados y su impacto. Por consiguiente, la coordinación de políticas es un componente clave de esta etapa. Es difícil lograr una coordinación eficaz, la cual requiere la presencia de ciertos elementos para ser sostenible y adecuada. Sin embargo, aunque estos elementos pueden depender de la situación específica de cada gobierno, la coordinación demanda tres componentes específicos: comunicación de políticas, consulta a los actores interesados y cooperación institucional.

- ***Comunicación*** **clara, sencilla, oportuna y eficiente** para informar a todos los actores acerca de los objetivos de política, sus beneficios generales y específicos, y sus retos de implementación. La comunicación es útil para crear conciencia de las políticas públicas en los actores públicos, privados y sociales. La comunicación de políticas públicas es un proceso constante y tendrá que idearse como un componente permanente de todo el proceso de formulación de políticas.
- Llevar a cabo ***consultas*** para conocer la opinión de los actores pertinentes e integrar sus opiniones durante la etapa de definición de políticas. Además, la definición de políticas transversales tendrá que llevarse a cabo tomando en consideración otras políticas centrales, sectoriales y locales, así como las aportaciones de los actores encargados de ponerlas en marcha. El propósito es encontrar sinergias entre ellos y las políticas del ecosistema de gobierno abierto, y aumentar la aceptación de estas últimas. La aceptación sirve para alinear las medidas institucionales, capturar sinergias y evitar la duplicación en el camino hacia una instauración de políticas mejor coordinada y rentable. El entorno de políticas públicas no es estático; más bien, está siempre en evolución. Por consiguiente, la consulta tendría que usarse también para obtener retroinformación de los actores, y así adaptar las políticas y programas públicos cuando se requiera.
- **Disposición a cooperar** entre instituciones dentro del gobierno y en todos sus niveles. La cooperación es clave para asegurar una coordinación eficaz. Este elemento está altamente influenciado por la conciencia y aceptación de la política institucional, y dependerá

de superar la resistencia al cambio, especialmente dentro de las instituciones públicas. A este respecto resulta fundamental contar con apoyo político de alto nivel.

- Los primeros tres elementos son clave para apuntalar la ***coordinación* de políticas dirigida a una eficaz instauración de éstas**. La coordinación se realiza después de informar a los actores, de tomar en consideración sus opiniones, de analizar y definir las alternativas de implementación de políticas que resulten mejores y más rentables, y de crear disposición para la cooperación entre los interesados. La coordinación es esencial para implementar acciones concertadas y lograr objetivos comunes.
- Los primeros tres elementos son fundamentales para apuntalar la ***coordinación* de políticas con miras a su instauración eficaz**. La coordinación se lleva a cabo después de informar a los interesados, de tomar en consideración sus opiniones, de analizar y definir las alternativas más rentables para la implementación de políticas, y de crear disposición para cooperar entre los interesados. La coordinación es esencial para poner en marcha acciones concertadas y lograr objetivos comunes.

Gráfica 2.1. Las cuatro C de la coordinación de políticas



Fuente: Preparado por la OCDE.

Con base en estos aspectos, en esta sección se presentan los resultados de la región, considerando:

- ¿Quién está involucrado? Los actores que participan en la definición, coordinación y puesta en marcha de políticas públicas

- ¿Cuál es el propósito? Los objetivos de la estrategia de gobierno abierto y los retos comunes
- ¿Cómo se coordinan? Comunicación, consulta y cooperación, alineación e integración de políticas

Liderazgo y coordinación institucionales

Definir las funciones y responsabilidades es esencial para una mejor coordinación. Los responsables de la formulación de políticas y los técnicos pueden encontrar un entorno difícil para la coordinación y puesta en marcha de políticas si no se dispone de un marco institucional bien establecido y de funciones claras. Por tanto, la coordinación deberá basarse, por lo menos en:

- La disponibilidad de un liderazgo institucional claro y fuerte con capacidades y recursos suficientes para afrontar los requisitos de políticas.
- El establecimiento de mecanismos de coordinación y control horizontales y verticales que ofrezcan espacios para el debate sobre políticas, el intercambio de ideas y la toma de decisiones.

El apoyo y liderazgo institucional fuertes son elementos clave para impulsar los programas de gobierno abierto. A este respecto, todos los ALCs informan que cuentan con una institución específica responsable de la coordinación de políticas[8] y 10 de 11 países (excepto México) manifiestan que tienen instituciones específicas a nivel técnico responsables de implementar políticas de gobierno abierto.[9]

Cabe hacer notar que un marco institucional claro permite una mejor instauración de políticas. Los modelos pueden variar de acuerdo con el contexto nacional específico, pero la experiencia muestra que contar con un organismo encargado del establecimiento y coordinación de políticas —apoyado en la etapa de puesta en marcha por unidades o instituciones adicionales, de ser necesario— puede facilitar la consecución de resultados. Por ejemplo, en Colombia, las funciones de coordinación e implementación de políticas se comparten entre diferentes instituciones del gobierno central. La Presidencia de la República de Colombia es la principal responsable de la coordinación de políticas, en tanto que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y el organismo Colombia Compra Eficiente brindan apoyo en la puesta en marcha de políticas. Como se menciona en el análisis del caso de estudio nacional de Colombia en el Capítulo 5, el apoyo técnico de estas instituciones es fundamental para apuntalar el desarrollo del gobierno abierto en todo el sector público colombiano.

Un escenario que implica a múltiples instituciones equilibra los asuntos de capacidad institucional frente a escenarios de política de un solo organismo donde una institución es completamente responsable de la coordinación y puesta en práctica de políticas y la oferta de apoyo técnico a instituciones. Esto es especialmente riesgoso si una sola institución no cuenta con las facultades o el personal suficientes para llevar a cabo todas estas tareas. Poder contar con las facultades y la posición dentro del sector público requeridas, con un claro mandato y con capital humano suficiente, es esencial si se toma la decisión estratégica de fusionar todas las responsabilidades en una institución.

Los ALCs no pasan por alto los temas de capacidades institucionales. De hecho, según información recibida, los retos más importantes de coordinación se relacionan precisamente con ellos. Al respecto, nueve y ocho países identificaron como el reto de coordinación más importante para la institución coordinadora, la falta de recursos financieros y la falta de recursos humanos, respectivamente.[10] Entre los ALCs, tres países (República Dominicana, México y Paraguay) informan que la institución coordinadora se centra sobre todo en temas de gobierno abierto, pero siete países manifiestan que estos temas son un componente de una agenda institucional más amplia.[11] Esto último crea la oportunidad de fomentar la conexión del componente de gobierno abierto dentro del marco de otras políticas, pero constituye un profundo cuestionamiento de las capacidades de la institución coordinadora.

Además, los cambios en la Administración o el equipo gubernamental pueden ejercer algunos efectos sobre la continuidad de las políticas y la implementación sostenible de largo plazo. Las pérdidas continuas de capital humano y el cambio de apoyo político son amenazas constantes para todas las instituciones públicas, especialmente cuando no se han institucionalizado las políticas. El impacto es aun mayor cuando se pierde capital humano en las instituciones responsables de la coordinación de políticas. La continuidad de políticas es un problema común que no sólo se relaciona con las políticas de gobierno abierto, sino también con el proceso de formulación de políticas en general. La experiencia de la OCDE en la región de América Latina ha sido útil para observar que las administraciones públicas latinoamericanas pueden enfrentar pérdidas continuas de capital humano dentro de las instituciones. Por consiguiente, los ALCs tienen el reto de asegurarse de que el trabajo de la institución coordinadora no se limite a concentrarse en la cooperación institucional, sino también en el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de su propio capital humano.

Coordinación institucional horizontal y gobernanza multinivel

La coordinación funciona de manera horizontal y vertical. Si bien los ALCs informan de prácticas exitosas relacionadas con la coordinación

horizontal (véase el Recuadro 2.1), admiten que la falta de incentivos para la cooperación de las instituciones, así como la falta de vínculos de políticas, pueden ejercer un efecto negativo en la instauración y difusión de las políticas entre las instituciones públicas a niveles central y subnacional.

A este respecto, en todos los ALCs se requiere una cooperación más estrecha y más fuerte con el Poder Judicial y el Congreso. Sólo en cuatro y tres países se cuenta con mecanismos formales de coordinación con el Poder Judicial y con el Congreso, respectivamente.[12] Por ejemplo, en Costa Rica el gobierno central trabajó en coordinación con la Asamblea Legislativa en la preparación de un programa dirigido a incluir el gobierno abierto como tema de la agenda legislativa de 2014. En Chile, el Parlamento trabaja en el desarrollo de una iniciativa de Parlamento abierto.

Respecto a los vínculos con el Poder Judicial, en Perú, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es miembro del grupo directivo de gobierno abierto. Es también miembro de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. En Costa Rica, hay también coordinación de alto nivel entre la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia y la Secretaría Técnica de Gobierno Digital. El propósito de esta cooperación es desarrollar una estrategia de gobierno abierto para el Poder Judicial.

Recuadro 2.1 El reto de la coordinación institucional: prácticas con buenos resultados en los ALCs

La cuestión de cómo lograr una coordinación horizontal eficiente es siempre un componente del proceso de formulación de políticas. Los responsables de esta formulación en los diferentes países no sólo enfrentan el reto de diseñar políticas basadas en la evidencia, sino también de hacerlas funcionar. Los países de AL no están solos en esta tarea. Después de la crisis económica de 2008, la función del Centro del Gobierno (CdG) y sus tareas son más importantes que nunca (OCDE, 2013). La toma de decisiones de calidad, el liderazgo institucional y la instauración eficaz de políticas, son fundamentales para cumplir los objetivos de política con menos recursos. Una coordinación interinstitucional eficaz desempeña un papel clave en este caso.

Los ALCs han logrado hacer que la coordinación funcione. Las políticas de gobierno abierto tienen el propósito de desarrollar prácticas en todo el sector público y las instituciones tendrían que estar dispuestas a cooperar y apoyarse entre sí, sobre todo cuando las políticas de gobierno abierto e información abierta representan un tema nuevo en el país. La existencia de estrategias globales de gobierno abierto en todos los ALCs permite la difusión de políticas en todas las instituciones públicas, pero el trabajo realizado desde el centro es decisivo para la aceptación institucional. Entre otros países, Colombia, Costa Rica, El Salvador y la República Dominicana han logrado poner en marcha prácticas de gobierno abierto que han requerido altos niveles de coordinación interinstitucional, particularmente en lo que se refiere al intercambio de datos e información.

Recuadro 2.1 El reto de la coordinación institucional: prácticas con buenos resultados en los ALCs (*cont.*)

- En Costa Rica, el desarrollo de Mer-link *http://www.mer-link.co.cr/* como plataforma electrónica de adquisiciones públicas requirió un fuerte compromiso institucional. Como se analiza con mayor detalle en el caso de estudio de Costa Rica en el capítulo 6, Mer-link permite a los organismos públicos comprar y vender productos y servicios en línea. El Poder Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial, la Defensoría de los Habitantes, la Contraloría General de la República y otros órganos públicos a nivel regional participaron en el proceso de desarrollo de Mer-link. Esta coordinación fue útil para llegar a un acuerdo respecto a un modelo de adquisiciones públicas compartido, moderno, eficiente y más transparente.
- En 2013, la República Dominicana siguió un proceso dirigido a estandarizar los portales de transparencia institucional en todo el gobierno dominicano. Como se observó en otros países como Perú, este proceso fue impulsado por un mandato legal del gobierno central. Para apoyar a los organismos públicos durante el proceso de estandarización, la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG) formó a más de 570 funcionarios públicos en 58 cursos sobre la manera de poner en práctica estos nuevos requisitos. Se brindó apoyo continuo mediante Mesas de Ayuda permanentes y se recibieron más de 200 solicitudes de diferentes instituciones públicas. La DIGEIG también desarrolló un programa de seguimiento y empoderamiento que incluía actividades específicas para evaluar el avance en la estandarización en 70 instituciones públicas.
- Iniciado en 2012, el portal salvadoreño "InfoÚtil" *http://infoutil.gobiernoabierto.gob.sv/* trabaja como portal informativo para la población. El portal es alimentado con datos de diferentes instituciones públicas, con base en las necesidades de información de las personas y en las prioridades de publicación del gobierno. Una vez que las personas llenan solicitudes de información, la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción (SPCTA) se pone en contacto con los Oficiales de Información (OIS) de las instituciones públicas que manejan los datos solicitados. El propósito no es sólo obtener y dar a conocer la información, sino también formar a los OIS en la manera de usar la plataforma electrónica para mantener actualizadas las bases de datos. La SPCTA también ha publicado el *Manual de Transparencia Focalizada* para apoyar a las instituciones públicas durante el proceso de divulgación de información. La SPCTA trabaja en coordinación permanente con varias instituciones públicas para alimentar el portal, entre ellas la Defensoría del Consumidor, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, la Policía Nacional Civil, el Sistema Nacional de Protección Civil y la Dirección Nacional de Medicamentos.
- La Estrategia de Gobierno en Línea de Colombia ha requerido el compromiso institucional total de los organismos colombianos desde su creación mediante una directiva presidencial en 2000 (véase el caso de estudio de Colombia en el capítulo 5). La estrategia es encabezada por el MinTIC en coordinación con otras instituciones, como el Departamento Nacional de Planeación y la Presidencia de la República. Para asegurar la continua evolución de la estrategia, se exige a las instituciones colombianas brindar

Recuadro 2.1 El reto de la coordinación institucional: prácticas con buenos resultados en los ALCs (*cont.*)

servicios en línea de alta calidad, incluido un mayor acceso a la información institucional y los conjuntos de datos. Como ya se mencionó, el papel del MinTIC ha sido clave para brindar apoyo a las instituciones colombianas y a la vez poner en marcha sus propias políticas ministeriales de gobierno electrónico.

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina - 2013, Sección 1 - Pregunta 7. La coordinación de políticas multinivel es un tema ampliamente conocido y debatido en todos los países de la OCDE. Las limitadas capacidades y recursos a nivel local, y otras particularidades como el aislamiento geográfico o la administración nacional altamente centralizada son impedimentos para una instauración eficaz de las políticas. Los ALCs trabajan en mejorar la formulación de políticas al cambiar de un fuerte enfoque descendente a una cooperación ascendente más equilibrada. Las políticas de descentralización como las que se están poniendo en marcha en Perú se dirigen a atender temas de alta centralización. Pero los retos continúan presentes.

Los ALCs están aprendiendo sobre la marcha de sus propios logros y retos, modificando el enfoque originalmente aplicado a su primer plan de acción de gobierno abierto (PAGA). Todos los ALCs están de acuerdo en la urgencia de trabajar con un enfoque más incluyente a la formulación de políticas de gobierno abierto y a los PAGAs.

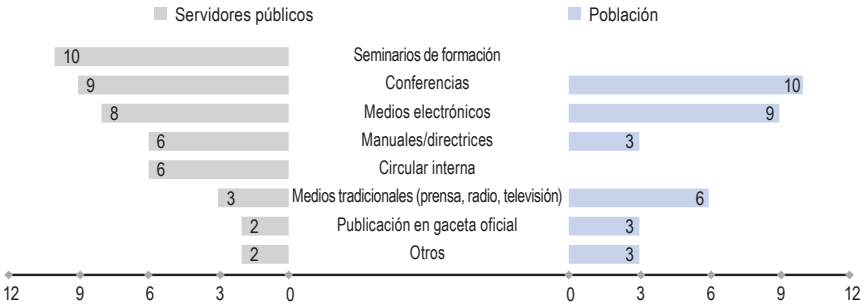
La presencia de gobiernos subnacionales en los foros de coordinación de gobierno abierto es aún limitada. Sólo cuatro de 11 países[13] informan que los niveles locales de gobierno están incluidos en las reuniones de coordinación de políticas. Sencillamente, esta falta de inclusión de los gobiernos subnacionales o sus organizaciones representativas en los foros de coordinación central contradice el acuerdo general de los ALCs relacionados para mejorar la gobernanza multinivel para las políticas de gobierno abierto.

No obstante, el objetivo no tendría que ser aumentar el número de miembros de los foros de coordinación, sino seleccionar a representantes clave que permitirían la difusión de las decisiones tomadas con miras a una formulación de políticas más coordinada e informada.

Comunicación y sensibilización a las políticas

Junto con las conferencias, los seminarios de formación son los mecanismos de comunicación más utilizados por los ALCs para informar a los servidores públicos sobre las reformas de gobierno abierto. Al mismo tiempo, para informar a la población general, se prefieren las conferencias y las herramientas de comunicación de amplio alcance, como los recursos en línea y los medios de comunicación.[14]

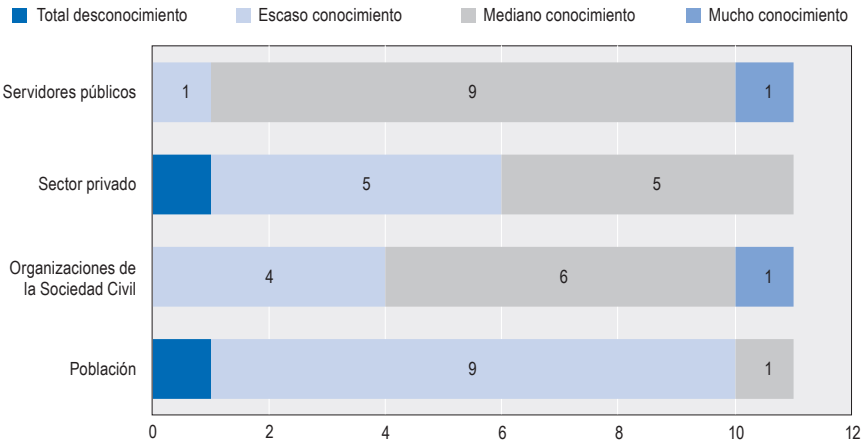
Gráfica 2.2. Mecanismos de comunicación para informar sobre reformas de gobierno abierto



Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina - 2013, Sección 1 - Pregunta 6.

En su mayoría, los ALCs informan de niveles medios de conocimiento entre servidores públicos.[15] Pero las estrategias de comunicación de políticas pueden no estar logrando los resultados esperados. Si bien siete países informan de niveles medios o altos de conocimiento entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC), la población general presenta los menores niveles de conocimiento sobre iniciativas AGA. Esto último puede deberse bien sea a políticas ineficientes de comunicación de políticas o a un bajo interés y compromiso de la población, lo cual puede crear una falta de sinergias eficaces (como una baja respuesta de la población a los acontecimientos o talleres de formación) entre el gobierno y la población general.

Gráfica 2.3. Conocimiento de los interesados de iniciativas AGA



Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina - 2013, Sección 1, Pregunta 9.8.

Recuadro 2.2 Comunicación para sensibilizar

Cómo sensibilizar a los interesados respecto a las políticas es un cuestionamiento clave en el que los responsables de la formulación de políticas en los ALCs tendrían que reflexionar. La baja sensibilización a las políticas ejerce un impacto directo en la eficiencia de éstas, en especial cuando se dirigen a aumentar la participación y el compromiso de los interesados. El debate respecto a la comunicación de políticas se centra en quién debería comunicar, cómo debería realizarse la comunicación y cómo saber si el mensaje se comprenderá y logrará aumentar el interés de los actores.

El reto fundamental consiste en crear un vínculo mental entre conceptos abstractos, como las políticas de gobierno abierto y modernización del Estado, y la percepción de los actores en relación con su propia función dentro del marco de estas políticas. Poner en marcha estrategias de comunicación interinstitucional y externa claras y comprensibles es fundamental para desarrollar este vínculo e incrementar el interés de los actores en involucrarse y aceptar la política. Como ya se describió, los países de la OCDE han puesto en marcha estrategias de comunicación orientadas a movilizar a las personas, las empresas y las organizaciones civiles.

Alemania

El Ministerio federal del Interior de Alemania continuamente proporciona, a través de los sitios web oficiales, información sobre proyectos que se están realizando dentro del marco de la iniciativa del "Estado Moderno". Además, los proyectos de reforma se divulgan a intervalos regulares en la "Feria del Estado Moderno" (Kongressmesse Moderner Staat), que tiene lugar cada año, y en la feria CeBIT. Las ferias y conferencias tienen como fin ofrecer información al público y a las comunidades empresarial y científica, así como a la Administración pública. De esta manera se dan a conocer los servicios, conceptos y estrategias relativas a la modernización de la Administración pública y al gobierno electrónico, para debatirlos utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Al mismo tiempo, junto con los sectores público y privado, se analizan las oportunidades, opciones y riesgos. Con este enfoque se ha logrado generar aceptación, desarrollar confianza y fomentar la comprensión de los avances del gobierno federal en el área de modernización de la Administración pública y las TICS con el paso de los años.

España

La Administración estatal general de España se ha propuesto incluir al sector privado en las principales acciones que influyen en sus políticas actuales de modernización y mejora. Por tanto, en el área del gobierno electrónico, un avance importante fue la aprobación en 2007 de la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. La ley reconoce el derecho de la población a comunicarse con la Administración a través de medios electrónicos, y se han tomado varias medidas al respecto. Algunas de ellas se describen en el Plan Avanza para el fomento de una sociedad de la información y, en su versión modificada, el Plan Avanza 2. Entre otras, las medidas incluyen la colaboración con el sector privado (por ejemplo, mediante acuerdos con las empresas de telecomunicaciones) y la participación

Recuadro 2.2 Comunicación para sensibilizar (*cont.*)

ciudadana en la mejora del servicio (por ejemplo, mediante la sensibilización del público a las medidas que se ponen en marcha para impulsar el gobierno electrónico).

España también se centra en mejorar la comunicación y la colaboración con empresas locales al compartir redes entre administraciones, compartir software y fomentar la inversión estatal en los proyectos locales de gobierno electrónico. Para este fin, la Federación Española de Municipios y Provincias suele ser el mediador entre la Administración y el Consejo Superior de Administración Electrónica, unidad que incluye todos los diferentes niveles de la Administración: gobiernos estatal, autónomo y local.

Turquía

En Turquía, el Departamento de Relaciones Públicas del Primer Ministro es responsable de evaluar el impacto de las obras del gobierno mediante la opinión pública; de evaluar todo tipo de avisos escritos, quejas, propuestas y solicitudes enviadas por los habitantes al Primer Ministro y poner en práctica los procedimientos necesarios para responderles; de ofrecer consultoría administrativa a los ciudadanos acerca de sus deberes públicos, y de asegurar la coordinación sobre estos temas entre las instituciones y ministerios vinculados con el Primer Ministro.

Al realizar estas tareas, el Departamento de Relaciones Públicas basa sus acciones en dos criterios principales para la prestación de servicios. El primero es la política gubernamental basada en "reforzar los vínculos entre el gobierno y la sociedad, y responder a las solicitudes y expectativas de la población". El segundo es el Plan de Acción Urgente, que manifiesta que es necesario adoptar enfoques orientados a la población en la prestación de servicios públicos.

El Departamento de Relaciones Públicas ha acelerado su etapa de estructuración y establecido líneas "Llamar al 150" para brindar información general de larga distancia; esta opción es complementaria al uso de cartas, mensajes por fax y comunicación telefónica por parte de las personas. Además, este departamento estableció un Centro de Comunicación del Primer Ministro (BIMER), el cual brinda la oportunidad de llenar, registrar y presentar todo tipo de solicitudes en línea, utilizando modernos sistemas y herramientas de comunicación. El sistema BIMER, el cual se estableció para garantizar la comunicación entre la población y el gobierno, así como para prestar servicios en forma más eficaz, rápida, eficiente y rentable, ha estado en operación desde 2006.

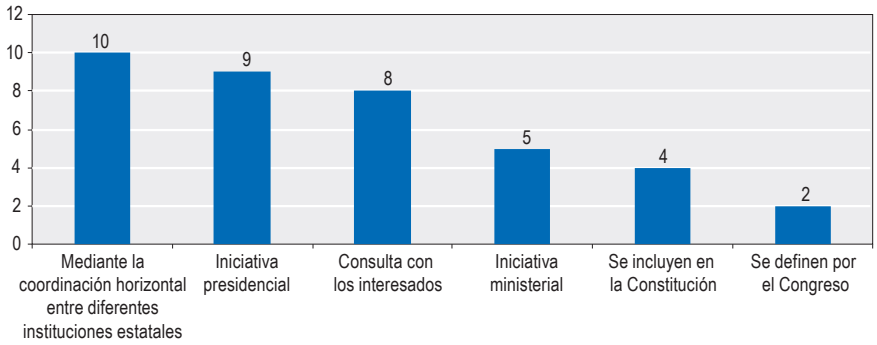
Fuente: OECD (2011a), The Call for Innovative and Open Government: An Overview of Country Initiatives, OECD Publishing, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264107052-en Consulta*

Si bien las prioridades de EGGAs son casi las mismas en todos los ALCs, los procesos para definir dichas prioridades no lo son. Los resultados agregados de la investigación muestran que por lo general los ALCs siguen procesos de coordinación institucional horizontal, iniciativas presidenciales y consultas a los interesados para definir sus prioridades en lo referente a las

EGGAs (véase la Gráfica 2.4).[16] Sin embargo, al desglosar la información por país, surgen características particulares (véase el Anexo 2A.1).

Ocho de 11 ALCs llevaron a cabo procesos de consulta para definir prioridades de EGGAs. En relación con la estrategia general de gobierno abierto, Guatemala y Uruguay siguieron un fuerte enfoque descendente para esta definición, ya que ninguno de estos países consultó a los interesados. Además, sólo Colombia y Guatemala informan que el Congreso intervino de alguna manera en la etapa de definición de las prioridades de EGGAs, además de su labor en la elaboración de leyes.

Gráfica 2.4. ¿Cómo se eligieron las áreas de prioridad de la estrategia?



Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina - 2013, Sección 1, Pregunta 1.5.

Todos los países que llevaron a cabo procesos de consulta solicitaron la opinión de organizaciones de la sociedad civil (OSCs) o no gubernamentales. Sin embargo, la información recibida muestra evidencia de brechas existentes relacionadas con la gama de interesados consultados. Por ejemplo, sólo cuatro ALCs consultaron a las cámaras de comercio. Hay consenso entre estos países sobre la necesidad de aumentar la participación y aportación de la sociedad civil, los gobiernos locales y el sector privado durante las etapas futuras de sus respectivos planes de acción de gobierno abierto.[17]

Asimismo, si bien las OSCs son fuentes importantes de conocimiento útiles para una formulación de políticas informada, la población se está dejando atrás en el proceso de consulta. Las OSCs trabajan como puentes entre el gobierno y la sociedad, pero los gobiernos deberían tomar en cuenta las limitaciones de este mecanismo, ya que podría no representar todas las voces de la sociedad y esto, a su vez, limitaría la inclusión de esta población en la definición de políticas.

El reto aumenta si se considera que, en algunos ALCs, las asociaciones del sector privado u OSCs consultadas representan a la mayoría de las organizaciones que operan a lo largo de su territorio nacional. Esto podría crear una cortina de humo de confianza respecto a la necesidad de realizar consultas directas. Por ejemplo, como se analiza en el caso de estudio nacional de Colombia (Capítulo 5), en dicho país más de 60 organizaciones a nivel nacional y territorial escogieron a tres OSCs para representarlas en el comité directivo de la AGA. Esas tres OSCs participaron activamente durante el proceso colombiano de definición del PAGA. En Perú se observa una situación similar en la que las tres OSCs que pertenecen al grupo directivo de gobierno abierto fueron seleccionadas por un grupo de OSCs. Si bien estas prácticas han asegurado la participación de la sociedad organizada, esta estructura piramidal puede excluir otras voces que quizá no estén totalmente representadas, en especial a nivel local.

En Perú, el grupo directivo de gobierno abierto incluye a dos organizaciones del sector privado, la Conferencia Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y la Cámara de Comercio de Lima (CCL).[18] Por un lado, la CONFIEP es un grupo de asociaciones privadas que representan sobre todo a subgrupos empresariales (pesca, minería, comercio, etc.) y no a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas (PYMEs). Por otro lado, la CCL representa alrededor de 80% de las PYMEs de Perú, las cuales tienen gran importancia para la economía peruana. No obstante, al ser Perú un país altamente centralizado, la mayoría de estas empresas están ubicadas en Lima, la capital. Con esta mezcla, la representación y aportaciones de las PYMEs se ubican a nivel regional.

En síntesis, los ALCs afrontan dos retos relativos al proceso de consulta:

1. Mantener y afianzar los vínculos existentes con las OSCs, tomando en cuenta la importancia de realizar también consultas directas entre el gobierno y la población —en especial a nivel local—, pues éstas serán una valiosa fuente de conocimiento que asegurará una toma de decisiones y una formulación de políticas informadas.

2. Aumentar la participación del sector privado en la formulación de políticas, específicamente en lo que se refiere a las pequeñas y medianas empresas, las cuales son clave para el empleo y el desarrollo económico regional de AL.

Gráfica 2.5. Actores consultados para definir las prioridades de EGGAs



Nota: En el Anexo 2A.1 se presenta información por país.

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina - 2013, Sección 1, Pregunta 1.6.

En algunos ALCs, el Centro del Gobierno (CoG) implementa actividades dirigidas a obtener la participación directa de la población, en especial a nivel local. Como se observa en los casos de estudio nacionales de Perú y Chile, la implementación de los talleres de gobierno abierto a nivel subnacional demuestra el creciente interés de los ALCs en llevar a cabo una consulta directa. Perú organizó cuatro talleres regionales a principios de 2014 con el fin de obtener la aportación directa de ciudadanos de localidades fuera de Lima en la preparación de la segunda versión del PAGA peruano. Chile puso en marcha un ejercicio similar con un enfoque de "diálogo participativo" en cuatro ciudades chilenas (Antofagasta, Valparaíso, Valdivia y Punta Arenas).

El reto en este punto es claro: es necesario que los ALCs consideren que los mecanismos de consulta directa multinivel no deberán ser ejercicios aislados. Sin embargo, es posible que los recursos del CoG para emprender ejercicios de consulta directo continuos a nivel subnacional sean limitados. Este punto de ruptura deja margen para aprovechar la colaboración con las redes de ONGs. El objetivo es no limitar las consultas a las OSCs o a los ciudadanos, sino más bien, encontrar un equilibrio eficaz entre ambos mecanismos.

Además, si bien los medios sociales y las TICs en efecto desempeñan un papel fundamental en el proceso de consulta al ofrecer una alternativa rentable,

no todos los sectores de la sociedad civil pueden tener acceso a Internet o a las herramientas TIC, como las computadoras y los teléfonos inteligentes, o bien estar dispuestos a utilizarlas para interactuar con el gobierno. Los ALCs afrontan el reto de implementar las políticas de modernización y gobierno abierto en un entorno social que podría estar enmarcado por fuertes disparidades sociales, tanto en zonas urbanas como a lo largo de los países. Por consiguiente, los gobiernos tendrían que asegurarse de no dejar atrás a ningún sector social en el proceso; además, las TICs (en particular las nuevas tecnologías), junto con la consulta directa, deberán considerarse como una herramienta adicional y complementaria, en particular al dirigirse a las generaciones más jóvenes.

Gráfica 2.6. Nube de palabras: ¿qué cambios considera su gobierno que es necesario poner en marcha para definir su segundo plan de acción de gobierno abierto?



Nota: El tamaño de la letra indica el número de veces que 11 ALCs mencionaron una palabra específica. La nube de palabras se formó con texto proporcionado por los países. Texto original en español.

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina - 2013, Sección 1, Pregunta 9.6.

Recuadro 2.3. ¿Qué herramientas utilizar para la consulta?

La consulta es una relación en dos vías entre el gobierno y la población. Los gobiernos pueden recibir aportaciones de la población en forma pasiva, sin solicitarlas, o bien, buscarlas activamente al invitar a los ciudadanos a responder a su solicitud.

La retroinformación no solicitada de la población puede contener información valiosa para el gobierno. Por ejemplo, las solicitudes de información pueden revelar la necesidad de adaptar o rediseñar actividades informativas. Las sugerencias pueden incluir

Recuadro 2.3. ¿Qué herramientas utilizar para la consulta? (*cont.*)

propuestas útiles para ser consideradas por los responsables de la formulación de políticas. Las quejas pueden apuntar a ajustes necesarios de políticas públicas. **Las herramientas que apoyan el uso de retroinformación no solicitada son: "buzones"** como puntos de entrada para sugerencias y quejas; **paquetes de software de gestión de información** para facilitar la recolección de información, e **informes analíticos** que permitan a los gobiernos utilizar la información. También pueden publicarse **informes** para demostrar el compromiso de las administraciones públicas con la transparencia y la rendición de cuentas.

Los gobiernos obtienen retroinformación solicitada de los ciudadanos cuando les informan sobre un tema y piden su opinión al respecto. **Las herramientas que apoyan la retroinformación solicitada incluyen: preguntar, escuchar e informar.** No hay retroinformación sin preguntas. **Periodos para comentarios y acciones:** al utilizar esta herramienta, el gobierno define un periodo de tiempo para recibir comentarios o reclamaciones de la población sobre una propuesta o tema de política, como el impacto ambiental de una actividad planificada. **Grupos de control:** esta herramienta reúne a un grupo de personas en un lugar durante un día o unas horas, lo cual permite a los gobiernos recibir retroinformación en profundidad de ellas. **Estudios o encuestas:** con los estudios o encuestas, los gobiernos presentan una serie de preguntas a la población, recogen sus respuestas y las analizan. Los resultados se usan para establecer prioridades para la implementación. **Encuestas de opinión pública:** instrumentos establecidos para captar las opiniones de la población sobre un tema determinado en un momento determinado. Para que arrojen resultados estadísticamente válidos, las encuestas de opinión pública siguen una metodología estricta, que implica muestras aleatorias, entrevistadores debidamente entrenados y cuestionarios previamente probados.

La interacción en la consulta entre el gobierno y la población es más profunda que la sola recepción de retroinformación por parte de esta última. La consulta ad hoc se relaciona con un tema o tarea específicos y se realiza durante una cantidad de tiempo limitado. **Los gobiernos utilizan las siguientes herramientas para este tipo de consulta. Inclusión de ciudadanos individuales en organismos consultivos:** los gobiernos pueden solicitar a ciudadanos individuales —como expertos o representantes de las OSCs— que se integren como miembros de comités examinadores para evaluar las políticas o programas gubernamentales. **Talleres, seminarios, conferencias:** estos actos permiten al gobierno emprender un intercambio directo con un grupo de personas y representantes de grupos de interés. Durante los talleres, seminarios y conferencias, el gobierno puede presentar información, pedir a los participantes que respondan a ella y después iniciar una discusión abierta. **Audiencias públicas:** en ciertos procesos de toma de decisiones (como evaluaciones de impacto ambiental) pueden requerirse audiencias públicas o bien ser éstas una práctica establecida en la formulación de políticas. Están abiertas no sólo a expertos y legos invitados en forma específica, sino a todas las personas que deseen asistir. El debate puede explorar el tema dentro de un marco de referencia amplio o centrarse en propuestas concretas de política. **Referendos no vinculantes:** es posible utilizar referendos no vinculantes para una consulta concreta de la población total sobre un tema específico con varias posibles respuestas. Los referendos vinculantes van más allá y dejan el propio resultado de la decisión directamente en manos de la población.

Recuadro 2.3. ¿Qué herramientas utilizar para la consulta? (*cont.*)

Cuando los gobiernos desean consultar a la población sobre una base más estable y permanente, utilizan herramientas para la consulta ciudadana como las siguientes. Horario abierto: esta herramienta ofrece con regularidad a las personas oportunidades para reunirse y hablar con los responsables de tomar decisiones. **Paneles de ciudadanos:** estos paneles se componen de ciudadanos seleccionados sobre la base de una muestra representativa de la población. Los gobiernos consultan con regularidad a los paneles de ciudadanos mediante cuestionarios enviados por correo o aplicados por teléfono, en entrevistas o talleres, con el fin de obtener su reacción respecto a diversas iniciativas de política. **Comités asesores:** conformados por representantes del interés público, nombrados por organismos gubernamentales, con el propósito de asegurar una amplia representación y proporcionar un foro para la consulta continua.

Al elegir herramientas para recibir retroinformación de la población y consultarla respecto a la formulación de políticas, es necesario asegurarse de:

- **Anunciar que habrá un proceso de consulta.** Para que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones en los procesos de consulta, deben estar enterados de ellos. Es necesario que, antes de iniciar un proceso de consulta, los gobiernos informen abiertamente al público sobre qué se consultará, así como cuándo y dónde se realizará la consulta.
- **Prestar atención a los procedimientos de selección.** A quién seleccionar para ser consultado no sólo es decisivo para la calidad de las respuestas recibidas mediante esta actividad, sino también para la eficacia de la consulta. Si no se selecciona a los participantes en forma representativa, sino por su cercanía al gobierno o por ser funcionarios públicos, los resultados serán erróneos y el ejercicio puede generar desconfianza y no una mayor confianza en el gobierno. Establecer, dar a conocer y seguir reglas claras, así como llevar a cabo un proceso transparente de selección, puede ayudar.
- **Asegurarse de utilizar las aportaciones recibidas.** Si los gobiernos no hacen uso de las aportaciones obtenidas, y no han tenido la intención de hacerlo desde el principio, la actividad no servirá para fortalecer las relaciones gobierno-población.
- **Considerar los retrasos.** Los ejercicios de consulta pueden consumir tiempo y pueden crear oposición a la formulación de políticas y retrasos en el proceso. Puede ser útil contar con objetivos y límites de la consulta definidos con claridad, además de una planificación minuciosa.

Fuente: OECD (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, París, doi: *10.1787/9789264195578-en*

Notas

1. Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina - 2013, Sección 1 - Pregunta 1.

2. Ibíd., Pregunta 1.1.

3. Ibíd., Pregunta 1.7.

4. Ibíd., Pregunta 1.4.

5. Ibíd., Pregunta 1.1.

6. Ibíd., Pregunta 1.7.

7. Ibíd., Pregunta 2.1.

8. Ibíd., Pregunta 3.

9. Ibíd., Pregunta 3.6.

10. Ibíd., Pregunta 4.

11. Ibíd., Pregunta 3.1.

12. Ibíd., Preguntas 3.8 y 3.9.

13. Ibíd., Pregunta 3.4.

14. Ibíd., Pregunta 6.

15. Ibíd., Pregunta 9.8.

16. Ibíd., Pregunta 1.5.

17. Ibíd., Pregunta 9.6.

18. Para más información, véase el caso de estudio de Perú.

Bibliografía

OCDE (2013), Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013.

OCDE (2011a), *The Call for Innovative and Open Government: An Overview of Country Initiatives*, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264107052-en*

OCDE (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/*10.1787/9789264195578-en*

Transparencia Internacional (TI) (2012), *Annual Report 2012: Corruption Perception Index.* Available on: *http://www.transparency.org/annualreport/2012*.

ANEXO 2A.1.

Política de gobierno abierto y estrategia de coordinación

Pregunta 1.5. ¿Cómo se eligieron las áreas prioritarias de la estrategia general de Gobierno Abierto?

	Están incluidas en la Constitución	Iniciativa presidencial	Iniciativa ministerial	Definida por el Congreso	Mediante coordinación horizontal entre las distintas instituciones del Estado	Consulta con las partes interesadas
BRASIL	-	●	●	-	●	●
CHILE	-	●	●	-	●	●
COLOMBIA	●	●	-	●	●	●
COSTA RICA	●	●	●	-	●	●
EL SALVADOR	-	●	-	-	●	●
GUATEMALA	-	●	-	●	-	-
MÉXICO	●	●	-	-	●	-
PARAGUAY	-	●	●	-	●	●
PERÚ	-	-	-	-	●	●
REPÚBLICA DOMINCANA	●	-	-	-	●	●
URUGUAY	-	●	●	-	●	-

Pregunta 1.6. ¿A qué partes interesadas se consultó para definir las prioridades del gobierno abierto general?

	Ciudadanos	Organismos internacionales y/o donantes	Organismos no gubernamentales	Sindicatos mercantiles	Cámara de Comercio	Sector Privado	Iniciativa Alianza para el Gobierno Abierto
COLOMBIA	●	●	●	-	●	●	-
COSTA RICA	●	-	●	-	●	●	●
GUATEMALA	-	-	-	-	-	-	-
REPÚBLICA DOMINICANA	●	●	●	●	●	●	-
MÉXICO	-	-	-	-	-	-	-
PERÚ	-	-	●	-	●	-	●
CHILE	-	-	●	-	-	-	-
URUGUAY	-	-	-	-	-	-	-
BRASIL	●	-	●	-	-	●	-
EL SALVADOR	-	●	●	●	-	●	-
PARAGUAY	●	-	●	-	-	●	●

Pregunta 2. ¿En qué áreas de política pública ya se están aplicando las políticas de gobierno abierto en su país?

	Acceso a la información y datos abiertos	Tecnologías de la Información y la Comunicación	Integridad y anticorrupción	Participación de los ciudadanos	Otras
BRASIL	●	●	○	○	○
CHILE	○	○	○	○	○
COLOMBIA	●	●	●	●	●
COSTA RICA	●	●	●	●	●
EL SALVADOR	●	●	●	●	●
GUATEMALA	●	○	○	●	○
MÉXICO	●	●	●	●	○
PARAGUAY	●	●	●	●	●
PERÚ	○	○	○	○	○
REPÚBLICA DOMINICANA	●	●	●	●	●
URUGUAY	●	●	●	●	○

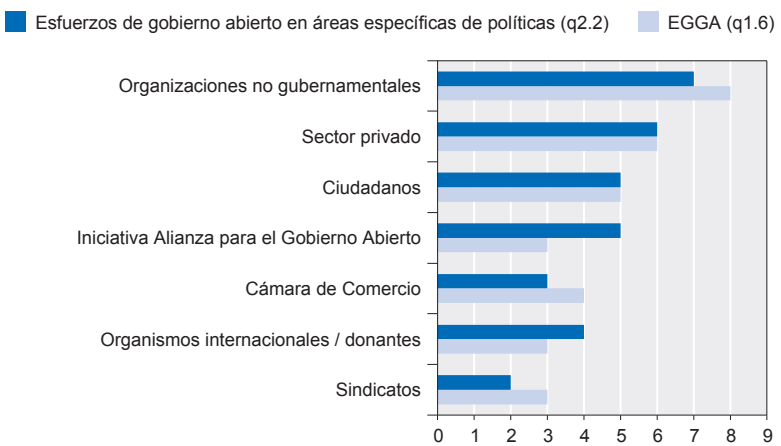
● Sí

○ No

Pregunta 2.1. ¿Cómo se eligieron las áreas de política pública?

	Están incluidas en la Constitución	Iniciativa presidencial	Iniciativa ministerial	Definida por el Congreso	Mediante coordinación horizontal entre las distintas instituciones del Estado	Consulta con las partes interesadas
Brasil	-	-	●	-	●	●
Chile	-	-	-	-	-	-
Colombia	●	●	●	●	●	●
Costa Rica	●	●	●	-	●	●
República Dominicana	●	-	-	-	●	●
Guatemala	-	●	-	●	-	-
México	-	●	●	-	-	●
Paraguay	-	●	●	●	●	-
Perú	-	-	-	-	-	-
Salvador	-	-	-	-	●	●
Uruguay	●	●	●	●	●	●

Pregunta 2.2. ¿A qué partes interesadas se consultó para definir estas áreas de política pública?



Pregunta 8.8. ¿Quién administra los fondos asignados para los proyectos de gobierno abierto?

- En México, Brasil y El Salvador, los fondos para los proyectos son administrados directamente por los ministerios de tutela. En ocho países los fondos se asignan por proyecto y son administrados por la institución responsable de su ejecución (p.8)

Administración de los recursos financieros de los proyectos de gobierno abierto



Capítulo 3

Acceso a la información pública en América Latina

En este capítulo se analizan los marcos jurídicos, institucionales y de políticas para el acceso a la información pública en América Latina. En seguida, luego de exponer conceptos clave como Información del Sector Público (ISP), datos abiertos y grandes conjuntos de datos (big data)*, se presentan los resultados de la Encuesta Regional de la OCDE sobre Gobierno Abierto en América Latina, la cual busca conocer cuáles son las instituciones responsables de la difusión de información, las excepciones que restringen el acceso a la información y las funciones y beneficios de portales de información centralizados, sectoriales y ministeriales de 11 países de América Latina. Se hace hincapié en que las leyes de "libertad de información" se han extendido en la región. Sin embargo, también se subraya que a menudo estas leyes no se ponen en práctica de manera efectiva.*

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

Introducción

El gobierno abierto conlleva una amplia gama de elementos. Los expertos de los países de la OCDE siguen debatiendo en torno al significado de conceptos clave como Información del Sector Público (ISP), datos abiertos y grandes conjuntos de datos (*big data*) (véase el recuadro 3.1). Es determinante comprender y estar de acuerdo en el significado de estos conceptos fundamentales si se desea desarrollar políticas eficaces y establecer líneas directrices claras que apoyen el trabajo de los funcionarios.

La información del sector público es de dominio público también. Mientras que dar y facilitar el acceso a dicha información es responsabilidad primordial de los gobiernos democráticos, la apertura de esa información y tener acceso a ella es un derecho elemental de las sociedades. El acceso a ISP debe considerarse un componente clave del buen gobierno, tanto como lo son la transparencia y la rendición de cuentas, el combate a la corrupción, la integridad pública, etc.

Recuadro 3.1. Gobierno abierto: conceptos clave

Información del Sector Público (ISP)

Para fines de la Recomendación del Consejo de la OCDE para un Mejor Acceso y Uso Más Eficaz de la Información del Sector Público (OECD Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information; OCDE, 2008), en líneas generales la ISP se define como "información, incluida la de productos y servicios, que un gobierno o institución pública genera, crea, recopila, procesa, preserva, mantiene, difunde o financia", tomando en cuenta los requisitos y restricciones legales mencionadas en el último párrafo del prefacio de la Recomendación.

Datos abiertos de gobierno (DAG)

El término "datos abiertos de gobierno" (DAG) surgió relativamente hace poco y se popularizó en 2008 luego de que en Estados Unidos sus partidarios publicaran un conjunto de principios de DAG. Los dos elementos principales de los DAG normalmente se definen de la siguiente manera: (a) *datos de gobierno*: cualesquier datos o información producidos o encargados por órganos públicos; y (b) *datos abiertos*: datos que cualquiera puede utilizar, reutilizar y distribuir libremente, a condición de que sólo, y a lo sumo, así lo determinen las necesidades del usuario y siempre que éste permita que su trabajo esté disponible para compartirse.

Los conjuntos de datos públicos que se consideran fuente de análisis en lo que respecta a iniciativas de DAG incluyen: información comercial/empresarial (por ejemplo, información de cámaras de comercio, asuntos oficiales); información de registros, patentes y marcas registradas, y bases de datos de licitaciones públicas; información geográfica (es decir, direcciones, fotografías aéreas, edificios, información catastral, redes geodésicas, geología,

Recuadro 3.1. Gobierno abierto: conceptos clave (*cont.*)

datos hidrográficos e información topográfica); información jurídica (por ejemplo, fallos de cortes nacionales, extranjeras e internacionales, legislación nacional y tratados); información meteorológica (es decir, datos y modelos climatológicos y pronóstico del tiempo); datos sociales (por ejemplo, diversos tipos de estadísticas de economía, empleo, salud, población, administración pública); información de transporte (por ejemplo, información sobre congestión vehicular, obras viales, transporte público y registro de vehículos).

Avanzada la década de 2000, entre los funcionarios el concepto de gobierno abierto aún se centraba en dar a conocer información reciente, no en mejorar el acceso a datos que ya eran de dominio público. Durante la década presente ha habido un cambio al pasar de un compromiso centrado principalmente en las metas del gobierno abierto de mayor transparencia y rendición de cuentas pública a una mayor obligación de DAG con una agenda determinada fuertemente por la innovación, eficacia y flexibilidad en el gobierno. Hoy en día, los gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y representantes del sector privado consideran que los DAG son el pilar del gobierno abierto, un facilitador esencial de mejor prestación de servicios, transparencia y compromiso público, así como el resultado de mejores relaciones entre gobiernos y ciudadanos.

Grandes conjuntos de datos *(big data)*

Los gobiernos no son la excepción en la tendencia del mundo moderno de generar una asombrosa cantidad de datos y grandes conjuntos de éstos. En el sector público se acumulan cantidades extraordinarias de datos durante la prestación de servicios públicos, desde la administración de pagos por beneficios sociales y servicios nacionales de salud hasta la emisión de pasaportes y permisos de conducir. Si bien durante mucho tiempo las actividades económicas y sociales han girado en torno a la utilización de datos, el volumen, la velocidad y la variedad significativos de datos que cada vez más se usan en la economía en general, así como su importante valor social y económico, están marcando un cambio hacia un modelo socioeconómico basado en datos, comúnmente llamado *big data*, o grandes conjuntos de datos. En este modelo, los datos son un activo fundamental para generar ventajas competitivas significativas y promover la innovación, el crecimiento sostenible y el desarrollo.

Big data es una serie de conjuntos de datos tan grande y compleja que dificulta el uso de herramientas disponibles de manejo de bases de datos, o de aplicaciones de procesamiento, para administrarlos, lo que incuye su captura, almacenamiento, búsqueda, difusión, transferencia, análisis y visualización. La tendencia a tener y manejar conjuntos de datos más grandes producidos por diferentes actores también se debe a que del análisis de un solo gran conjunto de datos relacionados se deriva información adicional, por contraste con conjuntos más pequeños separados que tienen la misma cantidad de datos en total, lo que permite encontrar correlaciones que ayudan a identificar tendencias comerciales/empresariales, determinar la calidad de una investigación, evitar enfermedades, asociar notificaciones jurídicas, combatir la delincuencia y precisar las condiciones de tráfico vehicular en tiempo real.

Fuente: Texto de Ubaldi, B. (2013), "Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives", OECD Working Papers on Public Governance, núm. 22, OECD Publishing, París.

El gobierno abierto es una política que tiene dos elementos. Por un lado, debería haber gobiernos dispuestos a ser más abiertos, transparentes y sujetos a rendición de cuentas; por el otro, debería haber sociedades dispuestas a saber más acerca de las actividades de sus gobiernos y participar activamente en ellas. Si falta uno de estos elementos, la apertura sería inalcanzable o no arrojaría los beneficios deseados.

El acceso a la información pública requiere, primero, que se le reconozca como derecho constitucional y, segundo, que haya una definición de regulaciones claras que abunden en el tema. Es fundamental proponer leyes sobre transparencia, protección a la privacidad y seguridad de datos a fin de determinar cuáles datos e información deberían revelarse y cuáles no —y explicar por qué se excluyen—, dónde estarán disponibles y, más importante, cuáles serán las responsabilidades de las instituciones públicas y los funcionarios encargados de aplicar la ley, por ejemplo, hacer disponibles los datos y la información y procesar las solicitudes para obtenerlos. Al llevarlo a cabo, los gobiernos deberían estar conscientes de los riesgos potenciales de generar papeleo regulatorio, ya que ello podría desalentar a la población en general para ejercer sus derechos.

Una vez que se han creado regulaciones, los gobiernos y las instituciones tienen que decirdir dónde estará disponible la información y de qué manera la harán accesible. El uso de herramientas de TIC y plataformas tales como los medios sociales y portales en línea son mecanismos útiles para facilitar el acceso a la información y establecer una relación más cercana entre ciudadanos y gobierno. Al tiempo que los gobiernos atienden las oportunidades que ofrece la tecnología para facilitar el acceso a la información pública, afrontarán retos institucionales y técnicos, entre otros.

Los diseñadores de políticas en América Latina deberían encontrar las alternativas más rentables para hacer disponible públicamente la información, aprovechando las oportunidades y los beneficios que brindan las TICs. Al hacerlo, debería preservarse un enfoque integral e incluyente a fin de asegurar el acceso de todos los sectores de la población a la ISP y los DAG, no sólo a través de plataformas tecnológicas, sino también de otros canales de acceso. El acceso a la información pública, el gobierno abierto y los DAG deberían implementarse de manera simultánea a los programas orientados a aumentar el acceso de la población a las TICs, si bien no deberían ignorarse las ventajas sociales de contar con canales de acceso tradicionales, tales como solicitudes impresas *in situ* o consultas telefónicas.

El intercambio de información y datos, así como el aseguramiento de su calidad y la generación de mecanismos de monitoreo y control, son también algunos de los temas que los gobiernos atenderán mientras trabajan en la creación de un gobierno más abierto.

Con base en estas consideraciones, el informe presenta los resultados para la región contemplando:

- **¿Quién revela la información?** Las instituciones centrales y subnacionales que participan en la implementación de políticas
- **¿Qué se ha logrado?** Leyes y regulaciones disponibles en la región
- **¿Qué se está haciendo?** Información disponible públicamente y excepciones para restringir el acceso a la información
- **¿Dónde está disponible la información?** Portales de información centralizados, sectoriales y ministeriales

Recuadro 3.2. ¿Qué elementos deben incluirse en el marco legal pertinente?

Aspectos jurídicos de la información

La información es la base para fortalecer las relaciones entre gobiernos y ciudadanos. Existen diferencias entre los países en términos de leyes de acceso de los ciudadanos a la información (a menudo llamadas leyes de libertad de información o FOI, por sus siglas en inglés). Suecia emitió sus primeras leyes al respecto hacia 1776. Finalndia, en 1951, fue el primer país en adoptar una legislación moderna en esta materia. Estados Unidos le siguió en 1966 con su Freedom of Information Act (Ley de Libertad de Información). Luego de un aumento notable de 1980 a 2001, hoy en día cuatro de cinco países de la OCDE cuentan con legislación al respecto. Austria, Hungría, Países Bajos y Polonia han privilegiado el derecho de los ciudadanos al acceso a la información en sus constituciones. Las leyes han incluido disposiciones adicionales que aumentan el acceso a la información en áreas como medio ambiente, protección al consumidor y salud.

Al diseñar estas leyes, todos los países se enfrentan a un doble reto: encontrar un equlibrio entre el derecho de acceso a la información con el derecho individual a la privacidad, así como con la necesidad de proteger información confidencial que, si se revelara, dañaría el interés público. Ésta es la razón por la cual el acceso a la información se incorpora mejor en un marco integral que incluye: una sólida legislación, mecanismos institucionales claros y un aparato judicial independiente para aplicarla. Al proponer o revisar leyes sobre el acceso de los ciudadanos a la información se recomienda tener presentes los siguientes aspectos:

Definir a qué información deben tener acceso los ciudadanos:

- Cuál es el principio básico
- Cuáles son las excepciones
- A quién pertenece la información
- En qué formato debe estar
- Qué tipo de privacidad y protección de datos se considerará

Recuadro 3.2. ¿Qué elementos deben incluirse en el marco legal pertinente? (*cont.*)

Definir cómo se puede recibir y/o tener acceso a la información:

- Cómo debe solicitarse el acceso
- Cómo presentar y apelar una negativa
- Qué debe publicarse activamente
- En qué idiomas
- Cuál es el tiempo máximo de respuesta

Aspectos de políticas de la información

Las políticas de acceso a la información son la base de los derechos legales. Aseguran que los ciudadanos obtengan la información que buscan. También pueden ordenar que la información se porporcione activamente a los ciudadanos. En cuanto a las políticas para proporcionar información de manera activa o por solicitud, los países deben aclarar:

- Cuál es tiempo de respuesta práctico
- Si debe hacer algún cargo y de cuánto
- Cómo manejar las solicitudes informales
- Cómo manejar la información
- Cómo difundir activamente la información
- Cómo presentar la información
- Cómo manejar los contactos generales con ciudadanos

Aspectos institucionales de la información

Las instituciones responsables de aplicar la ley sobre acceso a la información son responsales de asegurar que las tareas se cumplan como ésta lo prevé. Implementan la provisión de información, o bien la controlan y aplican. Al establecer o revisar los aspectos institucionales de la información, debe considerarse:

- Quién lleva a cabo el trabajo
- Quién coordina
- Quién supervisa, controla y aplica

Fuente: OCDE (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264195578-en*.

Marco legal sobre acceso a la información y transparencia entre los ALCs

A pesar del hecho de que la AGA ha desempeñado un papel importante en la promoción de políticas y leyes de gobierno abierto en América Latina, los ALCs ya tenían trabajos previos para crear un marco legal sólido. Hacia 2011, ocho de los 11 ALCs ya contaban con leyes de libertad de información (FOI). La más reciente FOI es la ley de información colombiana, que entró en vigor en 2014. Por su parte, hacia septiembre de 2014, el órgano legislativo de Costa Rica estaba analizando una iniciativa de ley sobre el acceso a la información pública[1,2] (véase la gráfica 3.1). Es en este contexto que la AGA contribuyó a impulsar las reformas de gobierno abierto y un mayor uso del acceso a la información en la región.

La disponibilidad de derechos constitucionales y leyes de acceso a la información y transparencia (FOI) está a punto de homogeneizarse entre los ALCs. A excepción de El Salvador y Uruguay, nueve de 11 países han contemplado disposiciones para asegurar el acceso a la información en sus constituciones (véase el cuadro 3.1). Al incluir el acceso a la información y la transparencia en las cartas magnas se busca garantizar que estos derechos se apliquen a todas las personas y en todo el territorio nacional de un país. Además, la amplia diversidad social y cultural de América Latina hace obligatorio asegurar que las leyes y regulaciones también sean accesibles para todos los grupos sociales. Por ejemplo, actualmente en Guatemala la FOI está disponible en 20 lenguas indígenas diferentes.

Las disposiciones de la FOI deberían observarse no sólo en el nivel central de gobierno, sino también a nivel subnacional. A este respecto, entre los ALCs, los diferentes marcos de gobierno (es decir, Estados unitarios y federales) pueden desempeñar un papel clave en la forma en que se implementan las políticas y regulaciones, en cómo se aplican las disposiciones de la ley y en la función de los gobiernos locales en este proceso.

Si bien los gobiernos unitarios podrían tener un enfoque más centralizado de la implementación de políticas, los gobiernos federales podrían dejar en manos de los gobiernos locales parte de las decisiones de implementación y formulación de normas. En ciertos casos (por ejemplo, el de México), los gobiernos locales podrían afrontar el reto no sólo de poner en marcha políticas centrales, sino de adaptar y modificar sus propios marcos legales a fin de coordinarse mejor con el Centro y llevar a cabo sus responsabilidades.

Las estructuras de gobierno no deberían limitar la implementación de políticas ni el cumplimiento de la ley en los niveles centrales y locales. En todos los ALCs, las leyes de libertad de información (FOI) deberían ponerse en práctica en los niveles tanto nacionales como subnacionales de gobierno, y en todas las instituciones públicas, incluidos los poderes Legislativo, Ejecutivo

Cuadro 3.1. Disponibilidad de leyes de acceso a la información y transparencia entre los LACs

	Disposiciones de acceso a la información/transparencia contempladas en la Constitución	Ley de acceso a la información	Ley de transparencia y acceso a la información	Año de entrada en vigor de la FOI
MÉXICO	◉	○	●	2002
PERÚ	◉	○	●	2002
REPÚBLICA DOMINICANA	◉	●	○	2004
GUATEMALA	◉	●	○	2008
CHILE	◉	○	●	2008
URUGUAY	○	●	○	2008
BRASIL	◉	●	○	2011
EL SALVADOR	○	●	○	2011
COLOMBIA	◉	○	●	2014
COSTA RICA	◉	○	◖	-
PARAGUAY	◉	○	●	2014

● La ley está disponible

○ La ley se discute y aún no entra en vigor (septiembre de 2014)

◉ Disposiciones de acceso a la información/transparencia incluidas en la Constitución

Nota: Los países se enlistan según la fecha de entrada en vigor de la FOI.

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 1.1.

y Judicial.[3] No obstante, vale la pena volver a considerar cuán importante es establecer mecanismos adecuados para asegurar el cumplimiento de la ley. Como se mencionó antes, los mecanismos de coordinación formal con el Poder Judicial y el Congreso sólo están disponibles en cuatro y tres ALCs, respectivamente. De ahí que parecería que son débiles los esfuerzos para asegurar un involucramiento y una cooperación completos de los poderes Legislativo y Judicial en la región de América Latina. Si se considera que sólo 16 países de la OCDE han incluido esas dos ramas de gobierno en sus FOI, la cuestión de fortalecer lazos con ellos se vuelve un reto común para los ALCs y los países de la OCDE.

Ahora bien, el acceso a la información pública no se limita a las instituciones públicas. Los acuerdos empresariales específicos, tales como las asociaciones público-privadas, y la gestión y uso de fondos públicos que hacen las entidades privadas vuelven obligatorio para los gobiernos establecer mecanismos de transparencia que permitan el escrutinio público

Gráfica 3.1. Disponibilidad de leyes de acceso a la información y transparencia entre los ALCs



Notas: Este mapa es sólo ilustrativo y no conlleva prejuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio aquí incluido.

(a) Se dispone de una ley de acceso a la información y transparencia: *México, Paraguay, Colombia y Perú*
(b) Se dispone de una ley de acceso a la información: *Guatemala, El Salvador, República Dominicana, Brasil, Uruguay y Chile*
(c) No se dispone aún de una ley o se está discutiendo: *Costa Rica*

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 1.1.

con miras a asegurar el uso adecuado de esos fondos. En el caso de las instituciones privadas que manejan fondos públicos, ocho países informan de actores privados obligados por ley. Chile y México están trabajando a este respecto. En México se reformó la Constitución en 2014 para dejar en claro que cualquier información que manejen sujetos privados que administren fondos públicos es, de hecho, pública. Sin embargo, estas reformas necesitan que el Congreso mexicano haga enmiendas adicionales o desarrolle el marco legal nacional sobre acceso a la información. En Chile, pese a que la FOI sólo define como sujetos responsables a las entidades públicas, el Consejo de Transparencia de Chile ha establecido que las organizaciones no públicas (a) creadas principalmente por órganos públicos, (b) manejadas y controladas por funcionarios o directivos designados por ellos y (c) que realizan actividades vinculadas a la administración pública deberán apegarse a las disposiciones de la FOI. Estas especificaciones no incluyen ninguna referencia a fondos públicos y son restrictivas en cuanto al conjunto de sujetos privados obligados por ley.

En Uruguay, a los actores privados no se les exige por ley entregar información sobre el uso de recursos públicos, por lo que no se registraron acciones que estén llevando a cabo.[4] Sólo 18 países de la OCDE señalan que han incluido en sus FOI a entidades privadas que manejan fondos públicos (OCDE, 2011b); de igual manera, los ALCs afrontan el reto de garantizar la transparencia en el uso de recursos públicos, independientemente de la naturaleza de la entidad (pública o no) encargada de manejarlos. Esto es de crucial importancia para aumentar la confianza pública en los gobiernos en los ALCs.

En general, los ALCs han avanzado notablemente en la definición de un marco legal de acceso a la información, aunque necesitan trabajar más. La falta de órganos públicos específicos encargados de aplicar y hacer cumplir la ley es uno de los principales retos que los ALCs podrían afrontar para asegurar una implementación eficaz de la ley. Las instituciones responsables del gobierno abierto, y de la coordinación y puesta en marcha de políticas de DAG, encontrarán obstáculos para instaurarlos mientras no exista un marco institucional claro que garantice el cumplimiento cabal de la ley. En algunos ALCs y países de la OCDE se han creado órganos públicos específicos cuya misión es supervisar y asegurar que las entidades públicas cumplan con sus responsabilidades (véase el recuadro 3.3).

Entre los ejemplos recientes se encuentran las medidas para transparencia pública que España está tomando en el marco de una amplia reforma de la administración pública que se halla en proceso. En 2013, el Senado español aprobó la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Se creó el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como garante de la ley (OCDE, 2014). Aun cuando el gobierno de España deberá seguir trabajando para consagrar las capacidades y eficacia institucionales del Consejo, este caso ilustra la importancia de desarrollar

simultáneamente: a) un marco legal sólido para la transparencia y el acceso a la información, y b) un marco institucional que pueda sustentar las políticas de transparencia y gobierno abierto, el cumplimiento de la ley, su aplicación y el empoderamiento para imponer sanciones cuando sea necesario.

Recuadro 3.3. Ejemplos de órganos que supervisan las leyes de tranparencia: Estados Unidos y Chile

Estados Unidos

En Estados Unidos, la Oficina de Servicios de Información del Gobierno (OGIS, por sus siglas en inglés), conocida como el *ombusdsman* federal de la Ley de Libertad de Información (FOIA, por sus siglas en inglés), se creó dentro de la Administración de Archivos y Documentos Nacionales (NARA, por sus siglas en inglés). La OGIS se estableció cuando la Ley de Gobierno Abierto de 2007 enmendó la Ley de Libertad de Información y es responsable de:

- Mediar controversias. Ofrece servicios de mediación para resolver controversias entre personas que hacen solicitudes con base en la FOIA y las dependencias públicas (una alternativa no exclusiva al litigio). Puede emitir recomendaciones si la intermediación no ha resuelto el problema.
- Fungir como *ombudsman*, o defensoría del pueblo. Solicita y recibe comentarios y preguntas de las dependencias federales y el público respecto a la administración de la FOIA, a fin de mejorar los procedimientos de ésta y facilitar la comunicación entre las dependencias y los solicitantes de la FOIA.
- Brindar capacitación sobre resolución de conflictos para el personal responsable de la FOIA en las dependencias federales, trabajando de cerca con los actores claves de la FOIA tales como los solicitantes, la comunidad y los partidarios del gobierno abierto, etc.

La NARA se considera un árbitro independiente, separado de la Casa Blanca. Según sus estatutos, la NARA es un órgano independiente dentro de la rama Ejecutiva del gobierno, cuya administración está bajo la supervisión y dirección del Archivista de Estados Unidos. El Archivista es designado por el Presidente, con el consejo y el consentimiento del Senado. El Archivista es nominado sin importar su afiliación política y únicamente con base en las cualificaciones profesionales que se requieren para llevar a cabo sus tareas y responsabilidades en la oficina que encabeza. El Presidente tiene la facultad de destituirlo, en cuyo caso ha de comunicar las razones para ello a las Cámaras del Congreso.

Chile

El Consejo para la Transparencia es un órgano autónomo púlico, con personalidad jurídica, creado por la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado. Su principal labor es velar por el buen cumplimiento de dicha ley, que fue promulgada el 20 de agosto de 2008 y entró en vigencia el 20 de abril de 2009.

Recuadro 3.3. Ejemplos de órganos que supervisan las leyes de tranparencia: Chile y Estados Unidos (*cont.*)

La Dirección del Consejo corresponde a cuatro consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por dos tercios de sus miembros. A este Consejo Directivo le corresponderá la dirección y administración del Consejo para la Transparencia.

Los Consejeros durarán seis años en sus cargos, pudiendo ser designados sólo para un nuevo periodo, y pueden ser removidos por la Corte Suprema a requerimiento del Presidente de la República o de la Cámara de Diputados. El Consejo tiene las siguientes funciones principales:

- Supervisar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Transparencia e imponer sanciones en caso de que sea infringida.
- Solucionar reclamos por denegación de acceso a la información.
- Fomentar la transparencia en la función pública mediante la difusión de información de los órganos de la Administración del Estado.
- Emitir instrucciones generales para el cumplimiento de la legislación sobre transparencia y acceso a la información por parte de los órganos de la Administración del Estado, y exigirles ajustar sus procedimientos y sistemas a dicha legislación.
- Formular recomendaciones a los órganos de la Administración del Estado tendientes a perfeccionar la transparencia de su gestión y a facilitar el acceso a la información que posean.
- Proponer al Preseidente de la República y al Congreso Nacional, en su caso, las normas, instructivos y demás perfeccionamientos normativos para asegurar la transparencia y el acceso a la información.
- Realizar, directamente o a través de terceros, actividades de capacitación de funcionarios públicos en materias de transparencia y acceso a la información.
- Efectuar estadísticas y reportes sobre transparencia y acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado y sobre el cumplimiento de esta ley.

Fuente: OCDE (2014), *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-en*.

Cuadro 3.2. Países de la OCDE: Panorama de las leyes de libertad de información de gobiernos centrales (2010)

Nivel de gobierno		Total de países de la OCDE
Central	31	Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.
Subnacional	25	Austria, Bélgica, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Turquía y Ucrania.
Ramas de poderes en el nivel central		
Ejecutivo	31	Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.
Legislativo	16	Bélgica, Chile, Corea, Eslovenia, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, México, Polonia, Reino Unido, República Eslovaca, Suecia, Turquía y Ucrania.
Judicial	16	Australia, Bélgica, Chile, Corea, Eslovenia, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Hungría, Israel, Italia, México, Noruega, Polonia, República Eslovaca, Suecia y Ucrania.
Otros órganos		
Entidades privadas que manejan fondos públicos	18	Australia, Bélgica, Corea, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Islandia, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.

No se dispone de datos para Alemania ni Grecia. Luxemburgo está elaborando una iniciativa de ley sobre acceso a la información y no se incluye en el cuadro. La Federación Rusa y Ucrania no se incluyen en los totales.

La ley de FOI de Italia se aplica sólo a actas administrativas y no a legislativas. De acuerdo con el sistema italiano, todas las actas legislativas se publican en la *Gazzetta Ufficiale* (disponible gratis en línea). También están disponibles en línea las actas legislativas preliminares, así como actas judiciales y sentencias.

Fuente: OECD, *Government at a Glance 2011*. Información basada en los resultados de la Encuesta sobre Gobierno Abierto 2010 de la OCDE.

Alcance de las leyes de libertad de información de los gobiernos centrales

Prácticamente ninguno de los ALCs señalan restricciones sobre cuáles personas jurídicas están autorizadas a hacer solicitudes de información; a menudo, a los solicitantes sólo se les pide proporcionar su nombre, dirección y una identificación oficial cuando buscan información *in situ*. La única excepción de esta práctica común es Colombia, donde a los solicitantes

no se les exige dar brindar ninguna información personal ni presentar una identificación oficial, lo que fomenta el acceso de las personas a la ISP. Ambos extremos muestran de qué manera las particularidades regulatorias pueden tener un efecto negativo o positivo en el acceso a la información pública y la transparencia.

El requisito de proporcionar datos personales puede disuadir a los ciudadanos de hacer solicitudes de información. Aunque en la práctica el caso de Colombia podría ejemplificar la posibilidad de hacer solicitudes anónimas, éstas no se permiten legalmente en cualquier ALC.[5] Si bien las solicitudes en línea pueden suponer para las solicitantes la posibilidad de acceder de manera anónima a la información pública (por ejemplo, al brindar datos personales falsos), es importante contemplar en las leyes de FOI disposiciones que posibiliten y respalden este mecanismo.

Los ALCs podrían trabajar más a este respecto. Los países deberían proponerse reducir los factores de disuasión, como la obligación de proporcionar información personal. Al mismo tiempo, los ALCs pueden definir excepciones a la posibilidad de presentar solicitudes anónimas (por ejemplo, cuando se solicita acceso a datos delicados, como archivos criminales, o acceso parcial a información reservada, como la de cuestiones de defensa nacional).

Excepciones al acceso a información pública

En la mayoría de los ALCs, la FOI y las cartas magnas garantizan el derecho de acceso a la información pública. En otras palabras, de manera legal y sin distinción, todas las personas deben tener acceso a ésta. Sin embargo, para garantizarlo es necesario especificar y tomar en cuenta exepciones y exclusiones. De ahí que los gobiernos deban velar por un equilibrio entre el acceso a la información y la protección de derechos fundamentales o garantías tales como los datos personales y privados o la información sobre seguridad nacional.

En concordancia con lo anterior, aunque en todas las FOI de los ALCs se ha incluido el principio de máxima divulgación de información[6] (véase el recuadro 3.4), los países han especificado excepciones a fin de proteger información que se considera privada o delicada (véase el cuadro 3.3).

Dos medios para limitar el acceso a la información son las pruebas de clase y las pruebas de daño potencial. Según las pruebas de clase, cualquier información que entre en cierta categoría (por ejemplo, la seguridad nacional) puede denegarse. Según las pruebas de daño, el gobierno puede rechazar una solicitud de información bajo la consideración de que divulgarla podría implicar un perjuicio potencial, por ejemplo a una persona o a la defensa

Recuadro 3.4. Principio de máxima divulgación de información

El principio de máxima divulgación de información establece la presunción de que toda la información que manejan los órganos públicos debe estar sujeta a difusión y que tal presunción puede omitirse en circunstancias muy delimitadas (véase el principio 4). Este principio recoge la lógica básica que subyace en el concepto mismo de libertad de información y sería ideal incluirlo en la Constución para dejar en claro que el acceso a la información en un derecho básico. Las legislaciones específicas deberían tener como meta instaurar este derecho general y garantizar la máxima divulgación de información en la práctica.

Las instituciones públicas están obligadas a divulgar la información y cada ciudadano tiene el derecho correspondiente de obtenerla. Todas las personas que se encuentren en el territorio del país deben beneficiarse de este derecho. El ejercicio de este derecho no debería exigir a los individuos mostrar interés particular en la información. Cuando la autoridad pública pretenda denegar el acceso a la información, debe ser responsable de justificarlo en cada etapa de los procedimientos. En otras palabras, la autoridad pública debe demostrar que la información que se reserva forma parte del conjunto limitado de excepciones, como se describe más adelante.

Fuente: Texto del artículo 19 (1999), *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation; International Standards Series*, Londres, junio de 1999. Disponible en: *http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf*

del Estado (las dos pruebas de daño más comunes). Las excepciones a las solicitudes de FOI pueden ser obligatorias (a la entidad pública se le exige reservarse la información) o discrecionales (las entidades públicas pueden aplicar su criterio para reservarse o divulgar la información) (OCDE, 2011).

Las pruebas de clase de datos personales y seguridad nacional están sujetas a excepciones obligatorias en 10 de 11 países. De hecho, en países como Colombia, Costa Rica, México y Perú se han elaborado leyes secundarias adicionales para reforzar la protección de datos comerciales personales o privados.[7,8]

En términos generales, como puede apreciarse en el cuadro 3.3, la excepciones discrecionales no son una tendencia común en los ALCs en lo que se refiere a las pruebas de clase. Considerando las seis principales pruebas de clase que incluye este informe (véase el cuadro 3.3) y los 11 países que proporcionaron información, 69% de las pruebas de clase son de excepción obligatoria y únicamamente se permite la discrecionalidad en el 16% de los casos. Cabe observar que esta tendencia difiere de la que muestran los países de la OCDE, donde el 32% de las pruebas de clase son de excepción obligatoria y se permite la discrecionalidad en 51% de los casos (véase el recuadro 3.4). La diferencia es notable cuando se trata de información de

seguridad nacional y datos personales: mientras que 91% de los ALCs han especificado excepciones obligatorias para ambos intereses temáticos, las excepciones obligatorias y discrecionales están divididas casi por igual en los países de la OCDE (véase el cuadro 3.4). En general (sin incluir a Paraguay), sólo Brasil, Costa Rica y Colombia permiten el uso de discrecionalidad ministerial para pasar por alto información exenta.[9]

Cuadro 3.3. Pruebas de clase y de daño contenidas en las FOI y aplicadas para exentar información de las solicitudes de libertad de información en los ALCs elow & Holmes

	Prueba de clase					Prueba de daño potencial				
	Seguridad nacional	Datos personales	Confidencialidad comercial	Información sobre cmplimiento de la ley y orden público recibida confidencialmente	Debates internos	Salud y seguridad	Daño a la competencia comercial	Daño a las dependencias encargadas de la aplicación de la ley	Daño a personas	Daño a los intereses económicos del Estado
Brasil	◉	●	●	●	◉	●	●	●	●	●
Chile	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Colombia	●	◉	◉	●	○	◉	●	●	●	●
Costa Rica	●	●	◉	●	○	●	◉	●	○	○
República Dominicana	●	●	●	●	◉	●	●	●	●	●
Guatemala	●	●	○	○	○	○	○	n.a	○	○
México	●	●	●	●	●	●	◉	◉	◉	◉
Paraguay	●	●	○	◉	◉	◉	○	◉	○	n.a.
Perú	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
El Salvador	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○
Uruguay	●	●	●	n.a.	n.a.	n.a.	●	n.a.	●	●
● Obligatoria	10	10	7	8	4	7	7	7	7	6
◉ Discrecional	1	1	2	1	3	2	2	2	1	1
○ No aplicable	0	0	2	1	3	1	2	0	3	3

n.a. Información no disponible

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Section 2 – Preguntas 3.4 y 3.5.

Algunos ALCs también han contemplado pruebas de daño en sus FOI. Estas pruebas, de igual manera, en su mayoría se han clasificado como excepciones obligatorias. Habría que remarcar las diferencias entre las pruebas de clase y las de daño en lo tocante a los individuos (datos personales y daño

a personas). Si bien todos los países de ALCs han incluido disposiciones sobre pruebas de clase de datos privados en sus FOI, el daño a las personas no se contempló en tres FOI.[10] Entre los países de la OCDE, sólo 2 de 31 no incluyeron esta prueba de daño en sus leyes de transparencia.

Si bien esta sección se limita a analizar las leyes de transparencia, es preciso señalar que las regulaciones de las FOI no bastan por sí solas para proteger los datos. Aun cuando las leyes para la protección de datos privados han entrado en vigor en países como Perú, Colombia, Uruguay y Brasil, los riesgos asociados al manejo de datos (por decir, uso ilegal o venta de datos por parte de funcionarios e instituciones privadas, *phishing*, etc.) hacen que sea necesario instaurar mecanismos e identificar los órganos públicos dedicados a la aplicación y el cumplimiento de la ley.

Cuadro 3.4. Países de la OCDE: Pruebas de clase y de daño contenidas en las FOI y aplicadas para exentar información de las solicitudes de libertad de información

	Prueba de clase					Prueba de daño potencial				
	Seguridad nacional	Datos personales	Confidencialidad comercial	Información sobre cmplimiento de la ley y orden público recibida confidencialmente	Debates internos	Salud y seguridad	Daño a la competencia comercial	Daño a las dependencias encargadas de la aplicación de la ley	Daño a personas	Daño a los intereses económicos del Estado
Australia	⊙	○	⊙	⊙	○	○	⊙	⊙	⊙	⊙
Austria	●	●	●	○	○	●	○	○	●	●
Bélgica	●	○	○	○	○	○	●	○	●	●
Canadá	⊙	●	●	⊙	⊙	○	●	⊙	⊙	⊙
Chile	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
República Checa	●	●	●	●	⊙	⊙	●	●	●	●
Dinamarca	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
Estonia	●	●	●	●	⊙	●	●	●	●	○
Finlandia	⊙	⊙	⊙	⊙	○	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
Francia	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
Hungría	●	●	○	●	○	○	○	○	○	○
Islandia	●	●	●	○	⊙	⊙	●	○	●	●
Irlanda	●	●	⊙	●	⊙	●	●	●	●	⊙
Israel	●	●	⊙	⊙	⊙	○	⊙	⊙	●	○
Italia	●	⊙	⊙	●	⊙	●	⊙	●	⊙	●
Japón	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	●	●	●	●
Corea	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙

	Prueba de clase						Prueba de daño potencial			
	Seguridad nacional	Datos personales	Confidencialidad comercial	Información sobre cmplimiento de la ley y orden público recibida confidencialmente	Debates internos	Salud y seguridad	Daño a la competencia comercial	Daño a las dependencias encargadas de la aplicación de la ley	Daño a personas	Daño a los intereses económicos del Estado
México	⊙	●	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	●	●
Países Bajos	●	●	●	○	⊙	○	⊙	⊙	⊙	⊙
Nueva Zelanda	○	○	○	○	○	○	⊙	⊙	⊙	⊙
Noruega	⊙	●	●	⊙	⊙	⊙	●	⊙	⊙	⊙
Polonia	⊙	⊙	⊙	⊙	●	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
Portugal	●	●	●	●	○	●	●	○	●	○
República Eslovaca	●	⊙	●	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
Eslovenia	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	○	⊙	⊙	⊙	⊙
España	●	⊙	●	●	○	⊙	○	○	○	○
Suecia	⊙	⊙	⊙	⊙	●	○	●	●	●	●
Suiza	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Turquía	●	●	●	⊙	⊙	○	●	○	●	●
Reino Unido	⊙	○	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
Estados Unidos	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	○
Federación Rusa	●	●	●	●	⊙	●	●	●	●	●
Ucrania	○	⊙	○	●	○	●	○	○	○	○
Total OCDE31										
● Obligatoria	15	14	12	8	3	6	12	7	13	10
⊙ Discrecional	15	13	16	18	20	15	16	17	16	15
❍ No aplicable	1	4	3	5	8	10	3	7	2	6

Fuente: Adaptado de OCDE, *Government at a Glance 2011*. Información basada en los resultados de la Encuesta sobre Gobierno Abierto 2010 de la OCDE.

Pese a que ciertos tipos de información podrían estar exentos de divulgación por la razones descritas antes, en las leyes de FOI hay mecanismos adicionales que pueden emplearse para omitir dichas excepciones. Una prueba de interés público puede llevar a divulgar información si los beneficios públicos de esto pesan más que el daño que pudiera generarse. Las leyes de FOI podrían incluir también cláusulas que posibiliten la divulgación parcial de información exenta. Por último, puede aplicarse la discreción ministerial para omitir información considerada exenta por las pruebas de clase o de daño (OCDE, 2011)

Ocho de 11 ALCs señalan que podría aplicarse una prueba de interés público a la información considerada exenta tras las pruebas de clase o de daño.[11] Por ejemplo, si bien los salarios se consideran información personal que está protegida por ley en Perú, los salarios de los funcionarios deberían revelarse, ya que esta información se considera de interés público. En El Salvador y Uruguay, la información sobre los procedimientos vinculados a las violaciones de los derechos humanos también debe divulgarse.[12] Al mismo tiempo, la difusión parcial de información se permite de manera legal en nueve países.[13]

En el ámbito público: ¿qué información está disponible?

Es necesario establecer normas o regulaciones para el acceso a la información a fin de velar por que las personas puedan ejercer sus derechos con miras a lograr una mayor rendición de cuentas pública. No obstante, para lograr la apertura pública, los gobiernos necesitan garantizar que sus instituciones pongan a disposición del público información clave sin mayor injerencia ni exigiéndole presentar una solicitud de información. En palabras llanas, no todos los datos públicos estarán instantáneamente disponibles, sino que las instituciones pueden divulgar la información de manera proactiva, en especial cuando están obligadas por las leyes de FOI vigentes.

Recuadro 3.5. Divulgación proactiva de información

El principio de divulgación proactiva (es decir, que la información debe estar disponible públicamente antes de que las personas la soliciten) es fundamental para lograr mayor transparencia y apertura del gobierno. La divulgación proactiva (también conocida como "publicación afirmativa") garantiza que quienes la buscan obtengan acceso inmediato a la información pública y eviten los costos de presentar una solicitud o pasar por procedimientos administrativos. Para las organizaciones públicas, la divulgación proactiva puede reducir la carga de cumplir con los requisitos de la FOI.

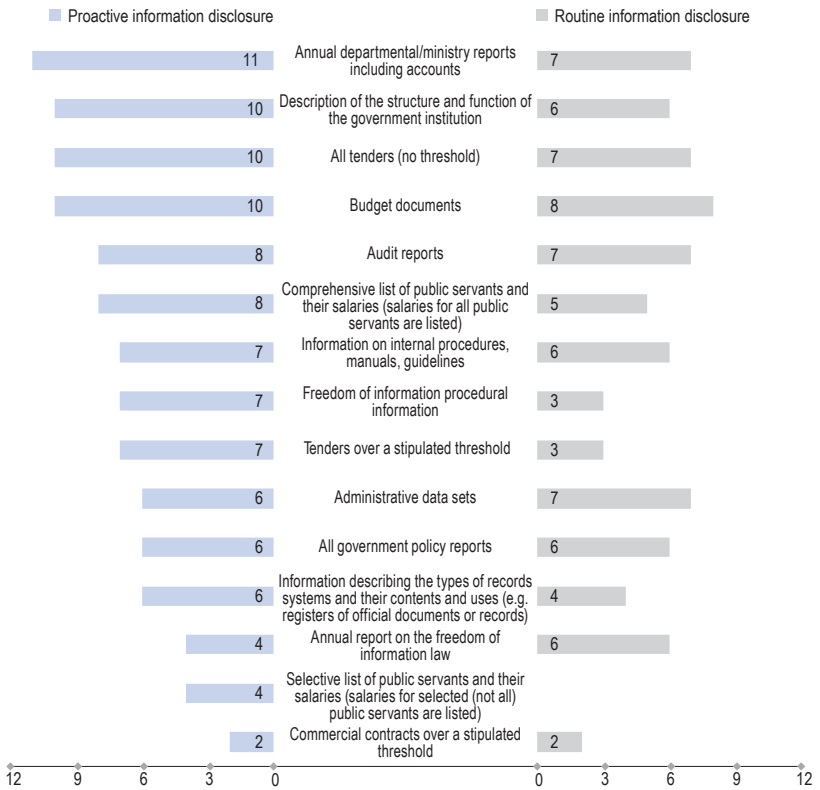
Fuente: OCDE, *Government at a Glance 2011*.

Todos los ALCs han previsto disposiciones legales para garantizar que se revele proactivamente información específica. [14]. Con base en los datos proporcionados, los países muestran una clara tendencia a difundir información de manera proactiva sobre las finanzas y compras públicas, así como la estructura y funciones institucionales[15] (véase la gráfica 3.2). Esta tendencia es parecida a la de la mayoría de países de la OCDE, que

divulgan proactivamente documentos de tipo presupuestario (94%), informes ministeriales anuales (84%) y auditorías (72%) (OCDE, 2011b).

Respecto a la información sobre salarios de funcionarios, la divulgación proactiva de información no se ha homologado: seis países indican que realizan una divulgación total, dos señalan que la divulgación de salarios es aplicable sólo en el caso de algunos funcionarios y dos manifiestan que poseen esquemas mixtos (véase el anexo 3A.1 para la información por país). A este respecto, existen diferencias entre los ALCs y los de la OCDE, donde 23 de 32 países no están obligados por la FOI a publicar de manera habitual información sobre los salarios de servidores públicos. De hecho, sólo 28% de los países de la OCDE (nueve países: Chile, Estonia, Islandia, Israel, Italia, México, Países Bajos, Reino Unido y Turquía) publican proactivamente listas de los servidores públicos y sus salarios (OCDE, 2011b) (véase gráfica 3.2).

Gráfica 3.2. Divulgación proactiva y habitual de información en los ALCs

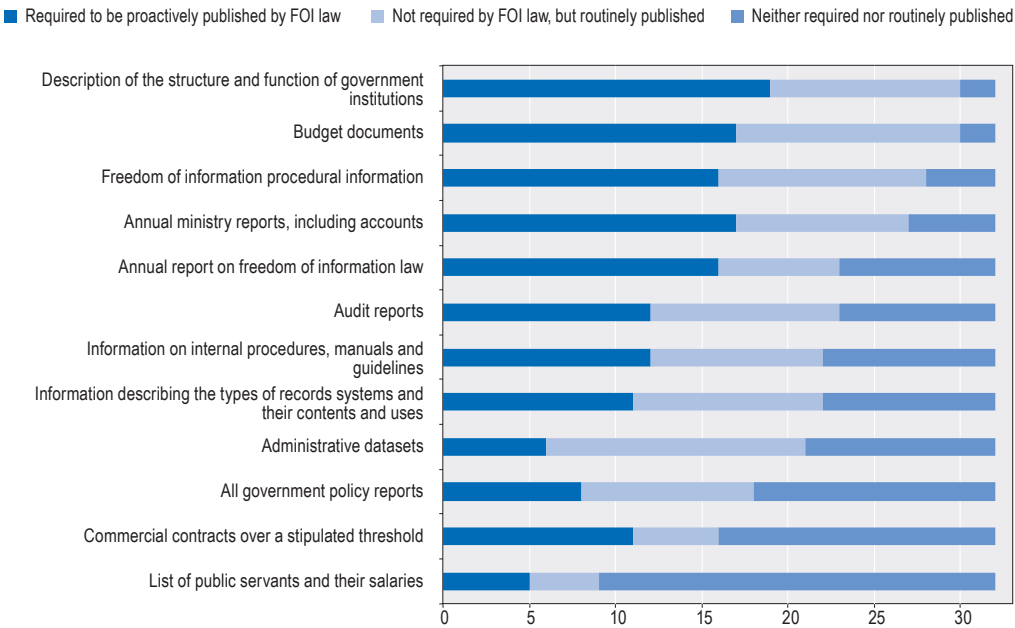


Nota: Véase el anexo 3A.1 para información por país.

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 2 – Preguntas 5.2 y 6.1.

En lo tocante a la información de licitaciones públicas, siete ALCs cuentan con un esquema mixto (sin umbral/con umbral estipulado), tres países declararon que la información sobre éstas no se encuentra sujeta a umbrales específicos, mientras que un país señaló que la divulgación de información se aplica sólo a licitadores con base en un umbral estipulado[16] (véase la gráfica 3.2).

Gráfica 3.3. Países de la OCDE: Divulgación proactiva de información por gobierno central (2010)



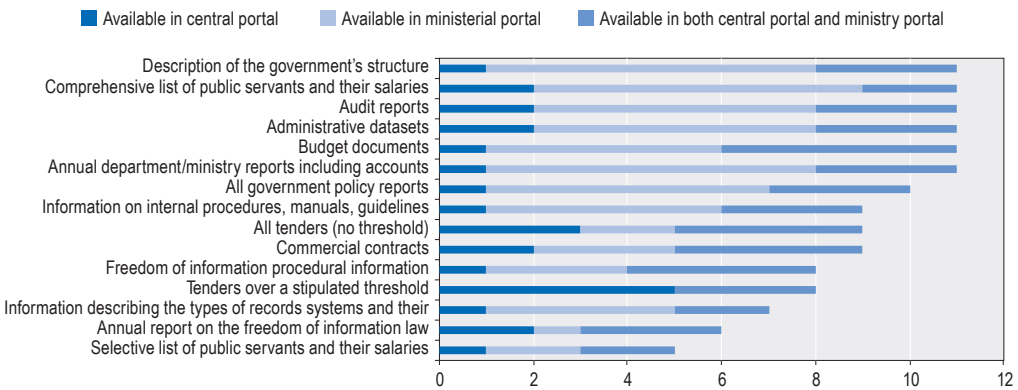
Fuente: OCDE, *Government at a Glance 2011*. Información basada en los resultados de la Encuesta sobre Gobierno Abierto 2010 de la OCDE.

Si bien los mandatos de la ley son un hito para la divulgación de información pública, las instituciones públicas también podrían abrir la información a la sociedad de manera habitual. Esto puede lograrse como parte de sus propios procesos institucionales o como un elemento inherente a la cultura organizacional. De hecho, todos los ALCs indican que la divulgación habitual de información es una práctica común en ellos.[17] Como se aprecia en la gráfica 3.3, la existencia de mandatos legales aumenta la cantidad de información que se difunde. En casi todos los casos, los ALCs experimentan niveles mayores cuando migran de la divulgación habitual a la proactiva, lo que se traduce en un efecto positivo de la FOI en la apertura pública.

Acceso a la información del sector público: ¿dónde está disponible la información?

A menudo, la información del sector público (ISP) acerca de áreas específicas de políticas no es producto de una sola institución pública, sino de un grupo de instituciones que generan su propia información, derivada de las actividades cotidianas. De ahí que la creación y alimentación de portales centrales de bases de datos e información sobre temas como la compras o las finanzas públicas requieran de una coordinación y cooperación institucional horizontal, en tanto que otra información institucional (como procedimientos internos o directorios de funcionarios) podría estar disponible sólo en portales de ministerios o dependencias.

Gráfica 3.4. Portales de información centrales y de ministerios en ALCs
Categorías de información disponibles por tipo de portal



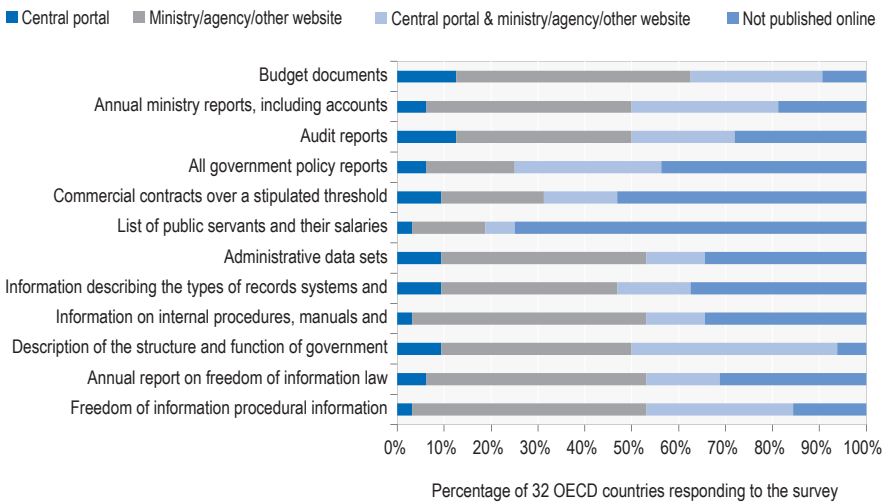
Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 2 – Pregunta 7.2.

Todos los ALCs señalan la existencia de portales centrales de información (véase la gráfica 3.4). Sin embargo, como se observa igualmente en todos los países de la OCDE (véase la gráfica 3.4), la ISP está disponible en su mayor parte en los portales de los ministerios, no en los portales centrales. En los ALCs, la información sobre licitaciones con umbral estipulado es la única categoría en que los países muestran un uso mayor de portales centrales.[18] Sin embargo, los países podrían realizar esfuerzos en paralelo, ya que la información podría estar disponible en los portales tanto centrales como de los ministerios. Por ejemplo, en cinco ALCs los documentos presupuestarios están disponbiles en ambas fuentes. Algo similar ocurre con la información de contrato comerciales, licitaciones públicas sin umbral e información

procesal sobre libertad de información: para estas tres categorías, cuatro países indican que la información está disponible en portales centrales y de ministerios[19] (véase el anexo 3A.1 para información por país).

Por último, uno de los retos que afrontan los gobiernos centrales es encontrar la opción más rentable para hacer disponible la información y evitar problemas de duplicidades y calidad de ésta. En algunos casos, los portales centralizados pueden funcionar como "puertas de información" donde los usuarios pueden encontrar aquella que sea pertinente para tener acceso a más ISP en los portales de los ministerios. Con todo, el propósito debería ser centralizar las acciones, facilitando su uso mediante un enfoque orientado al usuario.

Gráfica 3.5. Países de la OCDE: accesibilidad de la información porporcionada por el gobierno central que está disponible más comúnmente (2010)



Fuente: OCDE, *Government at a Glance 2011*. Información basada en los resultados de la Encuesta sobre Gobierno Abierto 2010 de la OCDE.

Recuadro 3.6. Prácticas de acceso a la información en los ALCs

La transparencia, la participación ciudadana y la eficacia e integridad públicas son temas clave de las políticas públicas que los gobiernos centrales comparten, no sólo en América Latina, sino también en los países de la OCDE. El hecho de que 15 países de América Latina sean integrantes de la Alianza para el Gobierno Abierto es un motor de desarrollo de los programas de gobierno abierto en toda la región. Para luchar contra la corrupción y aumentar la rendición de cuentas pública es preciso contar con gobiernos comprometidos y ciudadanos dispuestos a aprovechar los beneficios que supone la implementación de prácticas de gobierno abierto, tales como mayor confianza pública y empoderamiento ciudadano.

Recuadro 3.6. Prácticas de acceso a la información en los ALCs (*cont.*)

Los ALCs están trabajando para definir programas y estrategias de gobierno abierto, a nivel central y también con especial atención en los niveles subnacionales de gobierno. Las prácticas de presupuesto participativo, los portales de información, las FOI, etc. son algunos ejemplos de las acciones de los ALCs en relación con el gobierno abierto:

- El gobierno de Costa Rica implementó la iniciativa "Conozca en qué se gasta su dinero", *http://cgrw01.cgr.go.cr*, con la finalidad de aumentar la rendición de cuentas y la transparencia del sector público. Al entrar al sitio web de la Contraloría General de lsa República, los ciudadanos tienen la posibilidad de dar seguimiento al gasto público. Esta plataforma en línea se alimenta con información y datos de dos bases de datos públicas adicionales (SIAC y SIPP), referentes a contrataciones y gasto públicos. En El Salvador (*http://www.transparenciafiscal.gob.sv/*) y Perú (*http://www.mef.gob.pe/*) se han emprendido iniciativas similares para la transparencia en las finanzas públicas.
- En México, Compranet (*http://www.compranet.gob.mx*) brinda información en línea acerca de las contrataciones públicas. En el marco del Plan de Acción 2011-2013 de gobierno abierto de México, se incrementó la información que el portal ofrecía al incorporar aquélla sobre el número de transacciones por institución, una lista de proveedores privados autorizados y sancionados, información de contacto de funcionarios designados, etc. El PAGA 2013-2015 contempla un mayor desarrollo de Compranet como compromiso con miras a que en México la contratación pública sea más transparente. El gobierno mexicano también ha lanzado un portal centralizado de transparencia, *http://portaltransparencia.gob.mx/*, el cual presenta información de instituciones públicas con base en los mandatos legales de la FOI. De igual manera, otros países, como República Dominicana, El Salvador y Colombia, han puesto en marcha portales que fomentan la transparencia en la contratación pública (*www.comprasdominicana.gov.do* en República Dominicana, *www.contratos.gov.co* en Colombia y *www.comprasal.gob.sv* en El Salvador).
- El portal de transparencia de Chile, *http://www.gobiernotransparentechile.cl/*, es una "puerta" de acceso a la información pública. Actualmente se trabaja en la versión *beta* de la plataforma. Una vez que la plataforma sea totalmente funcional, concentrará la información de 343 instituciones de ese país mediante páginas web homologadas.
- En 2012, el gobierno de Brasil inició el Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) para facilitar el acceso a la información pública. El e-SIC permite a las personas presentar solicitudes de información en línea, dar seguimiento al vencimiento de plazos, así como guardar y apelar las respuestas de dichas solicitudes. Desde 2012, el sistema ha recibido más de 140 000 solicitudes de información. El e-SIC trabaja de manera simultánea con el portal de información de Brasil, *http://www.acessoainformacao.gov.br/*, que recibe un promedio de 620 000 vistas al mes.

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 1 – Pregunta 4.1 y Sección 2 – Preguntas 6.2 y 7.2.

Aspectos funcionales del acceso a la información pública

Estándares sobre respuestas oportunas estipulados en las leyes de libertad de información

Los tiempos de respuesta deben estar regulados a fin de garantizar que se proporcione la información (siempre que no esté exenta) y otorgar a los solicitantes mecanismos para asegurar el cumplimiento de la ley y el ejercicio de sus derechos.

En los ALCs, los tiempos de respuesta van de los siete a los 20 días hábiles. Perú es el país que presenta el menor tiempo de respuesta (siete días hábiles), mientras que Brasil, Chile, México y Uruguay tienen el mayor (20 días hábiles). En ciertos casos, la disponibilidad de información podría restringir el tiempo de respuesta, lo cual obligaría a las instituciones a extenderlo. Seis países han señalado incrementos de hasta 50% adicional del tiempo inicial de respuesta. En México y Uruguay, los tiempos de respuesta extendidos podría duplicar los tiempos de respuesta iniciales (más de 20 días hábiles).[20]

Cabe mencionar que, a excepción de Guatemala, todas la FOI ofrecen la posibilidad de apelar el resultado de una solicitud de información.[21]

Gráfica 3.6. Estándares de tiempos de respuesta en los ALCs



Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 2 – Pregunta 8.2.

Pagos

Imponer a las personas un pago de tarifas por solicitar, consultar o reproducir información pública es un tema delicado para quienes diseñan las políticas públicas. Por ejemplo, resulta fundamental fijar límites a las

tarifas para evitar dificultarles el acceso a los solicitantes y establecer mecanismos en paralelo para evitar la corrupción, ya que los funcionarios podrían verse tentados a "sacar provecho" de la necesidad de las personas de consultar la ISP.

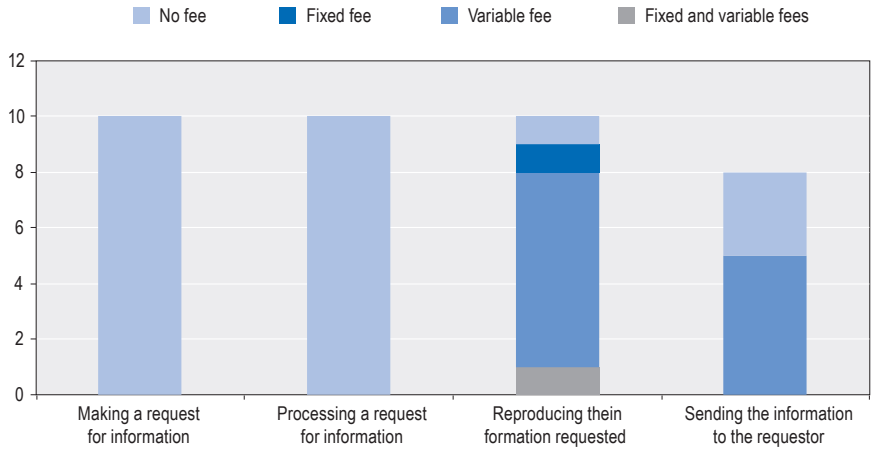
¿Deberían los ciudadanos y las empresas pagar por solicitar información que por ley es pública? ¿Esos pagos están limitando el acceso de las personas a la ISP o castigando a los segmentos de la población que están en mayor desventaja? Éstos son algunos planteamientos a que se enfrentan los diseñadores de políticas en todo el mundo.

Todos los países de la OCDE, a excepción de Islandia y Polonia, imponen tarifas en una o más etapas del proceso de solicitud de información, a menudo para recuperar el costo de la repoducción de ésta; en cerca de la mitad de los países de la OCDE, los pagos también se deben al costo de envío de documentos (OCDE, 2011b). En los ALCs se observa la misma tendencia: nueve países indican que hay pagos en determinadas etapas del proceso de solicitud, en su mayor parte para cubrir los costos de reproducir la información. En cuanto a la etapa de envío de ésta, el número disminuye a cinco ALCs.

Sin embargo, las tarifas suelen aplicarse a la información que se reproduce en papel y no a los archivos electrónicos. Por ejemplo, las leyes sobre información en El Salvador contemplan cláusulas específicas que prohíben imponer pagos cuando la información se suministra a través de USB o disco compacto (que el solicitante proporciona).[22] En Chile, el acceso a la información pública obedece al Principio de Gratuidad, que establece que el acceso a la ISP no debe tener cargo alguno siempre que sea posible. Guatemala es el único país donde el proceso entero es completamente gratuito.[23]

La exención o reducción de pagos para asegurar un acceso equitativo a la información se dan en Brasil, Chile, México y República Dominicana.[24] En la OCDE, sólo 16 países cuentan con un esquema parecido. Tanto los países de la OCDE como los ALCs debería trabajar más al respecto. Si bien la decisión de imponer pagos en todas, alguna o ninguna de las etapas del proceso de acceso a la ISP depende de los diseñadores de políticas, éstos deberían tomar en cuenta que, aun cuando un sector de la población puede pagar sin problema, ello podría constituir una barrera para ejercer los derechos de otros sectores.

Gráfica 3.7. Uso de pago de tarifas durante el proceso de solicitud de información



Nota: Información no disponible para Paraguay.

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 2 – Pregunta 9.2.

Registros administrativos de las solicitudes de información

Llevar un registro de las solicitudes de información constituye un paso importante tanto para el solicitante como para el gobierno. Desde el punto de vista del solicitante, esa posibilidad le permite conocer el estado de la solicitud. Desde la perspectiva del gobierno, es útil contar con registros e indicadores de solicitudes de información (es decir, número de solicitudes procesadas o denegadas por año) con la finalidad de autoevaluar la eficacia de la prestación de servicios públicos, identificar las áreas de oportunidad para la mejora del proceso de solicitud de información e identificar prioridades en términos de importancia de la información para el público.

Que los solicitantes dispongan de mecanismos de seguimiento les da certidumbre. Como se mencionó antes, los ALCs han estipulado de manera legal los tiempos de respuesta. Sin embargo, para el solicitante puede ser impreciso el periodo que transcurre desde que llena una solicitud hasta que recibe la información o una notificación de denegación (si es el caso), en especial si la FOI especifica instrumentos tales como la regla de la negativa o afirmativa ficta, que quizá las personas no conozcan del todo. A este respecto, la disponibilidad de información clara acerca del proceso y de los mecanismos de seguimiento, así como el apoyo de funcionarios, son decisivos para ayudar a las personas a entender cómo funciona dicho proceso. De hecho, 10 ALCs

Cuadro 3.5. Países de la OCDE: pago de tarifas en diferentes etapas del proceso de solicitud de información (2010)

	Sin pago	Pago variable	Pago fijo	Pagos fijos y variables
Hacer una solicitud de información	Australia, Bélgica, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Islandia, Italia, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía.	-	Austria, Canadá, Irlanda, Israel, Japón.	-
Procesar una solicitud de información	Austria, Bélgica, Chile, Corea, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Islandia, Italia, Japón, México, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía.	Canadá, Eslovenia, España, Estados Unidos, Irlanda, Israel y Nueva Zelanda.	-	Australia
Reproducir la información solicitada	Austria, Islandia, Polonia.	Australia, Bélgica, Canadá, Corea, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Japón, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía.	Chile, Dinamarca, República Checa.	Portugal
Enviar la información al solicitante	Austria, Canadá, Chile, Dinamarca, Estados Unidos, Estonia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia y Turquía.	Bélgica, Corea, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Israel, Noruega, Portugal, Reino Unido, República Eslovaca, Suecia y Suiza.	Australia, México, República Checa.	-

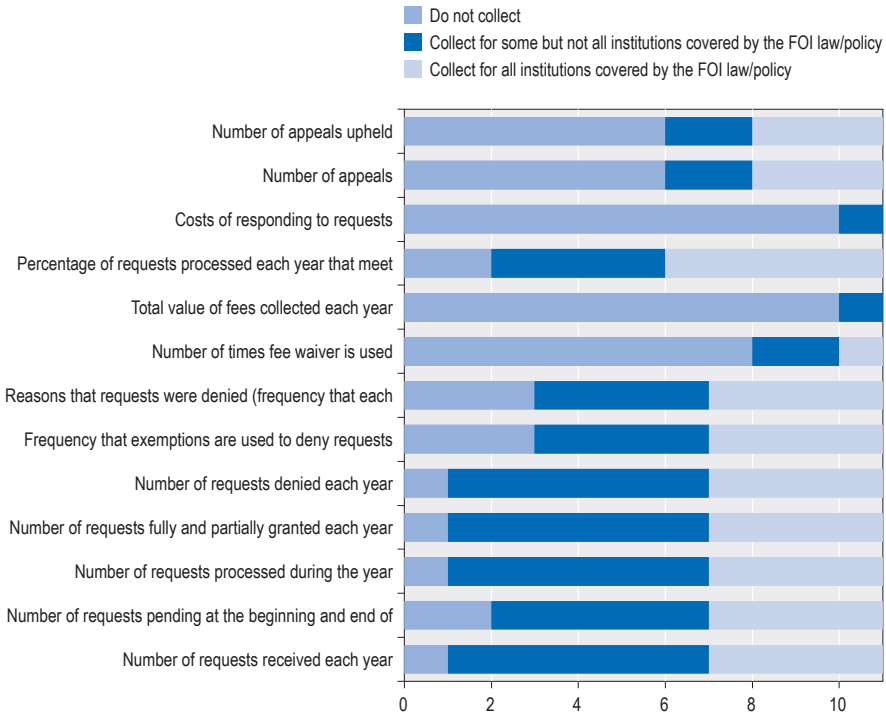
No se dispone de datos para Alemania ni Grecia. Luxemburgo está elaborando una iniciativa de ley sobre acceso a la información y no se incluye en el cuadro. En Australia no se requiere de ningún pago para procesar una solicitud de información.

Fuente: OCDE, Government at a Glance 2011. Información basada en los resultados de la Encuesta sobre Gobierno Abierto 2010 de la OCDE.

señalan que los funcionarios son responsables de ayudar al solicitante durante el proceso de consulta de información pública.[25]

La evidencia recibida muestra que, entre los ALCs, aún está en desarrollo la posibilidad de dar seguimiento a las solicitudes de información: sólo las solicitudes impresas de Brasil, Chile, Colombia y México deben registrarse en un formato que permita darles seguimiento.[26] Además, sólo Brasil, Chile, Guatemala y México señalan que sus ciudadanos pueden dar seguimiento al avance de una solicitud de información hecha en línea,[27] a pesar de que casi todos los ALCs ofrecen la posibilidad de presentar solicitudes por ese medio.[28]

Gráfica 3.8. Datos obtenidos sobre solicitudes de información



Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 2 – Pregunta 11.4.

Por otro lado, para llevar registros internos se requiere de compromiso y coordinación interinstitucionales, ya que los registros podrían estar disponibles no sólo en los portales de los ministerios, sino también en los centrales. Implementar mecanismos de control de calidad de la información, tales como formatos homologados, ayudaría a procesar y ordenar la información recibida. Una autoridad central[29] recopila u ordena los datos en siete ALCs, lo que hace obligatoria la puesta en marcha de procesos claros de intercambio interinstitucional de información.

Entre los ALCs, 10 países llevan registro de las solicitudes que reciben, procesan, deniegan o admitidas completa o parcialmente cada año, pero sólo un país mantiene registro del monto total de los pagos recaudados anualmente y de los costos de responder a las solicitudes.[30] Además, no se recopila información correspondiente a todas las instituciones contempladas por la FOI, sino sólo de algunas de ellas. Por ejemplo, si bien se han implementado

reformas en Perú para vigilar que las instituciones públicas lleven registros sobre solicitudes de información y los comuniquen al gobierno central, en 2012 el 59% de las instituciones de ese país no lo hicieron, lo que abre una ventana de oportunidad para una mayor cooperación institucional. Aunado a lo anterior, 45% de los ALCs señalaron que los registros no están disponibles públicamente o sólo están disponibles a solicitud expresa.[31]

Notas

1. Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 1.1.

2. En vista de que Costa Rica ya estaba analizando una porpuesta de ley en el momento en que este informe se estaba redactando (2014), la información que aquí se proporciona se basa en dicho borrador.

3. Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Preguntas 1.2. 1.3 y 1.4.

4. Ibíd. Pregunta 1.6.

5. Ibíd. Pregunta 2.4.

6. Ibíd. Pregunta 3.1.

7. Ibíd. Pregunta 3.4.

8. Véanse las leyes de Perú, México, Colombia y Costa Rica sobre la protección de datos personales, así como la Ley de Información No Divulgada de este ultimo país.

9. Ibíd. Pregunta 3.9.

10. Ibíd. Pregunta 3.5.

11. Ibíd. Pregunta 3.6.

12. Ibíd. Preguntas 3.6 & 3.7.

13. Ibíd. Pregunta 3.8.

14. Ibíd. Pregunta 5.1.

15. Ibíd. Pregunta 5.2

16. Ibíd.

17. Ibíd. Pregunta 6.1.

18. Ibíd. Pregunta 7.2.

19. Ibíd.

20. Ibíd. Pregunta 8.2.

21. Ibíd. Pregunta 4.1.

22. Ibíd. Pregunta 9.2.

23. Ibíd. Pregunta 9.1.

24. Ibíd. Pregunta 10.1.

25. Ibíd. Pregunta 10.1.

26. Ibíd. Pregunta 11.1.

27. Ibíd. Pregunta 11.2.

28. Ibíd. Pregunta 10.1.

29. Ibíd. Pregunta 11.7.

30. Ibíd. Pregunta 11.4.

31. Ibíd. Pregunta 11.5.

Bibliografía

Article 19 (1999), *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*, International Standards Series, Londres, junio de 1999. Disponible en: *http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf*.

OCDE (2014), *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-en*.

OCDE (2013), Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina.

OCDE (2011b), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en*.

OCDE (2008), *Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information (PSI)* , OECD Publishing, París.

OCDE (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264195578-en*.

Ubaldi, B. (2013), "Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives", OECD Working Papers on Public Governance, núm. 22, OECD Publishing, París, *http://dx.doi. org/10.1787/5k46bj4f03s7-en*.

ANEXO 3A.1.

Access to information

Preguntas 5.2 y 6.1. Divulgación de información habitual y proactiva. Categorías por país.

5.2) ¿A cuál de las siguientes categorías de la información referentes a la estructura, las funciones y las actividades de las instituciones gubernamentales les exige la ley publicarlas de manera proactiva en las FOI?

6.1) ¿Cuál de las siguientes categorías de la información referentes a la estructura, las funciones y las actividades de las instituciones gubernamentales se publica de manera habitual?

	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	República Dominicana	Guatemala	México	Paraguay	Perú	Salvador	Uruguay
Informes anuales de los departamentos / ministerios inclusive cuentas	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	⦿	-	⦿	⦿	⦿	⦿	-	-	⦿	⦿	-
Documentos del presupuesto	-	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	⦿	-	⦿	⦿	⦿	⦿	⦿	-	⦿	⦿	-
Ofertas que superen un umbral estipulado	-	●	-	●	-	●	●	●	●	●	-
	-	-	-	⦿	-	-	⦿	-	⦿	-	-
Todas las ofertas (sin umbral)	●	●	●	●	●	●	●	-	●	●	●
	⦿	-	⦿	⦿	⦿	⦿	⦿	-	-	⦿	-
Contratos comerciales que superen un umbral estipulado	-	●	-	-	-	-	-	-	●	-	-
	-	-	-	⦿	-	-	-	-	⦿	-	-
Información del procedimiento sobre libertad de la información	●	●	●	-	●	-	●	-	●	●	-
	-	-	-	-	⦿	-	-	-	⦿	⦿	-

	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	República Dominicana	Guatemala	México	Paraguay	Perú	Salvador	Uruguay
Información que describe los tipos de sistemas de registro, sus contenidos y usos (v.gr. registros de documentos oficiales o actas)	-	-	-	-	●	●	●	-	●	●	●
	-	-	-	⦿	⦿	⦿	-	-	⦿	-	-
Información sobre procedimientos internos, manuales, directrices	-	●	●	-	●	●	●	-	●	●	-
	-	-	⦿	⦿	⦿	⦿	-	-	⦿	⦿	-
Todos los informes sobre las políticas públicas gubernamentales	-	-	●	●	●	-	-	●	●	●	-
	⦿	-	⦿	⦿	⦿	-	-	-	⦿	⦿	-
Conjuntos de datos administrativos	●	-	●	-	●	●	-	-	●	●	-
	⦿	-	⦿	⦿	⦿	⦿	-	-	⦿	⦿	-
Informes de auditoria	-	●	●	●	●	●	●	-	●	●	-
	⦿	-	⦿	⦿	⦿	⦿	-	-	⦿	⦿	-
Lista completa de los servidores públicos y de sus sueldos (los sueldos de todos los servidores públicos figuran en la lista)	-	●	●	●	●	●	-	●	●	-	●
	⦿	-	-	-	⦿	⦿	-	-	⦿	⦿	-
Lista selectiva de servidores públicos y de sus sueldos (se incluyen los sueldos de los servidores públicos elegidos [no todos])	-	-	-	-	-	-	●	●	●	●	-
	-	-	-	-	-	-	-	⦿	-	-	-
Descripción de la estructura y función de la institución gubernamental	●	●	●	●	●	●	●	-	●	●	●
	-	-	⦿	⦿	⦿	⦿	-	-	⦿	⦿	-
Informe anual sobre la ley de libertad de información	●	-	-	-	●	-	-	-	●	●	-
	-	⦿	⦿	-	⦿	⦿	-	-	⦿	⦿	-

● Divulgación proactiva de información

⦿ Divulgación rutinaria de información

Question 7.2. Para las categorías de información elegidas en 5.2 y 6.2, ¿dónde está disponible esta información en formato electrónico?

	Brasil	**Chile**	**Colombia**	**Costa Rica**	República Dominicana	**Guatemala**	**México**	**Paraguay**	**Perú**	**Salvador**	**Uruguay**
	-	-	-	-	-	-	⦿	-	-	-	-
Informes anuales de los departamentos / ministeriores inclusive cuentas	-	●	●	-	●	●	-	●	●	-	●
	○	-	-	○	-	-	-	-	-	○	-
	-	-	-	-	-	-	⦿	-	-	-	-
Documentos del presupuesto	-	-	-	-	●	●	-	●	●	-	●
	○	○	○	○	-	-	-	-	-	○	-

	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	República Dominicana	Guatemala	México	Paraguay	Perú	Salvador	Uruguay
Ofertas que superen un umbral estipulado	-	-	◉	-	-	-	◉	◉	◉	-	◉
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	○	-	○	-	-	-	-	-	○	-
Contratos comerciales	-	-	◉	-	-	-	◉	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	◉	-	-	◉	-	◉
	-	○	-	○	○	-	-	-	-	○	-
Todas las ofertas (sin umbral)	-	-	◉	-	-	-	◉	-	-	-	◉
	-	-	-	●	-	●	-	-	-	-	-
	○	○	-	-	○	-	-	-	-	○	-
Información del procedimiento sobre libertad de la información	◉	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	●	-	●	-	-	-	●	-	-
	-	○	-	○	-	-	○	-	-	○	-
Información que describe los tipos de sistemas de registro, sus contenidos y usos	-	-	-	-	-	-	◉	-	-	-	-
	-	-	-	-	●	●	-	●	●	-	-
	-	-	-	○	-	-	-	-	-	○	-
Información sobre procedimientos internos, manuales, directrices	-	-	-	-	-	-	◉	-	-	-	-
	-	-	●	-	●	●	-	-	●	-	●
	-	○	-	○	-	-	-	-	-	○	-
Todos los informes sobre las políticas públicas gubernamentales	-	◉	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	●	-	-	-	●	●	-	●	●	-	●
	-	-	○	○	-	-	-	-	-	○	-
Conjuntos de datos administrativos	-	◉	-	-	-	-	◉	-	-	-	-
	●	-	-	-	●	●	-	●	●	-	●
	-	-	○	○	-	-	-	-	-	○	-
Informes de auditoría	◉	-	-	-	-	-	◉	-	-	-	-
	-	-	●	-	●	●	-	●	●	-	●
	-	○	-	○	-	-	-	-	-	○	-
Lista completa de los servidores públicos y de sus sueldos	◉	-	-	-	-	-	◉	-	-	-	-
	-	●	●	-	●	●	-	●	●	-	●
	-	-	-	○	-	-	-	-	-	○	-
Lista selectiva de los servidores públicos y de sus sueldos	-	-	-	-	-	-	◉	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	●	-	●	-	-	-
	-	○	-	-	-	-	-	-	-	○	-

	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	República Dominicana	Guatemala	México	Paraguay	Perú	Salvador	Uruguay
	-	-	-	-	-	-	⦿	-	-	-	-
Descripción de la estructura y función de la institución gubernamental	●	-	●	-	●	●	-	●	●	-	●
	-	○	-	○	-	-	-	-	-	○	-
	⦿	-	-	⦿	-	-	-	-	-	-	-
Informe anual sobre la ley de libertad de la información	-	-	-	-	●	-	-	-	-	-	-
	-	○	-	-	-	-	○	-	-	○	-
	-	-	⦿	-	-	-	⦿	⦿	-	-	-
Otra (s)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	○	-	-	-	-	-	-	-	-	-

⦿ Información disponible en un portal central

● Información disponible en el portal del ministerio

○ Disponible en ambos portales, central y ministerial

Capítulo 4

Aprovechar el potencial para los datos abiertos en América Latina

En este capítulo se destacan algunas de las principales tendencias en las estrategias e iniciativas de los gobiernos relacionadas con los datos abiertos y la información del sector público (ISP) en los países de América Latina (ALCs). Se analiza el estatus de las políticas de datos abiertos en estos países, al revisar los objetivos de los programas y estrategias de datos abiertos en operación, los portales de datos abiertos disponibles, así como los mecanismos para la comunicación, consulta y cooperación orientados al desarrollo y puesta en marcha de políticas de datos abiertos. Se identifica que los países de América Latina se encuentran en etapas muy diferentes de su proceso de desarrollo de datos abiertos: en tanto que algunos tienen gran experiencia en el área, otros apenas empiezan a diseñar estrategias y portales. Por último, se apunta a la importancia para todos los ALCs de concentrarse en el potencial de los datos abiertos para la creación de valor económico y social, así como para generar una difusión documentada de los datos acorde con las necesidades de los usuarios.

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

De la ISP a la agenda de datos abiertos

Las organizaciones públicas generan y recaban una amplia gama de tipos diferentes de datos para desempeñar sus funciones. Un mejor acceso y un mejor uso de la extraordinaria cantidad y centralidad de los datos y la información del sector público pueden generar una importante creación de valor desde perspectivas económicas, sociales y de buena gobernanza (Ubaldi, 2013). El uso directo de datos e información gubernamentales puede dar origen a productos y servicios, y así contribuir de varias maneras a aumentar la eficiencia y la productividad dentro del sector público y en la economía en general. Pero eso no es todo. La información del sector público (ISP), los datos abiertos, los datos abiertos de gobierno (DAG) y los grandes conjuntos de datos (*big data*) son, de hecho, todas partes interrelacionadas del cambio hacia sociedades y economías basadas en el conocimiento, e impulsores potenciales de la innovación, el crecimiento, el empleo, una mejor prestación de servicios públicos, así como una gobernanza más eficiente, transparente y participativa.

A finales de la década de 1990 y principios de la de 2000 en los debates sobre la política de la información prevalecía la libre distribución de datos. Los intentos dirigidos a consolidar las iniciativas relacionadas con la ISP recibieron un gran apoyo de movimientos de la sociedad civil como los de "Derecho a la Información" o "Libertad de Información", que abogaban por una mayor apertura de los conjuntos de datos, información y documentos generados o en poder de organismos públicos, con el fin de promover el derecho público de acceso a la información desde una perspectiva de derechos humanos (Ubaldi, 2013). De acuerdo con estos movimientos, el acceso a la ISP se considera esencial para mejorar la transparencia y rendición de cuentas del gobierno.

En la década de 2000, los temas relacionados con la información del sector público y los datos abiertos se incorporaron de forma más predominante al debate. Esto se mostró claramente con la publicación de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea (Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público, enmendada en junio de 2013 como Directiva 2013/37/UE), la cual requería que la ISP de las organizaciones de los países miembros, de estar accesible, debe estar disponible para uso comercial y no comercial. Estos acontecimientos reflejaban otros importantes ocurridos en otras partes del mundo, por ejemplo, la promulgación en Estados Unidos de la Ley de Libertad de Información Electrónica (e-FOIA) de 1996.

Las estrategias, políticas públicas e iniciativas gubernamentales relacionadas con la ISP han sido impulsadas en gran medida por el objetivo

de generar valor nacional mediante el uso de esta información en el sector privado y en el entorno de economía de mercado. El mercado de ISP de la OCDE se estimó en cerca de USD 97 mil millones en 2008 y pudo haber aumentado a alrededor de USD 111 mil millones para 2010. Se estimó que los impactos económicos agregados de la OCDE del uso de la ISP y aplicaciones relacionadas se ubicaban en cerca de USD 500 mil millones y que podría haber cerca de USD 200 mil millones de ganancias adicionales si se eliminaran las barreras para dicho uso, se aumentaran las habilidades y se mejorara la infraestructura de datos (OCDE, 2014).

Puesto que el interés en el potencial de creación de valor económico y social en un sentido amplio se eleva constantemente, presenciamos la ampliación de las estrategias gubernamentales de ISP a estrategias de datos abiertos. Esto se debe sobre todo al movimiento de "datos abiertos de gobierno", el cual ha crecido de forma considerable en el mundo entero, así como al hecho de que, en vez de desarrollar un enfoque jurídico, las estrategias utilizan sobre todo argumentos sociales y económicos para alentar la divulgación de datos de gobierno como datos abiertos —esto es, en formatos que permitan un acceso fácil—, así como su utilización, reutilización y distribución por cualquier persona y sin discriminación. Este cambio refleja un foco de interés en los datos sin procesar que conceptualmente puede verse como el nivel más bajo de abstracción y detalle del cual se derivan la información y el conocimiento. El objetivo esencial del movimiento de datos abiertos es aumentar y mejorar el acceso público y gratuito a los conjuntos de datos de varias fuentes, incluidos los datos gubernamentales, por ejemplo, administrativos, estadísticos y de investigación. Los responsables de la formulación de políticas orientados a permitir el uso de la ISP como una fuente de valor económico han puesto énfasis desde el principio en conjuntos de datos comercialmente valiosos, como la información meteorológica y geográfica, y los microdatos, preparando así el camino para la creciente pertinencia asignada a los datos sin procesar.

El valor puede derivarse principalmente de la reutilización de los datos del sector público por parte de cualquier usuario dentro o fuera de los organismos del sector público. Por consiguiente, será beneficioso eliminar cualquier tipo de obstáculo para el acceso y la reutilización de los datos. Los impedimentos pueden incluir prácticas disuasivas de fijación de precios y otorgamiento de licencias, diferencias en los sistemas de concesión de licencias en todas las instituciones nacionales, falta de información, interoperabilidad y estándares pobres, obstáculos organizacionales y culturales dentro del sector público, así como restricciones legales que impidan el fácil acceso, utilización, reutilización e intercambio de datos dentro y a través de diferentes niveles de gobierno.

Si bien las estrategias de políticas y la madurez de instauración difieren, los países de la OCDE en general trabajan actualmente para lograr que los datos gubernamentales —excepto aquellos personales, confidenciales y de

seguridad o defensa— estén disponibles en un formato legible por máquina e interoperable; asimismo, están cambiando a regímenes de concesión de licencias gratuitas (de creación o patrimonio común o similares), abiertas y no exclusivas. Además, dado que los datos del gobierno se contemplan cada vez más como un potencial generador de valor público para el sector público, así como para la economía y la sociedad en su conjunto, más que como una fuente de ingresos gubernamentales, las prácticas de fijación de precios se modifican para hacer los datos accesibles en forma gratuita o a un costo marginal (por ejemplo, el costo de reproducción cuando es necesario).

Al mismo tiempo, los países fortalecen cada vez más la autonomía de los habitantes respecto a datos personales generados o registrados por el gobierno. Los datos personales en forma agregada y anónima pueden ser de gran valor para la sociedad, por ejemplo, la investigación estadística. Pero, como se analiza en otros capítulos, los datos personales en forma identificable son también muy útiles para las empresas de todos tipos. Por consiguiente, movimientos como la iniciativa "midata"[1] en el Reino Unido se dirigen a desarrollar marcos sólidos que determinen las condiciones bajo las cuales los datos personales pueden convertirse en parte del gobierno abierto o los grandes conjuntos de datos, así como a empoderar a las personas para enterarse de cómo se utiliza su información y cómo brindar o negar su consentimiento para ello.

No obstante, los datos abiertos no sólo se acompañan de perspectivas para los gobiernos, sino también de muchos retos para éstos. Por tal razón, en tiempos de reducciones presupuestarias y restricciones financieras los gobiernos sienten la necesidad de formular con claridad un caso de negocios e identificar modelos de financiamiento para abrir y digitalizar los datos del gobierno sin castigar a los proveedores de los mismos. Por razones similares, ahora se pone gran énfasis en diseñar metodologías más sólidas para evaluar el impacto causado por los datos abiertos. El propósito de este capítulo es destacar algunas de las principales tendencias en las estrategias e iniciativas de datos abiertos de gobierno e información del sector público en los diversos países de América Latina.

Creación de valor a través de los datos abiertos

Los datos abiertos no constituyen un logro repentino o inmediato, sino, más bien, un proceso gradual; de igual manera, la creación de valor requiere la participación y compromiso de todos los actores interesados. La participación pública activa es fundamental, por un lado, para aprender de la demanda de datos y guiar su entrega, sus fuentes principales y el trabajo que tiene que hacerse para ponerlos a disposición del público, y, por otro lado, para crear valor.

Una mayor sensibilización y participación ciudadanas en los asuntos públicos puede aumentar la confianza en el gobierno. El acceso a la información representa un paso inicial y decisivo a la vez, en el camino que permite a la población estar informada acerca de las actividades del gobierno y vigilarlas. Sin embargo, lograr que la información quede a disposición del público no es suficiente para crear el valor mencionado en la sección anterior. La creación de valores económicos, sociales o de buena gobernanza requiere, en efecto, de la activa participación pública. De hecho, si bien el acceso a la información pública fomenta la transparencia y la rendición de cuentas públicas, la utilización y reutilización de los datos generados por los gobiernos son esenciales para propiciar la formación de valor agregado.

Contar con una estrategia transversal de datos abiertos del gobierno central es esencial para comenzar a cambiar del acceso a la información al fomento de programas de datos abiertos entre las instituciones públicas y crear conocimiento y beneficios para la sociedad en general.

La apertura se relaciona no sólo con la entrega de documentos informativos estáticos acerca de las actividades gubernamentales. Este antiguo concepto parte de una formulación de políticas unilateral y de una relación falta de colaboración entre las entidades gubernamentales y las personas gobernadas. La apertura del gobierno es un proceso dinámico que requiere la interacción continua de los actores implicados. Limitar el gobierno abierto a un proceso meramente informativo debilita el valor potencial de los datos abiertos.

Como se destacó en el Capítulo 2, las instituciones públicas generan y diferentes fuentes públicas y privadas ofrecen datos a diario. Las personas, la academia, las organizaciones privadas y otras instituciones públicas e internacionales participan en este proceso de intercambio continuo e incesante. Sin embargo, a pesar de la cantidad diaria de datos recopilados, podría no ser accesible para todos y en todas partes.

Los datos abiertos trascienden la difusión de información. El concepto significa abrir una gama mucho más amplia de datos, a menudo basados en solicitudes activas de la comunidad de usuarios de los mismos, e implica exponer a los gobiernos a un mayor escrutinio público. Es necesario mostrar una alta rendición de cuentas, no sólo al simplemente proporcionar información, sino también al proporcionar información de calidad. Por consiguiente, los funcionarios públicos y los responsables de la formulación de políticas pueden resistirse al cambio. A los países que han lidiado con problemas de integridad y medidas de combate a la corrupción del sector público, este proceso puede resultarles aún más difícil. Los formuladores de políticas tendrían primero que identificar argumentos e incentivos válidos para superar la resistencia institucional para difundir los datos, y las instituciones públicas deberían reconocer el valor de los datos abiertos para consolidar el

gobierno abierto. Si bien un fuerte apoyo político es muy beneficioso para conseguirlo, es importante tomar en cuenta que los datos abiertos y el acceso a la información pública tendrían que institucionalizarse para convertirse en un componente integral de la cultura gubernamental.

La OCDE identifica tres amplios conjuntos de valores que los gobiernos focalizan mediante iniciativas de datos abiertos: valor económico, valor social y valor de buena gobernanza. Los beneficios de los datos abiertos incluyen, entre otros, los siguientes:[2]

- Una mejor toma de decisiones para los sectores público, privado y social.
- Una prestación de servicios públicos más rápida, innovadora y eficiente.
- Una mayor rendición de cuentas del gobierno y una mayor confianza pública.
- Empoderamiento de la población y la sociedad civil.
- Una mayor participación y compromiso del público.
- Espíritu emprendedor e innovación social.

Recuadro 4.1. ¿Qué son los datos abiertos?

Se reconoce ampliamente que, para que se les considere abiertos, los datos del gobierno tienen que estar disponibles para todo aquel que quiera tener acceso a ellos y reutilizarlos, así como proporcionarse con la mayor cantidad posible de detalles y de forma oportuna. Para hacerlo, por un lado, los datos tienen que estar disponibles y ser accesibles y, por otro, debe autorizarse su reutilización y redistribución.

Para que estén disponibles y accesibles, es necesario ofrecer el conjunto de datos completo, preferiblemente de forma gratuita (o a no más que un costo razonable de reproducción y distribución) y descargable de Internet. Los criterios específicos para la disponibilidad y accesibilidad incluyen:

- Los datos son fácilmente accesibles, por ejemplo, están disponibles en formas desglosadas y en formato electrónico; además, se reconoce el derecho a tener acceso a ellos en formato electrónico.
- Los datos están disponibles de forma conveniente y modificable.
- Es fácil localizar y encontrar los datos. Por ejemplo, los catálogos de datos del gobierno (en Estados Unidos, el Reino Unido y Australia, entre otros), registros de información sobre activos (RIAs) (en Estados Unidos, el Reino Unido, Australia y Canadá, entre otros) y catálogos dirigidos por ciudadanos (en Canadá y Alemania). Los formatos y las etiquetas también facilitan la localización y reutilización de los datos, por ejemplo, “metadatos” y ”microformatos”.

Recuadro 4.1. ¿Qué son los datos abiertos? *(Cont.)*

Para garantizar su reutilización y redistribución, los datos deben proporcionarse en términos que permitan estos procesos, incluida la mezcla con otros conjuntos de datos. En efecto, el núcleo de un grupo común de datos es que una pieza de material "abierto" pueda mezclarse libremente con otro material "abierto". La capacidad de combinar diferentes conjuntos de datos es una de las condiciones clave que permiten el desarrollo de más y mejores productos y servicios. Nuevas combinaciones de datos pueden crear nuevos conocimientos e ideas, lo cual puede conducir a campos de aplicaciones totalmente nuevos. En relación con este aspecto, los criterios específicos incluyen:

- Los datos se encuentran en formato legible por máquina, ya que la captura de textos o imágenes puede requerir mucho tiempo. Por ejemplo, los archivos en PDF no son legibles por máquina (es decir, los datos no pueden procesarse en computadoras que utilizan software de hojas de cálculo o bases de datos), en tanto que formatos como XML y XSLT sí lo son.
- Los datos se publican en formatos abiertos (las especificaciones se han dado a conocer y no es necesario tener un software específico para utilizarlos), los cuales son legibles por máquina. Si bien no hay legislación de acceso a la información que otorgue el derecho de acceso a ella en formatos abiertos, ahora la mayoría de las iniciativas DAG se acompañan de documentos de políticas que establecen que la información oficial debe estar disponible en formato abierto.
- Los datos están disponibles por medio de descargas a granel, permitiendo así el acceso no sólo a una o dos piezas de datos del gobierno, sino a conjuntos de datos completos, ya que los programadores pueden utilizar éstos para desarrollar aplicaciones que aprovechan al máximo los datos generados públicamente y para el mayor número de usuarios.
- Los datos se publican en forma oportuna: una rápida difusión permite a los desarrolladores de aplicaciones tener acceso a los datos más recientes.
- Los datos se enlazan: las consultas más sofisticadas de los usuarios requieren la creación de relaciones estructuradas entre las bases de datos gubernamentales habilitadas por tecnologías de la web semántica que convierten grandes cantidades de datos a formatos de datos enlazados.
- Los usuarios tienen el derecho de reutilizar datos sin discriminación.

Para permitir el aprovechamiento de los DAG en el desarrollo de nuevas empresas y la creación de nuevas oportunidades económicas es imperativo ofrecer datos no estructurados en los formatos más accesibles para todas las empresas, independientemente de su tamaño. Éste es un prerrequisito clave para evitar crear nuevas formas de exclusiones económicas.

Fuente: Ubaldi, B. (2013), "Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives", OECD Working Papers on Public Governance, núm. 22, OECD Publishing, París. En su trayecto hacia una mayor aplicación de los datos abiertos, los gobiernos aún afrontan el reto de decidir qué conjuntos de datos deberán publicarse primero. Es esencial priorizar los datos publicados en formatos abiertos. Los responsables de la formulación de políticas a menudo reducen la amplitud de los conjuntos de datos publicados durante las etapas iniciales, ya que deciden concentrarse en los datos considerados desde su perspectiva. No obstante, éstos podrían no ser pertinentes para las necesidades de los usuarios. Como se observó en los países que ponen en práctica políticas y programas de datos abiertos, algunas veces los formuladores de políticas descubrirán que los datos publicados no son los que los usuarios buscan. Es necesario mantener una coordinación y consulta cercanas con los actores interesados para detectar sus necesidades y evitar el uso de un enfoque estrictamente descendente para guiar las elecciones relativas a la publicación de datos, en especial si los gobiernos quieren asegurar el interés y el compromiso a largo plazo para entregar el valor esperado.

El objetivo no es publicar la mayor cantidad posible de conjuntos de datos, sino hacer que sean valiosos para los usuarios. La cooperación horizontal y vertical cercana es un requisito básico para lograrlo. Los datos abiertos son inútiles si nadie desea utilizarlos y reutilizarlos, y si su valor potencial no se percibe o aprovecha. Por eso, actividades como los *hackatons* son sumamente importantes, pero los países necesitan ir más allá. La pertinencia de estas y otras iniciativas similares crea un valor económico y social al acercar a los gobiernos a la población y estimular la reutilización de datos.

De manera semejante, los gobiernos de todo el mundo han intentado organizar "retos nacionales" en los cuales invitan a todos los actores a utilizar los datos para encontrar soluciones que atiendan los principales problemas sociales y económicos. Por ejemplo, la organización NESTA y el Open Data Institute del Reino Unido emprendieron en agosto de 2014 el "Reto de datos abiertos sobre la alimentación", en el que plantearon una pregunta clave: "¿Cómo podemos utilizar los datos abiertos para ayudar a las personas a comer más de manera más sana, a comer de manera más sostenible y/o a tener una cadena alimentaria más segura?" Todo el proceso se desarrolla con un enfoque de colaboración entre el sector público y la sociedad en su conjunto. Se organizó un taller de definición del reto para contar con la asesoría de expertos con el fin de informar acerca de la pregunta elegida, y se invitó a personas o a equipos a presentar ideas para resolver cualquiera de los asuntos incluidos en la pregunta del reto, o una combinación de ellos, mediante la creación de un producto o servicio específico impulsado por los datos abiertos. Por consiguiente, los datos abiertos pueden alimentar al tipo de enfoque colaborativo que apoya la participación cívica para obtener soluciones colectivas a problemas sociales y económicos.

Crear valor: el estatus de las políticas de datos abiertos en todos los países de América Latina

Esta sección presenta los resultados para la región considerando:

- ¿Cuál es el propósito? Objetivos de la estrategia de datos abiertos
- ¿Qué se está haciendo? Programas de datos abiertos disponibles, acciones y datos públicamente disponibles
- ¿Dónde están disponibles los datos? Portales de datos abiertos centralizados, sectoriales y ministeriales
- ¿Cómo se coordinan? Comunicación, consulta y cooperación, alineación e integración de políticas

Si bien el acceso a la información pública está más desarrollado en América Latina, se ha mejorado mucho en lo que respecta a los datos abiertos. Se ha demostrado que en todos los ALCs la disponibilidad de estrategias centrales de gobierno abierto es heterogénea. Los ALCs presentan diferentes niveles de desarrollo respecto a las políticas de datos abiertos:[3]

- Siete de 11 países informan que tienen una estrategia continua de datos abiertos de gobierno (EDAG) (Colombia, República Dominicana, México, Uruguay, Chile, Brasil y Costa Rica).
- En Guatemala y Paraguay aún no se cuenta con estrategias DAG, pero en ambos países los ministerios de tutela operan estrategias separadas.
- Dos países (Perú y El Salvador) informan de la ausencia de estrategias de gobierno abierto tanto ministeriales como central (véase la Gráfica 3.5).

No obstante, cabe señalar que, según observó el equipo de la OCDE durante las visitas de trabajo a América Latina, las instituciones públicas podrían estar instaurando sistemas de datos abiertos sin percatarse de ello. Es posible que no se identifique a estos programas o iniciativas como de "datos abiertos", sino como parte de los intentos de los ministerios para impulsar el acceso a la información. Esto parece mostrar una inadecuada sensibilización entre las instituciones públicas de los ALCs respecto a las políticas y programas de gobierno abierto y de DAG, así como falta de conocimiento relacionado con el marco conceptual de gobierno abierto.

Las estrategias centrales de DAG podrían no permearse a las instituciones públicas debido a la falta de un enfoque de gobierno entero, una limitada coordinación interinstitucional, escasas capacidades institucionales (por ejemplo, limitados recursos humanos técnicos) o resistencia institucional por sentir que los datos son de "su propiedad". La existencia de una estrategia central de DAG podría no garantizar la identificación institucional o el desarrollo de estrategias ministeriales de datos abiertos. Además, según se analizó en el Seminario sobre Políticas de Gobierno Abierto en América Latina, realizado en Bogotá en marzo de 2014, este asunto podría tener mayores proporciones a nivel local. Los ALCs podrían resultar beneficiados por la creación de un puesto nacional de Director General de Datos (DGD) a cargo de mejorar las políticas de gobierno abierto y la coordinación interinstitucional. Actualmente, este puesto sólo está disponible en cuatro de 11 países.[4]

Entre los ALCs con estrategias de DAG en operación, la disponibilidad de estrategias ministeriales de datos abiertos es desigual: en tanto que Colombia informa que 100% de sus ministerios tienen estrategias de datos

abiertos en operación (véase también el caso de estudio de Colombia en el Capítulo 5), tres países (Chile, Uruguay y México) manifiestan que menos de 25% de los ministerios tienen su propia estrategia de DAG. Brasil cuenta con estrategias de DAG ministeriales y central, pero se desconoce el porcentaje de estrategias ministeriales.

De los cuatro países que informan que no cuentan con una estrategia central (Perú, El Salvador, Paraguay y Guatemala), solamente Guatemala y Paraguay respondieron que hay estrategias en operación en algunos ministerios (véase el mapa de la Gráfica 4.1). La escasa disponibilidad de estrategias de gobierno abierto a nivel ministerial es también un tema difícil entre los países de la OCDE. Ocho de 11 países informan que se cuenta con estrategias DAG en menos de 45% de los ministerios centrales.[5]

Por lo común, los ministerios financian sus propios portales de datos abiertos[6] y únicamente cinco ALCs han identificado fondos para financiar el desarrollo de iniciativas de DAG selectas y de alta prioridad.[7] Sin embargo, aunque el financiamiento puede desempeñar un papel importante en el desarrollo y continuidad de las estrategias y programas ministeriales de datos abiertos, así como la puesta en práctica de políticas en todos los ALCs, aparentemente los retos se relacionan sobre todo con asuntos de políticas y capacidad institucional, y no con asuntos de financiamiento.[8]

Además, como ocurre en los países de la OCDE,[9] es posible que las estrategias ministeriales existentes no estén alineadas o integradas a la estrategia de DAG central. En lo que respecta a los ALCs con estrategias centrales de DAG (siete países), 60% informó que sus estrategias ministeriales coinciden con la estrategia central y 40% comentó que esto sólo aplica en algunos ministerios.[10]

Objetivos de la estrategia de DAG: ¿qué se proponen lograr los ALCs?

La evidencia es concluyente: en general, los ALCs mantienen un enfoque de acceso a la información en lo referente a las políticas de datos abiertos. En otras palabras, las instituciones públicas podrían no conseguir diferenciar el acceso a la información pública respecto a los datos abiertos.

Como se muestra en la Gráfica 4.2, los países de la OCDE y los ALCs coinciden respecto a los beneficios de utilizar los DAG para aumentar la transparencia y la apertura públicas. No obstante, los beneficios de utilizar los DAG para crear beneficios económicos y valor agregado para los sectores privado y público fueron calificados con los niveles más bajos de pertinencia entre los ALCs. Estos resultados son opuestos a los declarados por los países de la OCDE, que los identifican como objetivos clave de las estrategias de

Gráfica 4.1. Estrategias centrales de gobierno abierto entre los ALCs y porcentaje de ministerios con estrategias DAG en operación



Nota: este mapa es para fines ilustrativos y no afecta el estatus de o soberanía sobre cualquier territorio por él cubierto.

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Preguntas 1.1 y 8.2.

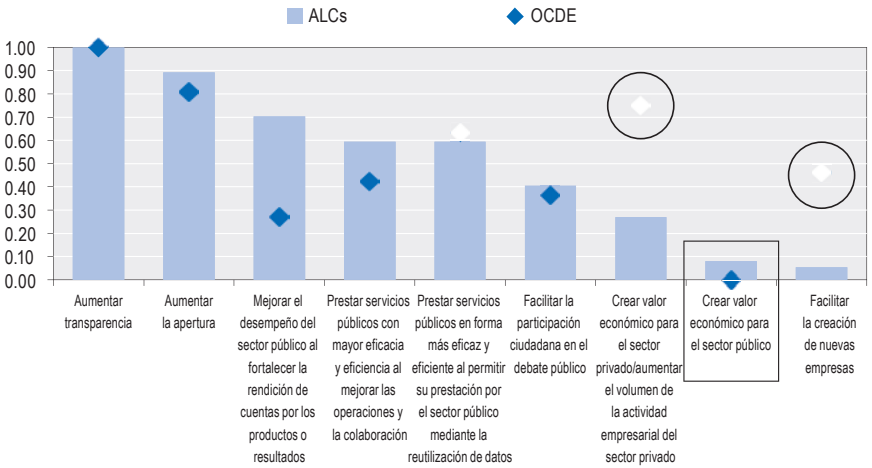
DAG. Vale la pena mencionar que los ALCs también proporcionaron las calificaciones más bajas en lo que concierne a la participación ciudadana en el debate público.

Si bien un enfoque dirigido por los componentes de acceso a la información no tiene un efecto perjudicial *per se* sobre las políticas de datos

abiertos, los ALCs tendrían que reconocer la importancia de los DAG como una herramienta para crear valor agregado con miras a asegurar la eficacia de las políticas de datos abiertos y aprovechar todo el potencial de reutilización de los datos. Además, tanto los ALCs como los países de la OCDE deberían también reconocer los beneficios que los datos abiertos aportan al sector público (por ejemplo, datos para alimentar una toma de decisiones más informada, un uso más eficiente de los recursos institucionales, maneras innovadoras de prestar servicios).

Gráfica 4.2. Objetivos de las estrategias de DAG por nivel de importancia: ALCs y países de la OCDE

Índice: 1.0: Mayor importancia, 0.0: Menor importancia



Notas: objetivos listados desde el nivel más alto de pertinencia al más bajo, con base en información brindada por los ALCS. Índice basado en información proporcionada por 10 ALCs y 24 países de la OCDE.

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 4.1 y Encuesta de la OCDE sobre Datos Abiertos de Gobierno 2013 - Pregunta 4.

Elementos de la estrategia de DAG: ¿qué componentes integran las estrategias de datos abiertos?

Los elementos de la estrategia de DAG tendrían que partir de los objetivos que los gobiernos desean lograr. Por consiguiente, la congruencia entre estos dos componentes es clave para la eficiencia de las políticas.

Se ha comprobado que los ALCs están trabajando en el desarrollo de capacidades y conocimiento institucionales, con miras a la puesta en práctica de políticas de datos abiertos dirigida a aumentar la participación ciudadana.

En orden de importancia, los principales elementos de las estrategias centrales de DAG en todos los ALCs se centran en lo siguiente (véase la Gráfica 4.3):

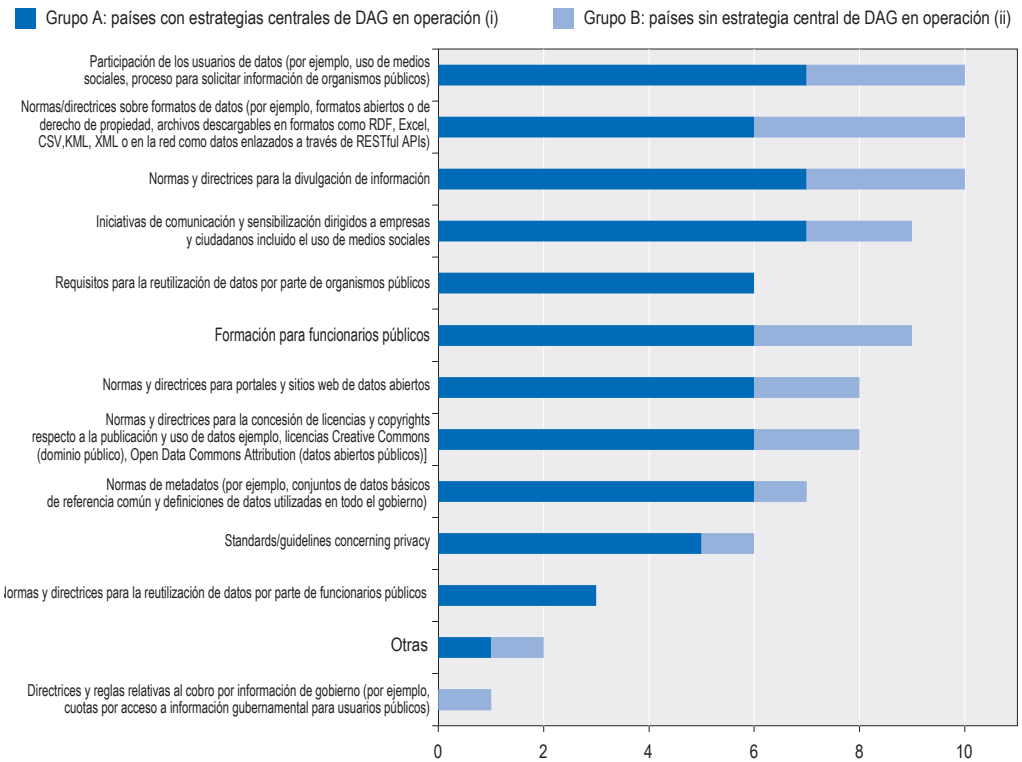
- Aumento de la participación de los usuarios de los datos
- Establecimiento de normas y directrices sobre los formatos de los datos y la divulgación de datos e información
- Formación para servidores públicos
- Puesta en marcha de iniciativas de comunicación o sensibilización a las políticas focalizadas en las empresas y la población (incluidos los medios sociales)

La inclusión de directrices sobre la divulgación de información y formatos de datos no sólo es útil para apoyar a las instituciones gubernamentales durante el proceso de apertura de datos públicos, sino también para estandarizar los procesos y aumentar la eficiencia pública. Además, estos procesos institucionales internos se apalancan cuando los funcionarios públicos reciben formación sobre temas de datos abiertos, con lo que contribuyen a desarrollar y reforzar las capacidades institucionales internas.[11]

Los ALCs trabajan para apoyar a organismos públicos en el proceso de apertura de datos. Prácticas como la Norma sobre Publicación de Datos Abiertos del Gobierno Dominicano y el Manual de Gobierno en Línea de Colombia ilustran las acciones de los ALCs para avanzar en el desarrollo de programas de datos abiertos. Estas dos iniciativas se dirigen a ayudar a instituciones públicas durante el proceso de apertura de datos al proporcionar lineamientos y, a la vez, estandarizar los procesos interinstitucionales. La definición de directrices sigue la tendencia también observada en los países de la OCDE. De hecho, entre los países de la OCDE que respondieron a la Encuesta de la Organización sobre Datos Abiertos de Gobierno 2013, los tres principales elementos de las estrategias de datos abiertos de gobierno (EDAG) se centran en definir normas o directrices para la divulgación de información, para la concesión de licencias y copyrights, y para los formatos de datos. A diferencia de los ALCs, sólo 55% de los países de la OCDE que respondieron a la encuesta (11 de 20) identificaron la participación de los usuarios de datos como un elemento.[12] Esto puede reflejar un mayor avance en la formación de una sociedad más participativa y de políticas de datos abiertos más desarrolladas en los países de la OCDE.

Si bien los elementos de los DAG están prácticamente homologados en todos los ALCs, al desglosar la información con base en la disponibilidad de una EDAG, surgen particularidades (Grupo A: tienen una EDAG en operación, Grupo B: no cuentan con una EDAG central). Por ejemplo, seis de siete países del Grupo A aportan definiciones de metadatos y normas de privacidad, pero ningún país del Grupo B las aporta. Una situación similar surge respecto a los requisitos de reutilización de los datos para los organismos públicos: seis de siete países del Grupo A incluyeron este elemento como componente de la EDAG, pero ninguno de los países del Grupo B lo incluyó[13] (véase la Gráfica 4.3).

Gráfica 4.3. Elementos de la estrategia central de datos abiertos de gobierno en los ALCs



Notas:
(i) Siete países: Colombia, República Dominicana, México, Uruguay, Chile, Brasil y Costa Rica
(ii) Tres países: Guatemala, Paraguay y El Salvador. No se cuenta con información sobre Perú.

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 3.1.

Metas clave: una divulgación informada de datos acorde con las necesidades de los usuarios y una mayor participación ciudadana

La experiencia de la OCDE muestra los beneficios de una mayor participación ciudadana. Esta participación es beneficiosa para desempeñar una toma de decisiones más eficaz y basada en hechos, así como para aumentar la confianza en el gobierno. Además, la participación pública es esencial para estimular la reutilización de datos y, por consiguiente, generar valor. Sin embargo, la falta de sensibilización pública respecto a las políticas y programas de datos abiertos de gobierno actúa como una barrera para lograr la eficacia en la coordinación y cooperación entre el gobierno y la población.

Los ALCs están dispuestos a aumentar la participación de los usuarios de datos, lo cual es importante si se consideran —como ya se mencionó— los bajos niveles de sensibilización de la población a las iniciativas de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en todos los ALCs.

Poner en marcha un proceso de consulta es útil para mejorar la formulación de políticas públicas. La inclusión de los actores y las aportaciones de los usuarios de los datos son útiles para definir los objetivos de política y con ello aumentar la eficacia y eficiencia de las políticas. Realizar la consulta es de enorme importancia para incrementar la sensibilización de los usuarios. Mantener el interés de los usuarios en los datos públicos es clave para lograr los objetivos de políticas. La razón esgrimida es sencilla: si los datos publicados no corresponden a las necesidades de los usuarios, éstos perderán interés en ellos y no se creará valor agregado alguno.

Este asunto se mencionó en las reuniones realizadas durante la visita del equipo de la OCDE a Colombia. En 2011, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) llevó a cabo consultas con empresarios. Contrario a las expectativas del ministerio previas al ejercicio, los usuarios se interesaban en datos relacionados con educación, salud, vivienda y empleo, y no sólo en datos financieros, como creía el gobierno colombiano. Al mismo tiempo, como también se mencionó en el capítulo 3, el MinTIC realizó debates de grupos de control con ciudadanos y con el sector privado para identificar las prioridades de datos abiertos y, de forma continua, diseñar y desarrollar aplicaciones basadas en datos públicos. Colombia ha proporcionado también incentivos financieros para el sector privado y los gobiernos locales con el propósito de aumentar su participación y su disposición a reutilizar los datos y desarrollar nuevas aplicaciones.[14]

Otros ALCs también trabajan para lograr un proceso de toma de decisiones más informadas. México realizó una consulta pública de dos meses para desarrollar su Política Nacional de Datos Abiertos y recibió alrededor de 1000 opiniones a través del portal *www.datos.gob.mx*. También se realizaron

tres eventos presenciales para "editar el documento inicial" sobre el tema (dos en instituciones académicas y uno en línea). En Brasil, el Comité de la Infraestructura Nacional de Datos Abiertos (INDA) proporciona un wiki permanente para permitir la participación pública durante las actividades de grupo; además, integrando las aportaciones de la población, se diseñó el portal brasileño de datos abiertos. En Uruguay, el gobierno central organizó sesiones de trabajo con la participación de interesados del ámbito académico, la sociedad civil y las instituciones públicas para elaborar el Plan de Acción de Datos Abiertos 2012-2013 de Uruguay.[15]

En Perú, el gobierno central realizó en 2014 tres talleres a nivel local, orientados a aumentar la participación de la población de localidades fuera de Lima e incorporar sus aportaciones al Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú. De hecho, la experiencia peruana no es un caso aislado. Los ALCs identificaron el carácter limitado de la participación y coordinación con los gobiernos locales como uno de los temas más urgentes relativos a la puesta en marcha de políticas.

Diez de 11 países (sin incluir Perú) utilizan plataformas de los medios sociales como Facebook y Twitter para interactuar con la población y usuarios potenciales.[16] Si bien no se cuenta con suficiente evidencia para evaluar la eficacia de estas herramientas, en los ALCs no se cuestionan sus posibles beneficios. Por ejemplo, en México, Twitter se ha empleado como una herramienta de consulta pública y de formulación de políticas públicas. En 2013, el gobierno mexicano puso en marcha un proceso de consulta para identificar qué datos públicos tenían que publicarse primero, con base en las prioridades y aportaciones de los ciudadanos.[17] El gobierno central recibió más de 30,000 opiniones de la población durante este ejercicio.

Si bien los ejemplos anteriores ilustran la importancia de migrar de una perspectiva estricta de divulgación de "oferta de datos" a un enfoque más equilibrado e interactivo de "demanda de datos", la consulta sobre políticas de DAG entre los ALCs aún tiene un fuerte foco horizontal.

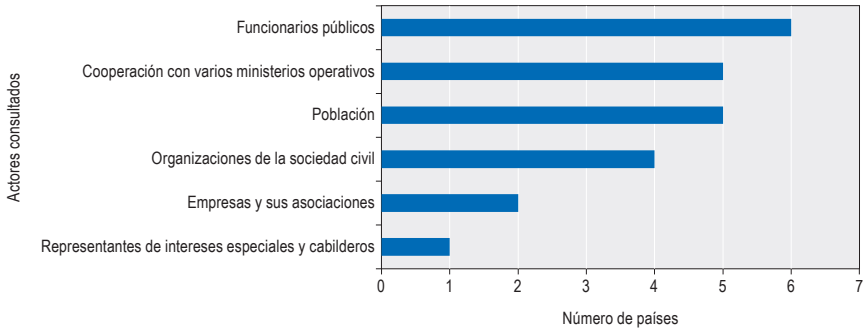
Ocho países informaron que consultaron a los actores pertinentes. Sin embargo, según se observa en la Gráfica 4.4, las consultas se dirigen a obtener opiniones de funcionarios públicos y otros ministerios de tutela y dejan atrás a actores pertinentes, como el sector privado.[18] Sólo dos países consultaron a empresas para definir sus EDAGs. Este limitado nivel de consulta con actores del sector privado y usuarios de los datos parece coincidir con la escasa importancia que los ALCs atribuyen a los datos abiertos como una oportunidad de crear valor económico para la economía en su conjunto.

Los ALCs no son los únicos en estas circunstancias. De los países de la OCDE, sólo nueve consultaron al sector privado.[19] El desarrollo de vínculos más fuertes con cámaras de comercio y las pequeñas y medianas empresas

(PYMEs), así como de otros tamaños, es un reto compartido por los países de la OCDE y los ALCs. En dos países (El Salvador y Guatemala), los interesados consultados fueron sólo funcionarios públicos y otros ministerios públicos (véase el Anexo 4A.1, Sección III, Pregunta 5.1).

Por otra parte, la institucionalización de la consulta regular durante la puesta en marcha de las políticas asegura que las EDAGs se adapten de forma continua de acuerdo con las necesidades de los usuarios de los datos y un entorno de políticas en evolución.

Gráfica 4.4. Desarrollo de estrategia y políticas de DAG: actores consultados



Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 5.1.

La retroinformación es clave para adaptar las políticas y seleccionar conjuntos de datos para su divulgación en formatos abiertos acorde con las prioridades. Implementar consultas regulares es útil para integrar la retroinformación de los interesados, seleccionar conjuntos de datos de alto valor para su divulgación y, de ser necesario, ajustar medidas hacia una instauración más eficaz.

Se ha demostrado que los países latinoamericanos están realizando ejercicios regulares de consulta. Ocho ALCs informan que llevan a cabo consultas regulares con ciudadanos y con organizaciones de la sociedad civil.[20] Por ejemplo, en Brasil el INDA organiza reuniones anuales con actores interesados para analizar las estrategias de datos abiertos del país. Dichas reuniones permiten al comité estudiar los logros en ese ámbito, los temas relacionados con la puesta en práctica que requieren atención y los pasos a seguir. Prácticas como éstas permiten una adaptación continua de políticas y la inclusión de un enfoque ascendente más fuerte a su formulación.

Cabe hacer notar que, si bien dos ALCs realizaron ejercicios de consulta previos para recabar las opiniones del sector privado y las empresas, seis países los realizaron de manera regular. Respecto a la función del sector privado en las estrategias de datos abiertos, esta evidencia puede demostrar que los ALCs mantienen un fuerte enfoque horizontal en la etapa de formulación de políticas pero uno más incluyente, quizá correctivo, durante su puesta en marcha.

Utilizar los datos: portales de datos abiertos de gobierno y oferta de datos entre los ALCs

Portales centralizados de datos abiertos

Hoy día, el desarrollo de los portales centralizados de datos abiertos es diverso. Los ALCs podrían dividirse en tres categorías con base en la disponibilidad de portales de datos abiertos:[21]

- **Portales centralizados de datos abiertos plenamente operativos:** ***Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y Uruguay*** son los únicos países con portales centralizados de datos abiertos en funcionamiento, los cuales ofrecen datos en formatos legibles por máquina como Excel o archivos CSV (*comma separated values*).[22] De acuerdo con la información proporcionada, en la actualidad los portales de datos abiertos cuentan con funciones como herramientas de búsqueda o clasificación de los conjuntos de datos más solicitados. Sin embargo, opciones de funciones más especializadas como herramientas de accesibilidad para los débiles visuales o herramientas geoespaciales requieren mayor desarrollo[23] (véase el Cuadro 4.1).
- **Portales centralizados de DAG con plataformas en línea probadas pero sin conjuntos de datos disponibles aún o plenamente operativos:** la ***República Dominicana*** puso en marcha el sitio web *http://datosgobdo.cloudapp.net* como versión beta de su portal de DAG (aún no disponible). Este portal de datos abiertos de una sola vez se utilizó por el gobierno dominicano durante un ejercicio de *hackathon* llevado a cabo con una organización de la sociedad civil.
- **Portales centralizados de DAG en desarrollo:** ***Guatemala, El Salvador y Perú*** actualmente trabajan en el desarrollo de sus portales centralizados de datos abiertos pero no han puesto en marcha o probado públicamente ninguna plataforma en línea. Sin embargo, en la actualidad estos países trabajan en preparar el terreno hacia la instauración de los datos abiertos.[24]

Cuadro 4.1. Funciones y características de los portales centralizados de datos disponibles en los ALCs

	Dirección electrónica del portal centralizado de datos abiertos	Función de búsqueda	Clasificación de los conjuntos de datos y herramientas más populares	Retroinformación de los usuarios (por ejemplo, solicitud de conjuntos de datos, etc.)	Quejas sobre la calidad de los datos (por ejemplo, si son completos, pertinentes, oportunos)	Foros	Opciones de accesibilidad para los débiles visuales	Diferentes opciones de lenguaje para el contenido	Herramientas geoespaciales	Blogs sobre las mejores prácticas
Brasil	*www.dados.gov.br*	●	●	●	●	●	●	○	○	○
Chile	*http://datos.gob.cl/*	●	●	●	●	○	○	○	○	○
Colombia	*www.datos.gov.co*	●	●	●	●	○	○	○	○	○
Costa Rica	*http://datosabiertos.gob.go.cr*	●	●	●	●	○	○	○	●	○
Uruguay	*www.datos.gob.uy*	●	●	○	○	○	○	●	○	○
México	*www.datos.gob.mx*	●	●	●	○	●	○	○	●	●
●	Disponible									
○	No disponible									

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 10.6.

Pese a que en los ALCs los portales centralizados de DAG se encuentran más que nada en desarrollo, esto no indica la ausencia de DAG accesibles al público. Como se observa en el Cuadro 4.2 y en la Gráfica 4.5, los gobiernos nacionales y las instituciones públicas centrales están coordinando e intentando hacer que los datos estén disponibles en portales individuales de datos abiertos.

Por ejemplo, en México, antes del establecimiento del portal centralizado de DAG, los datos sobre las finanzas públicas ya estaban disponibles y podían descargarse en portales individuales (*http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/*). En Uruguay también se cuenta con portales individuales que ofrecen datos sobre adquisiciones públicas (*http://www.comprasestatales.gub.uy/inicio/datos-abiertos/*).

En algunos casos los portales centrales o individuales de datos abiertos o de transparencia pueden funcionar como la "puerta" de acceso a datos disponibles en otros portales; un ejemplo es el portal de transparencia de Brasil, *http://www.portaltransparencia.gov.br*. De hecho, en 40% de los países de la OCDE se usa el suministro indirecto de datos (es decir, el sitio web central redirige a los usuarios a sitios web de otros organismos donde

Cuadro 4.2. Portales individuales de datos abiertos en los ALCs

País (1)	Adquisiciones públicas (gasto general, contratos, licitaciones, etc.)	Portal de datos sobre gasto fiscal y sobre presupuesto	Subsidios públicos, incluyendo bienestar social	Portal de datos sobre elecciones y votaciones	Nombramientos para puestos públicos	ublic posts	Assets disclosure	Other	Crime data portal	Stimulus spending/ industry bailouts open data portal	Political parties	
Chile	●	●	●	●			●	●	○	●	○	○
Brasil	●	●	●	●			●	○	●	○	○	○
México	●	●	●	●			●	○	○	○	○	○
Costa Rica	●	●	●	●			○	○	○	○	○	○
República Dominicana	●	○	○	●			○	●	○	○	○	○
El Salvador	●	●	●	○			○	○	○	○	○	○
Guatemala	●	●	○	○			○	○	○	○	○	○
Colombia	○	○	○	○			○	○	●	○	○	○
Uruguay	●	○	○	○			○	○	○	○	○	○
Paraguay	○	○	○	○			○	○	○	○	○	○
Perú	○	○	○	○			○	○	○	○	○	○
●	Portal de datos abiertos disponible											
○	No disponible											

Notas:
(1) Listado del número más alto de portales individuales de datos abiertos reportados
(2) Listado de la disponibilidad agregada más alta a la más baja

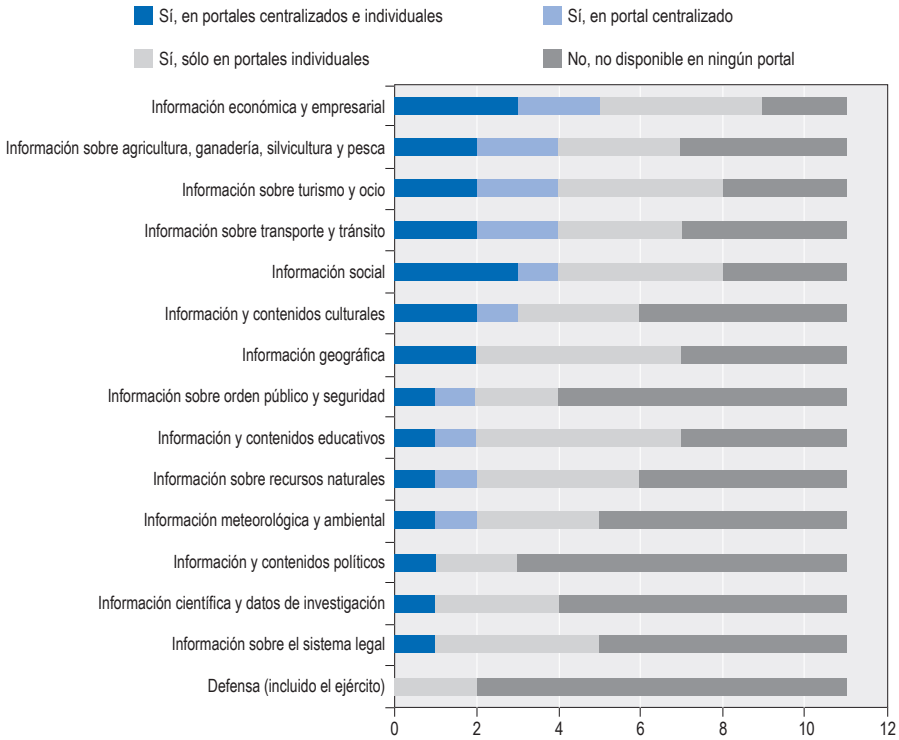
Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 10.4.

se publican los datos). Sólo 25% de los países de la OCDE cuentan con suministro directo de datos (los datos que pertenecen a varios organismos públicos se publican en ese único portal) (véase la Gráfica 4.6).

El objetivo clave: llevar los datos abiertos a otros sectores de política

El potencial de aprovechamiento de los datos abiertos en América Latina es amplio si se considera la cantidad de datos que ya se encuentran disponibles en portales individuales, como se observó en la Gráfica 4.6. Sin embargo, se requerirá una mayor cooperación interinstitucional y una mayor sensibilización a las políticas institucionales.

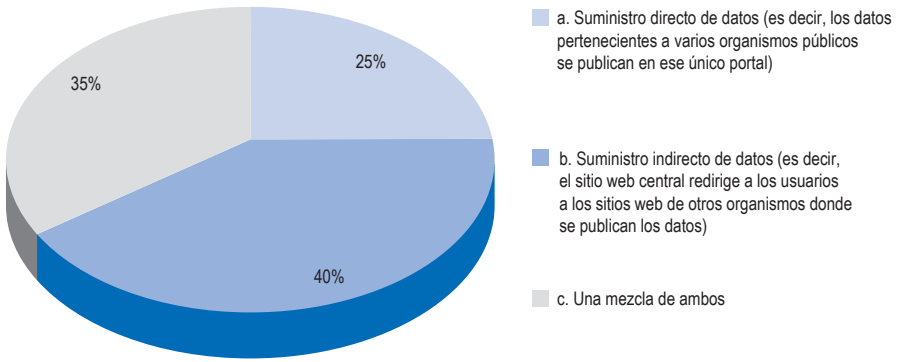
Gráfica 4.5. Tipos de conjuntos de datos generalmente disponibles en los portales centralizados o individuales de datos abiertos



Nota: para consultar la información por país, véase el Anexo C, Sección III, Pregunta 10.1.

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 10.8.

Gráfica 4.6. Suministro directo e indirecto de datos: países de la OCDE



Fuente: Encuesta de la OCDE sobre Datos Abiertos de Gobierno 2013 - Pregunta 13c.

Los ministerios retenían la información y se requerirá un liderazgo fuerte para una mayor cooperación. Al migrar de una perspectiva de acceso a la información a un enfoque de datos abiertos, el Centro del Gobierno (CoG) tendrá que asegurarse de que los ministerios cooperen en la divulgación de sus datos y la creación de las capacidades internas y la sensibilización entre funcionarios públicos para la reutilización de los datos. Por ejemplo, los datos sobre categorías como vivienda y seguridad pública no se divulgan en los portales ministeriales o centrales en 63% de los ALCs.[25] Respecto a los datos sobre el servicio público en general y la recreación y la cultura, en 54% de los ALCs prevalece una situación similar a las de las categorías de datos anteriores.[26]

En resumen, entre los ALCs, los datos no financieros no se divulgan del todo y no se está aprovechando por completo su potencial. Hay que consolidar una cooperación más fuerte con los ministerios en todos estos países para desarrollar más los portales centrales e individuales de datos abiertos.

Como se muestra en la Gráfica 4.7, hay una gran brecha entre los ALCs y los países de la OCDE en lo que respecta a la disponibilidad de datos abiertos. Por ejemplo, si bien en 95% de los países de la OCDE se cuenta con información meteorológica en portales centrales, sólo 18% de los ALCs la ofrecen de esta manera. Lo mismo sucede con los datos sociales, culturales y geográficos. Esto es muy importante ya que muchos de estos conjuntos de datos, cuando se reutilizan ampliamente, permiten generar valor económico y social.

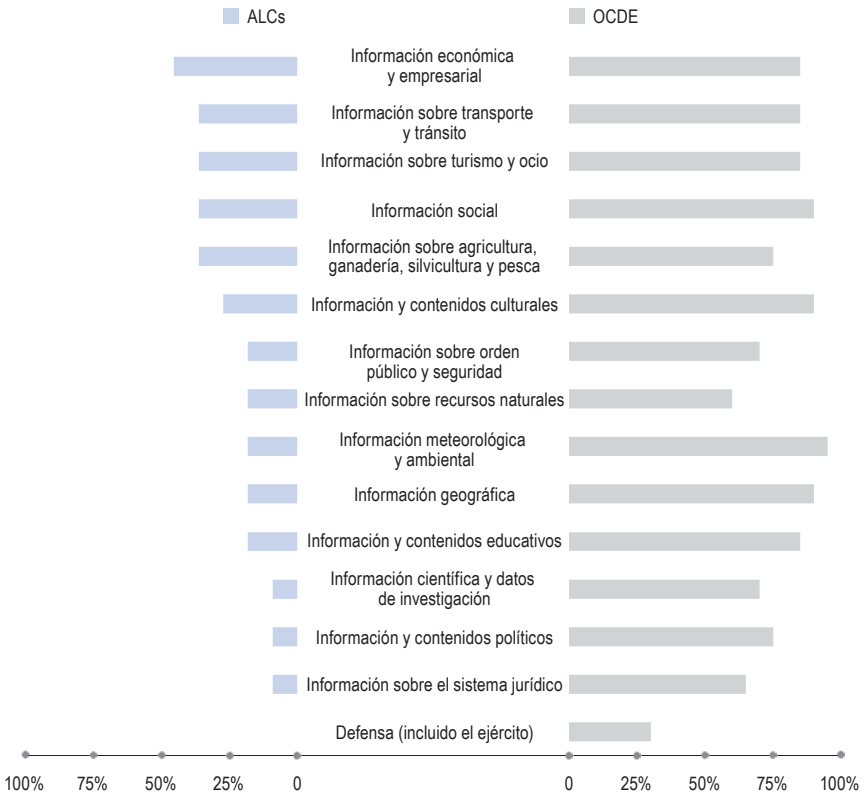
A la vez que trabajan en el desarrollo de portales centrales de DAG, es recomendable que los ALCs se orienten a poner en marcha una política exhaustiva para expandir las políticas de DAG a sectores de política adicionales a las finanzas públicas, como seguridad pública y delincuencia, ciencias o partidos políticos, o transporte público.[27] Incorporar el componente de datos abiertos a otros sectores de política es fundamental para desarrollar aún más los programas de datos abiertos en América Latina.

El camino hacia los datos abiertos

Desarrollar portales centralizados e individuales requerirá que los ALCs trabajen más en cuatro actividades esenciales: el intercambio interinstitucional de datos, el control de calidad de los datos, las actividades de participación de los usuarios y un afinado foco de atención en los resultados de los datos abiertos.

Gráfica 4.7. Conjuntos de datos disponibles en portales centrales de datos abiertos: ALCs y países de la OCDE

Percentage of responding countries



Notas: porcentajes basados en información proporcionada por 11 ALCs y 20 países de la OCDE.

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 10.8 y Encuesta de la OCDE sobre Datos Abiertos de Gobierno 2013 - Pregunta 13i.

Intercambio interinstitucional de datos y capacidades institucionales

Como ya se mencionó, los ministerios e instituciones públicas en los ALCs no están divulgando datos en forma exhaustiva. Por ejemplo, los datos sobre vivienda, salud, cultura y educación sólo están disponibles en sitios web ministeriales en 36% de los ALCs, o simplemente no se cuenta con ellos.[28]

Por consiguiente, es necesario que los gobiernos centrales pongan en marcha mecanismos de intercambio de datos para poder preparar el terreno

para arrancar portales centralizados e individuales en cooperación con los ministerios centrales. El reto es grande si se considera que para los ALCs los temas de políticas públicas, institucionales, organizacionales y técnicos son los retos más importantes para la instauración de políticas y programas de datos abiertos.[29] De tal modo, si los ministerios sencillamente no tienen capacidades suficientes para aplicar programas de datos abiertos, es más difícil lograr una coordinación y cooperación eficaces.

Control de calidad de los datos

Algunas de las tareas más importantes que los gobiernos afrontan para preparar el camino para la creación de valor es mejorar y asegurar la calidad de los datos en términos de precisión, congruencia y oportunidad. La amplia variedad de interesados implicados en el rápidamente cambiante entorno de políticas DAG dificulta más determinar y mantener estándares de calidad, y representa mayores riesgos para la calidad de los datos (por ejemplo, datos obsoletos, imprecisos o incompletos) (Ubaldi, 2013). Los ALCs y los países de la OCDE enfrentan un reto común a este respecto. Si bien tres ALCs informan de la existencia de procesos sistemáticos paralelos a los niveles central y ministerial para recabar, limpiar y gestionar datos, seis países informan que aún no cuentan con procesos de control de calidad de los datos.[30] Al mismo tiempo, 56% de los países de la OCDE también informan que todavía no disponen de mecanismos de control de calidad de los datos.[31]

Uno de los principales propósitos de las políticas de DAG es permitir que los usuarios reutilicen los datos para crear valor agregado. Por consiguiente, establecer mecanismos de control para solventar la baja calidad de los datos es muy pertinente para facilitar la participación de los usuarios e impulsar la reutilización de los datos.

Actividades de invitación a la participación de los usuarios

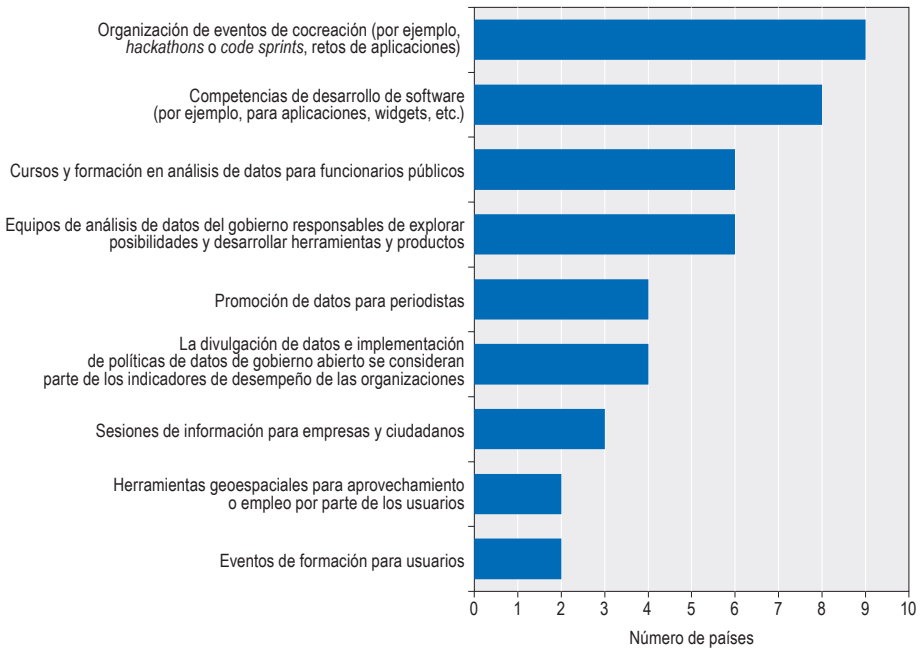
Las actividades de invitación a la participación son decisivas para atraer y motivar a los usuarios actuales y potenciales para acceder a los datos y reutilizarlos. Entre los ALCs pertenecientes a la AGA, las iniciativas de uso más común son la organización de eventos de cocreación como los *hackathons* y competencias de desarrollo de software, que resultan muy útiles para crear aplicaciones o widgets con base en datos públicos. Por ejemplo, Colombia, la República Dominicana, Costa Rica y Chile llevaron a cabo *hackathons* que sirvieron para la creación de aplicaciones orientadas a mejorar la prestación de servicios públicos, o proporcionar datos e información sobre gasto y

transporte públicos y protección al consumidor (en el Capítulo 5 se ofrece una descripción de *hackathons* en Colombia).

No obstante, podría decirse que los *hackatons* y las competencias de desarrollo de aplicaciones enmarcan actividades de invitación a la participación en los ALCs.

Pero hay que hacer más. Las iniciativas mencionadas se orientan a un segmento de población con un nivel mediano a alto de conocimientos técnicos y de las TICs, pero también tendrán que ponerse en marcha otras iniciativas para atraer a nuevos usuarios con competencias y conocimientos más limitados. Como se ha observado en los países de la OCDE,[32] los gobiernos podrían beneficiarse más con los eventos de formación para usuarios y las sesiones de información para las empresas y la población.[33]

Gráfica 4.8. Iniciativas dirigidas por el gobierno para fomentar la (re) utilización de los datos e información públicamente divulgados en vigor en los ALCs



Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 12.1.

Asimismo, las sesiones de formación deberán atraer y formar a otros usuarios especializados, como los periodistas. De hecho, este sector de

usuarios es de importancia clave según los ALCs, como se expresó durante el Seminario Regional sobre Gobierno Abierto, realizado en Bogotá en marzo de 2014, alineando de nuevo los retos enfrentados por la mayoría de los países de la OCDE y los ALCs.

Vigilar los beneficios de los datos abiertos

Vigilar los resultados y beneficios de las iniciativas de datos abiertos es útil para medir su eficiencia y para aplicar modificaciones a las políticas y programas cuando sea necesario.

Por ejemplo, siete ALCs vigilan las aplicaciones desarrolladas con base en datos abiertos públicos.[34] Los casos de Colombia, Chile y Uruguay destacan entre los ALCs en lo referente al seguimiento de aplicaciones desarrolladas. Estos tres países pusieron en marcha plataformas web en las que los usuarios pueden consultar y descargar aplicaciones basadas en DAG.

Por el contrario, hay margen de mejora en lo que respecta a vigilar las ganancias económicas y sociales debidas a la (re)utilización de datos de gobierno abierto, ya que ninguno de los ALCs está siguiendo el desarrollo de estos indicadores.[35]

Notas

1. *http://www.gov.uk/government/policies/providing-better-information-andprotection-for-consumers/supporting-pages/personal-data*

2. Ubaldi, B. (2013), "Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives", OECD Working Papers on Public Governance, núm. 22, OECD Publishing, París.

3. Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 1.1.

4. Ibíd., Pregunta 9.1.

5. Encuesta de la OCDE sobre Datos Abiertos de Gobierno 2013 - Pregunta 9.

6. Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 10.5.

7. Ibíd., Pregunta 6.1.

8. Ibíd., Pregunta 14.

9. Encuesta de la OCDE sobre Datos Abiertos de Gobierno 2013 - Pregunta 11.

10. *Fuente*: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 8.3.

11. Ibíd., Pregunta 3.1.

12. Encuesta de la OCDE sobre Datos Abiertos de Gobierno 2013 - Pregunta 3a.

13. Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 3.1.

14. Ibíd., Pregunta 3.2.

15. Ibíd., Pregunta 5.2.

16. Ibíd., Pregunta 3.2.

17. Ibíd.

18. Ibíd., Pregunta 5.1.

19. Encuesta de la OCDE sobre Datos Abiertos de Gobierno 2013 - Pregunta 5a.

20. Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 7.1.

21. Ibíd., Pregunta 10.2.

22. Ibíd., Pregunta 10.3.

23. Ibíd., Pregunta 10.6.

24. En julio de 2014 se dio a conocer el portal de datos abiertos del Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay. El sitio web (datos.mec.gov.py) incluye datos en formato abierto. La información sobre el portal no pudo incluirse en este informe.

25. Ibíd., Pregunta 11.1.

26. Ibíd.

27. Ibíd., Preguntas 10.4 y 10.8.

28. Ibíd., Pregunta 11.1.

29. Ibíd., Pregunta 14.

30. Ibíd., Pregunta 13.1.

31. Encuesta de la OCDE sobre Datos Abiertos de Gobierno 2013 - Pregunta 18a.

32. Encuesta de la OCDE sobre Datos Abiertos de Gobierno 2013 - Pregunta 15a.

33. Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección 3 - Pregunta 12.1.

34. Ibíd., Pregunta 12.2.

35. Ibíd., Pregunta 12.3.

Bibliografía

OCDE (2014), *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-en.

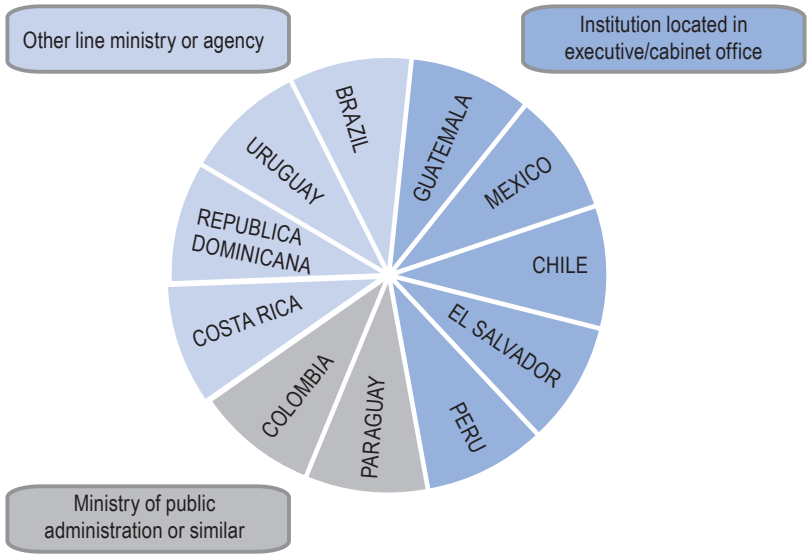
OCDE (2013), Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013.

Ubaldi, B. (2013), "Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives", OECD Working Papers on Public Governance, núm. 22, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en

ANNEX 4A.1.

Open data

Pregunta 2.1. Por favor, indique la institución / ministerio de tutela responsable de formular la política central de datos abiertos



Pregunta 3.1. Por favor, señale cuál de los siguientes elementos son parte de la estrategia / política central del gobierno en materia de DAG.

	Normas / directrices para la divulgación de la información	Normas / directrices sobre formatos de datos (por ejemplo, formatos abiertos o patentados, archivos descargables en formatos como RDF, Excel, CSV, KML, XML, o en la web como datos vinculados a través de RESTDful APIs)	Participación de los usuarios de datos (por ejemplo, uso de las redes sociales, proceso para solicitar datos de organismos públicos)	Iniciativas de comunicaciones / sensibilización dirigidas a las empresas y los ciudadanos, inclusive el uso de las redes sociales	Capacitación para funcionarios públicos	Normas / directrices sobre la concesión de licencias / derechos de autor referentes a la liberación / uso de datos (por ejemplo, licencias de Creative Commons, licencias de Atribución de Commons para Datos Abiertos)	Normas / directrices para sitios web / portales de datos abiertos	Requisitos para la reutilización de datos en las instituciones públicas	Normas / directrices referentes a la privacidad	Normas de metadatos (por ejemplo, definiciones de datos / conjuntos de datos de referencia comunes básicos utilizados en todo el gobierno	Provisión de incentivos a los funcionarios públicos para la reutilización de datos	Directrices / normas referentes al cobro por información del gobierno (v.gr. cuotas para que los usuarios públicos tengan acceso a la información del gobierno)	Otro
Brasil	●	●	●	●	●	●	○	●	○	●	●	○	○
Chile	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	○	○	○
Colombia	●	●	●	●	●	○	●	●	●	●	○	○	●
Costa Rica	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○
República Dominicana	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	○	○	○
Guatemala	●	●	●	●	●	○	●	○	○	○	○	●	○
México	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○
Paraguay	●	●	●	●	●	●	●	○	●	○	○	○	○
Salvador	●	●	●	○	●	●	○	○	○	○	○	○	●
Uruguay	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	○	○

Pregunta 5.1. Cuál fue la estrategia/política central/federal en materia de DAG creada en consulta con:

	Ciudadanos	Organizaciones de la Sociedad Civil	Empresas y sus asociaciones	Funcionarios públicos	Cooperación con varios ministerios de tutela	Cabildero/ representantes de intereses especiales
Brasil	●	●	●	●	●	○
Chile	●	○	○	○	○	○
Colombia	●	○	○	●	○	○
Costa Rica	●	●	●	●	●	●
República Dominicana	○	○	○	○	○	○
Guatemala	○	○	○	○	●	○
México	●	●	○	●	●	○
Paraguay	○	○	○	○	○	○
Perú	○	○	○	○	○	○
Salvador	○	○	○	●	○	○
Uruguay	○	●	○	●	●	○

● Sí

○ No

Pregunta 10.1. Por favor, indique qué tipo de conjuntos de datos (por campo de política/contenido) generalmente están disponibles en portales de DA centralizados y/o individuales:

	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	República Dominicana	Guatemala	México	Paraguay	Perú	Salvador	Uruguay
	-	●	-	●	-	-	-	-	-	-	●
	⊙	-	⊙	-	-	-	-	-	-	-	-
Información económica y comercial	-	-	-	-	⊙	⊙	⊙	-	-	⊙	-
	-	-	-	-	-	-	-	○	○	○	-
	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	●
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Información geográfica	-	⊙	⊙	-	⊙	⊙	-	⊙	-	-	-
	-	-	-	○	-	-	○	-	○	○	-
	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Información sobre el sistema jurídico	-	⊙	-	⊙	⊙	-	-	⊙	-	-	-
	-	-	○	-	-	○	○	-	○	○	○
	●	●	-	-	-	-	-	-	-	-	●
	-	-	⊙	-	-	-	-	-	-	-	-
Información ambiental y meteorológica	-	-	-	⊙	⊙	-	-	⊙	-	-	-
	○	-	-	-	-	○	○	-	○	○	○

	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	República Dominicana	Guatemala	México	Paraguay	Perú	Salvador	Uruguay
	●	●	-	-	-	-	-	-	-	-	●
Información social	-	-	⊙	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	◉	◉	◉	◉	-	-	-
	-	-	-	○	-	-	-	-	○	○	-
	-	●	-	-	-	-	-	-	-	-	●
Información sobre el tránsito y el transporte	⊙	-	⊙	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	◉	◉	-	-	◉	-	-	-
	-	-	-	-	-	○	○	-	○	○	-
	-	●	-	-	-	-	-	-	-	-	●
Información sobre actividades turísticas y recreativas	⊙	-	⊙	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	◉	◉	◉	-	◉	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	○	-	○	○	-
	●	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Información agropecuaria, agrícola, silvícola y piscícola	-	-	⊙	-	-	-	-	-	-	⊙	-
	-	-	-	-	◉	◉	-	◉	-	-	-
	-	-	-	○	-	-	○	-	○	○	○
	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Información sobre recursos naturales	-	-	⊙	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	◉	◉	◉	-	◉	-	-	-
	-	○	-	-	-	-	○	-	○	○	○
	-	-	-	●	-	-	-	-	-	-	-
Información científica e investigación de datos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	◉	◉	-	◉	-	-	-
	○	○	○	-	-	-	○	-	○	○	-
	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Información y contenido educativo	-	-	⊙	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	◉	-	-	◉	◉	-	◉	-	-	◉
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Orden público e información de seguridad	⊙	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	◉	-	-	◉	-	-	-
	-	-	○	○	-	○	○	-	○	○	○
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Defensa (inclusive el ejército)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	◉	-	-	◉	-	-	-
	○	○	○	○	-	○	○	-	○	○	○
	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Información y contenido político	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	◉	-	-	◉	-	-	-
	-	○	○	○	-	○	○	-	○	○	○
	-	●	-	●	-	-	-	-	-	-	-
Información y contenido cultural	-	-	⊙	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	◉	-	-	◉	-	-	◉
	○	-	-	-	-	○	○	-	○	○	-

● Datos disponibles en portales centralizados e individuales
⊙ Datos disponibles sólo en portal centralizado
◉ Datos disponibles sólo en portales individuales
○ Los datos no están disponibles en ningún portal

Capítulo 5

Políticas e iniciativas de gobierno abierto en Colombia

En este capítulo se analizan las políticas e iniciativas de gobierno abierto en la República de Colombia. En primer lugar se analiza el amplio marco jurídico para el gobierno abierto en Colombia, destacando en particular la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y el nuevo Estatuto Anticorrupción. A continuación, se presenta a las principales instituciones implicadas en la formulación, puesta en marcha y evaluación de políticas de gobierno abierto, y se abordan los logros más importantes del gobierno en el ámbito de estas políticas —incluidos el Observatorio Anticorrupción y de Integridad, el Portal de Transparencia Económica y el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA—, adelantado según los estándares de la OCDE. Por último, se brindan recomendaciones específicas para ayudar al país a sostener los avances logrados y atender los retos restantes. Las recomendaciones incluyen ampliar la concentración en la aplicación del marco jurídico, en particular la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y mejorar la comunicación sobre gobierno abierto al alentar la participación de los medios.

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

Introducción

Colombia ha experimentado una importante reforma política y económica, comenzando con la adopción de la Constitución Política de 1991 (OCDE, 2013a). Se han instaurado olas consecutivas de reformas estructurales al Estado, en un intento de atender los daños causados por la violencia y la inseguridad, la pobreza y la desigualdad, así como la corrupción y el clientelismo. Entre 2012 y 2013, se realizó el Estudio de la OCDE sobre Gobernanza Pública en Colombia (PGR, por su siglas en inglés) (OCDE, 2013a), en el cual se analizaron los programas de reformas realizados en los últimos 20 años. En el Estudio se concluyó que el país había alcanzado avances en varias áreas de buena gobernanza y apertura. Las áreas de Estado de derecho, rendición de cuentas política y atención a la expresión ciudadana representan avances claros e importantes. Sin embargo, en el Estudio también se observó que el desarrollo ha sido menos claro en otros ámbitos, en particular en lo relativo a la corrupción y a su control (OCDE, 2013a).[1]

Elementos de "buena gobernanza", como eficacia, eficiencia, transparencia, lucha contra la corrupción y rendición de cuentas han sido algunas de las principales herramientas de la Administración del Presidente Juan Manuel Santos Calderón para lograr el objetivo manifestado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: "Prosperidad para Todos". Las iniciativas emprendidas incluyen un ambicioso programa de gobierno electrónico, la elaboración de una nueva ley sobre acceso a la información pública y la creación de comisiones nuevas, como la Comisión Nacional para la Moralización y la Comisión Nacional Ciudadana. Hoy, Colombia ocupa el 43º lugar en el mundo (y segundo en América Latina) en el Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas, y se encuentra en el mismo nivel que Suecia en lo que se refiere a servicios en línea (Naciones Unidas, 2012). En el Informe Global sobre Tecnología de la Información 2014 del Foro Económico Mundial, el país se clasifica en el 66º sitio (de 144 países).

Este loable avance sólo puede sostenerse si se atienden retos como las persistentes desigualdades regionales, el grado limitado de participación civil, la "cultura de la confidencialidad" y la corrupción. La creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) representó una oportunidad para desarrollar un enfoque más integrado a estos retos, consolidar y promover el compromiso de Colombia con los principios de buena gobernanza y gobierno abierto, y aumentar la inclusión. El país comenzó el proceso al adherirse a la AGA en septiembre de 2011. Se hizo miembro como parte del segundo grupo de países firmantes y en abril de 2012 presentó su Primer Plan de Acción. Hacia mayo de 2014, Colombia se encuentra en proceso de desarrollo de un segundo Plan de Acción ante la AGA. Se han publicado y están disponibles en línea una primera autoevaluación y el informe del Mecanismo de Reportes Independientes (MRI).

En este capítulo se analizará el actual marco jurídico, institucional y de políticas de Colombia en relación con el gobierno abierto y se presentarán recomendaciones específicas para ayudar al país a sostener los avances logrados, así como a atender los retos restantes.

Marco jurídico para el gobierno abierto

La amplia legislación colombiana ofrece la base para un gobierno transparente, responsable, participativo y abierto. El país se ha adherido a múltiples acuerdos y tratados internacionales que resultan importantes para el gobierno abierto. Además de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), los acuerdos firmados y ratificados por Colombia incluyen la Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, así como acuerdos anticorrupción, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción y el Mecanismo de Seguimiento de su Implementación (MESICIC). El país también se ha adherido a la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la OCDE y ha presentado su plan de acción para convertirse en miembro de la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI, por sus siglas en inglés).

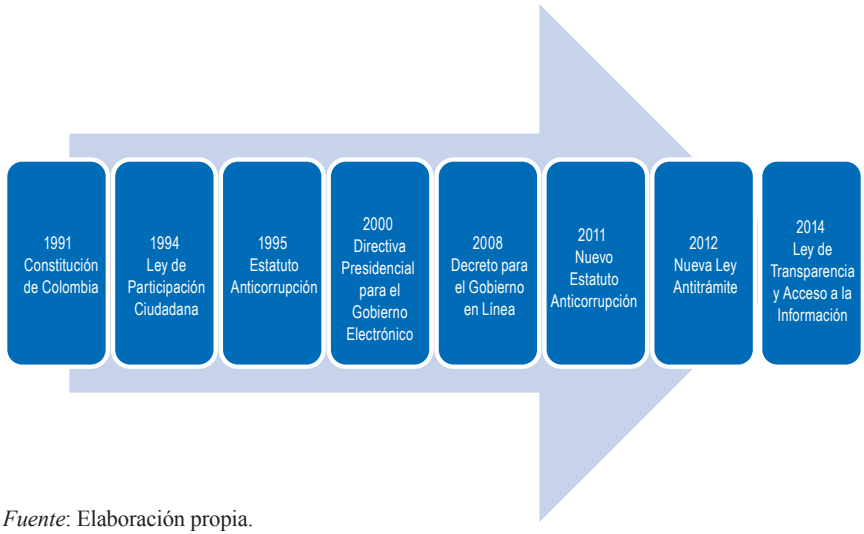
En el ámbito nacional, leyes como la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Estatuto Anticorrupción y los diferentes decretos de gobierno en línea se ajustan a las buenas prácticas internacionales. Sin embargo, al igual que muchos otros países de América Latina, Colombia afronta el reto de que al proceso de elaboración de leyes le sigan procesos eficaces de puesta en marcha y aplicación, en particular en el ámbito local.

Constitución

La Constitución de 1991 es la fuente de toda la legislación. Establece que "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista" (Artículo 1). Como ocurre con otras Constituciones de América Latina, ésta expresa con detalle los valores centrales del servicio público como la defensa y fomento de los derechos humanos y la protección del interés público. Además, establece disposiciones para diversos organismos supervisores responsables de asegurar el cumplimiento de estos valores, incluidos la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, los funcionarios del Ministerio Público y la Contraloría General de la República (OCDE, 2013a). Como se describe

en el Capítulo 2, Colombia es uno de los 11 ALCs analizados en este informe que han incluido en sus Constituciones disposiciones sobre gobierno abierto y transparencia,[2] lo cual es un elemento clave para asegurar el acceso a la información pública como un derecho público.

Gráfica 5.1. Cronología de documentos jurídicos importantes



Fuente: Elaboración propia.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014)

Colombia fue uno de los primeros países del mundo que reconoció formalmente el derecho a tener acceso a la información pública. La Constitución Política de 1886 declaró que "todos tienen derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, bien sea por razones de interés general o interés particular, y de obtener una pronta resolución" (República de Colombia, 1886, Artículo 45). Asimismo, Colombia fue el primer Estado de América Latina en establecer cierto tipo de ley de libertad de información (LTAI) (Mendel, 2010: 61). Ya en 1985, la Ley 57 definió formalmente el derecho. El Artículo 12 de la Ley estipulaba que "todos tienen derecho a ver los documentos en poder de organismos públicos y a recibir copia de éstos, siempre y cuando dichos documentos no sean confidenciales en el marco de la Constitución, o no se relacionen con la defensa o la seguridad nacional".

Sin embargo, en comparación con las leyes que se adoptaron en sus países vecinos a principios de la década de 2000 (véase el Capítulo 3), la Ley

57 de 1985 era muy breve y no abundaba en muchos temas que por lo general se incluyen en el ámbito de aplicación de este tipo de leyes (Mendel, 2010). Por consiguiente, la Ley 57 de 1985 tuvo que complementarse con diferentes normas. Si bien estas leyes no entraron en detalles acerca del derecho de acceder a la información pública como un asunto central (Fundación para la Libertad de Prensa, 2011: 9), sirvieron para definir un marco regulatorio secundario que sentó las bases para un marco regulatorio sobre transparencia más desarrollado. Por ejemplo, la Ley General de Archivos (Ley 594 de 2000) destaca las condiciones de acceso de los ciudadanos a documentos públicos y la Ley 1266 de 2008 regula el "habeas data".

Con el apoyo financiero de las Embajadas del Reino Unido y Países Bajos, un consorcio formado por congresistas, el gobierno y organizaciones de la sociedad civil (OSCs),[3] elaboró una nueva LTAI. A partir de la Ley Modelo de Acceso a la Información, desarrollada por la Organización de Estados Americanos (OEA),[4] y tomando en cuenta la experiencia de México y Chile, en 2011 el Senado presentó el Proyecto de Ley Estatutaria 156 de 2011 y el Congreso, el Proyecto de Ley 228 de 2012. Aprobada por el Congreso en junio de 2012 y declarada válida por la Suprema Corte, en abril de 2014 el Presidente aprobó por completo la nueva Ley 1712 de 2014.

La nueva ley contiene un gran número de innovaciones importantes, incluida la definición del término "sujetos obligados". Además de las tres ramas de gobierno, la Ley se aplica, por ejemplo, a partidos y movimientos políticos, así como a entidades que administran fondos o recursos de naturaleza u origen públicos (Artículo 5). Como se mencionó en el Capítulo 3, Colombia es uno de los ocho ALCs incluidos en este informe en los cuales los actores privados que gestionan fondos públicos están obligados por ley a brindar acceso a la información. La ley colombiana ofrece también una lista de diferentes tipos de información que debe publicarse proactivamente por los sujetos obligados (Artículo 9) y estipula qué entidades son responsables de sus mecanismos de puesta en marcha y de coordinación. Otras innovaciones importantes incluyen el cambio del periodo máximo de reservas legales de 30 a 15 años (Artículo 22) y la extensión de la lista de excepciones legales para información que pueden causar daños a intereses públicos (el acceso tiene que prohibirse por ley o por la Constitución), que ahora incluyen "documentos que contengan opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos" (Artículo 19).

Respecto a las solicitudes de información, la LTAI colombiana se destaca de otras leyes de transparencia en la región, ya que Colombia es el único ALC en el que los solicitantes no están obligados a proporcionar ningún tipo de datos personales o presentar una identificación cuando pidan información pública (véase el Capítulo 3). La ley facilita aún más el acceso al establecer que la respuesta a una solicitud tendría que ser gratuita o estar sujeta a un

costo que no exceda el costo de reproducción y entrega de la información solicitada (Artículo 26). A este respecto, la nueva LTAI tiene un claro potencial de impulsar el gobierno abierto en Colombia. Ahora, el gobierno tendrá que centrarse en formar la capacidad de los ciudadanos para utilizar su derecho de acceso a la información y mejorar los canales de acceso. Es en este contexto que las TICs pueden desempeñar un papel de importancia.

A diferencia de muchas otras LTAI de América Latina, la ley colombiana también incluye una referencia al concepto de datos abiertos. La ley establece que la puesta en marcha de los datos abiertos es forzosa para los sujetos obligados (Artículo 11). Por ley, toda la información de interés público generada, gestionada y difundida por sujetos obligados debe ser "oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y *estar disponible en formatos accesibles* para los solicitantes e interesados en ella (Artículo 3) (énfasis añadido). El Artículo 3 estipula también que "respecto a las condiciones técnicas para su publicación, tendrán que tomarse en cuenta los requisitos establecidos por el gobierno nacional a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones".

El mayor reto que el gobierno tendrá que afrontar para que la ley consiga aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, será asegurar su efectiva puesta en marcha y consolidar las capacidades institucionales tanto en los niveles subnacional como central. Para hacerlo, se requerirán mecanismos sólidos de coordinación, así como herramientas para supervisar y evaluar la implementación. Ocho organismos gubernamentales, así como la sociedad civil, están implicados en la aplicación de la ley. La Secretaría de Transparencia coordina el proceso general de puesta en marcha. El Ministerio Público es responsable de supervisar el cumplimiento de los mandatos de ley (Artículo 23) y también, con el apoyo de la sociedad civil, de formar a los sujetos obligados y la sociedad (Artículo 30). El Ministerio de Educación Nacional, también con el apoyo de la sociedad civil, es responsable de la educación formal en el área (Artículo 31). El diseño, promoción y puesta en práctica de la política pública sobre acceso a la información pública, serán proporcionados por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Archivo General de la Nación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (Artículo 32).

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Colombia es una de las últimas LTAI que ha entrado en vigor en los ALCs, pero el gobierno colombiano ha mostrado un fuerte compromiso para alcanzar a sus vecinos en lo que se refiere a la formación de capacidades en todos los ecosistemas de gobierno abierto. Se han organizado sesiones de trabajo

Recuadro 5.1. Función del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la promoción del gobierno abierto y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

La Dirección de Gobierno en Línea del MinTIC diseñó un plan de acción, el cual se pondrá en marcha durante el segundo semestre de 2014. El plan prevé tres tipos de actividades:

- **Diseño**: el diseño incluye actividades relacionadas con la elaboración de decretos y guías para facilitar la aplicación de la ley. La siguiente actividad es el debate público del decreto sobre gestión de información, cuyo propósito es articular diferentes instrumentos establecidos y regular el uso de las TICs. Estas actividades se relacionan con la agenda del gobierno nacional y el objetivo es lograr su puesta en práctica durante el último trimestre de 2014.
- **Puesta en marcha**: esta actividad incluye la promoción a través de la Urna de Cristal, que implica la socialización de guías, leyes y decretos. Los ciudadanos enviarán propuestas directamente a organismos gubernamentales, interactuando y aprendiendo sobre administración pública con el fin de desarrollar un mejor gobierno. Para los organismos nacionales esta actividad se realizará durante el tercer trimestre de 2014 y para organismos locales, durante el último trimestre del mismo año. La Dirección de Gobierno en Línea del ministerio formará a los organismos gubernamentales que sean parte de la estrategia de gobierno en línea. El propósito de la formación es sensibilizar a los sujetos obligados respecto a sus compromisos y la manera de ponerlos en práctica. Estas actividades de formación se planifican para el segundo semestre de 2014 y durante el proceso de puesta en marcha de la ley.
- **Vigilancia y medición**: el objetivo de esta actividad es establecer las herramientas necesarias para realizar una evaluación de la puesta en marcha y ejecución de la ley. Esta medición empezará en 2015.

Fuente: Información proporcionada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

en todos los organismos responsables de su puesta en marcha, incluida la sociedad civil. Como resultado de dichas sesiones, se desarrolló un inventario de los principales retos para la aplicación de la ley. En las sesiones también se elaboraron proyectos de decretos para regular en detalle las disposiciones de la ley. Por ejemplo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones está trabajando con la Presidencia y otros organismos públicos, incluido el Archivo Nacional, la Procuraduría General de la Nación y el DNP en un decreto para regular la gestión de la información. Por su parte, cada institución participante ha creado un grupo técnico o comité que trabaja en el diseño del proceso de puesta en marcha, el plan financiero y el desarrollo de directrices e instrumentos legales para la regulación de la ley. Estas actividades han sido decisivas para el desarrollo del gobierno abierto

y las estrategias de datos abiertos en las instituciones centrales colombianas. De hecho, Colombia es el único ALC que informa que todos los ministerios a nivel central cuentan con una estrategia de gobierno abierto en operación. Sin embargo, no se trata de un suceso inmediato. Como se mencionó en el Capítulo 3, si bien la LTAI colombiana es bastante reciente, la disponibilidad de estrategias y políticas sobre gobierno digital en el país data de principios de la década de 2000 y propicia la eficiencia del marco regulatorio en desarrollo por parte del gobierno de Colombia.

Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) y documento CONPES 167 de 2013

La corrupción es un tema de preocupación común en los países de América Latina (véase el Capítulo 2). La puesta en vigor de un nuevo Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) y la elaboración de la Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción (documento CONPES 167 de 2013) son logros importantes del gobierno colombiano y constituyen un elemento clave del conjunto general de políticas y regulaciones sobre gobierno abierto.

Como complemento del estatuto anticorrupción anterior (Ley 190 de 1995 sobre la moralidad en la Administración pública), el nuevo estatuto es parte de la iniciativa integral de políticas del gobierno para reforzar los mecanismos orientados a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción, así como controlar la eficacia de la Administración pública (Konrad Adenauer Stiftung, 2011: 5). El estatuto penaliza la extorsión, el cohecho activo y pasivo, el cohecho de funcionarios públicos extranjeros, la corrupción política, transacciones comerciales con información estatal confidencial y el lavado de dinero; asimismo, establece sanciones administrativas, criminales y fiscales (Transparencia Internacional, 2013). El estatuto, que implica a toda la población, no sólo fomenta la transparencia, sino también una cultura de legalidad, a la vez que determina una metodología para poner en marcha planes de combate a la corrupción en cada entidad nacional y local. Asimismo, incorpora instrumentos de acuerdos internacionales sobre el tema.

Al comparar el estatuto con su predecesor, se destacan ciertos cambios. El nuevo instrumento define la corrupción entre particulares (la Ley 190 se centraba sólo en la corrupción de funcionarios públicos), presenta diversas reformas en procedimientos disciplinarios y materia penal, cambia y presenta nuevos delitos y aumenta sanciones (Konrad Adenauer Stiftung, 2011). También crea la Comisión Nacional de Moralización, la Comisión Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción y las Comisiones Regionales de Lucha contra la Corrupción para atender esta problemática (véase la descripción de

las instituciones que se presenta más adelante). Esta creación de organismos públicos específicos responsables de la lucha contra la corrupción también se observa en otros ALCs (por ejemplo, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción de Perú). Por último, anticipa un aumento en la investigación sobre el tema y ordena la puesta en marcha de políticas preventivas y educativas.

El marco integral anticorrupción colombiano es complementado por el documento CONPES 167 de 2013, elaborado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES),[5] el consejo de coordinación de políticas públicas más importante del gobierno. El CONPES 167 de 2013 establece la Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción. El objetivo central del documento es reforzar las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y penalización en la lucha contra la corrupción en los sectores público y privado. El documento consiste de cinco estrategias centrales: mejorar el acceso y la calidad de la información pública; mejorar las herramientas de gestión anticorrupción; aumentar la incidencia del control social sobre la gestión pública; promover la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad, y reducir la impunidad en los actos de corrupción.

El Plan de Acción del documento CONPES 167 de 2013 contiene 110 acciones acordadas con 18 entidades y 24 unidades del Ejecutivo nacional y los organismos de supervisión. Esto incluye, por ejemplo, portales de transparencia económica a nivel local, y la revisión general del control fiscal territorial.

La principal tarea para el gobierno es asegurar la puesta en marcha eficaz de esta compleja legislación anticorrupción, lo cual también incluye los acuerdos internacionales sobre el tema ratificados por Colombia. Con el fin de crear vínculos con otras áreas de gobierno abierto fuertemente conectadas con la agenda de lucha contra la corrupción, la Secretaría de Transparencia, al ser el principal organismo coordinador de políticas de gobierno abierto, podría relacionar la implementación del nuevo Estatuto Anticorrupción y el documento CONPES 167 de 2013 con la puesta en marcha de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley Antitrámites (Decreto 19 de 2012)

La Ley Antitrámites complementa la Ley Antitrámites 962 de 2005. La ley se promulgó sobre todo para reducir la carga de los procesos y trámites gubernamentales. Dirigida a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración pública, incluso mediante el uso de las TICs (aumentar la calidad y la eficiencia de los servicios, bajar los costos, etc.), la ley tiene una importante dimensión de gobierno abierto. Por ejemplo, su Artículo 26 determina que los organismos de la Administración pública

"deberán habilitar sistemas de transmisión electrónica de datos para que los usuarios envíen o reciban la información requerida en sus actos contra la Administración".

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011)

La Ley 1437 de 2011 que emite el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (el "Código Contencioso Administrativo") establece el derecho de la población a tener acceso y consultar información. Además, la ley estipula que las entidades pueden determinar, a su criterio, el procedimiento para consultar a los ciudadanos sobre proyectos de regulaciones específicas, con el fin de recabar opiniones, sugerencias o alternativas, y permite a los ciudadanos solicitar información por medio de su "derecho de petición".

Ley Estatutaria de Participación Ciudadana

Los mecanismos efectivos para la participación ciudadana son un elemento fundamental de un gobierno abierto y participativo, y forman parte de los cuatro principios centrales de gobierno abierto de la AGA. La participación ciudadana en la formulación de políticas contribuye a fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, y puede ayudar a desarrollar la confianza entre el gobierno y la sociedad civil.

En Colombia, la Ley 134 de 1994 anticipó los mecanismos de participación que existen en la mayoría de las democracias participativas y representativas (iniciativas legislativas, referendos, revocación de mandatos, plebiscitos, etc.).[6] Desde la adopción de la mencionada Ley 134 de 1994, la sociedad ha cambiado y la tecnología ha evolucionado considerablemente. Para reflejar estos avances, el Ministerio del Interior, con la participación de la sociedad civil elaboró un nuevo proyecto de Ley Estatutaria de Participación Ciudadana con el título "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana, transparencia en la contratación pública y rendición de cuentas". En Bogotá y en 12 municipios se llevaron a cabo sesiones de la Mesa Nacional de Trabajo sobre Participación Ciudadana, con el fin de recibir opiniones sobre preferencias de todos los actores pertinentes en áreas como diseño institucional y presupuesto participativo.

La ley fue aprobada por el Congreso en 2012 (Ley 227 de 2012 del Senado, Ley 134 de 2011 de la Cámara) y enviada a la Corte Constitucional para su revisión constitucional. La corte detectó fallas de procedimiento en la ley y la envió de nuevo al Congreso. Desde entonces, el Congreso aprobó un

nuevo proyecto de la ley, enviándola una vez más a la Corte Constitucional para continuar con el procedimiento de aprobación.

Al ser adoptada, la nueva ley pondrá en práctica varias innovaciones importantes. Se orienta a consolidar la rendición de cuentas de la Administración pública en los niveles nacional y regional, mediante la modificación de ciertos procedimientos como la revocación de mandatos y las consultas populares nacional y locales. Además, la nueva ley clarificaría mecanismos de participación previstos en la Constitución y asignaría más recursos públicos a los procesos de participación ciudadana.

Decreto de Contratación Pública (Decreto 1510 de 2013)

La contratación gubernamental es una de las áreas más vulnerables a la corrupción (OCDE, 2013b). Aumentar la transparencia mediante el acceso a información congruente y reglas claras de contratación pública es un elemento importante de un gobierno abierto (OCDE, 2013b).

En Colombia, la contratación pública es regulada por un marco regulatorio detallado.[7] El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993) contiene los principios básicos al respecto. El estatuto fue enmendado por el decreto 1150 de 2007, que obliga a divulgar documentos de contratación pública en el Registro Único de Proponentes (RUP) y el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP). En 2011, el decreto ley 4170 creó una nueva agencia central de contratación pública, Colombia Compra Eficiente.

Como se manifestó en el Estudio de la OCDE sobre Gobernanza Pública en Colombia, "este marco es complejo, con muchas regulaciones duplicadas, y a menudo poco fáciles de poner en práctica" (OCDE, 2013a). El nuevo Decreto de Contratación Pública 1510 de 2013 es una iniciativa para consolidar las regulaciones sobre principios y objetivos de contratación pública, así como procedimientos, adjudicaciones, conclusión y ejecución de contratos, y asuntos relacionados. Sin embargo, aún podrían ponerse en práctica muchas medidas para fomentar la divulgación proactiva de información, y utilizarlas para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en contratación pública, así como para asegurar un enfoque basado en evidencias para llevarla a cabo (OCDE, 2013a).

Leyes de gobierno en línea y datos abiertos

La puesta en marcha de estrategias de gobierno en línea para sostener el uso de las TICs dentro del sector público y la apertura de los datos del sector público pueden mejorar el acceso a la información por parte de la población,

aumentar la participación y colaboración, y crear importantes oportunidades económicas. Colombia fue uno de los primeros países de América Latina en reconocer el enorme potencial del gobierno electrónico y las TICs. Desde 2000, el país ha diseñado un marco jurídico detallado y altamente desarrollado que proporciona la base para el gran número de ambiciosas iniciativas de política emprendidas por el gobierno en años recientes (véase la sección de políticas presentada más adelantada). El marco jurídico relacionado con el gobierno en línea se encuentra al mismo nivel que el de los países de la OCDE, incluidos todos sus principales componentes.

En la Directiva Presidencial número 2 de 2002 se declaró lo siguiente: "Las Tecnologías de la Información ofrecen una oportunidad única para que los países en desarrollo den un salto en su evolución económica, política, social y cultural, disminuyendo la brecha que los separa de los países desarrollados". El Decreto 1151 de 2008 definió el objetivo general de la estrategia de gobierno en línea (Artículo 2): "El objetivo es contribuir con la construcción de un Estado más eficiente, más transparente y participativo, y que preste mejores servicios a los ciudadanos y a las empresas, a través del aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones". En 2010, el documento CONPES 3650 declaró la importancia estructural de la puesta en marcha de la estrategia de gobierno en línea de Colombia y urgió al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones a formular, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, lineamientos de política pública que contribuyan a la sostenibilidad de dicha estrategia.

Desde 2011, el gobierno en línea se ha convertido en una herramienta de corte transversal para facilitar la buena gobernanza. El Artículo 230 de la Ley por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1450 de 2011), titulado "Gobierno en Línea como Estrategia de Buen Gobierno", urge a todas las entidades de la Administración pública a adelantar la estrategia de gobierno en línea. Dicha estrategia se detalla en el Decreto 2693 de 2012, en el que se establecen los temas prioritarios de la agenda de gobierno en línea de Colombia: provisión de trámites y servicios por múltiples canales y uso de tecnologías de la información y las comunicaciones en los procedimientos administrativos; interoperabilidad, cadenas de trámites y ventanillas únicas virtuales; tecnología y ambiente, y datos y gobierno abiertos (Artículo 6).

Respecto a los datos abiertos, el Decreto 2693 se orienta a alentar el uso de datos de gobierno abierto (DAG) por terceros, para "crear nuevos servicios de valor agregado, con fines comerciales o no comerciales, para entidades, ciudadanos y empresas" y "potenciar el uso de redes sociales y plataformas de colaboración para la transparencia, participación y colaboración". Como ya se mencionó, la LTAI (Artículo 11 de la Ley 1712 de 2014) también establece que la puesta en marcha de datos abiertos es obligatoria para los sujetos obligados por la ley.

En 2012, el Decreto 2618 estableció el Despacho del Viceministro de Tecnologías y Sistemas de la Información dentro del MinTIC, cuyas funciones incluyen proporcionar lineamientos para poner en marcha las políticas públicas relacionadas con el gobierno en línea y los datos abiertos, además de operar como director general de información (DGI) del país (véase la sección sobre el marco institucional presentada a continuación).

Marco institucional para el gobierno abierto

Un marco institucional con buen funcionamiento es importante para garantizar los resultados de las políticas públicas. La duplicación de competencias y los retos de coordinación entre las instituciones pueden complicar la formulación y puesta en marcha de políticas coherentes. Esto aplica en particular en el caso de las estrategias nacionales de gobierno abierto, cuyo diseño suele implicar a muchos actores diferentes.

En Colombia, históricamente, muchos actores interesados han adoptado iniciativas independientes con componentes de gobierno abierto (como estrategias anticorrupción, gobierno en línea, etc.) pero con lazos mutuos débiles. Esto ha cambiado ligeramente con la adhesión del país a la AGA. En esta sección se presenta a las instituciones implicadas en la formulación de políticas de gobierno abierto en Colombia, centrándose en particular en las que ponen en práctica el Plan de Acción ante la AGA.

Comité directivo de la AGA

Las iniciativas emprendidas en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto son supervisadas por un comité directivo que se reúne cada tres meses y define la estrategia para el desarrollo, implementación, vigilancia y divulgación del Plan de Acción ante la AGA del país. El comité está conformado por instituciones del gobierno, la sociedad civil y el sector privado. En lo que respecta al gobierno, la institución principal es la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República. La sociedad civil está representada por Transparencia por Colombia (TC), Somos Más y la Asociación de Fundaciones Empresariales. El sector privado está representado por la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio *(*Confecámaras). Hasta ahora el comité opera con base en un decreto presidencial. Para aumentar su visibilidad y perspectivas estratégicas a largo plazo, el gobierno podría considerar darle un fuerte mandato jurídico.

Además de las reuniones trimestrales, el comité directivo puede establecer mesas de trabajo para poner en práctica sus lineamientos y vigilar los compromisos pactados en el Plan de Acción. Estas mesas de trabajo están

abiertas a todas las OSCs y organizaciones del sector privado interesadas, y son encabezadas por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

Al igual que en muchos otros ALCs, el nivel local de gobierno no está incluido en las reuniones del comité directivo (véase el capítulo 2). Si bien el comité ciertamente incluye a actores de importancia para la formulación de políticas de gobierno abierto en Colombia, la inclusión podría reforzarse abriendo el comité a la participación de actores locales, como el gobierno local y las OSCs. Como muestra el caso de Costa Rica, la inclusión del comité también podría fortalecerse desarrollando vínculos con las ramas Legislativa y Judicial.

Presidencia de la República (Secretaría de Transparencia)

Como se observa en otros ALCs como Perú, la puesta en marcha y coordinación de las políticas públicas de gobierno abierto son encabezadas por el Centro del Gobierno (CdG). La Presidencia de la República of Colombia coordina y dirige la elaboración y aplicación de las políticas de gobierno abierto en el país. De igual forma que en muchos otros ALCs, los temas de gobierno abierto son un componente de la cartera institucional general de la Presidencia (véase el Capítulo 2). Dentro de la Presidencia, la Secretaría de Transparencia, creada en 2011, es el principal organismo de gobierno abierto. Sus funciones incluyen asesorar y apoyar directamente al Presidente en el diseño de una política pública integral sobre transparencia y sobre la lucha contra la corrupción (como se prevé en el Decreto 4637 de 2011 y en la Ley 1474 de 2011). Dada la naturaleza transversal de las políticas de gobierno abierto, otras secretarías de la Presidencia también participan en la formulación de políticas de gobierno abierto sobre una base ad-hoc.

Con anterioridad, la Alta Consejería Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa encabezaba el trabajo que se realizaba en el país en el área de gobierno abierto. Sin embargo, para simplificar el marco institucional, la Consejería se disolvió a través del Decreto 2069 de 2013 y las responsabilidades por los elementos de su cartera migraron a diferentes entidades dentro de la Presidencia y de otras instituciones nacionales.

La función de coordinación de la Presidencia es fundamental para el diseño y la puesta en marcha del gobierno abierto en Colombia. Desde su creación en 2011, la Secretaría de Transparencia ha asumido la función de liderazgo institucional respecto al Plan de Acción ante la AGA del país. Si bien la base institucional de la Secretaría dentro del CdG representa muchas ventajas, la cartera institucional bastante reducida de la secretaría centrada en políticas de transparencia y anticorrupción hacen que la coordinación

horizontal y particularmente vertical de las políticas públicas sea más importante que nunca. En este contexto, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) son los principales "aliados" gubernamentales de la secretaría.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

La dirección de gobierno en línea del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) es responsable de formular las estrategias de datos abiertos y gobierno en línea del gobierno, así como de supervisar su puesta en práctica en todo el sector público. El MinTIC ha impulsado la agenda de gobierno en línea del país desde su inicio, y ha participado de forma activa en la preparación de diferentes documentos jurídicos e iniciativas de políticas públicas en el área.

Bajo el marco de la AGA, la dirección de gobierno en línea del MinTIC se encarga de implementar diferentes compromisos que tienen un componente de gobierno en línea y datos abiertos. La función impulsora del MinTIC como coordinador de la sociedad de la información en Colombia ha sido resaltada aún más después de un proceso interno de reestructuración por el Decreto 2618 de 2012 (ya mencionado), el cual incluyó la nominación del DGI nacional dentro del ministerio.

Como también se muestra en el Estudio de la OCDE sobre Gobierno Abierto en América Latina (Capítulo 2), el MinTIC se ha convertido en uno de los principales actores en el proceso de puesta en práctica de políticas de gobierno abierto en Colombia. El apoyo técnico del ministerio para las instituciones públicas ha sido decisivo para apuntalar el desarrollo del gobierno abierto, en particular los programas de gobierno en línea y gobierno abierto en todo el sector público colombiano. El ministerio podría beneficiarse con un mayor desarrollo de sus capacidades para llegar a ser un ministerio coordinador, con capacidad institucional del centro del gobierno, que maximice su importancia en toda la Administración (OCDE, 2013a).

Director general de información

De todos los ALCs, sólo cuatro de 11 países tienen un director general de información (DGI) y Colombia es uno de ellos (véase el Capítulo 4). Según el Decreto 2618 de 2012, el viceministro de Tecnologías y Sistemas de la Información también ocupa el puesto de director general de información nacional. La función del DGI es acelerar y dirigir la operación de los sistemas de información y las TICs para la formulación de políticas y la prestación de

servicios (OCDE, 2013a). Puesto que muchos países aún no han establecido la posición de director general de datos (DGD), a menudo es el DGI quien, dadas sus competencias relacionadas con el uso de los datos y la información tecnológicos, desempeña una función fundamental en lo que respecta a la definición y puesta en marcha de las políticas e iniciativas de datos abiertos. En su papel de DGI nacional, el viceministro mencionado trabaja con los DGIs sectoriales dentro de una red nacional de DGIs de los 24 sectores administrativos centrales, con el fin de sensibilizarlos a los beneficios políticos y administrativos de la digitalización en los diferentes sectores y áreas de políticas públicas (OCDE, 2013a). Esta red de DGIs no es un foro de toma de decisiones que complemente a la Comisión Nacional Digital y de Información Estatal (véase la sección siguiente), sino una vía para asegurar una mayor sensibilización y el uso más estratégico de la información y las TICs. El DGI coopera también con los DGIs del sector privado (OCDE, 2013a). En su función de coordinación el DGI puede avanzar considerablemente en el uso estratégico de las TICs por parte del país y brindar apoyo para capturar todo el potencial de los datos abiertos.

Comisión Nacional Digital y de Información Estatal

La Comisión Nacional Digital y de Información Estatal, creada por el Decreto 32 de 2013, es un actor institucional de creación más reciente y muy importante para la mejora de la estructura nacional de gobernanza para las TICs, y para asegurar una coordinación más eficaz entre los principales actores. El objetivo de la Comisión es garantizar la coordinación nacional de los sistemas de información y el uso público de las TICs, incluidas las políticas comunes, las normas y el marco de aplicación (OCDE, 2013a).

La comisión es parte de un plan gubernamental para prestar mayor atención a la prestación coherente de servicios gubernamentales, y en particular el uso de la información en todo el sector público (ibíd.). Al ser el principal foro coordinador para la estrategia nacional de TICs, la Comisión constituye un elemento significativo para mejorar la gobernanza nacional del uso de estas tecnologías en el sector público (ibíd.).

Las reuniones de la comisión son presididas por el ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. El viceministro de Tecnologías y Sistemas de la Información, en su función de DGI nacional, actúa como secretario técnico de las reuniones (ibíd.). Otros miembros de la comisión son los directores del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el director de Regulación Económica de Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como un representante de la Presidencia (ibíd.).

Departamento Nacional de Planeación

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) es un departamento administrativo que pertenece a la rama ejecutiva del gobierno que informa directamente al Presidente de la República (Departamento Nacional de Planeación, 2014). El DNP es una organización técnica que promueve la puesta en marcha de una visión estratégica de las políticas sociales, económicas y ambientales del país. Lo hace al diseñar, guiar y evaluar las políticas públicas nacionales y la gestión y asignación de la inversión pública (ibíd.). Asimismo, prepara y evalúa los planes, programas y proyectos del gobierno. El DNP elabora el PND y coordina la implementación, vigilancia, evaluación y gestión de resultados de su contenido (ibíd.). Esto significa que el trabajo del DNP abarca muchas áreas de políticas relacionadas con el gobierno abierto. Por consiguiente, el DNP es responsable de la puesta en marcha de diferentes compromisos para mejorar los servicios públicos y aumentar la integridad pública en el marco del primer Plan de Acción ante la AGA del país (véase el Cuadro 5.1).

Ministerio Público

El Ministerio Público consiste de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las personerías distritales y municipales. El ministerio es responsable de defender y promover los derechos humanos, proteger el interés público y supervisar la conducta oficial de quienes realizan funciones públicas (Artículo 118 de la Constitución). Asimismo, garantiza el acceso a la información en Colombia y las diferentes entidades que lo conforman desempeñan una función importante en la puesta en marcha de la nueva LTAI (véase el Artículo 24 de la Ley 1712 de 2014).

El titular de la **Procuraduría General de Colombia**, quien es electo por el Senado, es el director supremo del Ministerio Público (Artículos 275 y 276 de la Constitución). Al no ser una institución judicial, la procuraduría tiene el mandato de salvaguardar los derechos de los ciudadanos, garantizar la protección de los derechos humanos e intervenir a nombre de la población para defender el interés público (OCDE, 2013a). Como tal, la Procuraduría General es una institución pública independiente que vigila la conducta de los funcionarios que ocupan cargos públicos y ejercen un mandato público.

La procuraduría desempeña una función de relevancia en la agenda de gobierno abierto de Colombia. Entre las iniciativas emprendidas por la procuraduría se encuentran el Índice de Gobierno Abierto (IGA) y el Índice de Integridad INTEGRA (véase la siguiente sección sobre políticas públicas). La Procuraduría General también fomenta la transparencia en el

sector público, asegura el cumplimiento de la LTAI (antes mencionada) y da a conocer el derecho de acceso a la información al público en general.

La **Defensoría del Pueblo** es electa por la Cámara de Representantes y ejerce sus funciones bajo la autoridad de la Procuraduría General (Artículo 281 de la Constitución). La defensoría es un organismo independiente que atiende las quejas contra la Administración. Opera como la institución nacional de derechos humanos y guía e instruye a los habitantes del territorio nacional, así como a los colombianos residentes en el extranjero, sobre el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades o entidades privadas competentes (OCDE, 2013a).

Las **Personerías** distritales, departamentales y municipales son "vigilantes", responsables de ejercer control administrativo en los niveles municipal y distrital (ibíd.). Al tener autonomía presupuestaria y administrativa, constantemente supervisan la conducta de los funcionarios públicos de la Administración y verifican la aplicación de las leyes, acuerdos y órdenes de las autoridades. De acuerdo con la Ley 03 de 1990, las Personerías aseguran el acceso a la información a nivel local.

Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República de Colombia es una institución gubernamental independiente que actúa al nivel más alto de control fiscal del país. Contribuye al gobierno abierto al supervisar la adecuada asignación de fondos públicos y asegurar una mejora continua en la administración fiscal de las entidades públicas. Sus actividades son supervisadas por la Auditoría General de la República (OCDE, 2013a).

Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción

La *Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción* fue creada en 2011 por el nuevo Estatuto Anticorrupción (Artículos 66-71). Su función principal es vigilar las políticas públicas, programas y acciones elaborados y puestos en práctica por el Estado y el gobierno nacional para la prevención, control y penalización de la corrupción. En términos del Decreto 4632 de 2011, el cual regula las funciones y la composición de la Comisión, ésta garantizará el cumplimiento del antiguo (Ley 190 de 1995) y el nuevo Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) (Artículo 14a). Además, prepara un informe anual de vigilancia y ofrece evaluaciones y recomendaciones sobre políticas, planes y programas para la lucha contra la corrupción, las cuales deben entregarse por lo menos una vez al año (Artículo 14b). La comisión lleva a cabo campañas en instituciones educativas para fomentar los valores éticos

(Artículo 14c) e impulsa el desarrollo de códigos de conducta para actividades éticas y transparentes del sector privado (Artículo 14d). De conformidad con el Artículo 92 de la Constitución, la comisión informa también a las autoridades correspondientes de cualquier acto de corrupción o conducta inadecuada de funcionarios públicos de los que tenga conocimiento (Artículo 14i).

Como se estipula en el documento CONPES 167 de 2013, la comisión se reúne por lo menos una vez cada trimestre. Incluye a representantes de asociaciones empresariales, ONGs, universidades, medios de comunicación, la sociedad civil, el Consejo Nacional de Planeación, sindicatos y la Confederación Colombiana de Libertad Religiosa de Conciencia y Culto. La secretaría técnica de la comisión la ocupa Transparencia por Colombia, el capítulo de Transparencia Internacional en Colombia.

En los años transcurridos desde su creación, la comisión ha sugerido diferentes acciones específicas para la lucha contra la corrupción en los sectores público y privado y en la sociedad civil, y ha hecho varias declaraciones sobre asuntos de actualidad. Por ejemplo, en febrero de 2014, la comisión publicó una declaración en la que recordaba al nuevo Congreso y a los candidatos presidenciales de la importancia de establecer compromisos y asegurar la coordinación entre las autoridades responsables de investigar y castigar la corrupción, confrontar con mayor determinación los lazos entre las finanzas políticas, la contratación pública y el crimen organizado, y mostrar resultados específicos que incluyan sanciones legales, económicas y políticas.

La comisión puede ser una herramienta muy importante para aumentar la inclusión, participación y colaboración en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas de gobierno abierto. Para tal fin, tendría que participar activamente en la elaboración del segundo Plan de Acción ante la AGA de Colombia.

Comisión Nacional de Moralización y Comisión Regional de Moralización

La Comisión Nacional de Moralización es importante para la coordinación de políticas anticorrupción en todo el gobierno. Fue creada de conformidad con el Artículo 67 de la Ley 190 de 1995 (anterior Estatuto Anticorrupción). En 2011, sus facultades fueron enmendadas por el nuevo Estatuto Anticorrupción. Sus funciones incluyen garantizar el cumplimiento y ejecución del anterior y el nuevo Estatuto Anticorrupción. Coordina la puesta en marcha de acciones conjuntas para luchar contra la corrupción en instituciones en los niveles nacional y territorial; asimismo, está en contacto constante con entidades públicas y privadas del país y del extranjero, para intercambiar buenas prácticas en la lucha contra la corrupción administrativa (Artículo 64 de la Ley 1474 de 2011).

El Decreto 4632 de 2011 regula que el presidente de la comisión es el Presidente de la República. Sus miembros incluyen a los ministros del Interior y de Justicia y del Derecho, el procurador general, el contralor general y el auditor general de la República, el presidente del Senado, el presidente de la Cámara de Representantes, el fiscal general, el presidente de la Corte Suprema de Justicia, el presidente del Consejo de Estado, el secretario de Transparencia y el defensor del pueblo (Artículo 2).

Se ha establecido una Comisión Regional de Moralización por cada departamento, con el objetivo de coordinar las acciones de los organismos de nivel territorial en la prevención, investigación y penalización de la corrupción. Como se menciona en el CONPES 167, hasta ahora hay en operación 32 comisiones de este tipo.

Organizaciones de la sociedad civil

En Colombia, las organizaciones de la sociedad civil trabajan de forma activa en diferentes áreas de gobierno abierto. Por ejemplo, Transparencia por Colombia trabaja sobre todo en políticas públicas de transparencia y lucha contra la corrupción; la Fundación para la Libertad de Prensa se centra en el acceso a la información; Somos Más tiene expertos en el área de la participación civil y el Instituto de Ciencia Política trabaja con políticas públicas en general. Otras OSCs que atienden temas de gobierno abierto incluyen Congreso Visible, que brinda información detallada acerca del Congreso colombiano, y De Justicia, que trabaja principalmente con temas de justicia. Todas estas OSCs operan sobre todo a nivel central o nacional.

Estas OSCs participan en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas de gobierno abierto sobre una base individual. Por ejemplo, Transparencia por Colombia y la Fundación para la Libertad de Prensa intervinieron de manera decisiva en la elaboración de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Transparencia por Colombia, Somos Más y la Asociación de Fundaciones Empresariales fueron también elegidas por otras OSCs para representar a la sociedad civil en el comité directivo de gobierno abierto y participan en su proceso de puesta en marcha.

Las OSCs han emprendido diferentes iniciativas de gobierno abierto que vale la pena mencionar. Por ejemplo, el Índice de Transparencia Nacional (ITN), desarrollado por Transparencia por Colombia, mide el nivel de transparencia y los riesgos de corrupción enfrentados por las entidades públicas a nivel central, incluidas las tres ramas de gobierno y los organismos de supervisión.[8] El índice mide también la *existencia objetiva* de condiciones institucionales que favorezcan la transparencia y controlen los riesgos de corrupción, pero no mide la corrupción como tal.

A pesar de estos importantes logros, según una evaluación del Mecanismo de Reportes Independientes (MRI) de la AGA, la participación de las OSCs en la formulación de políticas de gobierno abierto sigue siendo débil en general. En el proceso de preparación de la primera versión del Plan de Acción ante la AGA de Colombia, sólo se consultó a las OSCs de forma limitada. Hasta ahora, la formulación de políticas de gobierno abierto también excluye a las OSCs locales que son independientes de las que trabajan en Bogotá. Para aumentar la inclusión, es conveniente que el gobierno se asegure de que en la formulación de políticas de gobierno abierto participen organizaciones de la sociedad civil pertenecientes a todas las regiones.

Otras instituciones implicadas en la elaboración y puesta en marcha de políticas de gobierno abierto

Muchas otras instituciones tienen funciones específicas en lo que se refiere a la puesta en marcha de políticas de gobierno abierto, sobre todo en el marco del Plan de Acción ante la AGA (véase el Cuadro 5.1). Por ejemplo, el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación, se encargan de poner en marcha un compromiso dirigido a garantizar la transparencia en la inversión de los derechos al publicar y difundir el uso de los fondos transferidos a las regiones, de modo que la sociedad civil en efecto controle la inversión en los organismos locales.

Otras instituciones implicadas en la puesta en marcha de políticas de gobierno abierto específicas incluyen el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Ministerio del Interior, las Superintendencias y la Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente).

Principal marco de política pública

Si bien el término "gobierno abierto" es bastante reciente (véase el Capítulo 1), desde hace mucho tiempo se han puesto en marcha políticas con una dimensión de gobierno abierto. Por ejemplo, el primer acceso de Colombia a las políticas de información data de la década de 1980 y la estrategia de gobierno en línea, de principios de la década de 2000. La adhesión de Colombia a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) brindó una oportunidad de agilizar la dinámica de política pública y unificar el disperso acceso a la información, los datos abiertos, el gobierno en línea y los planes del sector de transparencia y lucha contra la corrupción bajo el mismo "techo del gobierno abierto".

En esta sección se analizará el marco de políticas públicas de gobierno abierto. En primer lugar se revisará el Plan Nacional de Desarrollo, es decir, los lineamientos para el periodo en el poder del Presidente actual. Después se presentarán los compromisos hechos en el marco del Plan de Acción ante la Alianza para el Gobierno Abierto y la exitosa estrategia de datos abiertos del gobierno. Por último, se estudiarán los éxitos en la puesta en práctica de políticas en los últimos años.

Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el plan en el que se conjuntan todos los lineamientos y políticas gubernamentales para el periodo en el poder de un Presidente. El PND es un instrumento legal formal que otorga carácter legítimo a todas y cada una de las iniciativas estratégicas de consecuencia que serán puestas en marcha por el gobierno durante el periodo en el poder del Presidente (OCDE, 2013a: 20). Su elaboración es regulada por los Artículos 339-344 de la Constitución y la Ley 152 de 1994. Se prepara previa consulta con una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil y grupos de ciudadanos, incluidos representantes de las minorías etnoculturales, y después se presenta al Congreso para su promulgación como ley durante el primer semestre del mando presidencial (ibíd.).

El PND 2010-2014, titulado "Prosperidad para Todos" y promulgado como ley por la Ley 1450 de 2011, representa un fuerte compromiso con los principios de la buena gobernanza e incluye muchos importantes elementos de una estrategia de gobierno abierto. Si bien no hace referencia explícita a lo que es "gobierno abierto", en su Capítulo VII, llamado Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática, ofrece la dirección estratégica de la agenda de gobierno abierto del país, como se fija también en el Plan de Acción ante la AGA.

La Sección C del Capítulo VII está dedicada a la "Buena gobernanza, la lucha contra la corrupción y la participación ciudadana". En la sección se revisan los diferentes principios que guían la buena gobernanza y, entre otros, establece las estrategias de transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción del gobierno, promoviendo con fuerza el uso de TICs. Por ejemplo, en el plan se manifiesta el objetivo de "estimular el desarrollo de servicios en línea por parte de terceros basados en datos públicos" y fija la prioridad de apoyar a las autoridades locales en sus avances de su estrategia de gobierno en línea para asegurar un avance nacional homogéneo (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

Algunas veces, el PND abarca en forma vaga las acciones concretas que deberán realizarse. La preparación del Plan de Acción ante la AGA aportó

una oportunidad importante de complementar el PND y hacer compromisos específicos relacionados con la manera de avanzar en las diferentes áreas de gobierno abierto. Se recomienda que el próximo PND se vincule de forma directa con las acciones de AGA del país e incluya una dimensión de gobierno abierto más marcada al incorporar, por ejemplo, el segundo Plan de Acción ante la AGA.

Plan de Acción ante la Alianza para el Gobierno Abierto

En 2011, Colombia se adhirió a la Alianza para el Gobierno Abierto con la intención manifiesta de desarrollar "iniciativas que ya están en marcha en áreas como: transparencia, control social, participación, acceso a la información y lucha contra la corrupción" (República de Colombia, 2012). Después de adherirse, en 2012 Colombia presentó en Brasilia su primer Plan de Acción "preliminar". Se creó un grupo de trabajo interinstitucional para elaborar dicho plan, coordinado por la ahora derogada Alta Consejería Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa, con la participación de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el programa de gobierno en línea del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación (República de Colombia, 2013b).

La versión presentada en Brasilia fue "preliminar", puesto que la participación de la sociedad civil y el sector privado en la etapa de preparación había sido limitada. Por consiguiente, durante 2012, el plan se divulgó por medio de la Urna de Cristal (véase a continuación) y se realizaron siete talleres con líderes de la sociedad civil y del sector privado, con el fin de analizar y ajustar los compromisos presentados inicialmente (Gobierno de Colombia, 2013b).

Como resultado de las consultas, talleres y reuniones del Comité Directivo de la AGA, se reorganizó el Plan de Acción presentado en un principio y en 2013 se propuso una segunda versión del Primer Plan. Los compromisos se agruparon en tres categorías: "Mejorar los servicios públicos", "Mejorar la integridad pública" y "Mejorar la gestión en la inversión pública". Además, el número de compromisos se redujo de 27 a 17 y se ajustaron algunos de los objetivos. Algunos compromisos se emprenderían a manera de programas piloto, de base sectorial, regional o poblacional. El compromiso de "Gobierno abierto a nivel local" se abolió ya que estaba implícito en todos los demás. En general, el Plan de Acción es muy amplio e incluye compromisos que no se limitan estrictamente a "gobierno abierto", sino que forman parte de una agenda más amplia de reforma del sector público.

Cuadro 5.1. Compromisos de gobierno abierto e instituciones responsables de su puesta en marcha

	Ministerio de Vivienda	Superintendencias	Departamento Administrativo de la Función Pública	Departamento Nacional de Planeación	MinTIC	Secretaría de Transparencia	Ministerio del Interior	Colombia Compra Eficiente Agencia de Contratación Pública)	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Entidades territoriales	Ministerio de Minas y Energía
1. MEJORAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS											
Gobierno en línea					■						
Datos abiertos				■	■						
Regulación de servicios públicos				■							
Protección al consumidor		■									
Mejores servicios a los ciudadanos			■	■							
Agencias más eficaces			■		■						
2. MEJORAR LA INTEGRIDAD PÚBLICA											
Acceso a la información pública						■					
Mejor desempeño y mejor rendición de cuentas gubernamentales				■	■						
Políticas públicas de transparencia y lucha contra la corrupción						■					
Observatorio de Transparencia y Anticorrupción						■					
Participación ciudadana			■	■	■		■				
3. MEJORAR LA GESTIÓN EN LA INVERSIÓN PÚBLICA											
Colombia Compra Eficiente								■			
Portal de Transparencia Económica									■	■	
Control en Línea					■	■					
Derechos											■
Plan de seguimiento para proyecto de servicios públicos	■	■				■					
Gobierno – Sector privado – Organizaciones de la sociedad civil						■					

Fuente: Gobierno de Colombia (2013b), *Colombia Self-Assessment Report: Open Government Partnership*, *www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Self%20Assesment%20Report%20-%20Englis%20V.%20Sept%2030.pdf*.

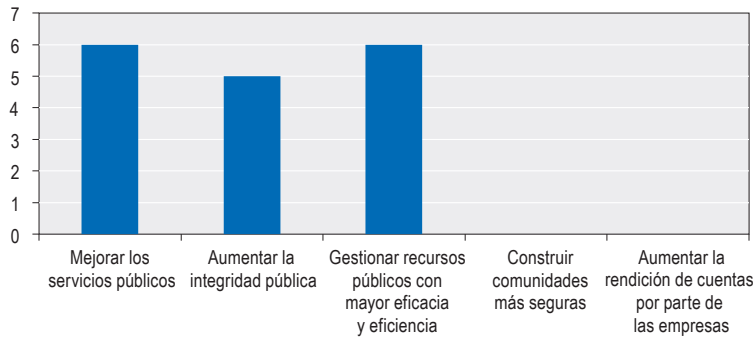
La preparación del primer plan de acción muestra que hay aún una gran necesidad de aumentar la inclusión, participación y colaboración en el diseño, la puesta en marcha y la evaluación de políticas de gobierno abierto. No es suficiente llevar a cabo consultas ex-post de actores importantes. Sólo una mayor participación puede garantizar la identificación de la población con las políticas públicas y hacerles recuperar la confianza en las instituciones públicas. Sin embargo, conviene también que el gobierno tome en cuenta que, si bien la consulta de las OSCs es importante, centrarse demasiado estrechamente en estas organizaciones podría excluir a otras voces, sobre todo del nivel local. El gobierno podría consultar de manera directa a los habitantes en la etapa de elaboración del Segundo Plan de Acción, ya que ellos podrían constituir una valiosa fuente de información, así como aumentar la inclusión.

La falta de compromiso directo de actores importantes fue también un aspecto muy criticado por el MRI que en febrero de 2014 publicó su evaluación de la primera versión del Plan de Acción ante la AGA presentado en Brasilia. De acuerdo con el informe, la evaluación no podría basarse en la segunda versión del Primer Plan porque no se contaba con el plan de acción terminado con pasos de ejecución específicos antes de que el gobierno publicara la autoevaluación (MRI, 2014). Si bien reconoció el avance logrado por el país, el MRI critica fuertemente la falta de compromiso de la sociedad civil tanto en la preparación como en la implementación del Plan de Acción. El MRI argumenta que la importancia y el interés de los 27 compromisos incluidos en el primer plan atendían los intereses del gobierno sin tomar en cuenta la opinión o validación de la sociedad civil. Asimismo, indica que el gobierno sólo "ofrece un asiento a la mesa" a las OSCs que tienen una opinión favorable sobre el desempeño actual de la Administración (MRI, 2014). Por consiguiente, el MRI recomienda que el gobierno prevea una mayor y mejor participación en la elaboración y la puesta en marcha del Segundo Plan de Acción (MRI, 2014). Adicionalmente, el gobierno adujo que la metodología del MRI se basaba en nuevos lineamientos para los procesos de consulta. Cuando el país comenzó a elaborar su Primer Plan de Acción, aún no operaban estos lineamientos.

Como se mencionó en el Capítulo 2, podría decirse que los ALCs (incluido Colombia) están aprendiendo sobre la marcha de sus propios logros y retos, modificando el enfoque originalmente aplicado a sus Planes de Acción de Gobierno Abierto. Todos los ALCs expresaron su acuerdo sobre la urgencia de proporcionar un enfoque más incluyente a la formulación de políticas de gobierno abierto. Como se mencionó al principio de este informe, los procesos de consulta no deberían continuar como ejercicios aislados y el gobierno colombiano debería seguir implementando programas para ampliar la gama de actores consultados adicionales a las OSCs y a la población general.

Al formar parte del segundo grupo de países que se adhirieron a la AGA, Colombia tendría que haber presentado su segundo Plan de Acción ante la AGA en abril de 2014. Sin embargo, debido a las elecciones presidenciales que se realizaron en mayo y junio de 2014, el desarrollo de éste estaba retrasado al momento de escribir este informe. Se supone que el Segundo Plan de Acción ante la AGA coincidirá con las políticas públicas del gobierno entrante y se prevé que se presentará en diciembre de 2014. Para la preparación del Segundo Plan de Acción, el comité directivo de la AGA informa que piensa continuar con las reuniones de trabajo para asegurar la participación de todos los actores pertinentes. Las reformas que el gobierno podría considerar incluyen la creación de un observatorio autónomo para el Plan de Acción ante la AGA —como también lo recomienda el MRI— y la mejora de los indicadores para medir los compromisos de gobierno abierto. Además de mejorar la consulta y la participación, el gobierno, al igual que muchos de sus pares, tendría también que trabajar en sus estrategias de comunicación de gobierno abierto, pues aún se cuenta con niveles de bajos a medianos de sensibilización a las iniciativas AGA dentro del gobierno, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la población en general. En particular, el sector privado y la población en general parecen no estar sensibilizados al proceso de la AGA y su potencial (véase también el Capítulo 2 a este respecto).

Gráfica 5.2. Clasificación de los compromisos del Plan de Acción ante la AGA de acuerdo con los grandes retos de la AGA



Fuente: Ramírez-Alujas, A. y N. Dassen (2014), *Vientos de cambio - El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, *http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/14071.pdf*, ajustado a la segunda versión del primer Plan de Acción ante la AGA.

Estrategia de datos abiertos

Como se mencionó en el Capítulo 4, Colombia es uno de los ALCs que cuentan con una estrategia de DAG en operación, paralela a su trabajo en el campo del gobierno abierto. La Estrategia de Datos Abiertos de Colombia originalmente coincidía con la Estrategia de Gobierno en Línea, que aportaba el marco, los objetivos y el apoyo (tecnológico y humano) para aumentar la apertura de los datos en organizaciones públicas tanto a nivel central como local. Las agendas de datos abiertos y acceso a la información se han vinculado más de cerca con la suma del país a la AGA. Desde la adopción de la nueva LTAI en 2014, los datos abiertos han desempeñado una función aún más prominente en la agenda de transparencia.

Actualmente, se está diseñando una metodología de evaluación de datos abiertos para medir los resultados y el impacto de la estrategia. Los indicadores del impacto son económicos (creación de empleos, creación de nuevas empresas, creación de nuevos bienes o servicios), de buena gobernanza (mayor transparencia y rendición de cuentas, aumento de la sensibilización política y participación) y sociales (mayor inclusión y empoderamiento, mayor participación cívica, mayor acceso a la información) (Gobierno de Colombia, 2014c). Por consiguiente, en su estrategia de datos abiertos, el gobierno intenta equilibrar el logro de valores económicos, sociales y de buena gobernanza.

La Estrategia de Datos Abiertos tiene un financiamiento de USD 1.6 millones.[9] Estos recursos se han dedicado a múltiples actividades. Ha habido varios eventos, por ejemplo, los orientados a promover el uso de datos como una oportunidad para nuevos modelos de negocios, cursos de formación para entidades públicas a los niveles central y local, y hackathons para el desarrollo de aplicaciones por parte de terceros orientados a mejorar los servicios públicos para los ciudadanos. En lo que se refiere a estrategias de datos abiertos de ministerios, Colombia destaca entre sus pares regionales, ya que cada ministerio cuenta con su propio plan de datos abiertos, el cual es afín a la estrategia general.[10] Además, se brinda apoyo financiero a autoridades locales para que desarrollen iniciativas de datos abiertos.[11]

La entrada en vigor de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública ha empoderado el proceso de datos abiertos. En 2014, el ministro de TICs y el DGI nacional presentaron el "Marco de Referencia de Arquitectura Empresarial para la Gestión de TI del Estado", cuyo objetivo es transformar la gobernanza del Estado a través de las TICs y simplificar la vida de la población. La Dirección de Estándares y Arquitectura TI del MinTIC trabaja en la creación de un panel de control para medir y vigilar la eficacia de los avances en la implementación de las políticas de TI y los avances de gestión de TI, incluida la gestión de información en entidades

públicas, y las diversas guías de datos abiertos se están actualizando para alinearlas con la nueva LTAI.

Vive Gobierno Móvil

En 2013, la Dirección de Gobierno en Línea del MinTIC estableció la iniciativa Vive Gobierno Móvil, la cual busca aumentar el uso de la información pública al desarrollar aplicaciones que benefician tanto a la población como al sector privado. Vive Gobierno Móvil tiene dos focos principales de interés: en primer lugar, se dirige a los desarrolladores colombianos que utilizan los datos divulgados por los organismos públicos para crear aplicaciones que satisfagan las necesidades de la población del país. En segundo lugar, está diseñado para contribuir a la automatización de los trámites y servicios gubernamentales.

Recuadro 5.2. Eventos de sensibilización a los datos abiertos

También se han realizado diferentes formas de eventos de sensibilización a los datos abiertos que promueven la publicación y el uso de los datos. Las iniciativas encabezadas por el gobierno para promover la (re)utilización de los datos e información divulgados públicamente incluyen cursos sobre análisis de datos para servidores públicos, sesiones de información para empresas y ciudadanos, así como promoción de datos para periodistas (véase el Capítulo 4). El MinTIC, por medio de la Dirección de Gobierno en Línea, ofrece formación y educación formal a funcionarios públicos que contribuye a la formación de capacidades:

- En términos de formación, hay breves cursos en línea sobre gobierno electrónico. Uno de ellos está diseñado en particular para el uso de datos abiertos. En 2013, la Dirección de Gobierno en Línea, a través de la Universidad Nacional de Colombia, diseñó y proporcionó 10 diferentes cursos en línea, incluido el de datos abiertos. Como resultado, se formó a cerca de 2 900 funcionarios públicos.
- En 2013 se hicieron tres diplomados, a los cuales asistieron estudiantes de Bogotá, Medellín y Manizales, así como 91 servidores públicos.
- En 2014, se han llevado a cabo 27 talleres para sensibilizar a los datos abiertos con la presencia de autoridades locales, incluidos alcaldes y funcionarios de planificación; 399 servidores públicos de varios municipios recibieron información y asesoría para mejorar el uso de la tecnología con miras a mejorar sus procesos y resultados de gestión.
- Recientemente se aprobó un programa de posgrado sobre gobierno en línea, el cual será impartido por la Universidad Nacional de Colombia. Los datos abiertos constituyen un tema importante en este programa.
- En 2014, la Dirección de Gobierno en Línea, con el apoyo de académicos, ha realizado cuatro talleres regionales para representantes del sector privado, dirigidos a fomentar el uso de los datos disponibles en el Catálogo de Datos Abiertos.

Fuente: Gobierno de Colombia (2014c), Background Report (documento de trabajo inédito).

De conformidad con esta iniciativa, se organizan eventos para encontrar soluciones para diferentes retos gubernamentales. En el segundo semestre de 2013 se celebraron cuatro hackathons. En 2014, hasta ahora se han realizado tres de los siete eventos planificados. Hasta ahora, han participado 31 organismos públicos, más de 500 desarrolladores, diseñadores y colaboradores, y más de 600 miembros de la sociedad civil. Las aplicaciones creadas dentro del modelo Vive Gobierno Móvil han resuelto más de 40 retos gubernamentales en áreas como derechos humanos, gestión posterior al conflicto, educación o cuidado ambiental. Hasta ahora el proyecto ha desarrollado casi 40 aplicaciones. De éstas, 12 se publican en la tienda Google Play y la Apple App Store y han tenido más de 30 000 descargas.

Recuadro 5.3. Aplicación Elefantes Blancos

"Elefantes Blancos" es una aplicación móvil publicada por el gobierno de Colombia con el objeto de identificar y rastrear obras públicas de construcción que se hayan abandonado. La aplicación permite a los usuarios tomar fotografías de estas obras públicas inconclusas y registrar información acerca de las entidades responsables de las mismas, su valor y otras notas que podrían ser completadas por otras personas. El objetivo declarado es obtener un inventario completo de obras públicas abandonadas y alentar el control social mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2014), *Comenzó cacería de "Elefantes Blancos" http://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-6324.html*

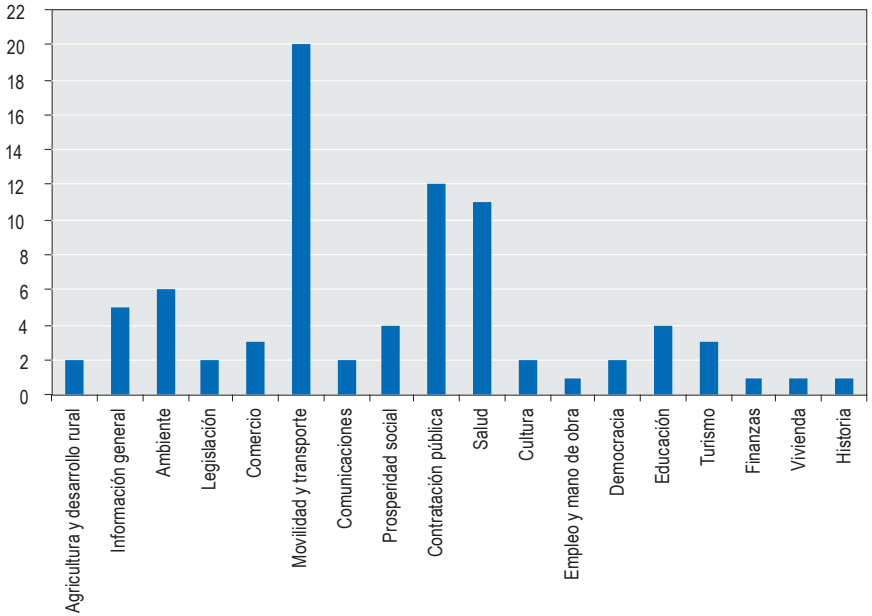
A manera de ejemplo, en junio de 2014, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el MinTIC y organizaciones agrícolas llevaron a cabo el maratón de cocreación "Agrotón" (Agricultura + Maratón) para definir y resolver importantes retos para el sector agrícola.[12] Durante 48 horas, 150 desarrolladores de software, 20 líderes agrícolas jóvenes, más de 20 representantes de la cadena agrícola y 18 organismos públicos trabajaron en conjunto para resolver problemas como la asimetría de la información intercambiada por productores e intermediarios, mejores maneras de vender o comprar productos, soluciones para plagas o daños a las cosechas o cómo encontrar mejores opciones financieras (Gobierno de Colombia, 2014c).

Portal Aplicaciones

El portal o Tienda **Aplicaciones**, *www.aplicaciones.gov.co*, permite al público descargar aplicaciones desarrolladas por entidades del Estado o por terceros. El portal contiene más de 80 aplicaciones que abarcan sectores

como agricultura, salud, defensa, finanzas, educación y movilidad (República de Colombia, 2013b). Sus aplicaciones son resultado de los diferentes hackathons o bien, han sido desarrolladas por organismos públicos.

Gráfica 5.3. Aplicaciones desarrolladas por áreas areas



Fuente: Gobierno de Colombia (2014a), *Tienda de Aplicaciones,http://tiendaaplicacionescolombia.cloudapp.net/frm/home/frmHome.aspx*, consultado el 10 de julio de 2014.

Portales de datos abiertos

Colombia es uno de cuatro países de América Latina que han puesto en marcha con éxito un portal de datos abiertos centralizado. El principal portal de datos abiertos del gobierno es *www.datos.gov.co*, el cual permite la búsqueda y recuperación, en formato abierto, de todos los datos publicados por entidades públicas del país. Los objetivos manifestados son ofrecer a la población la oportunidad de desarrollar aplicaciones o servicios de valor agregado, realizar análisis e investigaciones, poner en práctica tareas de supervisión y utilizar los datos para cualquier tipo de actividad comercial o no comercial (Gobierno de Colombia, 2014e). En la actualidad, el portal publica más de 600 conjuntos de datos (ibíd.), cuenta con la participación de 351 entidades pública y 58% de los datos contenidos son locales.

Al momento de escribir se trabajaba en la actualización del portal datos.gov para aumentar la apertura de datos y mejorar la colaboración con ciudadanos y usuarios recurrentes. Se espera que la nueva plataforma esté disponible en el segundo semestre de 2014. En este contexto, Colombia es uno de sólo tres ALCs que garantiza procesos sistemáticos paralelos en los niveles central y ministerial para recabar, limpiar y gestionar datos (véase el Capítulo 4).

En Colombia se sabe bien que los datos abiertos no son útiles si los actores pertinentes no perciben ni aprovechan su potencial. Por tanto, la información se publica sólo después de identificar las necesidades de diferentes actores. Esto garantiza la divulgación de conjuntos de datos que pueden generar un valor más alto para las personas y las empresas. En 2010, la Dirección de Gobierno en Línea del MinTIC realizó un primer estudio, el cual estableció que el tipo de servicios que los ciudadanos demandan basados en datos abiertos se relacionaba principalmente con educación, salud y empleo. En 2012, en otro estudio se descubrió que las personas utilizan los datos abiertos sobre todo para investigación, acceso a servicios públicos y desarrollo de aplicaciones. Los ciudadanos crean aplicaciones para los temas de salud, educación, empleo, vivienda y seguridad, así como para simplificar trámites administrativos; por su parte, el sector privado necesita aplicaciones en áreas como ventas, finanzas y servicio al cliente. El sector privado desea tener acceso a información en formato abierto sobre comercio, TICs, finanzas públicas y estadísticas, índices de precios y costos, vivienda y el mercado laboral. Además de los estudios, el MinTIC ha llevado a cabo debates de grupos de control con ciudadanos y el sector privado para detectar las prioridades relativas a datos abiertos.

Estas tendencias muestran con claridad que el país ha comenzado a migrar de un enfoque de oferta de datos a uno de demanda de éstos. Colombia cuenta con uno de los marcos de políticas públicas para datos abiertos más avanzados de América Latina. Es conveniente que el gobierno continúe su exitosa trayectoria y, al mismo tiempo, consolide los vínculos entre las agendas de datos abiertos y acceso a la información. Aún hay un gran potencial para crear más valor social, económico y de buena gobernanza. La manera en que la población entiende el valor agregado de los datos abiertos puede mejorarse con el uso de herramientas de comunicación y formación de capacidades, en particular en el nivel local. El gobierno tendría que formular objetivos más explícitos y específicos para el contexto sobre la manera de utilizar las TICs para empoderar a los sectores vulnerables de la población. Al mismo tiempo, es recomendable que el gobierno no sólo permita a los habitantes tener acceso a los datos en línea, sino que se centre en brindar un acceso práctico y una activa recuperación de los datos proporcionados. El MinTIC tendrá que desempeñar una función de liderazgo en estas tareas.

Logros de gobierno abierto

El gobierno de Colombia ha alcanzado muchos logros y buenas prácticas en el área del gobierno abierto que pueden inspirar a otros países. En esta sección se analizarán algunas de las buenas prácticas más recientes desarrolladas por diferentes instituciones públicas.

Urna de Cristal

La Urna de Cristal es un instrumento multicanal dirigido a involucrar a la población (mediante Internet, la televisión, medios sociales y la radio) en asuntos de políticas públicas. La Urna brinda una plataforma multicanal, orientada a los ciudadanos para la comunicación con el gobierno y acerca de éste (OCDE, 2013a). Es una de las iniciativas clave del gobierno para utilizar las TICs con el fin de empoderar y estimular la participación ciudadana, así como de aumentar la rendición de cuentas política (OCDE, 2013a). La Urna de Cristal podría ser una herramienta importante para mejorar la comunicación sobre gobierno abierto. Por consiguiente, es recomendable reforzar su uso como herramienta motivadora de la participación.

Acuerdos para la Prosperidad

Los Acuerdos para la Prosperidad fueron otra vía para aumentar la participación ciudadana. Hasta diciembre de 2013, en diferentes regiones del país se realizaban estos diálogos públicos directos. Los acuerdos son dirigidos por los ministerios sectoriales y atienden temas específicos incluidos en su agenda de políticas públicas. El objetivo es lograr la cohesión social y acelerar el desarrollo regional desde una perspectiva sectorial. Se invita a participar a la comunidad o los interesados del ámbito industrial directamente involucrados en la materia sujeta a debate. Como ya se mencionó, los Acuerdos para la Prosperidad tendrían que formar parte importante de la labor del gobierno encaminada a aumentar la consulta directa para la formulación de políticas de gobierno abierto.

Portal del Estado Colombiano

El Portal del Estado Colombiano (*www.gobiernoenlinea.gov.co*) está orientado a unificar los trámites y servicios de acceso a la información de las entidades gubernamentales. El portal se dirige a ciudadanos, empresarios y servidores públicos. Contiene la siguiente información: directorio de organismos gubernamentales en los niveles nacional y local, trámites y servicios de todas las entidades del Estado, información pertinente para

servidores públicos, campañas puestas en marcha por el Estado y noticias sobre servicios, así como información sobre Colombia (historia, geografía, inversiones, museos, mapas). También brinda la oportunidad de participar mediante diversos mecanismos, como la Urna de Cristal y redes sociales. Para facilitar el acceso a trámites y servicios, el portal despliega formatos y trámites en línea, y ofrece información sobre las aplicaciones desarrolladas para prestar servicios (Gobierno de Colombia, 2014d).

Observatorio de Transparencia y Anticorrupción

El Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (*www.anticorrupcion.gov.co*), creado por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, se puso en marcha por primera vez en 2013. El Observatorio identifica riesgos relacionados con la corrupción y se dirige a prevenirlos al abrir a los ciudadanos la posibilidad de participar. Asimismo, genera información y formación sobre temas de corrupción. Al momento de escribir el portal se encontraba en la etapa de desarrollo y se prevé que pronto se ponga en operación una segunda versión.

Portal de Transparencia Económica

El Portal de Transparencia Económica fue desarrollado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el fin de ofrecer información para mejorar la supervisión financiera y la eficacia del gasto público, así como ayudar a la población a exigir al gobierno la rendición de cuentas de sus gastos. La mayor parte de la información está disponible en formato de datos abiertos. El portal contiene información sobre la ejecución del presupuesto anual, incluidos aquellos de los ministerios sectoriales, los departamentos administrativos, el Congreso, la Rama Judicial, entidades públicas, órganos autónomos e independientes y organismos de control electoral. En 2012, se registraron datos e información de 185 unidades de presupuesto separadas (Gobierno de Colombia, 2013c).

Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA)

El sistema nacional para evaluar los resultados de la gestión pública de Colombia, SINERGIA, es una herramienta de evaluación de desempeño compleja, bien diseñada y de alta calidad, la cual se desarrolló para cumplir con los estándares más exigentes. Se trata de una elaborada herramienta de rendición de cuentas y presentación de informes utilizada sistemáticamente por el gobierno para evaluar y vigilar el desempeño de políticas y programas

públicos relacionados con el PND. El sistema brinda información de desempeño respecto a si se están alcanzado los objetivos de políticas públicas y de qué manera (OCDE, 2013a). El empleo de información de desempeño a través de SINERGIA se encuentra por encima del promedio latinoamericano y el sistema se destaca como una buena práctica internacional avanzada según las normas de la OCDE.

Modelo Integrado de Planeación y Gestión

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión fue elaborado por el Departamento Administrativo de la Función Pública en 2012. Su propósito es simplificar y racionalizar la labor de gestión de las entidades nacionales. Entre otras funciones, el modelo permite compaginar los programas con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Índice de Gobierno Abierto e INTEGRA

La Procuraduría General desarrolló el Índice de Gobierno Abierto (IGA), con base en informes enviados por los municipios a los órganos de control y al gobierno nacional. Su propósito es asegurar la transparencia y la legalidad de los procesos públicos para la protección local de la propiedad pública y la prevención de la corrupción. El IGA también se orienta a asegurar el cumplimiento de la legislación anticorrupción nacional a nivel local. El índice se puso en marcha en 2010 como programa piloto en los 87 municipios de Santander. En 2011, se extendió a los 1,133 municipios del país. La metodología y los resultados se presentan en la publicación "Índice de Gobierno Abierto (IGA)".[13]

Sin embargo, el IGA no es sólo un mecanismo de medición (Safra, 2014). Los resultados muestran también los puntos fuertes y débiles de cada gobierno local. El IGA tiene el potencial de consolidar los mecanismos de control a nivel local y puede servir como un insumo para la toma de decisiones para el gobierno local (ibíd.). Las encuestas indican que 80% de los participantes consideran al IGA como una herramienta importante para controlar la gestión pública local (ibíd.). Recientemente la Procuraduría General identificó los retos para la mejora de la sostenibilidad del IGA (Gobierno de Colombia, 2014c). Según la Procuraduría, las entidades nacionales responsables de vigilar la puesta en marcha de las leyes anticorrupción tendrían que mejorar sus indicadores y hacerlos más estimulantes, precisos y sostenibles. También tendrían que diseñar servicios de asesoría y formación basados en resultados para los gobiernos locales. De acuerdo con la Procuraduría General, también podrían aplicarse sanciones disciplinarias (ibíd.).

INTEGRA es otro índice desarrollado por la Procuraduría General. Forma parte del Índice de Gobierno Abierto y se orienta a aumentar la coordinación entre órganos del Estado. INTEGRA evalúa la probabilidad de cumplimiento de sus labores administrativas por parte de las 9 041 entidades públicas colombianas. Por medio de diferentes indicadores, identifica las debilidades en los procesos de planeación, gestión financiera, gestión de recursos humanos, control interno y contratación en diferentes instituciones.

Acciones recomendadas para Colombia

El análisis de los facilitadores estratégicos del gobierno abierto en Colombia señaló que el país ha logrado ser cada vez más transparente. El país debe ser reconocido por las diversas iniciativas legales y de políticas públicas emprendidas en años recientes. Diferentes encuestas muestran que, en relación con el gobierno en línea, Colombia se ha convertido en uno de los líderes de América Latina y la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2014 es comparable a la legislación de la mayoría de los países de la OCDE.

Sin embargo, aumentar la transparencia del Estado es sólo el primer paso. Permitir a los ciudadanos tener acceso a la información y los datos públicos ciertamente es muy importante, pero todavía hay un gran potencial en lo que se refiere a aumentar los mecanismos de consulta *ex-ante y* continua, así como la participación de ciudadanos, académicos, el sector privado y la sociedad civil organizada en los procesos de formulación de políticas y elaboración de leyes. De manera similar, es recomendable incrementar la sensibilización a las políticas de gobierno abierto y DAG en operación en el país y los beneficios que ofrecen. Es necesario que las personas *sepan* que el gobierno está "abierto" y comprendan de qué forma pueden participar y beneficiarse de este hecho.

Un punto muy importante aún por resolver es el de la corrupción (Gutiérrez, 2013). Si bien la legislación colombiana contempla uno de los mecanismos legales anticorrupción más fuertes del mundo, dicho mecanismo todavía muestra que hay niveles bajos de implementación (Remolina, 2014). Según Latinobarómetro (2011), en Colombia las personas sentían que los factores más importantes para reforzar su sistema democrático serían reducir la corrupción (63%) y mejorar la transparencia del Estado (54%). En el Barómetro Global de la Corrupción, 56% de las personas que respondieron tenían la impresión de que en los dos años pasados la corrupción en Colombia incluso aumentó y 62% percibía que la corrupción sigue siendo un serio problema en el sector público (Transparencia Internacional, 2013b).

Para apoyar al país en sus tareas de gobierno abierto, en este informe se plantean las siguientes recomendaciones.

Asegurar la eficaz puesta en marcha y difusión del complejo marco legal, incluida la coordinación entre los organismos ejecutores, para aumentar la transparencia y combatir la corrupción.

Las acciones específicas incluyen:

- **Garantizar la eficaz puesta en marcha de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** La entrada en vigor de esta ley estatutaria ofrece una importante oportunidad de mejorar la rendición de cuentas del gobierno y brindar a los ciudadanos la oportunidad de colaborar de manera proactiva en la definición de políticas públicas. Respecto a la puesta en marcha, países como México han creado organismos independientes de ejecución. La falta de una entidad de este tipo en Colombia y el gran número de instituciones implicadas crea la fuerte necesidad de asegurar la eficaz coordinación entre las entidades implicadas y la vigilancia y evaluación de los mecanismos. El marco institucional tiene que garantizar el cumplimiento y aplicación de la ley.
- **Aumentar los vínculos entre las agendas de transparencia y anticorrupción.** La puesta en marcha de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública tendría que vincularse con la puesta en marcha del Estatuto Anticorrupción y el documento CONPES 167. La Secretaría de Transparencia podría encabezar estas labores. La elaboración del documento CONPES 167 y el Estatuto Anticorrupción, así como la creación de la Comisión Nacional Ciudadana y la Comisión Nacional para la Moralización, constituyen pasos importantes en la lucha contra la corrupción.
- **Fortalecer la competencia de los habitantes para hacer uso de su derecho de acceso a la información al formar capacidades, en particular a nivel local**. Conviene que el gobierno proporcione una guía para asegurar que los ciudadanos tengan acceso a información pública factible de utilizarse, pertinente, confiable y de fácil comprensión.
- **Mejorar los canales de acceso a la información**. Se recomienda que el gobierno utilice todo el potencial de las TICs para asegurar que la población tenga acceso a la información y, a la vez, garantizar otros canales de acceso, como las solicitudes telefónicas e impresas para personas que no cuentan con oportunidades de comunicación electrónica o no desean utilizarlas.

- **Tomar las medidas que sigan para poner en marcha la Ventanilla Única, con el fin de ganarse la confianza de la población y consolidar la rendición de cuentas**. La Ventanilla Única es un portal que permite a las personas denunciar la corrupción en el sector público por vía electrónica. Actualmente se encuentra en un estado beta de desarrollo. Es necesario que el gobierno continúe trabajando en el portal, ya que esto le permitiría recuperar la confianza y consolidar la rendición de cuentas.

Incrementar la inclusión, participación y colaboración en el diseño, puesta en marcha y evaluación de políticas de gobierno abierto. La consulta pública y la participación del público en el diseño de políticas de gobierno abierto tienen que aumentarse para elevar la identificación de los ciudadanos con las políticas y recuperar su confianza en las instituciones públicas. En la puesta en marcha de políticas de gobierno abierto, el gobierno podría considerar implicar a los ciudadanos de manera más directa mediante iniciativas de gobierno en línea y habilitadas por las TI, como la Urna de Cristal. Es recomendable que la población cuente también con la oportunidad de evaluar los resultados de las políticas públicas al evaluar la satisfacción o calidad.

Las acciones específicas incluyen:

- **Asegurar la consulta *ex-ante* y la participación de los representantes del público en general, el sector privado, la sociedad civil y la academia, y considerar la posibilidad de mejorar y estandarizar el uso de la consulta pública**. Es importante que el gobierno considere declarar la obligatoriedad de las consultas para todas las instituciones de la Administración nacional, estableciendo criterios metodológicos claros y plazos para aceptar comentarios. Además, la consulta de las OSCs es ciertamente muy importante, pero centrarse estrechamente en estas organizaciones podría excluir otras voces, en particular de los niveles locales. La consulta directa entre el gobierno y la población podría ser una valiosa fuente de información y aumentar la inclusión. Los procesos de consulta deberían también considerar mecanismos de "ciclos de retroalimentación".
- **Mejorar la comunicación de gobierno abierto e involucrar a los medios de comunicación.** El gobierno de Colombia podría elaborar y poner en marcha una estrategia de comunicación sobre gobierno abierto para mejorar la interacción con el público y brindar a los ciudadanos un informe de los avances en las políticas de gobierno abierto, en particular las relacionadas con el Plan de Acción ante la AGA. Una mejor comunicación podría también ayudar a mantener y consolidar el apoyo de la sociedad civil a las reformas de gobierno

abierto. Esto debería incluir aumentar el conocimiento de la población de los beneficios de las herramientas de gobierno abierto, como el Portal de Transparencia Económica.

- **Incluir a los actores a nivel local —como los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil locales— en la elaboración de políticas y planes de acción de gobierno abierto**. En la actualidad hay una importante división entre la sociedad civil organizada de Bogotá, la cual participa en el diseño y puesta en marcha de políticas de gobierno abierto y organizaciones del resto del país. Para aumentar la inclusión, el gobierno podría asegurar la participación de organizaciones de la sociedad civil de todas las regiones en la formulación de políticas. Al mismo tiempo, los gobiernos locales desempeñan una función clave en la puesta en marcha del gobierno abierto, ya que se encuentran a la vanguardia y mantienen contacto directo con las comunidades. Su desempeño moldea la percepción de las personas de la calidad del gobierno en su conjunto, y su cercanía a la gente y a sus necesidades fomenta el escrutinio, participación y compromiso de los ciudadanos. Los talleres sobre gobierno abierto realizados en Perú a nivel subnacional constituyen un buen ejemplo. En el desarrollo de participación de todos los actores pertinentes a nivel local en la formulación del segundo Plan de Acción ante la AGA, la Urna de Cristal podría ser una herramienta importante. El plan debería además incluir un compromiso explícito de alentar la participación a nivel local.

Apalancar los programas de gobierno en línea y datos abiertos para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas y crear oportunidades económicas. Es conveniente que el gobierno continúe con sus ambiciosas estrategias de gobierno en línea y datos abiertos al utilizar el gran potencial de las TICs para sostener el crecimiento incluyente. Al poner en marcha estas estrategias, el gobierno tendría también que garantizar maneras alternativas de comprometer a los ciudadanos para evitar posibles formas de exclusión digital.

Las acciones específicas incluyen:

- **Incrementar la comprensión del valor agregado de los datos abiertos**. Los datos abiertos pueden generar un gran valor económico, social y de buena gobernanza. Es recomendable que el gobierno aumente la comprensión por parte de la población del potencial de desarrollo de datos abiertos en eventos organizados con éxito, como los hackathons.
- **Aumentar la disponibilidad de los datos en formato abierto**. Una gran cantidad de datos todavía está disponible únicamente en un

formato de transparencia digital de información. El gobierno debería trabajar en la eficaz puesta en marcha de sus lineamientos sobre datos abiertos. Esto incluye asegurar la posibilidad de uso de los datos mediante la mejora de datos.gob. Por consiguiente, el gobierno no sólo tendría que centrarse en permitir el acceso a los datos, sino también en ofrecer datos en condiciones —legales y técnicas— que permitan su utilización y reutilización.

- **Aumentar el conocimiento de los ciudadanos del Portal del Estado colombiano (www.gobiernoenlinea.gov.co).** Se sugiere que el gobierno se centre en aumentar la facilidad de uso para los ciudadanos y facilitar la mejora continua de la calidad y el contenido del portal.
- **Continuar la migración de una perspectiva de acceso a la información a un enfoque de datos abiertos, y a la vez reforzar los vínculos entre las dos agendas.** En comparación con otros países de la región, el gobierno colombiano tiene una estrategia avanzada de datos abiertos. Con el establecimiento de estrategias individuales de datos abiertos en cada ministerio y una estrategia global del gobierno central, el gobierno ha desarrollado la base para la migración de una perspectiva de acceso a la información a un enfoque de datos abiertos. La inclusión de una definición de datos abiertos en la LTAI fue un paso significativo para conformar vínculos adicionales entre las dos agendas. A partir de estos avances, el gobierno debería incluir compromisos precisos de datos abiertos en el segundo Plan de Acción ante la AGA.

Desarrollar la exitosa trayectoria iniciada con la adhesión a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).

Las acciones específicas incluyen:

- **Empoderar al comité directivo de la AGA**. La consolidación del mandato del comité directivo podría aumentar su visibilidad y su panorama estratégico a largo plazo. El gobierno tendría también que considerar incluir en la ley una clara definición de sus competencias.
- **Crear un observatorio autónomo para el Plan de Acción ante la AGA, según la recomendación del MRI.** Esta entidad debería ser independiente del gobierno. En los países vecinos puede encontrarse inspiración para establecer este tipo de entidad.
- **Mejorar los indicadores para medir los compromisos de gobierno abierto.** Es conveniente que el gobierno trabaje en una metodología clara para medir los avances en la puesta en marcha de su segundo Plan de Acción ante la AGA.

- **Incluir compromisos de gobierno abierto en el Plan Nacional de Desarrollo.** La inclusión del segundo Plan de Acción ante la AGA en el PND elevaría considerablemente su posición en la agenda política del país. Los objetivos del PND, el instrumento guía de políticas públicas del país, se vigilan y evalúan constantemente. La elaboración del PND también daría a múltiples actores la oportunidad de participar en la formulación de objetivos de gobierno abierto. Indonesia constituye un excelente ejemplo de cómo podría lograrse esto.
- **Reforzar los vínculos con las Ramas Legislativa y Judicial.** Países como Costa Rica representan ejemplos excelentes de cómo puede incorporarse la Rama Judicial a la formulación de políticas de gobierno abierto.
- **Comunicar sobre los vínculos entre el gobierno abierto y las reformas generales del sector público.**

Notas

1. Estas conclusiones son confirmadas por los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco Mundial, los cuales, en el área de "Control de la Corrupción", ubican a Colombia en el rango percentil 41.6 entre todos los países (escala 0 a 100). Los mismos indicadores también muestran que en el área de "Estado de derecho" el país ha mejorado en gran medida, de 25.8 en 2002 a 43.6 en 2012 (Banco Mundial, 2014).

2. Por ejemplo, dice que "(l)os objetivos esenciales del Estado son (…) facilitar la participación de todos en las decisiones que les afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación (…)" (Artículo 2). La Constitución colombiana también aborda con particular minuciosidad la libertad de expresión y el acceso a la información gubernamental. De acuerdo con el Artículo 20, "se garantiza a todo individuo la libertad de expresar y difundir sus pensamientos y opiniones, de transmitir y recibir información veraz e imparcial, y establecer medios masivos de comunicación". La Constitución declara que "toda persona tiene el derecho de tener acceso a documentos públicos, excepto en casos establecidos por ley (…)" (Artículo 74). Para tener acceso, "toda persona tiene el derecho de presentar peticiones a las autoridades para el interés general o privado y de conseguir su pronta resolución (…)" (Artículo 23). El Artículo 15 estipula que "los individuos tienen el derecho de conocer, actualizar y rectificar información recabada acerca de ellos en bancos de datos y en los registros de las entidades públicas y privadas" (derecho de "habeas data"). El Artículo 78 regula la información de productos de consumo y el Artículo 112 otorga a los partidos políticos el derecho de "acceso a la información y documentación oficial" (Banisar, 2006: 57). El Artículo 135(3) protege el derecho de cada cámara del Parlamento de solicitar la información que requiera del gobierno, aunque esto no se extiende a "información relativa a instrucciones sobre asuntos diplomáticos o negociaciones de naturaleza clasificada" (Mendel, 2010: 61).

3. Estas OSCs crearon la *Alianza Más Información Más Derechos*, con la participación de Transparencia por Colombia, Fundación para la Libertad de Prensa, Dejusticia, PAN y Ocasa.

4. La Ley Modelo puede consultarse en *http://www.oas.org/dil/AG-RES_2607-2010_eng.pdf*.

5. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) se considera el consejo más poderoso de Colombia. El CONPES es la institución coordinadora de políticas públicas más importante del gobierno. Es la autoridad de planeación nacional de más alto nivel y el órgano asesor para el gobierno sobre todas las políticas relacionadas con el desarrollo económico y social del país. Coordina y orienta a las diversas entidades y organismos gubernamentales responsables de la política económica y social del gobierno. Estudia y aprueba documentos relativos al desarrollo de las políticas económicas y sociales generales. Aún más importante, aprueba, para la posterior consideración y aprobación del Congreso, el Plan Nacional de Desarrollo a un plazo de cuatro años, que constituye la agenda de políticas públicas para el periodo de cuatro años en el poder del Presidente en funciones, basada en su visión de la gestión y puesta en marcha de la estrategia de desarrollo nacional del gobierno y las inversiones de capital requeridas para darle efecto.

6. La participación civil se contempla en el Artículo 270 de la Constitución, que declara: "La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados".

7. Incluyen la Ley 80 de 1993 sobre contrataciones de la Administración pública, Ley 816 de 2003 sobre el apoyo a la industria nacional a través de la contratación pública, Ley 1150 de 2007 que enmienda la Ley 80 de 1993, Ley 1474 de 2011 (el Estatuto Anticorrupción), Decreto-Ley 19 de 2012 sobre regulaciones, procesos y procedimientos aplicables a la Administración, Decreto 1510 de 2013 que simplifica las regulaciones de contratación pública, Decreto 791 de 2014 sobre la capacidad del contratante para obras públicas, y la Ley 1508 de 2012 y los Decretos 301 de 2014 y 1553 de 2014 sobre las asociaciones público privadas. Hay también dos lineamientos de política pública sobre la contratación pública: Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social) 3249 de 2003 y Conpes 3714 de 2011.

8. *http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=88&Itemid=497.*

9. Respuesta proporcionada a la Pregunta 6.2 de la Sección 3 del Estudio de la OCDE sobre Datos Abiertos de Gobierno en América Latina.

10. Respuesta proporcionada a la Pregunta 8.1 de la Sección 3 del Estudio de la OCDE sobre Datos Abiertos de Gobierno en América Latina.

11. Respuesta proporcionada a la Pregunta 3.1 de la Sección 3 del Estudio de la OCDE sobre Datos Abiertos de Gobierno en América Latina.

12. Información detallada sobre el evento en: *http://agroton.gobiernoenlinea.gov.co/es/que-es-la-agroton*.

13. La publicación puede encontrarse en: *http://www.procuraduria.gov.co/portal/Indice-de-Gobierno-Abierto.page.*

Bibliografía

Banisar, D. (2006), *Freedom of Information around the World 2006 - A Global Survey of Access to Government Information Laws, Privacy International*, *http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf*.

Bilbao-Osorio, B. *et al.* (ed.) (2014), The Global Information Technology Report 2014 Rewards and Risks of Big Data, *World Economic Forum and INSEAD, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalInformationTechnology_Report_2014.pdf*.

Departamento Nacional de Planeación (2014), *About the Entity, https://www.dnp.gov.co/DNP/Paginas/acerca-de-la-entidad.aspx#googtrans/gl/en*, consultado el 10 de agosto de 2014.

Fundación para la Libertad de Prensa (2011), *Access to Public Information in Colombia, Between Secrecy and Leakage*, *http://flip.org.co/resources/documents/cbc7f97339754f2564764efa646b2ae8.pdf*.

Gobierno de Colombia (2013a), *Colombia Action Plan, Open Government Partnership*, docs.google.com/viewer?url=https%3A%2F%2Fdl.dropboxusercontent.com%2Fu%2F42450478%2FAction%2520Plan%2520English%2520Version%2520Sept%252030.pdf&embedded=true.

Gobierno de Colombia (2013b), *Colombia Self-Assessment Report: Open Government Partnership*, *www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Self%20Assesment%20Report%20-%20Englis%20V.%20Sept%2030.pdf*.

Gobierno de Colombia (2013c), *Resumen Portal de Transparencia Económica v3* (documento de trabajo inédito), según se cita en OCDE, 2013a: 480.

Gobierno de Colombia (2014a), *Tienda de Aplicaciones, http://tiendaaplicacionescolombia.cloudapp.net/frm/home/frmHome.aspx*, consultado el 10 de julio de 2014.

Gobierno de Colombia (2014b), *Datos Abiertos, http://wsp.presidencia.gov.co/dapre/atencion/Paginas/datos-abiertos.aspx*, consultado el 14 de julio de 2014.

Gobierno de Colombia (2014c), *Background Report* (documento de trabajo inédito).

Gobierno de Colombia (2014d), *Portal del Estado Colombiano, https://www.gobiernoenlinea.gov.co/web/guest/que-es-pec*, consultado el 27 de julio de 2014.

Gobierno de Colombia (2014e), *Catálogo de Datos Abiertos*, *http://datosabiertoscolombia.cloudapp.net/frm/Acerca/frmAcercaDe.aspx*, consultado el 15 de junio de 2014.

Gutiérrez, H. (2013), *Colombia: Overview of corruption and anti-corruption*¸ U4 Helpdesk, *http://www.u4.no/publications/colombia-overview-of-corruption-and-anti-corruption/*.

Konrad Adenauer Stiftung (2011), *Alcances y limitaciones del Estatuto Anticorrupción: recomendaciones para una reglamentación efectiva y eficaz*, KAS Paper Núm. 14, *http://www.kas.de/wf/doc/6983-1442-4-30.pdf*.

Latinobarómetro (2011), *Informe Latinobarómetro*, *http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.js*.

Mendel (2010), *The Right to Inform in Latin America, A Comparative Legal Study,* Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Quito, *http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273e.pdf*.

OCDE (2013a), *Colombia: Implementing Good Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en*.

OCDE (2013b), "Towards open government: Promoting transparency in public procurement in ISSSTE", en Public Procurement Review of the State's Employees' Social Security and Social Services Institute in Mexico, OECD Publishing, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264197305-13-en*.

Organización de las Naciones Unidas (2012), "United Nations E-Government Survey 2012 E-Government for the People", *http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf-*.

Ramírez-Alujas, A. y N. Dassen (2014), *Vientos de cambio - El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, *http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/14071.pdf*.

Remolina, J. P. (2014), *The Open Government Index Initiative: A Colombian Tool for Preventing Institutional Corruption,* Edmond J. Safra Working Papers, Núm. 34, *http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2377021*.

República de Colombia (1886), *Constitución Política de la República de Colombia, 1886, http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2212/13.pdf*.

Safra, E. J. (2014), *The Open Government Index Initiative: A Colombian Tool for Preventing Institutional Corruption,* Edmond J. Safra Working Papers, Núm. 34, *www.ethics.harvard.edu/lab*.

Transparencia Internacional (2013b), *Global Corruption Barometer*, *http://www.transparency.org/gcb2013/report*.

Transparencia por Colombia (2010a), Índice de Transparencia Departamental 2008-2009, http://transparenciacolombia.org.co/images/publicacion es/ITEP/itd_2008-2009.pdf.

Transparencia por Colombia (2010b), Índice de Transparencia Municipal 2008-2009, http://issuu.com/transparenciaporcolombia/docs/itm_20 08-2009.

Transparencia por Colombia (2010c), Índice de Transparencia Nacional, Resultados 2008-2009, http://transparenciacolombia.org.co/images/pTransparencia Internacional (2013), *http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/373_Colombia_Overview_of_corruption_and_anti-corruption.pdf.*

Capítulo 6

Políticas e iniciativas de gobierno abierto en Costa Rica

En el Capítulo 6 se presentan políticas e iniciativas de gobierno abierto en Costa Rica. Se proporciona un análisis detallado del marco legal del país que establece las bases para un gobierno abierto, transparente y participativo; asimismo, se ofrecen recomendaciones concretas para reforzar este marco, incluida la elaboración de una ley de acceso a la información. Se hace hincapié en la importancia de la Comisión Intersectorial de Gobierno Digital y la Secretaría Técnica de Gobierno Digital para la agenda de gobierno abierto del país, a la vez que se apunta al óptimo aprovechamiento del valor agregado de los datos abiertos de gobierno por medio del portal centralizado de datos abiertos y la organización de hackathons.

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

Introducción

La República de Costa Rica tiene una población de 4 301 712 habitantes (INEC, 2014) en una superficie de 51 100 km². Su organización territorial comprende siete provincias, 81 cantones (municipios) y 464 distritos. Costa Rica se considera una de las democracias más antiguas y consolidadas de América Latina. Tiene una tasa de alfabetización de adultos de 96.3% (UNICEF, 2014) y una esperanza de vida al nacer de 79.4 años (ocupando el sitio 31 en el mundo).

Con un PIB per cápita de USD 9 402 (CEPAL, 2014), se clasifica en el sitio 54 en el Índice de Desempeño Ambiental (2014) (EPI, 2014) y en el 62 en el Informe sobre Desarrollo Humano 2013 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013). Según el Índice de Facilidad para Hacer Negocios 2014, ocupa el lugar 102 entre 189 países evaluados.

En el Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico 2014 de las Naciones Unidas, Costa Rica se clasifica en la posición 54 y primera en América Central (Naciones Unidas, 2012). En el Subíndice de Participación Electrónica, el país se encuentra en el sitio 14 (ibíd.)

El Informe Global sobre Tecnología de la Información del Foro Económico Mundial sitúa a Costa Rica en el sitio 53 y, junto con Panamá (46), el país se considera también como el líder en la puesta en marcha de tecnologías de la información en América Central. En el informe más reciente de Transparencia Internacional, Costa Rica es uno de los países con la percepción de corrupción más baja (49 entre 177 países en el ámbito global).

De acuerdo con la sección sobre propiedad y uso de tecnologías de la información y las comunicaciones de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), puesta en marcha por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (INEC), para julio de 2013, 46.7% de un total de 629 696 hogares tienen acceso a Internet (INEC, 2013). Los principales medios de conexión son cable (37.8%) en zonas urbanas y dispositivos portátiles (59.3%) en zonas rurales.

En relación con los servicios digitales del Estado, el plan estratégico del gobierno visualiza al país como líder del gobierno electrónico en América Latina con servicios transparentes y centrados en las personas, y un gobierno interconectado basado en un entorno favorable y fácil de utilizar para el desarrollo de una sociedad segura y equitativa.

En enero de 2012, el país se adhirió a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) y posteriormente, en julio de 2013, ratificó la Declaración de Gobierno Abierto. Costa Rica desarrolló un Plan de Acción para 2013-2014 (Gobierno de Costa Rica, 2013), en el cual asumió compromisos

relacionados con principios fundacionales de la AGA: transparencia, colaboración, participación, rendición de cuentas e innovación mediante el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones.

Para el 30 de junio de 2014, Costa Rica concluyó la etapa de puesta en práctica de su primer plan de acción para la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), que incluyó 23 compromisos. En estos momentos el país está iniciando el informe de autoevaluación de las actividades relacionadas con el plan y su proceso de implementación.

Para julio de 2014, el proyecto de ley sobre transparencia y acceso a la información pública fue analizado por el gobierno y el comité administrativo del Congreso. El propósito de este proyecto es regular los trámites de solicitud y entrega de información pública, así como fijar tiempos de respuesta.

Marco legal

Un marco legal y regulatorio exhaustivo es esencial para apoyar la labor gubernamental general dirigida a reforzar el gobierno abierto. Las leyes y regulaciones pertinentes son todas las que fijan, por ejemplo, las condiciones para el acceso público a la información gubernamental, la participación, transparencia, lucha contra la corrupción y uso de las TICs dentro del sector público.

En la Constitución de Costa Rica, así como en varias leyes referentes a principios vinculados con temas como el acceso a la información pública y la rendición de cuentas, pueden encontrarse los elementos intrínsecos a un marco legal para el establecimiento de un gobierno abierto. Aun cuando Costa Rica no tiene un marco legal que regule el acceso a la información, sí cuenta con muchas leyes que contienen disposiciones para regular dicho acceso.

En las siguientes secciones se destacan algunos de los elementos clave del marco legal de gobierno abierto en Costa Rica. Estos elementos se analizan *vis-à-vis* prácticas de la OCDE y prácticas utilizadas en toda la región de América Latina. En la sección final se presenta un breve análisis del estatus de las compras públicas electrónicas en el país.

Gobierno abierto en la Constitución

Establecer un marco legal claro sobre acceso a la información del sector público (ISP), gobierno abierto y, siempre que sea posible, sobre datos abiertos de gobierno (DAG), es esencial para asegurar una base sólida para el desarrollo de políticas de gobierno abierto.

Al igual que otros nueve países de América Latina y el Caribe miembros de la AGA (ALCs), Costa Rica ha logrado incluir en su Constitución conceptos clave sobre gobierno abierto (véase el Capítulo 2). Esto último es un requisito básico para garantizar el acceso a la información como un derecho esencial.

Costa Rica cuenta con un conjunto bastante coherente de principios constitucionales que permiten los derechos de acceso a la información y preparan el terreno para el gobierno abierto en el país. El Artículo 9 de la Constitución, enmendado en fecha reciente, representa un importante punto de arranque a nivel constitucional e incluye entre sus principios: "El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable (…)", sentando las posibles bases del gobierno abierto. Por otro lado, el Artículo 11, enmendado en 2000 por la Ley 8003, se refiere al principio de transparencia y rendición de cuentas administrativas, generando la responsabilidad personal de los funcionarios públicos que ya no son sólo titulares de la autoridad. Dichos funcionarios están obligados a cumplir con los deberes establecidos por ley y no pueden reclamar poder alguno que no se les haya otorgado de manera específica. Deben ser juramentados, y prometer observar y acatar la Constitución y la Ley. Los actos para demandar responsabilidad penal por sus acciones son públicos.

El Artículo 30 consolida los derechos de acceso, al garantizar "libre acceso a los departamentos administrativos para fines informativos respecto a temas de interés público. Los secretos del Estado están protegidos". Por último, el Artículo 27 —sobre los derechos de petición y pronta respuesta— garantiza la "libertad de petición, presentada de manera individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a una pronta resolución". Además, desde la perspectiva "democrática", los Artículos 24 (derecho a la intimidad), 28 (principio de libertad y autonomía), 29 (libertad de expresión), 33 (principio de igualdad), 41 (principio de justicia), y 46 (derecho de consumidores y usuarios a recibir información apropiada y veraz respecto a la protección al consumidor) ayudan a afianzar el diseño de un marco común.

Vincular las agendas de transparencia y datos abiertos

El conjunto de leyes que crean el contexto para el acceso a la información en Costa Rica incluye la Ley 7202 de 1990 que estableció el Sistema Nacional de Archivos, el cual comprende todos los archivos públicos de Costa Rica, incluidos los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, así como los archivos que contienen documentos con valor científico y cultural en todo tipo de formatos y medios. El Artículo 10 de esta ley estipula: "Se garantiza libre acceso a todos los documentos generados o en posesión de las instituciones referidas en el Artículo 2 de esta ley. Siempre que los documentos se clasifiquen

como secretos de Estado, o archivos de acceso restringido, dejarán de tener esta clasificación 30 años después de su generación, y podrán proporcionarse para investigación de naturaleza cultural y científica, debidamente probada, en tanto no se violen otros derechos constitucionales". Esta disposición legal podría ser un magnífico punto de arranque sobre el cual basar la puesta en marcha de una política de datos abiertos. De hecho, como muestra la experiencia en los países latinoamericanos, una mayor cooperación con los organismos públicos a cargo de los archivos y las estadísticas nacionales es clave para fomentar las políticas de gobierno abierto y datos abiertos.

Un proyecto de ley sobre acceso a la información se presentó a la Secretaría de la OCDE durante la misión de investigación realizada en diciembre de 2013 y se preparó a solicitud del entonces Vicepresidente. La elaboración de la ley comenzó en julio de 2012 por medio de un proceso inclusivo que implicó a varios actores. El proceso inició con el establecimiento de un comité interinstitucional encabezado por el Vicepresidente y formado por representantes de la Defensoría de los Habitantes, la Procuraduría General de la República, la Contraloría General de la República, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, el Tribunal Supremo de Elecciones y el Poder Judicial. El comité trabajó en los primeros borradores y llevó a cabo actividades de consulta y reuniones con organizaciones de la sociedad civil, la academia y el sector privado. Como resultado, para julio de 2014 el proyecto de ley sobre transparencia y acceso a la información pública era analizado por el gobierno y el comité administrativo del Congreso.

La mayoría de las leyes modernas sobre acceso a la información suelen abarcar los requisitos legales solicitados para habilitar y fomentar políticas y programas de datos abiertos (véase el Capítulo 4 sobre Datos abiertos). A menudo, las leyes de libertad de información (LDI) no establecen lineamientos claros respecto al formato en el cual los gobiernos deberían difundir los datos y la información. Divulgarlos en un formato que permita no sólo la accesibilidad, sino también su factibilidad de utilización y reutilización es esencial para establecer las condiciones para la creación de valor, no sólo desde una perspectiva de buena gobernanza, sino también en términos económicos y sociales. Otros ALCs y países de la OCDE con LdI en operación han logrado integrar disposiciones sobre datos abiertos (véase el Capítulo 5 sobre Colombia).

Por ejemplo, en noviembre de 2013 el gobierno español adoptó la Ley de Transparencia.[1] Esta ley tiene tres objetivos: aumentar y consolidar la transparencia gubernamental, reconocer y garantizar el derecho de la población de acceso a la información, y establecer obligaciones de buena gobernanza que deberán ser cumplidas por funcionarios públicos, así como las consecuencias legales en caso de incumplimiento.

Recuadro 6.1. Vincular las agendas de transparencia y de datos abiertos en España ojo ojo

La Ley de Transparencia de España (número 274/2013 del 26 de noviembre) no llenó un vacío absoluto, sino que ahondó en lo que hasta ese momento se había logrado en la corrección de deficiencias y creación de un marco legal para otorgar certidumbre a los derechos de los habitantes respecto al acceso y utilización de datos e información. Por ejemplo, la Ley establece una serie de obligaciones para sostener la divulgación proactiva de cierta información, sin esperar solicitudes específicas de los ciudadanos. A manera de ejemplo, esto se refiere a los datos e información de pertinencia legal institucional, organizacional y de planificación, y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística. Además, establece ampliamente el derecho de acceso a la información pública, el cual puede ejercerse sin tener que justificar la solicitud.

Para canalizar la publicación de esta enorme cantidad de información, facilitar el cumplimiento de las obligaciones de la publicación activa y facilitar el acceso a la información revelada, la Ley depende del uso de las TICs y estipula el establecimiento y despliegue de un portal de transparencia. Éste incluirá, además de la información que debe anunciarse activamente, aquella cuyo acceso es solicitado con más frecuencia. Por consiguiente, las TICs y las nuevas tecnologías en particular, se consideran estratégicamente instrumentales para cumplir con las disposiciones de la Ley. El portal de hecho permitirá tener un solo punto de acceso para que los ciudadanos obtengan toda la información disponible. Gracias al apoyo de nuevas tecnologías, el portal será un punto de encuentro virtual y mostrará una nueva manera de entender el derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información pública. El formato previsto del portal es interoperable para facilitar a las agencias la descarga proactiva de información. Puesto que no será obligatorio publicar datos en el portal, en un principio será muy importante proporcionar incentivos y fomentar la participación de todas las autoridades, también a nivel local de gobierno.

El Capítulo II de la Ley dispone también que los datos e información recientemente disponibles y accesibles a través del portal tendrán que ser claros, estructurados y comprensibles, y preferiblemente, en formatos reutilizables. Pero la Ley no obliga al sector público a cambiar el formato de datos e información ya disponibles para hacerlos reutilizables. Será decisivo asegurar la integración del portal de transparencia con el portal de datos abiertos *http://datos.gob.es/datos/*., gestionado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, para asegurar que los datos disponibles se reutilizarán y que el desarrollo del nuevo portal partirá de experiencias anteriores.

Fuente: OCDE (2014), Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement (España. De la reforma administrativa a la mejora continua), OECD Public Governance Reviews (Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública), OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-e.

La ley española se elaboró después de reconocer que la transparencia y la buena gobernanza son elementos esenciales para estimular el desarrollo económico y social. Dicha ley es fundamental para sostener el crecimiento del impacto de los datos abiertos, no sólo para entregar el valor de buena gobernanza —es decir, rendición de cuentas, transparencia e integridad—, sino también para producir valor económico (por ejemplo, estimulación de la creación de nuevas empresas, logro de eficiencia dentro del sector público) y valor social (por ejemplo, participación de los ciudadanos en el diseño de

servicio, formulación de políticas, innovación social) (OCDE, 2014). Por consiguiente, el acceso es una condición necesaria pero no suficiente, ya que en la mayoría de los casos la creación de valor implica reutilización de los datos. Para permitir la producción de valor económico y social, resulta esencial que los datos —y no sólo información y contenido— que sean pertinentes para los interesados en su reutilización, se pongan cada vez más a su disposición y se divulguen como datos abiertos (es decir, accesibles, factibles de utilizarse y reutilizarse) (Ubaldi, 2013).

Recuadro 6.2. Coordinación de las agendas de transparencia y de datos abiertos en México

En México los temas de transparencia son gestionados por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), organismo constitucional autónomo que actualmente se concentra en poner en marcha la Ley Federal de Protección de Datos Personales en México. Esta ley, que implica regulaciones relativas a los sectores privado y público, así como a ciudadanos individuales, tiene uno de los alcances más amplios del mundo, y su adopción refleja el compromiso del gobierno mexicano con la transparencia y el acceso a la información pública.

El gobierno de México se ha centrado en la puesta en marcha de las agendas de transparencia y datos abiertos mediante la colaboración de la Presidencia de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el IFAI para adoptar una norma general para la publicación y acceso a los datos e información del gobierno de acuerdo con los principios de los datos abiertos.

El gobierno se propone asegurar un enfoque colaborativo y participativo en la puesta en marcha de un amplio conjunto de medidas y vincular varias iniciativas para sostener el desarrollo de un entorno transparente y propicio para los datos abiertos, al reunir a diferentes actores interesados.

Por ejemplo, el Portal de Obligaciones de Transparencia, *http://portaltransparencia.gob.mx/*, gestionado por el IFAI, y el Portal de Datos Abiertos, bajo la responsabilidad del gobierno federal, *http://datosabiertos.gob.mx/*, están vinculados.

Fuente: Elaboración propia.

Una vez que se promulgue la ley sobre acceso a la información, será esencial que el gobierno de Costa Rica se concentre en su puesta en marcha. Las enseñanzas de toda América Latina indican que los gobiernos de la Región han trabajado de forma bastante activa en actualizar sus marcos legales y regulatorios, pero esta labor no siempre se ha complementado con un conjunto de acciones igualmente concentrado, dirigido a asegurar una

puesta en práctica adecuada. Esto requiere identificar un marco institucional claro para apoyar la implementación que no necesariamente implique crear nuevas instituciones. Por ejemplo, identificar uno existente con un mandato claramente reconocido y con la responsabilidad de coordinar la aplicación de la Ley sería una buena alternativa, por ejemplo, la Procuraduría y la Defensoría.

Vale la pena destacar el Voto 2006-08995 (junio 23 de 2006) de la Sala Constitucional de Costa Rica, ya que claramente indica la obligación de la Administración pública de usar formatos abiertos y neutralidad tecnológica. La resolución indica que el uso —por parte de las administraciones públicas y las organizaciones privadas que llevan a cabo tareas públicas— de formatos electrónicos que impidan el libre acceso a la información y cuyo uso dependa de las condiciones impuestas a los usuarios por las empresas propietarias de dichas ediciones electrónicas, se opone al derecho a la información estipulado por el Artículo 30 de la Constitución Política. Según la resolución "las [entidades públicas] deben utilizar (…) un formato abierto que garantice el acceso universal a la información y también brinde total accesibilidad a toda la información pública a personas con discapacidad, empezando con su acceso a la página web sin ningún requisito adicional; permitiendo así las conversiones de texto a formatos electrónicos y el almacenamiento de datos mediante el uso del software de su elección y acorde con sus necesidades".[2]

El Artículo 6 de la Ley General de 6227 sobre la Administración pública regula los documentos que forman parte de las oficinas administrativas. El Artículo 272.1 establece que "Las partes y sus representantes, incluido cualquier abogado, tendrán el derecho, durante cualquier etapa del procedimiento, de examinar, leer y copiar cualquier partida del archivo, así como requerir una certificación del mismo, con las excepciones estipuladas en el siguiente Artículo (…)". A su vez, los Artículos 273 y 274 se refieren a las limitaciones que obedecen al secreto de Estado o a razones debidamente fundadas.

Además de los aspectos precedentes del Artículo 11 de la Constitución relativos a la responsabilidad administrativa y rendición de cuentas de los funcionarios públicos, el Artículo 110 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos [Ley 8131 de 2001] enuncia los hechos que establecen la responsabilidad administrativa y especifica: "El suministro o uso de información confidencial a la que el funcionario público tenga acceso debido a su puesto y la cual confiere una situación privilegiada que resulta en un beneficio indebido de cualquier naturaleza para él o ella o terceros, o que brinde la oportunidad de perjudicar en forma ilegítima al Estado y a otros organismos públicos o entidades privadas".

Un marco legal de transparencia y rendición de cuentas

La Ley 8220 de 2002 sobre la protección a ciudadanos contra requisitos y trámites administrativos excesivos subraya la importancia de simplificar los trámites para ciudadanos y empresas. Al mismo tiempo, requiere hacer que el proceso sea transparente para toda la Administración pública, tanto a nivel central como local, incluidos los municipios y empresas propiedad del Estado, entre otras cosas. Por consiguiente, "Todo funcionario público, entidad u organismo está obligado a proporcionar a los ciudadanos la información relativa a los trámites y requisitos llevados a cabo en la respectiva unidad u oficina administrativa", estipulando también en la Ley la manera en que se realizará esto.

En la misma línea, en lo que se refiere a la rendición de cuentas, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley 7428 con sus enmiendas, dispone en su Artículo 13 derechos de acceso a cualquier fuente o sistema de información, registro, documento, cuenta o declaración incluidos en cualquier tipo de documento, a la Contraloría General de la República (con las excepciones constitucionales o legales aplicables).

Por último, la Ley 8422 de 2004 contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en puestos públicos es importante en particular, ya que incorpora varios artículos relacionados con el acceso a la información. Respecto a lo que podría categorizarse como "transparencia activa", el Artículo 7 define un conjunto de temas sobre libre acceso, considerado de "interés público", principalmente información sobre "el ingreso, presupuesto, custodia, supervisión, administración, inversión y gasto de fondos públicos". Además, hay diversos artículos orientados a proteger al informante de actos de corrupción, la limitación del acceso a archivos durante el transcurso de una investigación y las autorizaciones de acceso a éstos por parte de la Contraloría General de la República. Por otra parte, las resoluciones de 2005, en su enmienda de 2006, especifican que las instituciones deben "organizar esta información en forma computarizada, para así facilitar a las personas el acceso en una manera ampliamente difundida y transparente, razón por la cual las estadísticas creadas deberían tomar en consideración estas necesidades".

Respecto al marco legal para la contratación o compras públicas y el uso de medios electrónicos, la Ley de Administración Financiera, la Ley 8131 y sus reglas, y la Ley de Contratación Administrativa, Ley 7494,[3] contiene disposiciones que facultan a la Administración y a los ciudadanos particulares a utilizar cualquier medio electrónico que garantice la integridad del documento y la identidad del emisor; asimismo, otorga a estos actos la misma validez legal y eficacia que las obtenidas por medios físicos.

Un marco legal para la participación ciudadana

Como se observa en otros ALCs, Costa Rica se propone aumentar la participación y el compromiso de los ciudadanos. La Ley 8491 de 2006 — creada a partir de una iniciativa popular— declara que "Durante el periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa, por lo menos 5% (cinco por ciento) de los ciudadanos registrados en el padrón electoral pueden ejercer la iniciativa de elaborar proyectos de ley o enmendar parcialmente la Constitución Política". Esto no aplicará a proyectos de ley relacionados con asuntos presupuestarios, fiscales o tributarios, aprobaciones de créditos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

De manera similar, la Ley 8492 de 2006 que regula los referendos "se propone regular y poner en marcha la instancia de democracia participativa llamada referéndum, por medio de la cual las personas ejercen el poder de aprobar o rechazar leyes y realizar enmiendas parciales a la Constitución Política". Esta ley se vincula con la antes mencionada, ya que el referéndum puede convocarse a iniciativa de los ciudadanos o a iniciativa de los poderes Legislativo o Ejecutivo. Regula los asuntos, método y naturaleza vinculante del referéndum.

Además, la Ley 9097 de 2013 sobre el derecho de petición estipula que cualquier ciudadano puede ejercer el derecho de petición, sin prejuicio ni sanción, ante cualquier institución, Administración o autoridad públicas, respecto a cualquier tema, materia o información de asuntos públicos.

Asimismo, el marco general que establece las condiciones para el uso de TICs en la Administración pública es bastante sólido. El Decreto Ejecutivo 33147 del 8 de mayo de 2006 es el marco institucional para el gobierno digital (gobierno electrónico), con la Comisión Intersectorial de Gobierno Digital y la estructura básica de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital de Costa Rica, junto con la publicación en 2009 del Decreto 35139-MP-Mideplan, en el que la Secretaría es transferida al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

Por último, de acuerdo con estos antecedentes, el marco regulatorio actual del gobierno de Costa Rica tiene los componentes necesarios para el desarrollo de una política de gobierno abierto y datos abiertos, aunque los elementos legales y regulatorios sobre transparencia y acceso a la información pública no se fusionan en un solo ente legal. Una situación similar ocurrió en Colombia (véase el Capítulo 5), donde el gobierno central logró desarrollar prácticas de gobierno abierto a pesar de la falta de un solo instrumento legal sobre acceso a la información, el cual no estuvo disponible sino hasta 2014. Los principios de transparencia, colaboración y participación para el desarrollo de este tipo de políticas están presentes y, por otro lado, su marco

legal y regulatorio incluye los elementos básicos para la conformación de una política de datos abiertos.

Marco institucional

Establecer un marco institucional claro para coordinar la adopción de decisiones y acciones clave relacionadas con el gobierno abierto es esencial para crear las sinergias correctas, evitar la incoherencia y alinear esfuerzos para el logro de objetivos comunes. En esta sección se presenta a un grupo de instituciones costarricenses que pueden desempeñar una función clave al brindar apoyo para el desarrollo del gobierno abierto y los datos abiertos en el país. Estas instituciones tienen responsabilidades fundamentales relacionadas con iniciativas sobre acceso a la información, datos abiertos y coordinación en la ejecución de proyectos de gobierno abierto.

Comisión Intersectorial de Gobierno Digital y Secretaría Técnica de Gobierno Digital de Costa Rica[4]

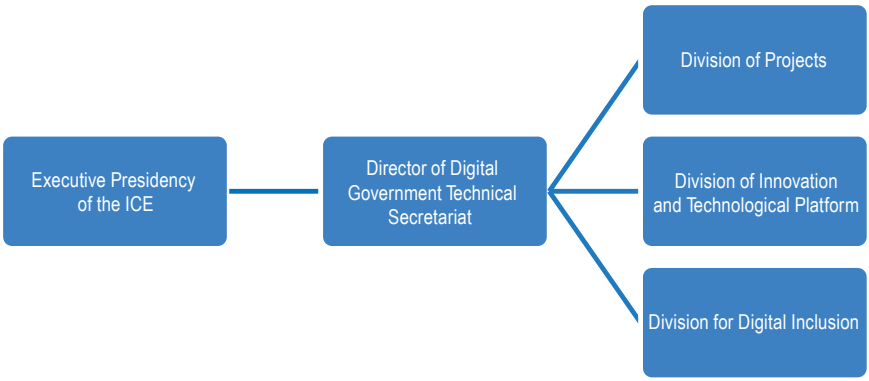
La Comisión Intersectorial de Gobierno Digital se creó por decreto ejecutivo de 2006,[5] en el que se define la estructura básica de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital de Costa Rica.

Dicho decreto establece la Comisión "como un órgano de coordinación y definición de políticas de alto nivel encargado de diseñar y planificar políticas públicas sobre asuntos de gobierno digital", coordinado por la Primera Vicepresidencia de la República. De igual manera, la Secretaría Técnica será dirigida por un director de secretaría, quien "servirá como coordinador general" y tendrá autoridad para nombrar a los funcionarios de apoyo necesarios.

La Secretaría Técnica de Gobierno Digital tiene varias responsabilidades, desde prestar servicios básicos a la población y facilitar mecanismos de ciudadanía activos para interactuar con el gobierno, hasta aumentar la transparencia y el acceso a la información gubernamental. Algunos ejemplos sobre cómo se han ejecutado estas responsabilidades son: promoción del uso de servicios electrónicos entre instituciones públicas, mediante una evaluación nacional independiente anual del sitio web (operado en sociedad con la escuela de negocios INCAE *Business School*), el desarrollo de un Portal de Servicios Ciudadanos (portal de ventanilla única: *www.gob.go.cr*), el despliegue y operación de una plataforma para compras públicas (Sistema Mer-link), el desarrollo y puesta en marcha de la plataforma G2B que incluyó todos los procesos relacionados con el establecimiento de una empresa y el inicio de su operación.

De modo coincidente con la práctica de muchos países de la OCDE, la Secretaría Técnica es responsable de promover el uso de tecnologías digitales para simplificar trámites y formalidades con la Administración Pública, así como aumentar la eficacia, asegurar el uso eficiente de los recursos gestionados por el Estado para poder apoyar los proyectos de gobierno digital, y a la vez propiciar el acceso a las tecnologías digitales entre los ciudadanos. En 2009 la secretaría fue transferida al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), y se reorganizó (véase la Gráfica 6.1).

Gráfica 6.1. Organigrama de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital



Fuente: OCDE, con base en información proporcionada por el gobierno de Costa Rica, *http://www.gobiernofacil.go.cr/e-gob/gobiernodigital/quienessomos3.htm*.

Operativamente, la Secretaría Técnica de Gobierno Digital trabajó con las diferentes instituciones públicas en el desarrollo de los compromisos del Plan de Acción de la AGA de Costa Rica y se encarga de atender la ejecución de la mayoría de las iniciativas de dicho plan de acción. Dada la importancia de las tecnologías digitales como un elemento facilitador clave del gobierno abierto, la labor de la Secretaría Técnica —la cual colabora con la Comisión en las tareas que pueda asignar para el cumplimiento de sus objetivos—, es esencial para asegurar un uso estratégico de la tecnología dentro de la Administración Pública que complemente las iniciativas generales para apoyar los objetivos más amplios de gobierno abierto. Sin embargo, es necesario equilibrar esto con la constante participación de los actores pertinentes en todas las etapas de la preparación de las definiciones de los compromisos, así como la elaboración del plan de acción.

Contar con una institución muy estructurada y operativa como la Secretaría Técnica para coordinar las tareas de gobierno abierto tiene importantes ventajas.

Éstas incluyen, por ejemplo, la posibilidad de confiar en la eficiencia y eficacia de los esfuerzos de coordinación. No obstante, el hecho de que el mandato para la coordinación del gobierno abierto no esté ubicado en un nivel más central y político puede generar retos en lo que se refiere a garantizar el apoyo político y la previsión estratégica de política necesarios para implicar a todos los actores clave de la Administración en su conjunto, y así lograr un sentido amplio de aceptación y logro de resultados sostenibles de largo plazo.

Contraloría General de la República

Creada por la Constitución Política de 1949, es el órgano constitucional, auxiliar de la Asamblea Legislativa, que supervisa el uso de fondos públicos para mejorar la gestión de la Hacienda Pública y contribuye al control político y ciudadano.

Las principales funciones de la contraloría que son esenciales en el ámbito del gobierno abierto incluyen control *exante* y *expost* del gasto institucional, aprobaciones de presupuesto, revisiones de contratos y auditorías de las instituciones públicas. Como se manifiesta en el Artículo 184 de la Constitución de la República, la Contraloría General tiene el deber y las facultades para auditar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República; examinar, aprobar o desaprobar los presupuestos de los municipios y entidades autónomas, y auditar su ejecución y liquidación; entregar a la Asamblea Legislativa, una vez al año, en su primera sesión ordinaria, un informe sobre los movimientos correspondientes al año fiscal anterior; y examinar, hacer anotaciones y cerrar las cuentas de las instituciones del Estado y los funcionarios públicos. En particular, la contraloría está obligada a aprobar los presupuestos de los organismos descentralizados (68% del presupuesto nacional total[6]), municipios, instituciones autónomas [universidades, Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)], empresas públicas (ICE, Recope) y fondos públicos gestionados por entidades privadas.

Entre las acciones llevadas a cabo por la Contraloría General de la República pertinentes para la transparencia y la rendición de cuentas, es importante mencionar la publicación en Internet de las listas de presupuestos de las filiales estatales, una plataforma de información que comunica cómo se gastaron los fondos públicos (“Conozca en qué se gasta su dinero”) (véase el Recuadro 6.3), su participación en la Red Interinstitucional de Transparencia y sus iniciativas de contraloría transparente.

Recuadro 6.3. Hacia el aumento de la vigilancia ciudadana del gasto público: la plataforma "Conozca en qué se gasta su dinero"

La iniciativa Conozca en qué se gasta su dinero permite a los ciudadanos vigilar el gasto público mediante la información proporcionada en el sitio web de la Contraloría General de la República.

Esta iniciativa tiene como objetivo incrementar la participación ciudadana y el control social del gasto público, y a la vez aumentar la confianza pública. La plataforma se alimenta con información del Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC) y el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

Por un lado, el SIAC es un sistema automatizado para salvar y procesar información de la actividad contractual emprendida por todas las entidades públicas, con el propósito de proporcionar información para la gestión, control y supervisión, así como para cubrir las necesidades de información de los diferentes actores nacionales e internacionales. Por otro lado, el SIPP ofrece información sobre la planificación presupuestaria y su ejecución por parte de los organismos públicos encargados de gestionar fondos públicos.

Al centralizar la información de estos dos sistemas de información, el gobierno de Costa Rica pudo desarrollar una herramienta en línea fácil de utilizar que ofrece información sobre el uso de los fondos públicos. Su principal objetivo es promover la transparencia en el uso de los recursos públicos con un enfoque abierto. La herramienta se desarrolló con la idea de ofrecer a los ciudadanos información útil, oportuna, fácilmente accesible y precisa, mediante la simplificación y facilitación de la terminología y los datos ya proporcionados por los sistemas SIPP y SIAC. La información también puede representarse gráficamente para una mejor comprensión e interpretación de los datos.

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013.

Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica

La Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica (es decir, la oficina del ombudsman nacional) es el órgano responsable de proteger los derechos e intereses de la población. Se creó con la aprobación de la Ley 7319 (noviembre 17, 1992) y fue resultado de un largo proceso de debates legislativos iniciado el 5 de noviembre de 1985, con la presentación del proyecto de ley bajo la iniciativa del Poder Ejecutivo. Su misión es observar la operación del sector público en cumplimiento de los principios morales; la justicia; la Constitución Política; la ley; los acuerdos, tratados y pactos firmados por el gobierno, y los principios legales generales. Asimismo, es responsable de promover y divulgar los derechos de las personas.

En sus intentos de consolidar la transparencia en Costa Rica, la Defensoría de los Habitantes ha promovido las siguientes iniciativas:

- El establecimiento de la Red Interinstitucional de Transparencia (RIT), cuyo propósito es facilitar el acceso de los ciudadanos a la información relacionada con la gestión de recursos públicos, mediante su publicación en Internet.
- La preparación del Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP) (el cual incluye 186 instituciones): las variables del índice medirán, entre otros elementos: el tipo de información disponible a los ciudadanos en el sitio web; planificación de compras públicas, información sobre el índice salarial, contratos de obras públicas, licitaciones, informes anuales, minutas, acuerdos y circulares, entre otros aspectos. En 2013 se realizó un programa piloto que implicó a 44 instituciones.
- La participación en la elaboración del proyecto de ley sobre Acceso a la Información Pública, donde se otorgan poderes de supervisión en cumplimiento con la ley.[7]
- Participación en el desarrollo del plan de acción de Costa Rica para la Alianza para el Gobierno Abierto.

Procuraduría General de la República, Procuraduría de la Ética Pública

La Procuraduría General de la República es el órgano consultivo técnico legal de más alto rango de la Administración pública. Sus facultades —según se estipulan en la Ley 8242 del 9 de abril de 2002 (que creó la Procuraduría de la Ética Pública)— son esenciales para la lucha contra la corrupción. Este órgano representa a Costa Rica dentro del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) y se encarga del cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el Informe Final del Comité de Expertos.

Dadas sus responsabilidades, la Procuraduría de la Ética Pública desempeña, por tanto, una importante función relacionada con el gobierno abierto, en particular en lo referente a la adopción de las acciones administrativas necesarias para prevenir, detectar y erradicar la corrupción; informar y acusar a funcionarios públicos y ciudadanos particulares ante las cortes judiciales por actos de corrupción, así como aumentar la ética y la transparencia en la función pública.

Dirección General del Archivo Nacional

Para alcanzar el valor potencial de los datos abiertos se requiere la participación de todos los actores clave del ecosistema de datos abiertos. Esto incluye a las entidades que gestionan los datos públicos, la información y la generación, gestión e intercambio de conocimiento. La entidad responsable de los archivos nacionales es, ciertamente, un elemento esencial en este sentido. En Costa Rica el Sistema Nacional de Archivos,[8] que forma parte del Ministerio de Cultura y Juventud, se encarga de gestionar el legado documental de la nación y contribuir al control de las funciones notariales del país. Sus objetivos son preservar y difundir el acervo documental nacional, garantizar el acceso a la información de la gente, favorecer la transparencia en la gestión administrativa y apoyar una toma de decisiones informada.

Entre sus múltiples funciones, varias destacan en relación con los datos abiertos, la transparencia y la participación. Establecer las políticas de archivo del país y recomendar estrategias para el desarrollo adecuado del Sistema Nacional de Archivos, así como atender la óptima organización de los archivos públicos de Costa Rica, son algunas de las más institucionales. En relación con la implementación, el suministro de recomendaciones técnicas sobre la producción y gestión de documentos, incluidos los generados por medios automáticos, es una de sus principales tareas, además de la organización de congresos, seminarios y conferencias para garantizar la participación de archivistas nacionales e internacionales, y otros especialistas o técnicos en ciencias relacionadas con los archivos.

Marco de políticas públicas

Principales políticas

Costa Rica decidió adherirse a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en enero de 2012, declarando que su compromiso permitiría al país consolidar el trabajo realizado durante los años recientes en relación con la transparencia, el acceso a la información y la lucha contra la corrupción.

Dicho trabajo previo se refleja en la puesta en marcha de:

- Mer-link, la plataforma electrónica de compras públicas.
- La Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.[9]
- La adhesión a la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, con el objetivo esencial de que los Estados adopten

las medidas necesarias para tipificar el delito de cohecho de funcionarios extranjeros en transacciones internacionales.

- La adhesión a la Convención Interamericana contra la Corrupción, instrumento legal que reconoce que la corrupción tiene una incidencia trascendental en el continente, tipifica los casos de corrupción y establece acuerdos relacionados con la cooperación internacional.
- Participación en el mecanismo establecido por la Organización de los Estados Americanos (OEA) para dar seguimiento a la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, con el fin de dar seguimiento a los compromisos adquiridos por los Estados miembros al firmar la convención y analizar la manera en que se están aplicando en la práctica.
- La adhesión a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, cuyos fines son: promover y reforzar medidas dirigidas a prevenir y combatir la corrupción con mayor eficacia y eficiencia; promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y el combate a la corrupción, incluida la recuperación de activos; promover la integridad, rendición de cuentas, obligaciones y la correcta gestión de los asuntos y bienes públicos.

Además, la línea de "Modernización del Estado" del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 trazado por el gobierno de Costa Rica apoya su plan de gobierno abierto. Fija la estrategia para un sector público moderno al indicar que "es necesario que todo el sector público se vuelva cada vez más eficiente y eficaz para articular acuerdos y tomar decisiones oportunas, y propiciar una mayor participación ciudadana en la solución de problemas nacionales, mediante la conformación de agendas de desarrollo basadas en el diálogo y la integración".

Otra importante política habilitadora es el Plan Maestro de Gobierno Digital 2011-2014, el cual incorpora una gran cantidad de las iniciativas que forman parte del Plan de Gobierno Abierto y define los proyectos e instituciones responsables de asegurar su realización.

El logro de resultados implica acoplar políticas con acciones concretas y medibles. Al adherirse a la AGA, Costa Rica declaró que enfocaría sus esfuerzos en el cumplimiento de iniciativas en tres áreas:

- **Mejoras del servicio público:** incluida la consolidación del Portal de Servicios Ciudadanos *www.gob.go.cr*; el uso de la plataforma de creación de empresas (crearempresa) en todos los municipios del país; la ampliación de servicios en las Ventanillas Electrónicas de Servicio (VES); la puesta en marcha de la plataforma electrónica de Registro

de Productos de Interés Sanitario, *www.registrelo.go.cr*, que fomenta el marco de interoperabilidad pero también la aplicación del sistema de silencio positivo (cronológico) y la realización de un estudio de viabilidad para la modernización del servicio postal costarricense.

- **Aumento de la integridad pública, la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana:** incluye la implementación del presupuesto abierto; desarrollo de un Índice de Transparencia de las instituciones públicas de Costa Rica; presentación del proyecto de la Ley de Acceso a la Información Pública; definición y puesta en marcha de la política nacional de datos abiertos para impulsar la apertura de datos en las instituciones públicas y dar seguimiento a los beneficios de los hackathons mediante la organización de eventos similares; creación de una cultura propicia al difundir el concepto y la filosofía de gobierno abierto entre las instituciones públicas, los ciudadanos, el sector privado y la opinión pública; desarrollo de un manual para el uso de redes sociales en las instituciones públicas, y empoderamiento de la población a través del acceso a la información y espacios de participación ciudadana.
- **Gestión más eficaz de los recursos públicos:** incluye la puesta en marcha del sistema de pensiones en la Dirección Nacional de Pensiones, una plataforma estatal de compras públicas única, y el Proyecto "Seguridad Ciudadana Digital".

El claro objetivo de Costa Rica de apoyar las intenciones y compromisos oficiales del Estado con acciones para lograr resultados concretos, por ejemplo, la consulta pública sobre la ley de acceso a la información pública, es interesante. En la siguiente sección se destacan algunos de los resultados de la puesta en marcha de la política pública.

Puesta en marcha y resultados de la política pública

Como ya se explicó, Costa Rica no ha aplicado aún una ley de libertad de información dirigida a establecer los derechos de acceso a la información y regular la implementación de requisitos legales. No obstante, se han establecido instancias de coordinación en el país para facilitar la ejecución del conjunto de leyes y regulaciones disponible que finalmente salvaguarde estos derechos. De esta manera, por ejemplo, las instituciones públicas deberían atender el cumplimiento de estos derechos establecidos mediante los principios constitucionales y las leyes que los regulan, haciéndolo por su cuenta.

Por consiguiente, por ahora, hacer que la información esté disponible depende de las capacidades de cada institución y los medios con que se cuente. La institución decide sobre todos los asuntos pertinentes, como

decidir sobre las formas de solicitud de información, y determinar plazos y procedimientos de queja, etc. Como resultado, la situación actual se caracteriza por una heterogénea oferta de niveles de acceso a la información y vínculos institucionales con los ciudadanos. A este respecto, la primera línea de operación es la autorregulación y la tarea de supervisión encargada a instituciones como la Contraloría General de la República, debido a la falta de una institución específica responsable de vigilar y ejecutar el acceso a la ISP. Las desventajas obvias de este mecanismo son la falta de incentivos para hacer que la información esté disponible, la falta de canales específicos y normas comunes (como se observa con los portales estandarizados en Perú) y una puesta en marcha de políticas heterogéneas que varían según la voluntad política, la disponibilidad presupuestaria y el grado de madurez tecnológica de las instituciones.

Por otro lado, la estrategia nacional de gobierno abierto de Costa Rica —basada en el Plan de Acción presentado ante la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)— está fuertemente ligada a la estrategia de gobierno digital, coordinada por la Secretaría Técnica por mandato de la Presidencia de la República. En esta misma línea, el Plan de Acción de Gobierno Abierto tiene una importante intersección con el Plan Maestro de Gobierno Digital 2011-2014, cuyos puntos relacionados con el gobierno abierto contienen muchas de las iniciativas que forman parte del Plan de Gobierno Abierto. La adopción de un compromiso internacional hace al país responsable del cumplimiento de estos compromisos ante la comunidad internacional, con lo que se crea un importante incentivo para el cumplimiento de las metas establecidas en el plan.

La Comisión Intersectorial de Gobierno Digital, establecida para dar seguimiento a los compromisos ante la AGA, comprende a la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Planificación, el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, así como representantes de la sociedad civil y del sector privado. Su creación se formalizó en abril de 2014 mediante decreto presidencial y se espera que facilite más el seguimiento y vigilancia de los compromisos de gobierno abierto asumidos por los actores implicados en las políticas de gobierno abierto y DAG. Se trata de un muy importante avance en el establecimiento de los acuerdos institucionales que apoyan el gobierno abierto. Una de sus principales responsabilidades será el desarrollo del segundo plan de acción para la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).

La responsabilidad de coordinación con la Secretaría Técnica de Gobierno Digital como una dirección del ICE es un tema complejo —aun cuando el Presidente forma parte de su comité—, ya que la asignación de una función tan estratégica a un organismo técnico puede representar un riesgo de disminución de la influencia política. Por consiguiente, la formalización mediante un

decreto de la Comisión Intersectorial de Gobierno Abierto, que opere como comité asesor presidencial e informe a la Presidencia, y el establecimiento de un mecanismo formal de seguimiento del plan de acción de gobierno abierto, son medidas esenciales para obtener el apoyo requerido para una coordinación eficaz. Dada su estructura y el hecho de que el diseño del actual Plan de Acción de Gobierno Abierto —cuyo origen está fuertemente ligado con el gobierno digital— dependerá de los mecanismos de control establecidos por la Secretaría Técnica de Gobierno Digital como parte de su propio plan maestro, para que el Plan de Acción sea operativo, se tendrá que poner gran énfasis en la ejecución efectiva de los proyectos que contiene. Una importancia particular deberá asignarse a las siguientes iniciativas:

- **Sistema de aplicación de silencio positivo, "cronológico":** al buscar fortalecer la capacidad de respuesta institucional a las solicitudes de acceso a la información, esta plataforma permitirá a los ciudadanos demandar la aplicación del silencio positivo a la institución encargada de un procedimiento o formalidad si la solicitud no se atendió dentro del periodo de tiempo establecido en la legislación pertinente para su solución. Puesto que esta medida es aplicable a toda la Administración, se convierte en un factor catalizador y "orquestador" de la aplicación de la ley que protege a los ciudadanos de los requisitos y trámites excesivos, así como de la aplicación de la legislación relativa a las solicitudes de acceso a la información.
- **Plataforma única de compras públicas:** la plataforma de compras públicas permite a las entidades del Estado adquirir bienes y servicios de manera digital y simplificada. Facilita la transparencia de los procesos y la revelación de información que por ley debería ponerse a disposición de ciudadanos respecto a este tipo de operaciones. En la actualidad no hay una plataforma única de compras públicas que opere en la Administración en su conjunto. Están en operación Merlink, Compr@ Red y plataformas específicas pertenecientes a algunos organismos (por ejemplo, el Banco Nacional de Costa Rica) que desempeñan funciones similares. Si se integraran todas ellas en una única plataforma de compras públicas, el modelo permitiría la coordinación institucional respecto a la transparencia de las transacciones de compras públicas del Estado, lo que facilitaría la creciente y activa participación de postores. Sin embargo, el funcionamiento y las operaciones de la plataforma tendrán que ser transparentes para las instituciones y es necesario que su modelo base quede claro.
- **Portal de datos abiertos:** Costa Rica es uno de los seis ALCs que cuentan con un portal central de DAG en operación. El portal centralizado de datos abiertos de Costa Rica, *datosabiertos.gob.go.cr*, es dirigido por la Secretaría Técnica de Gobierno Digital y

Recuadro 6.4. Aprovechamiento del valor agregado de los DAG: el Portal Centralizado de Datos Abiertos de Costa Rica y los hackathons

En 2012, el gobierno de Costa Rica arrancó su portal centralizado de datos abiertos de gobierno, datosabiertos.gob.go.cr. El portal es un resultado directo de la adhesión del país a la Alianza para el Gobierno Abierto y de su primer Plan de Acción de Gobierno Abierto, que contiene conjuntos de datos de 20 instituciones públicas, incluidas las siguientes:

- Ministerio de Comercio Exterior
- Ministerio de Cultura y Juventud
- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio
- Municipios de Palmares y Alajuelita

En 2012 y 2013 el gobierno llevó a cabo dos hackathons con desarrolladores de aplicaciones, orientados a promover el uso de los conjuntos de datos publicados en el portal. Como resultado, se crearon propuestas de aplicaciones para sectores como salud, seguridad, agricultura y participación ciudadana. La Secretaría Técnica de Gobierno Digital brindó ayuda económica a los ganadores de los hackathons para apoyar el diseño y lanzamiento de las aplicaciones más beneficiosas para la población costarricense, como Epicentro (aplicación con información sobre actividad sísmica en Costa Rica) y Ahorre Más (dirigida a mejorar la economía de los hogares al proporcionar comparaciones de los precios de diferentes productos). Los hackathons representan buenos ejemplos de maneras en que los gobiernos pueden promover el uso de datos abiertos y los ciudadanos pueden aprovechar los datos divulgados para crear valor económico, social y de gobernanza pública.

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013.

estimula a las instituciones a divulgar datos para su reutilización. Esta iniciativa permite hacer que la información y los datos estén disponibles, con lo que se aporta transparencia a la disponibilidad de la información considerada pública; esto podría abordarse en la ley sobre el archivo nacional. Si bien no se trata de una iniciativa institucionalizada, su inclusión en el plan, junto con una serie de medidas complementarias, como la sensibilización a los servicios públicos, el suministro de una simple plataforma de publicación y la organización de concursos de aplicaciones (hackathons), ha facilitado la existencia y uso actuales de más de 1 000 conjuntos de datos de 20 instituciones. Una iniciativa como ésta, con mayor voluntad política (directiva presidencial), podría generar el registro activo de datos y, de tal manera, fomentar la transparencia.

- **Iniciativas centradas en el ciudadano**: en lo que se refiere a la simplificación de trámites y procedimientos para los ciudadanos y la mejora de los servicios públicos, así como la transparencia de su operación, hay diversas iniciativas que, de nuevo, abren paso a la centralización coordinada de puntos de acceso que solían estar dispersos y confundir a los ciudadanos. Proyectos como el portal de servicios ciudadanos, la plataforma de creación de empresas y el mostrador de servicios electrónicos, facilitan el proceso de gestión para solicitar servicios de las instituciones, facilitar y aumentar la transparencia de las relaciones con la población. En la misma línea, el fomento de la interoperabilidad para evitar forzar a las personas a involucrarse en trámites innecesarios (reduciendo a la vez los riesgos de corrupción), simplifica los procesos para el ciudadano desde una plataforma común, aumentando de esta forma el grado de congruencia y coordinación.

Resulta claro que, a través del uso de la tecnología, estas iniciativas permiten la creación de un tipo de "capa de presentación" uniforme que facilita la interacción de las personas con las instituciones públicas y les permite demandar la ejecución de derechos como acceso a la información, transparencia activa, simplificación de procedimientos y trámites, cumplimiento de plazos, revelación de transacciones comerciales y otras acciones orientadas a reforzar la transparencia y estimular prácticas como la publicación de datos abiertos. La desventaja de una situación como ésta es que la coordinación requiere un proceso de divulgación y sensibilización y depende de la voluntad de cada institución para tener una mayor o menor participación, en vista de la falta de más casos de coordinación política o incentivos como directivas presidenciales o decretos y sistemas de seguimiento.

Además, la creación de la Comisión Intersectorial de Gobierno Abierto y el trabajo ya realizado por la Comisión Intersectorial de Gobierno Digital, ha iniciado un proceso de coordinación con el Congreso, el Poder Judicial y los municipios para el desarrollo de la participación ciudadana e iniciativas de transparencia. Por otro lado, y en paralelo, ya había dos mecanismos de coordinación relacionados con la transparencia en operación que ahora deberían integrarse al mecanismo de coordinación recién establecido (el cual incluye la conformación de la Comisión Interministerial para el Gobierno Abierto), como los siguientes:

- Plan de acción para la puesta en marcha de las recomendaciones hechas a la República de Costa Rica por el comité de expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Se trata de un instrumento intergubernamental establecido dentro del marco de la OEA para apoyar a los Estados miembros en la puesta en práctica de las disposiciones de

la Convención, mediante un proceso de evaluaciones recíprocas y bajo condiciones iguales, que proporciona recomendaciones específicas en relación con las áreas en las que hay lagunas o se requiere mayores avances.

- La Red Interinstitucional de Transparencia, establecida en 2004 y promovida por la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR) para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información relacionada con la gestión de recursos públicos, a través de su publicación en Internet. El propósito de esta red es que las instituciones pongan información de interés público a la disposición de los ciudadanos, como: presupuestos, ingresos, gastos, inversiones, nóminas, licitaciones, compras públicas, contrataciones, proveedores, planes operativos, informes de desempeño y auditoría, minutas, acuerdos, convenciones y proyectos, entre otros, actuando como una política voluntaria sobre transparencia activa. En el mismo orden de ideas —y como ya mencionamos respecto a la autorregulación institucional—, ésta es una forma de cumplir con la tarea de hacer que la información esté disponible, la cual, al ser un acto voluntario, tiene las desventajas intrínsecas de los bastante poco claros incentivos para adherirse a ella, así como la heterogeneidad de las formas de presentación de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria o madurez tecnológica de la institución.

A manera de resumen, el modelo operativo para la implementación de iniciativas de gobierno abierto en Costa Rica es una mezcla entre una autoorganización institucional basada en cumplir con las regulaciones legales actuales, a favor de la agenda de transparencia y acceso a la información, y la coordinación político técnica de las autoridades relacionadas con el plan de acción de gobierno abierto emprendido por la Alianza para el Gobierno Abierto. El plan funge como principio guía para políticas públicas de gobierno abierto y para la integración de iniciativas basadas en tecnología que ayudan a bajar las barreras de entrada a las instituciones para el desempeño de su deber, con miras a aumentar la sencillez, transparencia y disponibilidad del Estado para sus ciudadanos.

Las ventajas de un modelo que incorpora prácticas para facilitar a las instituciones la puesta en marcha de políticas de gobierno abierto a través de herramientas, sensibilización y apoyo, son evidentes, ya que previenen tropezarse con barreras presupuestarias, de coordinación o madurez tecnológica. Sin embargo, resulta claro que se requiere un apoyo político mayor que el seguimiento y coordinación de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, puesto que su objetivo, si bien incluye políticas de gobierno abierto, no se centra exclusivamente en ellas y carece de fundamentos políticos y legales que le permitan empoderarse con la necesaria influencia política.

Para tal fin, puede requerirse formalizar las mismas iniciativas de centralización, como datos abiertos, silencio positivo u otras, pero mediante la expedición de decretos o directivas presidenciales, con plazos específicos y mecanismos públicos, transparentes y participativos de seguimiento y rendición de cuentas, así como la integración de los propios ciudadanos en el proceso.

Por último, el establecimiento de la Comisión Intersectorial de Gobierno Digital es un paso esencial para definir a las partes responsables, indicadores y compromisos que den paso a informes imparciales sobre el seguimiento y puesta en marcha de los compromisos del plan. Esto es importante en el proceso actual de desarrollo del informe de autoevaluación sobre las actividades incluidas en el primer plan de acción de gobierno abierto y todo el proceso de implementación, y este informe deberá someterse al debate y la revisión de la sociedad civil.

Acciones recomendadas para Costa Rica

El análisis incluido en este caso de estudio sobre los elementos habilitadores del gobierno abierto en Costa Rica, destaca que, a pesar de que aún se carece de un marco legal que consolide la transparencia y el acceso a la información, se está configurando un escenario favorable que, empezando con la propia Constitución, crea un contexto en el que los ciudadanos pueden ejercer control sobre las acciones del Estado, incluidas las que aseguran transparencia y rendición de cuentas. Al tomar este contexto en consideración, las acciones aquí recomendadas se orientan a consolidar aún más y apoyar el trabajo del gobierno de Costa Rica para fomentar el gobierno abierto.

- **Se recomienda que el gobierno se centre en avanzar en el desarrollo de una ley marco sobre transparencia y acceso a la información**, integrando elementos sobre rendición de cuentas, acceso a la información y revelación proactiva de información en un solo organismo regulatorio que afecte a todas las instituciones. La ley tendría que establecer también mecanismos de control claros y un entorno institucional capaz de dar seguimiento al cumplimiento, con facultades reales para imponer su ejecución; además, orientarse a superar las barreras potenciales al acceso a la información del sector público (por ejemplo, disposiciones sobre solicitudes anónimas y exención de cuotas). Las leyes adoptadas por México, Chile y España proporcionan modelos pertinentes. Asimismo, sería conveniente que la ley contuviera disposiciones y desarrollara regulaciones específicas relativas a los datos abiertos. Establecer regulaciones para la divulgación de datos en formatos que no sólo permitan el

acceso sino también la utilización y reutilización sin discriminación es esencial para permitir la participación pública en la creación de valor público.

- **Sería conveniente ir más allá de la revelación proactiva y la entrega de información y datos (transparencia activa o proactiva).** Esto podría hacerse, por ejemplo, al: a) tomar ventaja de la actual Ley del Sistema Nacional de Archivos, la cual ofrece un marco para hacer que la información esté disponible; b) integrar una enmienda al proyecto de ley marco sobre el acceso a la información, especificando la divulgación de los datos por las instituciones, categorizándolos e instruyendo para que se divulguen en formatos abiertos y publicaciones en el portal nacional de datos abiertos, el cual podría dirigirse en conjunto con la Secretaría Técnica de Gobierno Digital. De hecho, hay una tendencia mundial por la cual, en vez de pensar en transformar los datos a formatos abiertos, la línea de pensamiento tendría que dirigirse a "datos abiertos de manera predeterminada" o "por diseño". Esto significa que se requiere que todas las instituciones, al desarrollar sus sistemas, los diseñen de modo que sean capaces de producir datos abiertos desde su inicio, siempre que sea adecuado (por ejemplo, excepto en casos de seguridad y privacidad). Por ejemplo, esto es algo que podría incorporarse como parte del deber de generar información para el archivo.

- **Crear un sólido marco institucional para el gobierno abierto**. El reciente establecimiento de la Comisión Intersectorial de Gobierno Digital es un paso clave hacia delante en este sentido. Sin embargo, para garantizar el apoyo continuo con el fin de obtener resultados sostenibles en el largo plazo, será esencial **asegurar una coordinación eficaz** con la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, la cual desempeña la función de coordinación de gobierno abierto en Costa Rica por mandato de la Presidencia de la República, y con las siete provincias locales para evitar un fuerte enfoque descendente y propiciar las prácticas de gobierno abierto y DAG a nivel local. Para garantizar la continua evolución de la estrategia general de gobierno abierto y datos abiertos será necesario poner en marcha e institucionalizar la consulta para llevar las aportaciones de la población al nivel local.

- Dado que los esfuerzos de Costa Rica se orientan a crear disposiciones institucionales sólidas para gobierno abierto, **el gobierno podría considerar adoptar una directiva o decreto que aporte claridad sobre la organización institucional de la Comisión Interinstitucional para el Gobierno Abierto**. El apoyo político de alto nivel y continuo es clave. Bajo el mismo criterio, y como una manera de ganar terreno en anticipación de importantes iniciativas legislativas, las buenas

prácticas del Presidente Obama en Estados Unidos o del Presidente Piñera en Chile han consistido en la emisión de una directiva presidencial que define la política de gobierno abierto, incluidos los elementos de datos abiertos y la participación ciudadana. También fija los plazos para que las instituciones cumplan con un conjunto de tareas como: publicación de conjuntos de datos, publicación de información activa, facilitación del acceso a la información o formas de consulta pública. Con objetivos específicos similares y un plan de acción que incluya medidas de apoyo para las instituciones —como el acompañamiento y el suministro de plataformas tecnológicas por parte de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital—, una directiva de este tipo tendría la necesaria influencia política, especialmente si se combina con un mecanismo público de seguimiento disponible para todos los ciudadanos.

- **Sería recomendable** —incluso a través de la directiva mencionada— **institucionalizar la creación de un portal de gobierno abierto** que centralice toda la información e iniciativas del plan de acción en una "ventanilla única", fácil de utilizar. Las buenas prácticas en el desarrollo de este modelo de ventanilla única incluyen las de Corea del Sur y Chile con su portal de gobierno abierto. En este portal, varios servicios o funciones podrían habilitarse y consolidarse, como: acceso directo al portal de datos abiertos, acceso directo a los sistemas institucionales de quejas; sistema de acceso centralizado a la información pública remitiendo al usuario a la institución responsable (información indirecta y suministro de datos); acceso a un motor de búsqueda de transparencia activa para ver información divulgada de manera proactiva (para lo cual tendrían que definirse formatos de propósitos); acceso a las instancias de participación ciudadana y actividades de sensibilización y educación sobre transparencia, acceso y participación.
- **Un portal con estas funciones, con una arquitectura de información simple y guiada, reduciría la asimetría de información entre los ciudadanos y el Estado**, haciendo que la relación con este último sea más transparente y accesible. En el mismo portal, con base, por ejemplo, en la directiva previamente sugerida que establecería plazos y obligaciones, podría conformarse un observatorio de cumplimiento con avances de estatus presentados en gráficos (vía tablero de instrumentos), donde la gente pueda ver el "nivel" de apertura de cada institución pública. Si bien la adopción de las medidas puede ser voluntaria, se ha demostrado que las instituciones no desearán quedarse sin protección del escrutinio público ni ser calificadas como instituciones no transparentes.

- **El gobierno tendría que aprovechar mejor las importantes sinergias entre los planes de gobierno digital y gobierno abierto**. Esto podría hacerse al definir iniciativas orientadas a reducir las barreras de entrada a las instituciones públicas para la adopción de normas de transparencia y participación. Algunas medidas puestas en marcha en otros países, como Colombia y la República Dominicana, incluyen la creación de normas para la publicación de información proactiva, facilitando su indexación y búsqueda, así como el acceso estandarizado a los sistemas y portales de información (véanse el Capítulo 7 sobre Perú y el Capítulo 2 en relación con República Dominicana). Esto podría permitir la puesta en marcha de plataformas como las siguientes:

- **Sistema de gestión de transparencia activa** (para la publicación de información por parte de la Red Interinstitucional de Transparencia): las normas de publicación se definen de modo que permitan una indexación homogénea de la información y la búsqueda entre instituciones. Con estas normas, se crean modelos de recopilación de información y convertidores de formatos para transformar la información ingresada en archivos abiertos, preparados para la red, los cuales pueden publicarse bajo un URL común en formatos que pueden indexarse utilizando mecanismos automatizados. Una vez hecho esto, se desarrolla un motor de búsqueda para indexar esa información y permitir que se realicen búsquedas sobre esta información en todo el estado.

- **Transparencia pasiva o sistema de acceso a la información**: en la línea de la plataforma "cronológica", Costa Rica podría desarrollar una forma para gestionar las solicitudes de acceso a la información, con un formato estándar para todos los servicios, accesible y fácil de utilizar para los ciudadanos; asimismo, podría habilitar a la comisión intersectorial para vigilar las solicitudes. Si bien la adhesión puede ser voluntaria, dado que no hay una ley marco en vigor, su uso podría facilitarse al ofrecerla como software público que apoye a las instituciones en su puesta en marcha, e integrarla como un instrumento de medición del cumplimiento en el portal de seguimiento del gobierno abierto para escrutinio público. A manera de ejemplo, en Chile, la definición de un modelo de implementación con este tipo de tecnología permitió la aplicación de la ley en toda la Administración central en menos de cinco meses.

- **Estimulación de la participación activa de ciudadanos y empresas (en especial pequeñas y medianas empresas y emprendedores). Esta estimulación es** importante en un contexto en el que hay leyes que permiten la generación de proyectos de ley surgidos de iniciativas

ciudadanas y la posibilidad de realizar referendos. En ese sentido, una posible medida sería crear un sistema de propuesta ciudadana, en el que las personas puedan presentar propuestas, recabar firmas y trabajar con un mecanismo de "ciclos de retroalimentación", de acuerdo con los cuales el gobierno se comprometería a responder. Algunas iniciativas podrían abarcar lo siguiente:

- **Identificación de las necesidades de los ciudadanos y generación de nuevos espacios de participación ciudadana**. Iniciativas similares a las "peticiones electrónicas" en el Reino Unido y "We the people" (Nosotros, el pueblo) en Estados Unidos pueden estimular el interés público y, de orientarse adecuadamente, podrían ser una fuente importante de mejora de la participación del público.
- **Inclusión de la participación ciudadana en el mismo diseño de las iniciativas de gobierno abierto.** Por ejemplo, en la definición de lineamientos y estándares técnicos para datos abiertos, sería esencial llevar a cabo consultas públicas sobre el diseño y arquitectura de las plataformas tecnológicas, como los portales de datos abiertos o gobierno abierto. Las experiencias del Reino Unido y Chile, a través de la implementación de programas "alfa" o "beta" para que los ciudadanos expresen sus opiniones acerca del diseño ha permitido la mejora de interfaces de los usuarios, con el fin de facilitar la adopción y generar confianza entre los ciudadanos.
- **Consolidación de la transparencia de los procesos de administración pública para las empresas y la población en general, y prevención de la corrupción**. Al aprovechar el fuerte vínculo entre las iniciativas de gobierno abierto y gobierno digital, y en el contexto de las leyes orientadas a simplificar procedimientos y trámites o eliminar los innecesarios, podría crearse una iniciativa similar a la puesta en marcha por el gobierno de Colombia a través de la "Urna de cristal" o el de Chile con "Chile sin papeleo", en el que los propios ciudadanos priorizan los trámites o procedimientos que se digitalizarán, rediseñarán o eliminarán. Para tal fin, en el mismo portal de servicios ciudadanos, éstos y las empresas, de manera sencilla, tienen la oportunidad de votar por los trámites o procedimientos que desean eliminar o digitalizar y los resultados se ponen a disposición de las instituciones. El objetivo debería ser diseñar procesos y trámites con un enfoque ciudadano, y simplificar trámites. Con base en esta información, puede desarrollarse un plan de digitalización, el cual podría apoyarse con una directiva presidencial (como sucedió en Chile). Éste constituye un enorme paso hacia delante para mejorar la transparencia de los procesos de administración pública para las personas; prevenir la corrupción en procesos clave, como la creación

de empresas y las compras públicas, así como eliminar los procesos y papeleo innecesarios.

- **Conviene que el gobierno trabaje más en la puesta en marcha de políticas e iniciativas de datos abiertos.** Este trabajo podría incluir diversas acciones:
- El gobierno podría considerar el **establecimiento del cargo de director general de datos** como promotor de los datos abiertos. Esto brindaría el apoyo político apropiado para asegurar que una política de datos abiertos permee y se aplique en las diferentes estructuras gubernamentales. Sería aun mejor que esas facultades se clarificaran en un decreto similar al adoptado para establecer la Comisión Intersectorial de Gobierno Abierto.
- Como se observa en la mayoría de los países de la OCDE, **es recomendable que el gobierno de Costa Rica trabaje en la migración de un enfoque de suministro estático de información al diseñar programas de datos abiertos, con el fin de aprovechar por completo los beneficios de los DAG para los sectores público y privado, y la sociedad en su conjunto**.
- **Es recomendable que el gobierno alimente el desarrollo y participación de ecosistemas de gobierno abierto y datos abiertos para producir el impacto deseado.**
- Costa Rica ha realizado con éxito y con conocimientos especializados, eventos de consulta y coordinación con la población en general, pero **se requiere mayor participación del sector privado (pequeñas y medianas empresas) en programas e iniciativas de datos abiertos**. El gobierno central trabaja en ello al incluir al sector privado en el comité directivo de gobierno abierto; ciertamente, la continua participación del sector privado en actividades de consulta propiciará el desarrollo de programas con beneficios amplios para todos los interesados. La participación de las PYMEs será de igual importancia para mejorar el diseño de los trámites relacionados con las empresas en línea, la creación de empresas y la simplificación regulatoria.
- **Una participación más fuerte de los medios podría ayudar a aumentar la sensibilización de los ciudadanos a las iniciativas de gobierno abierto y datos abiertos**. Costa Rica comparte este tema con prácticamente todos los ALCs (véase el Capítulo 2). Sin una estrategia de comunicación con objetivos claros y eficaces canales de comunicación con las ONGs y la sociedad civil, será extremadamente difícil alcanzar el reconocimiento y la apreciación de las acciones realizadas y obtener el apoyo subsecuente.

- **El gobierno tendría también que considerar el establecimiento del mecanismo para la participación ciudadana en la preparación y posterior evaluación de los compromisos establecidos en el plan de acción de gobierno abierto**. Es importante reconocer las recomendaciones aportadas por los actores de la sociedad civil y aprender de los errores cometidos en la preparación del primer plan. Sería aún más eficiente que los espacios y mecanismos de participación se reconocieran mediante un decreto.

Notas

1. Ley española número 274/2013.

2. Resolución número 2006-08995 asentada a las 11:28 horas el 23 de junio de 2006.

3. Publicado en la actualización número 20 de La Gaceta (gaceta oficial del Estado)m número 110, de fecha 8 de junio de 1995.

4. *http://www.gobiernofacil.go.cr/e-gob/gobiernodigital/quienessomos.htm*

5. Decreto Ejecutivo número 33147, 8 de mayo de 2006. *http://www.pgr.go.cr/scij/scripts/TextoCompleto.dll?Texto&nNorma=57167&nVersion=73630&nTamanoLetra=10&strWebNormativa=http://www.pgr.go.cr/scij/&strODBC=DSN=SCIJ_NRM;UID=sa;PWD=scij;DATABASE=SCIJ_NRM;&strServidor=\\pgr04&strUnidad=D:&strJavaScript=NO*

6. Si desea mayor información, consulte: *http://www.hacienda.go.cr/docs/5228c0e0637a1_Folleto_Presupuesto_Nacional.pdf*

7. "Artículo 8 – Supervisión de publicación obligatoria. La Defensoría de los Habitantes de la República supervisará el cumplimiento de las disposiciones estipuladas en el Artículo 6 de esta ley, por el cual se determinarán las acciones administrativas internas necesarias dentro del alcance de sus competencias. Para tal fin, incluirá un capítulo en el Informe Anual presentado a la Asamblea Legislativa en el mes de junio de cada año, como se dispone en el Artículo 15 de la Ley número 7319, respecto a los resultados y conclusiones sobre la materia y las actividades realizadas durante el periodo sobre el cual se informa". Además, propone proporcionar los recursos sugeridos, necesarios para cumplir la obligación estipulada en el Artículo 7 de este proyecto de ley.

8. La entidad es dirigida por una junta administrativa establecida por la Ley número 5574, de fecha 6 de septiembre de 1974. De conformidad con el Artículo 12 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos, Ley número 7202.

9. Ley número 8422 del 6 de octubre de 2004.

Bibliografía

Banco Mundial (2014), *Doing Business 2014 Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, *http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2014*.

CEPAL (2014), *Costa Rica: Perfil Nacional Económico*, *http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB_cepalstat/Perfil_nacional_economico.asp?Pais=CRI&idioma=e*

EPI (Índice de Desempeño Ambiental) (2014), *Country Profile: Costa Rica,* Yale University, *http://epi.yale.edu/epi/country-profile/costa-rica*.

Gobierno de Costa Rica (2013), *Alianza para el Gobierno Abierto, 2013-2014 Action Plan of Costa Rica*, *http://www.gobiernofacil.go.cr/e-gob/gobiernodigital/Gobierno_Abierto/PlanAccionGobiernoAbiertoCosta%20Rica2013_2014.pdf*

INEC (2013), *Encuesta Nacional de Hogares*, *http://www.inec.go.cr/enaho/result/tics.aspx*

INEC (2014), *Provincias de Costa Rica*, *http://www.inec.go.cr/Web/Home/pagPrincipal.aspx*

Organización de las Naciones Unidas (2012), "United Nations E-Government Survey 2012 E-Government for the People", *http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf-*.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013), *Informe sobre Desarrollo Humano 2013 - El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso, http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_es_complete.pdf*

UNICEF (2014), *Panorama Costa Rica, http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/costarica_statistics.html*

Capítulo 7

Políticas e iniciativas de gobierno abierto en Perú

En este capítulo se analiza la capacidad del gobierno de Perú para producir, implementar y evaluar políticas de gobierno abierto de calidad. Se describe el sólido marco legal del país para la transparencia y el acceso a la información e identifica el avance logrado dentro del marco institucional, en particular ante el establecimiento de la Comisión Multisectorial Permanente en 2013. En seguida se recomienda elaborar un plan de acción claro para el gobierno abierto a fin de vincular la agenda altamente desarrollada de acceso a la información con la agenda de datos abiertos y aumentar las acciones para hacer partícipes a los gobiernos locales y las instituciones, tales como el Congreso, en la formulación de políticas para el gobierno abierto.

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

Introducción

En Perú, el desarrollo y la puesta en marcha de políticas de transparencia y lucha contra la corrupción, a partir del año 2000, así como la Constitución de 1993, sentaron las primeras bases de un gobierno más abierto.

Después de la turbulencia política de Perú y de la lucha de poderes públicos en 1992, las autoridades del país decidieron reestructurar las instituciones públicas. Se derogó la Constitución de 1979, se disolvió el Congreso y en 1993 entró en vigor la nueva Constitución. El ocaso de la década de 1990 marcó el fin de un periodo histórico en Perú y el año 2000 abrió una ventana de oportunidad para hacer frente a problemas clave políticos, sociales y de políticas públicas, y desarrollar un marco legal más sólido para la transparencia. Fueron necesarias una eficaz cooperación horizontal y vertical y la implementación de políticas transversales para reconstruir el Estado peruano; rediseñar, fortalecer y consolidar las instituciones públicas; y recobrar la confianza pública. La coordinación entre las autoridades públicas de Perú, los líderes políticos y la sociedad civil fue decisiva a este respecto. El resultado fue el establecimiento del Acuerdo Nacional de 2002. Desde entonces, la lucha contra la corrupción y la ética institucional han estado en el centro del debate del gobierno en torno a cómo fortalecer la integridad pública.

El Acuerdo Nacional brindó un marco para abordar los problemas de políticas transversales que requerían cooperación vertical y horizontal. Así, los actores nacionales mostraron disposición para el diálogo. El resultado: se definieron 30 políticas nacionales, agrupadas en cuatro objetivos principales: a) democracia y Estado de derecho; b) equidad y justicia social; c) competitividad, y d) descentralización y transparencia (Gobierno de Perú, 2004). El Acuerdo Nacional, al lograr consenso entre los líderes políticos y sociales, buscó atender la continuidad de políticas y los temas institucionales en el largo plazo.

De forma simultánea al Acuerdo Nacional, el programa de modernización del país fijó siete objetivos de política pública encaminados a mejorar la coordinación institucional y aprovechar el proceso de descentralización, entre otros. Se identificó a las tecnologías de la información y las telecomunicaciones como componentes de este proceso que requerían atención. Estos elementos fueron apuntalados por las regulaciones nacionales que se crearon en los años subsecuentes y por la participación de Perú en foros internacionales.

La integración de Perú a la Alianza para el Gobierno Abierto en abril de 2013 podría considerarse un acontecimiento natural. El gobierno central delineó un Plan de Acción de Gobierno Abierto (PAGA), mostrando un liderazgo institucional claro. Los actores de los sectores público, privado y social fueron partícipes en la definición del PAGA. Luego se estableción una comisión multisectorial que constituyera un foro para la coordinación institucional y supervisara la implementación de las políticas de gobierno abierto.

Actualmente, la descentralización ocupa un sitio en la agenda nacional. A fin de trazar su segundo plan de accón, el gobierno central está extendiendo sus esfuerzos a las regiones y municipios. Su objetivo es definir y poner en práctica políticas más integrales e incluyentes. En vista de que hay retos por superar tales como una administración pública centralizada, comunidades marginadas y desigualdades sociales, es precisa la participación de los gobiernos locales en la definición, implementación y retroalimentación de políticas públicas en aras de avanzar hacia políticas efectivas de gobierno abierto y de datos abiertos. Los datos abiertos por sí solos carecen de valor; en Perú se necesita mayor participación y conciencia por parte de la sociedad para utilizarlos y sacar provecho de su potencial.

Es posible que las instituciones públicas de Perú estén emprendiendo acciones aisladas que quizá no se encuentren alineadas con las políticas del gobierno central. Además, la ausencia de actores pertinentes en los foros de coordinación de políticas de gobierno abierto podría significar un obstáculo para la implementación y creación de conciencia de las políticas, así como para el intercambio de prácticas. De ahí que el gobierno central tenga ante sí el desafío de ampliar el alcance de las políticas de gobierno abierto para que abarquen una gama más extensa de sectores de política pública, alinear las acciones institucionales aisladas e instaurar indicadores mejores diseñados para medir la eficacia de las políticas.

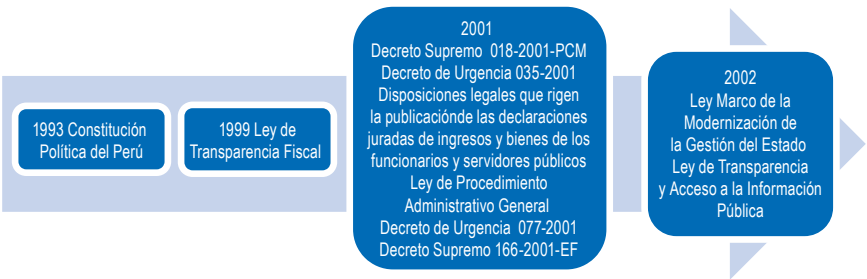
Marco legal

La Constitución Política de Perú de 1993 contempló disposiciones específicas sobre el derecho de los ciudadanos a consultar y solicitar información pública,[1] la rendición de cuentas del gobierno[2] y la transparencia[3] A pesar de que la Constitución no contiene menciones explícitas de gobierno abierto, la conceptualización y el reconocimiento de los compenentes de éste fueron útiles para impulsar el establecimiento de mecanismos de transparencia por parte del gobierno central y empoderar a los ciudadanos. Por ejemplo, al incluir expresamente el recurso del *Hábeas Data*[4] consagró el empoderamiento ciudadano al ser una herramienta jurídica que protege la privacidad de las personas. Que estos componentes se hayan incorporado a la carta magna de Perú representó a principios de la década de 2000 un importante punto de partida para elaborar políticas y programas nacionales y sectoriales. Ello legitima los esfuerzos del gobierno por abordar los temas de integridad y lucha contra la corrupción y respalda el derecho de la población a tener un gobierno más transparente y sujeto a rendición de cuentas.

En la década de 2000, la transparencia pública, la rendición de cuentas y la descentralización se volvieron fundamentales para los diseñadores de políticas

peruanos, quienes destacaron la urgencia de desarrollar el correspondiente marco regulatorio de apoyo en el país. A partir de 2001, el gobierno de Perú promulgó diversas leyes y decretos en su mayoría centradas en sentar las bases para el acceso a la información y la transparencia fiscal (véase la gráfica 7.1).

Gráfica 7.1. Principal marco legal de Perú para el acceso a la información y la transparencia 1993-2002



Nota: Véase el Anexo A para más información sobre las principales disposiciones por ley o decreto.

Fuente: Información obtenida de las respuestas al Cuestionario de la OCDE sobre Gobierno Abierto correspondiente a Perú.

Estas leyes se basaron en la Ley de Transparencia Fiscal (LTF), que entró en vigor en 1999. Sus disposiciones asentaron responsabilidades específicas para el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), tales como la publicación de proyecciones económicas multianuales e informes sonre el cumplimiento de objetivos fiscales.

En 2002 entraron en vigor la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (LMM) y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTA). Estas leyes, que fueron resultado del momento político de finales de los 90 y del Acuerdo Nacional, constituyeron el punto de partida para definir las reglas de coordinación horizontal y mejorar la transparencia y el marco legal de lucha contra la corrupción en el país.

Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado

La LMM, que entró en vigor en 2002, significó un paso importante para formar capacidades de liderazgo y coordinación institucionales. La Dirección General de la Gestión Pública (DGGP), perteneciente a la Presidencia del

Consejo de Ministros (PCM), surgió como un actor público importante encargado de coordinar la puesta en marcha de políticas transversales. Como se expondrá más adelante en este informe, si bien el proceso de descentralización en Perú ha derivado en nuevos acuerdos institucionales, la DGGP —ahora Secretaría de la Gestión Pública (SGP)— sigue siendo el actor clave de coordinación institucional: la SGP encabeza las políticas de gobierno abierto y datos abiertos en Perú.

La modernización del Estado está delimitada por siete acciones centrales motivadas a su vez por la lucha histórica del país contra la corrupción (véase el recuadro 7.1). Entre otras, la LMM identificó a la tecnología como una herramienta para fomentar la rendición de cuentas y la transparencia, contribuyendo así al buen gobierno de Perú.

Recuadro 7.1. Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado

En 2002, la LMM definió siete acciones torales para apoyar el proceso de modernización de Perú:

- Dar prioridad al desarrollo social centrándose con fuerza en la prestación de servicios públicos.
- Una visión compartida y el diálogo entre la sociedad civil y las fuerzas políticas para definir una planeación viable, estratégica y de largo plazo.
- La descentralización, el fortalecimiento de los gobiernos locales y regionales, y aumentar la delegación de responsabilidades.
- El uso eficiente de los recursos financieros públicos y la eliminación de duplicidades entre las instituciones.
- Reevaluar el servicio público con un enfoque fuerte sobre la ética y la profesionalización del servicio público, así como sobre el régimen de derecho.
- Establecer a nivel institucional la evaluación de la administración pública por objetivos mediante el uso de la tecnología, la planificación estratégica, la rendición de cuentas y la transparencia.
- Reglamentación de las relaciones sectoriales transversales.

Fuente: Con base en el artículo 5 Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

El contexto histórico nacional de Perú es clave para entender la elaboración de leyes y políticas de gobierno abierto. Los elevados niveles de corrupción

que había en la década de 1990 dentro de las instituciones peruanas motivaron acciones públicas para contrarrestarla a partir del año 2000. Desde entonces, la integridad pública ha estado en el centro del debate del gobierno, lo que ha generado una tendencia de política pública impulsada por el combate a la corrupción y la transparencia de las finanzas públicas. Es importante conocer este contexto a fin de entender por qué las políticas de gobierno abierto se han empleado para abordar las cuestiones de transparencia y corrupción en el país, siendo la de las finanzas públicas la más importante. En Perú, el fuerte nexo de los conceptos de transparencia, anticorrupción y gestión de los recursos públicos con los de gobierno abierto y datos abiertos surge en gran medida del desarrollo inicial de su marco legal de transparencia. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (FOI, por sus siglas en inglés) es el emblema de este proceso.

Como muestran los resultados de la encuesta de la OCDE, Perú sigue la tendencia que está surgiendo entre los países de América Latina de orientarse a la difusión de información sobre finanzas y gasto públicos (véase el capítulo 4). La FOI de Perú se centra enfáticamente en las finanzas públicas y dedica a la transparencia de éstas una de sus cuatro secciones. Sus disposiciones legales se refieren no sólo al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), sino a todas la entidades de la administración pública del país. Las instituciones públicas están obligadas a poner a disposición de los ciudadanos la información sobre su presupuesto, gasto, proyectos de inversión pública, número de empleados y gasto total en remuneraciones a funcionarios. Respecto a las responsabilidades del MEF, la ley también contempla la importancia de brindar información sobre la metodología usada para recopilar información e informes financieros. La incorporación de este mandato busca facilitar el análisis de información que hagan los usuarios.

Los antecedents y la disposición de Perú a aumentar la transparencia ayudan a explicar el marcado enfoque de la FOI en ciertos temas en particular. Sin embargo, esta tendencia de política pública puede afectar las políticas de datos abiertos: al decidir qué datos públicos han de revelarse, los diseñadores de políticas podrían dejar datos no financieros importantes fuera del punto focal de la política pública (por ejemplo, datos meteorológicos o de transporte). Esto se vuelve más trascendente cuando la formulación de políticas obedece a un fuerte enfoque de arriba abajo. Como se verá más adelante en esta publicación, Perú está tomando medidas para instaurar un diseño de políticas más incluyente a través de consultas a nivel local o iniciativas de parlamento abierto.

Recuadro 7.2. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (FOI) de 2002 marca un hito en la senda de Perú hacia el gobierno abierto. Es un logro por sí mismo al aprovechar el *Acuerdo Nacional* y el marco de la LMM sobre transparencia pública, la rendición de cuentas y la descentralización.[5] Configura los crecientes esfuerzos que realiza Perú en la transparencia del sector público y complementa el marco jurídico de acceso a la información definido en la Constitución de 1999.

La FOI establece un límite máximo de siete días laborales para proporcionar información al solicitante. Este periodo podría ampliarse cinco días más si es necesario. De hecho, Perú tiene el plazo de respuesta más corto entre los países ALCs-AGA.[6] Al definir los plazos de respuesta, el objetivo de Perú fue evitar los procedimientos interminables y ofrecer certidumbre a la ciudadanía con respecto a los periodos de tiempo. Además, su inclusión en la FOI podría ser una herramienta para autoevaluar la eficiencia por parte gobierno peruano.

La ley de transparencia no considera la posibilidad de solicitudes anónimas, pero protege a los ciudadanos contra las represalias ya que no están obligados a explicar a fondo sus motivos para consultar la información pública.[7] La FOI incorpora instrumentos como la negativa ficta[8] y establece la responsabilidad de las instituciones públicas para nombrar a un funcionario público encargado de proporcionar la información. En caso de que no se designe a ningún funcionario público, la solicitud se dirige al funcionario que tenga en su poder la información.[9]

Aunque se considera el principio de máxima divulgación de la información, la ley estableció con éxito pruebas de clase y perjuicio de la información para limitar el acceso a información pública o privada que sea delicada. Las exenciones como el secreto bancario, la intimidad personal, la seguridad nacional y el posible daño a las actividades comerciales se han incluido con claridad en sus disposiciones. La ley también prevé la posibilidad de divulgar la información en forma parcial.

En caso de negarse el acceso a la información, el solicitante puede apelar mediante los procesos administrativos y tiene derecho a que se le informen por escrito los motivos de la denegación; y la institución será responsable de hacerlo. A pesar de su importancia en la defensa de los derechos de los ciudadanos para consultar la información de acceso público, en las leyes no se menciona que la *Defensoría del Pueblo* es la institución que podría recibir las quejas de la ciudadanía sobre el acceso a la información y que podría apoyarlos.

Uno de los logros de la FOI con respecto al gobierno abierto fue la definición de la Internet como una herramienta para mejorar la comunicación entre la ciudadanía y el gobierno y facilitar el acceso a la información. La ley autoriza a las instituciones a crear sus propios *portales de transparencia institucionales*, donde ofrecen información general sobre su trabajo, actividades, marco jurídico, recursos financieros, presupuestos y gasto.

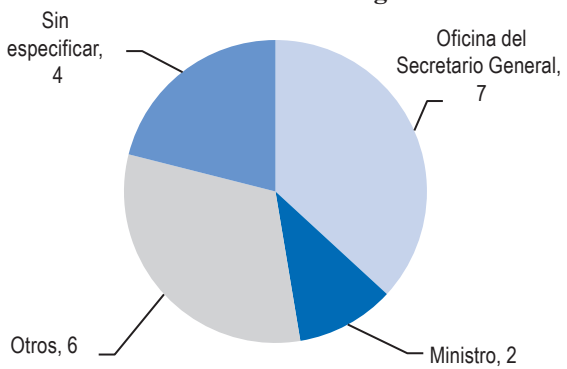
La FOI es la fuerza rectora para crear prácticas de buena transparencia en Perú. Sin embargo, el gobierno peruano enfrenta la dificultad de asegurar la implementación de la FOI, pero esto puede depender de factores externos como la aceptación institucional y del desarrollo de programas y capacidades institucionales internas. La creciente comprensión de las instituciones públicas sobre los beneficios públicos, sociales y económicos del gobierno abierto y de los datos abiertos se presenta como un desafío en este sentido.

La aplicación y el cumplimiento de la FOI siguen siendo un tema que debe abordarse. Por ejemplo, establecer tiempos de respuesta cortos quizá no garantice que en la práctica se cumplan los plazos. En 2013, la Defensoría del Pueblo (DP) de Perú publicó un informe de evaluación sobre la implementación de la LTA de 2003 a 2013. Según dicho informe, durante el periodo 2003-2012 el 60% de las quejas del público tenían que ver con el incumplimiento de las instituciones para proporcionar la información solicitada dentro de los plazos fijados por ley.[10,11]

Además, de acuerdo con el Texto Único Ordenado de la FOI de 2003,[12] la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) —a través de la SGP— es responsable de emitir un informe anual al Congreso sobre el número de solicitudes de información que las entidades públicas recibieron, atendieron y rechazaron. Estos mandatos obligan a las instituciones del país a implementar responsabilidades y procesos internos claros. No obstante, es incierto hasta qué grado las instituciones peruanas han podido asignar órganos internos o designar funcionarios para dar trámite a las solicitudes de información. Según el informe de la DP, el 32% de los ministerios de Perú carecen de regulaciones y procedimientos internos sobre acceso público a la información. Hacia 2013, 16 de 19 ministerios peruanos aún no nombraban a un funcionario específicamente para atender las solicitdes de información (DP, 2013).

En cuanto a las quejas de las personas por solicitudes rechazadas, la DP también pone énfasis en la existencia de una heterogeneidad institucional interna asociada al funcionario encargado de procesarlas (véase la gráfica 7.2). En siete de los 19 ministerios, la oficina del secretario general es responsable de resolver las quejas, mientras que seis ministerios dieron respuestas diversas.

Gráfica 7.2. Área responsable de atender las quejas por solicitudes de información denegadas



Fuente: Defensoría del Pueblo (2013), *Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, Informe Defensorial núm. 165, Lima, Perú, 2013, pp. 53, *http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-165.pdf*.

La evidencia podría indicar que las instituciones peruanas quizá carezcan de capacidades internas y procesos bien definidos y claros. Es probable que estén siguiendo procedimientos informales y no establecidos que podrían afectar la eficacia. Además, en vista de que las regulaciones de la LMM[13] estipulan que no se asignará ningún presupuesto adicional para la modernización institucional, las instituciones peruanas podrían encontrar restricciones presupuestarias para la puesta en marcha de políticas.

Avances en el marco legal desde 2003

Luego de que la FOI entró en vigor en 2002, el país promulgó diversos decretos y leyes en relación con el acceso a la información.[14] De manera simultánea a las enmiendas de texto que se hicieron a la ley de transparencia, en 2003 el gobierno de Perú publicó regulaciones complemetarias a las disposiciones de la FOI.[15] Por ejemplo, aunque la FOI establecía responsabilidades claras para los funcionarios, no hacía ninguna referencia a su protección en caso de posibles represalias. Esta brecha se salvó a través de la regulación de la FOI que protege a los funcionarios de sanciones, reubicaciones o cese de sus actividades como servidores civiles.[16]

Posteriormente, la Ley General del Ambiente (LGA) dedicó un capítulo específico al acceso a información ambiental y participación ciudadana. La LGA supo ampliar la noción de acceso a la información, que antes se limitaba a las áreas de finanzas públicas, gasto y compras públicas. La LGA hizo que el acceso a la información y la apertura pública fueran valiosos para otros sectores de políticas, tales como las ambientales.

Además de estipular las responsabilidades institucionales, la LGA define el concepto de información ambiental, para lo cual incluye no sólo mecanismos escritos o visuales, sino también bases de datos. Las instituciones públicas que generan esta información deben proporcionarla al Ministerio del Ambiente (MINIAM), que está a cargo de alimentar y administrar el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) (véase el recuadro 7.3).

A pesar de la falta de una política nacional de datos abiertos y de un portal centralizado para éstos, el SINIA es ejemplo de las medidas que las instituciones peruanas están tomando al respecto. Sin embargo, como se detectó durante las misiones de investigación en Perú, en ciertos casos las instituciones del país quizá no reconozcan que tales medidas son para "datos abiertos", sino para "acceso a la información", y algunas tampoco comprenden la diferencia entre ambos conceptos. Aunado a lo anterior, los funcionarios no siempre parecen estar conscientes de la existencia del PAGA y de qué manera se le relacionan los datos abiertos y el acceso a la información. En este sentido, Perú afronta el reto de trabajar con la sociedad y también con los funcionarios a fin de ayudarlos

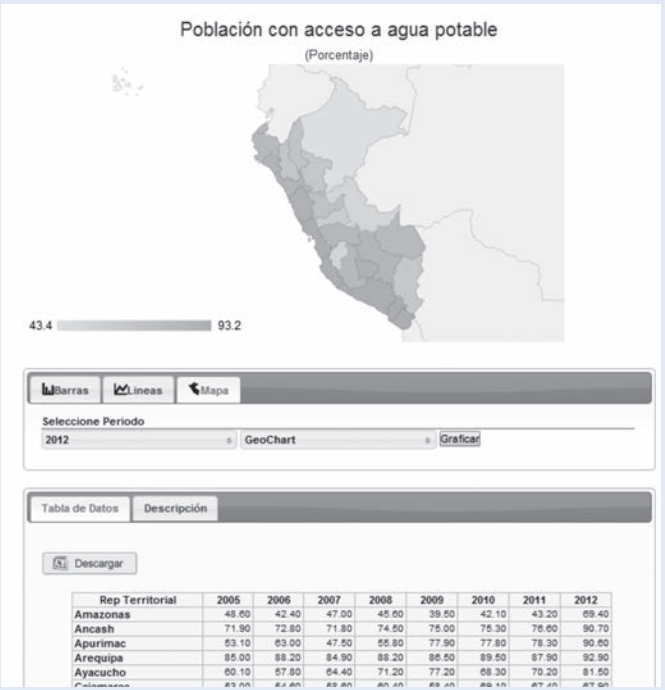
a entender el gobierno abierto y los datos abiertos, y de alinear las acciones institucionales aisladas con la estrategia del gobierno central.

Recuadro 7.3. Acceso a los datos abiertos ambientales: el SINIA

El Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), creado en 1998, es administrado por el MINAM. El objetivo de esta plataforma web es centralizar la información sobre el medio ambiente generada por las instituciones nacionales, regionales y locales. Fue creado para que funcione como una red de integración tecnológica, institucional y humana. Su propósito es facilitar la sistematización, el acceso, la distribución y el intercambio de información sobre el medio ambiente.

El sitio web proporciona información sobre el marco jurídico ambiental, documentos, indicadores y mapas interactivos, entre otras cosas. El usuario tiene la posibilidad no sólo de consultar los datos y los indicadores, sino también de descargar información en formatos de lectura electrónica como Excel (véase imagen más adelante); lo que permite tener la posibilidad de volver a utilizar y de mezclar datos de otras fuentes. Con esta perspectiva, el SINIA actúa como una herramienta para facilitar el proceso de toma de decisiones de los sectores público y privado con un enfoque basado en la evidencia.

Captura de pantalla del sitio web del SINIA: Población con acceso al agua potable



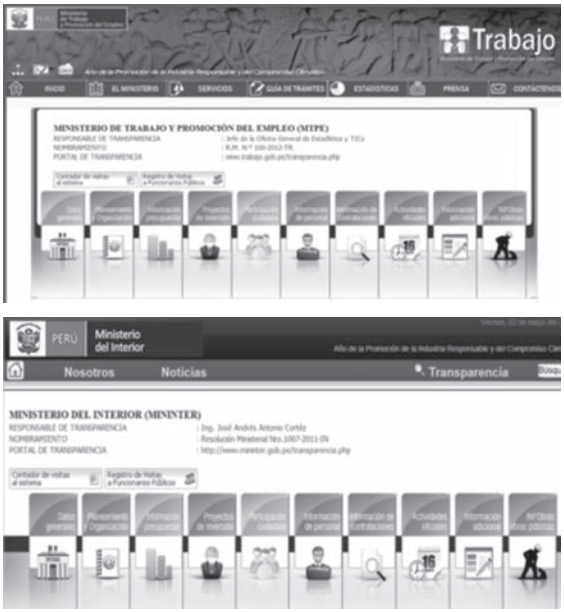
Fuente: Sistema Nacional de Información Ambiental (2014), *http://sinia.minam.gob.pe/*, consultada el 30 de abril de 2014.

Portales de Transparencia Estándar

Partiendo del mandato de la LTA referente a los portales de transparencia de las instituciones públicas, el gobierno de Perú se propuso facilitar la implementación de la ley, por lo que decidió homologarlos. En 2010, Perú aprobó la implementación de los Portales de Transparencia Estándar (PTE).[17] Los PTE permiten a los ciudadanos consultar información sobre las actividades, presupuesto, inversiones y empleo institucionales a través de una interfaz visual fácil de usar (véase la gráfica 7.3). Dado que el MEF debe proporcionar información sobre las finanzas institucionales, los PTE también sientan las bases para que en Perú haya coordinación institucional e intercambio de datos. Los datos financieros se pueden descargar en formato Excel.

Cada ministerio debe designar específicamente a un funcionario que esté a cargo de la administración de su portal. Hacia 2013, todos los ministerios centrales de Perú (19 de 19) habían puesto en práctica esta disposición de manera exitosa. El nombre o puesto de dicho funcionario debe mencionarse explícitamente en cada PTE.

Gráfica 7.3. Portales de Transparencia Estándar del Ministerio del Trabajo (a) y del Ministerio del Interior (b) de Perú (capturas de pantalla)



Fuente: Ministerio del Interior (2014), *https://www.mininter.gob.pe/*, consultada el 30 de abril de 2014, y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2014), *http://www.trabajo.gob.pe*, consultada el 30 de abril de 2014.

La unificación como herramienta para asegurar la calidad de datos y el control interno

Implemenar los mecanismos de intercambio de datos entre instituciones es apenas el primer paso del proceso de gobierno abierto. Antes de poner la información y los datos a disposición del público, los gobiernos deben superar el reto de asegurar su calidad. La calidad de los datos y la información se traduce en una mayor confianza pública. Basándose en la responsabilidad de la PCM de entregar informes anuales sobre las solicitudes de información al Congreso, en 2009 la SGP unificó los formatos de reportes interinstitucionales.[18] Con ello se pretendía facilitar el intercambio de información entre instituciones y su comunicación a la SGP, aprovechando de esa manera la calidad de la información pública y los DAG.

Sin embargo, estos esfuerzos parecen orientarse en mayor medida al intercambio de información interinstitucional, dejando atrás la efectividad de las herramientas de comunicación entre el gobierno y los ciudadanos, que son esenciales para recopilar datos públicos. Según un informe de la DP, el 99% de las solicitudes de información de las personas se reciben en papel, pero el 79% de dichas solicitudes no emplean el formato oficial —si bien esto es opcional— que establecen las regulaciones de la FOI.[19]

Desde esta perspectiva, los formatos de solicitud complicados, no unificados y extensos podrían ser una obstáculo para la eficacia que podrían pasar inadvertidos para los servidores públicos y técnicos del gobierno. Estos obstáculo no sólo tienen un efecto directo en la prestación y la eficacia de los servicios públicos, sino también en los registros institucionales internos y los reportes horizontales. El paso siguiente, entonces, sería rediseñar los procesos externos de solicitud de información entre las instituciones, con un enfoque centrado en los ciudadanos, y seguir trabajando en la homologación de formatos, simplificando así los trámites de acceso a la información pública y facilitándoles la vida a las personas.

El compromiso y la participación de los ciudadanos se beneficiarían de estas medidas encaminadas a lograr una prestación de servicios públicos mejor diseñada. En este sentido, como se describe más adelante, el Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad (CEIC) del Ministerio de Justicia es ejemplo de los esfuerzos sectoriales interinstitucionales que se están realizando. Sin embargo, no queda claro si ésta es una práctica común en las instituciones centrales. Además, si se considera que en Perú no es posible dar seguimiento al estado de una solicitud, se vuelve más trascendente rediseñar o modificar estos procesos.

Con las enmiendas de 2013 a las regulaciones de la FOI, las instituciones públicas deben llevar un registro interno de las solicitudes de información

pública que contenga por lo menos la fecha de solicitud, el nombre del solicitante, la información solicitada, los tiempos de respuesta y la razón del retraso (si aplica).[20]

Cuadro 7.1. Datos recopilados sobre las solicitudes de información en Perú

Data Item	
Number of requests received each year	◉
Number of requests pending at the beginning and end of the year	●
Number of requests processed during the year	◉
Number of requests fully and partially granted each year	◉
Number of requests denied each year	◉
Frequency with which exemptions are used to refuse requests each year	●
Reasons why requests were refused (frequency of each reason used)	◉
Number of times fee waiver is used	●
Total value of fees collected each year	●
Percentage of requests processed each year that meet timeliness standards	◉
Costs of responding to requests	●
Number of appeals	●
Number of appeals upheld	●

● Do not collect

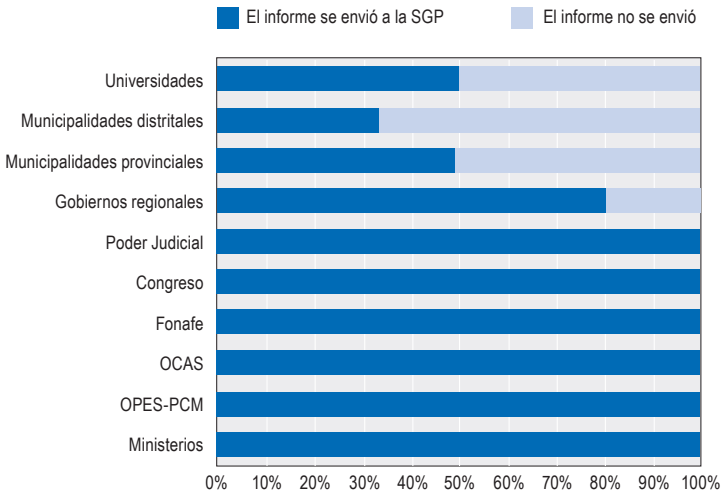
◉ Collect for some but not all institutions covered by the Freedom of Information law/policy

○ Collect for all institutions cincluded in the freedom of information law/policy

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013.

Cada año, más de 1,900 entidades públicas deben enviar esta información a la SGP (Oré, 2010). En 2012, la administración pública de Perú recibió un total de 113,000 solicitudes de información, el 94% de las cuales fueron atendidas. No obstante, ese año sólo 782 entidades de los cuatro niveles de gobierno proporcionaron información a la SGP. Si bien todas las entidades del nivel central enviaron la información, 67% de las municipalidades distritales y 50% de las municipalidades provinciales[21] incumplieron. Eso quizá sea señal de una baja cooperación multinivel, la cual a su vez podría revelar falta de incentivos para cooperar y falta de capacidades a nivel local (véase la gráfica 7.4).

Gráfica 7.4. Número de entidades públicas que enviaron información de solicitudes a la SGP



Fuente: PCM (2012), *INFORME ANUAL 2012 Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Solicitudes y pedidos de información atendidos y no atendidos por las entidades de la Administración Pública*, http://sc.pcm.gob.pe/web/files/info_anuales/transparencia2012.pdf. Consultada el 2 de mayo de 2014.

Afrontar riesgos: la seguridad de los datos

La seguridad de los datos preocupa cada vez más a los diseñadores de políticas. En la era digital existen riesgos tales como filtraciones de información o acceso no autorizado a la información pública. A este respecto, Perú ha tomado medidas para proteger los datos personales y brindar seguridad a personas y empresas:

- La Ley de Protección de Datos Personales (LPDP)[22] de 2011 estableció ocho principios rectores en torno al uso y al intercambio de datos. Al mismo tiempo, la LPDP contiene cláusulas sobre los flujos de datos transnacionales, los derechos del propietario de los datos, las obligaciones de quienes los administran, los bancos de datos y las sanciones, entre otros. La LPDP es un logro reciente pero importante del gobierno de Perú para proteger la privacidad y se apega a las prácticas y directrices internacionales para la protección de datos, tales como las *Directrices de la OCDE sobre Protección de la Privacidad y Flujos Transfronterizos de Datos Personales*.
- La Ley de Delitos Informáticos (LDI) tipifica como delito el uso no autorizado o ilícito de información o datos públicos o privados.

> La LDI también contiene disposiciones sobre el comercio ilícito, fraude e intercepción no autorizada de datos, incluida la transmisión electromagética de éstos. Esto último es importante debido al aumento del uso de tecnologías inalámbricas o de identificación de radiofrecuencia en los sectores público, privado y social.

Aunque algunas acciones del gobierno, tales como la Ley de Protección de Datos Personales, buscan salvaguardar la privacidad de los datos, otras — como la LDI— han generado polémica en el país. Ciertas asociaciones civiles, como el Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (IPYS), externaron su preocupación por las implicaciones o restricciones potenciales de la LDI para el acceso y uso de bases de datos públicos. De igual manera, la Defensoría del Pueblo de Perú ha interpuesto demandas legales contra los decretos públicos que, según ella, podrían afectar el acceso a la información.

Perú tiene ante sí el reto de encontrar un equilibrio entre el principio de máxima divulgación de información y las regulaciones sobre privacidad y seguridad de información y datos. Si las regulaciones de seguridad sobrepasan las necesidades, podría generarse papeleo y con ello se disuaría a los ciudadanos y organizaciones de consultar y usar la información pública. Por definición, esto contradice los objetivos de gobierno abierto y datos abiertos tales como un mayor compromiso ciudadano y rendición de cuentas pública.

Marco institucional

El Plan de Acción de Gobierno Abierto de Perú

En el nivel regional de América Latina, Perú ha aprobado diversos documentos desde 2003, tales como la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CIGE) en 2007 y la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en 2009. En general, estos documentos buscan mejorar la administración pública y aumentar el uso de tecnología para la participación ciudadana, partiendo de las acciones encabezadas por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Como resultado de este involucramiento nacional y regional, así como del gran interés del gobierno de Perú en modernizar su administración pública, el país expresó su disposición a formar parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en la Asamblea General 66 de las Naciones Unidas en 2011.

En concordancia con las líneas directrices de la AGA, se creó un grupo de trabajo que preparara una propuesta del Plan de Acción de Gobierno Abierto de Perú (véase el recuadro 7.4). Este grupo de trabajo se integró con actores públicos, privados y sociales. A pesar de que en la primera etapa de elaboración de la propuesta quedaron excluidos el Poder Judicial, el Congreso,

las asociaciones gubernamentales regionales y locales y otros ministerios, se incorporaron sus opiniones luego de una consulta *ex post*. La SGP estuvo al frente de las actividades de coordinación. El Plan fue aprobado en abril de 2012[23] y presentado durante la Segunda Reunión de la AGA. Perú ingresó a la AGA ese mismo año.

Recuadro 7.4. El Plan de Acción de Gobierno Abierto de Perú 2012-2013

En septiembre de 2011, el gobierno de Perú expresó su disposición para integrarse a la iniciativa "Alianza para el Gobierno Abierto", comprometiéndose a aumentar la transparencia pública, a apoyar y promover la participación ciudadana y la integridad pública; así como a incrementar el acceso de la población a las TIC y a su utilización.

Para diseñar el Plan de Acción de Gobierno Abierto (PAGA) 2012-2013, la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Relaciones Exteriores crearon un grupo de trabajo compuesto por instituciones públicas especializadas en los temas de transparencia y rendición de cuentas del gobierno: la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo integraron ese grupo. También se invitó a ocho asociaciones civiles a participar en las deliberaciones. El texto final del plan de gobierno abierto fue aprobado el 9 de abril de 2012.

Los objetivos del PAGA pretenden abordar cuatro problemas importantes del país:

- Modificar y mejorar el marco normativo sobre la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción, así como sus mecanismos de aplicación.
- Promover la participación y el seguimiento informado y continuo de la ciudadanía.
- Aumentar la integridad pública para garantizar un servicio civil de carrera moderno, sistemas de adquisiciones protegidos contra la corrupción, y un control de disuasión eficaz.
- Mejorar la calidad de los servicios públicos, sobre todo de los que se prestan a la población pobre; y garantizar la disponibilidad de mecanismos para supervisar la actuación y la rendición de cuentas del gobierno.

El PAGA se propone restaurar la confianza pública, al ser una oportunidad para promover los beneficios de las TIC, aumentar la participación y el diálogo, promoviendo así la transparencia y la rendición de cuentas, y fortalecer el combate a la corrupción.

Fuente: Gobierno del Perú, *Alianza para una Sociedad de Gobierno Abierto: Plan de Acción del Perú 2012 – 2013*, Lima, 2013.

Comisión Multisectorial Permanente

En 2013, el gobierno central de Perú estableció la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente para el seguimiento de la implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto (PAGA).

La comisión está coordinada por la SGP y encabezada por el secretario general de la PCM. La integran actores de los sectores público, privado y social (véase la gráfica 7.5). Su composición indica un fuerte enfoque en la transparencia y la lucha contra la corrupción: el Ministerio de Justicia, el Poder Judicial, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) y la Contraloría General de la República son miembros de la comisión. Ello no es sorpendente si se consideran los antecedentes históricos de Perú y el hecho de que 44% de los peruanos señalan la corrupción como el segundo problema social del país (Proética, 2013). Incluso, 78% de los compromisos incluidos en el PAGA 2012-2013 de Perú (37 de 47) se centraron en aumentar la integridad pública (BID, 2014).

Por otra parte, dado que un tema recurrente que surgió durante las reuniones fue la prevención de problemas de continuidad de políticas públicas, el hecho de que la comisión sea de carácter permanente constituye un esfuerzo para asegurar dicha continuidad a pesar de los cambios de la administración política.

Gráfica 7.5. Actores con representación en la Comisión Multisectorial Permanente



Fuente: Con base en información de la SGP.

La Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), el Ministerio de Relaciones Exteriores, tres organizaciones civiles y una del sector

privado también forman parte de la comisión. Esto revela que Perú intenta integrar asesoría técnica y especialización en aras de la definición de políticas y acercarse a la sociedad civil y a las empresas.

En los siguientes párrafos se especifican las instituciones que particpan en la PMC, su papel en la implementación de políticas de gobierno abierto en Perú y los retos que afrontan.

Secretaría de la Gestión Pública

Como ocurre en muchos países de la OCDE, en Perú la responsabilidad de coordinar la agenda de gobierno abierto y de datos abiertos recae en el Centro del Gobierno (CoG), bajo la dirección de la Secretaría de la Gestión Pública (SGP).

La SGP es un órgano interno de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), encargada de coordinar los ministerios centrales en aras de una puesta en marcha eficaz de las políticas. Esta coordinación de políticas de alto nivel, así como la cercanía de la PCM con la Presidencia de la República, hacen que el papel de la SGP sea decisivo para implementar las políticas de gobierno abierto. Al mismo tiempo, el papel de la SGP como la institución a cargo de coordinar la implementación de la política de modernización en Perú destaca la oportunidad de incorporar este componente de gobierno abierto a otras políticas sectoriales e individuales.

Desde una perspectiva de gobernanza, el hecho de que la responsabilidad sea del CoG es una indicación clara e importante de que el gobierno reconoce la estrategia de datos abiertos no sólo en relación con el gobierno abierto, sino también respecto a las metas de política pública prioritarias, incluida la modernización del Estado. No obstante, es vital evitar que ello se traduzca en un enfoque de arriba abajo, el cual podría restringir el sentido amplio de aceptación y pertenencia de los actores gubernamentales que son parte del ecosistema de datos abiertos y cuyo involucramiento es esencial para alcanzar los resultados esperados.

En términos de capacidades institucionales, al parecer hay una escasez de personal que lideree el trabajo sobre datos abiertos e iniciativas relacionadas. Se ha designado personal limitado de la SGP para dar seguimiento a esta agenda junto con el director de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), quien tiene la instrucción de desarrollar el portal nacional de datos abiertos. La unidad encargada de coordinar la adopción e implementación de una política y estrategia de datos abiertos debería tener la capacidad, los recursos y el mandato pertinentes para llevar a cabo su cometido. Bajo las circunstancias actuales, la SGP tal vez carezca de la capacidad suficiente para aprovechar el pleno potencial de los datos abiertos. De hecho, de

acuerdo con el gobierno de Perú, la falta de recursos humanos y capacidades de la SGP es uno de los retos más importantes para la definición e implementación de políticas de gobierno abierto y datos abiertos en el país.[24]

Fortalecer el marco de gobernanza y las capacidades institucionales para respaldar un enfoque estructurado de la definición e implementación de la estrategia de datos abiertos es un paso decisivo con miras a garantizar una buena coordinación, implementación eficaz y efectiva y optimización de sinergias. La institucionalización tanto de responsabilidades como de mandato para la coordinación de datos abiertos sería una primera medida importante. Esto se traduciría, por ejemplo, en la identificación de una unidad dentro de la SGP con autoridad clara y misión primordial para preparar una estrategia de datos abiertos y elaborar un plan de implementación que impulse un sentido de pertenencia de iniciativas de datos abiertos en todo el gobierno y coordine su puesta en marcha.

El establecimiento de mecanismos institucionales —por ejemplo, un comité entre dependencias, grupos de trabajo— que trabajen horizontalmente en la ejecución del plan ayudaría a sustentar un mayor compromiso y mejores resultados. Algunos países de la OCDE han complementado estas acciones con la creación de *Chief Data Officers* (CDO) —directores de datos— o puestos equivalentes en ministerios clave que también participan en los grupos de trabajo. Actualmente, ese puesto no está disponible en Perú.[25]

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) desarrolla e implementa políticas públicas transversales de justicia en Perú. Que el MINJUS pertenezca a la CMP acerca el gobierno abierto al Poder Judicial peruano y aumenta la oportunidad de incorporar el componente de gobierno abierto y DAG al ejercicio de la justicia. Cabe señalar que, entre los ALCs, los nexos de coordinación formal entre la institución supervisora de gobierno abierto y el Poder Judicial sólo están disponibles en cuatro de 11 países (incluido Perú).

En 2012 se creó el Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia (VDHAJ) dentro de la estructura orgánica del MINJUS con el propósito de procurar un enfoque más sólido de derechos humanos e inclusión social para la formulación de políticas. El trabajo del MINJUS (a través del VDHAJ) en áreas vinculadas a los derechos humanos y la lucha contra la corrupción ilustra la oportunidad de estrechar más la cooperación con el Poder Judicial. Prácticas como el Observatorio de Derechos Humanos (*http://observatorioderechoshumanos.pe/*) han sido útiles para informar a los ciudadanos sobre las actividades legislativas y gubernamentales que tienen que ver con el tema. Sin embargo, aunque el observatorio porporciona estadísticas

sólo en formato PDF, hay margen para mejorar a fin de migrar del concepto estático de acceso a la información que actualmente ha implementado el gobierno de Perú a un ejercicio dinámico de datos abiertos.

Recuadro 7.5. El CEIC: Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad

El Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad (CEIC) busca homologar los criterios para recopilar la información que utilizan las instituciones públicas que trabajan en temas relacionados con la delincuencia en el Perú. Las áreas institucionales internas del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el Ministerio del Interior, la Fiscalía, el Poder Judicial y el Instituto Nacional Penitenciario de Perú (INPE) integran el comité. Estas áreas participan en forma directa o indirecta en la generación y manejo de la información y datos sobre la delincuencia.

El CEIC evaluó el estado de las fuentes de información y las unidades institucionales internas encargadas del análisis de la información. Al mismo tiempo, analizó la capacidad de las instituciones para recabar la información que se utiliza para valorar y diseñar políticas para prevenir y reducir la delincuencia. El análisis comparativo se centró en:

- Reglamentos institucionales
- Análisis del flujo de información institucional
- Recopilación y procesamiento de la información
- Alcance de la información disponible

La evaluación del CEIC priorizó la información sobre homicidios, asaltos y robos, la situación jurídica y la victimización. El informe identifica las deficiencias de capacidad horizontales, como la falta de oficinas especializadas de estadísticas y los distintos métodos o formularios de recopilación de datos. Posteriormente, el Consejo se centró en la normalización de los datos disponibles para asegurar una mayor calidad y evitar la discrepancia de datos entre las instituciones públicas.

La creación y actividades del CEIC son ejemplo de los esfuerzos de coordinación interinstitucional para abordar los problemas sectoriales. Destacan la importancia de superar las dificultades institucionales y técnicas para homologar los datos públicos y ofrecer una mejor prestación de servicios públicos en Perú.

Fuente: Con base en información del MINJUS, *Informe de los Registros de Información de las Unidades Estadísticas del Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad*, Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad – CEIC, Documento de Trabajo núm. 02, mayo de 2013, *http://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/07/Docuento-de-Trabajo-No.-02.pdf*.

El Poder Judicial de Perú ya está poniendo en marcha prácticas de datos abiertos. En 2013, el Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC) acordó crear un Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad (CEIC) (véase el recuadro 7.5). El CEIC llevó a cabo un análisis horizontal para evaluar los

procedimientos de recolección de datos entre diferentes instituciones públicas. Una de sus principales conclusiones se centró en eliminar las discrepancias de datos institucionales sobre homicidios en el país y unificar los formatos de recopilación de datos que se les da a los ciudadanos. Aparte de facilitar el intercambio de datos entre instituciones, las prácticas como ésta podrían emplearse como punto de partida para desarrollar más los portales individuales de datos abiertos con base en la disposición institucional actual (y valiosa) de cooperar.

Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN)

Creada en 2010,[26] la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) define y coordina las políticas de prevención y lucha contra la corrupción en Perú. La CAN también forma parte de la estructura orgánica de la PCM, lo cual asegura un apoyo político de alto nivel para impulsar la aceptación entre las instituciones públicas del nivel central. Entre sus miembros con derecho a voto se incluyen:[27]

- Los presidentes del Congreso, el Poder Judicial, la Corte Constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y la Asociación de Municipalidades del Perú.
- Los dirigentes de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Fiscalía General de Perú.
- El secretario ejecutivo del Foro del Acuerdo Nacional.

Como el CEIC, la CAN es otro ejemplo de cooperación interinstitucional exitosa de alto nivel en Perú. El Plan Nacional Anticorrupción de la CAN alinea las acciones institucionales en torno a cinco objetivos centrales orientados a combatir la corrupción y aumentar la participación de la sociedad. Sin embargo, aparte de los beneficios evidentes del trabajo de la CAN para fortalecer el gobierno abierto, la transparencia y la rendición de cuentas pública en el país, su trabajo identifica dos áreas de oportunidad clave:

- **El valor de la red de oficinas regionales de la CAN para acercar las voces locales al CoG.** La comisión ha establecido representaciones regionales en 18 de 25 regiones de Perú para mejorar la coordinación vertical.[28] A este respecto, la red de la CAN de oficinas regionales es un importante canal de comunicación multinivel, ya que el gobierno central la puede utilizar para abordar aspectos de coordinación y cooperación de políticas de múltiples niveles. Como se observó durante las misiones de investigación de la OCDE, Perú es un país altamente centralizado y la mayoría de las políticas se implementan con éxito sólo en Lima y su área metropolitana, dejando rezagados a los gobiernos locales. De hecho, la CMP no ha contemplado aún representaciones de los gobiernos regionales y locales. Resulta útil emplear la red local de la CAN para

facilitar no sólo la implementación de políticas de arriba abajo, sino también la definición de políticas de abajo arriba, de modo que sea posible acercar las voces de la población local al Centro del Gobierno en Perú. Recurrir a estas redes sería provechoso en particular durante la etapa de implementación del PAGA, en vista de que la SGP cuenta con capacidades institucionales limitadas para asignar personal permanente a nivel local.

- **La SGP podría beneficiarse de una mayor cooperación con la CAN respecto a capacitación oficial pública y manejo de solicitudes de información en aras de una administración pública más abierta y moderna.** La capacidad de la SGP parece rebasada. Entre otras, el AN de Perú define acciones específicas centradas en: i) el registro institucional, manejo y monitoreo de solicitudes de acceso a la información y ii) aumento de los conocimientos de funcionarios acerca de los procedimientos de transparencia y acceso a la información. La coordinación institucional de alto nivel de la CAN abre una ventana de oportunidad para vincular el trabajo de la SGP sobre gobierno abierto y las actividades de la CAN para la modernización del sector público, aprovechando así su cercanía con el CoG. Deberían crearse sinergias entre la política de gobierno abierto de Perú y la política individual de lucha contra la corrupción. Al mismo tiempo, el trabajo de la CAN en áreas tales como el manejo y registro de solicitudes de información y la capacitación de funcionarios sobre el acceso a la información pública podrían ser útiles para apoyar las actividades de la SGP mientras se desarrolla un marco institucional más sólido.

Además, podría usarse la plataforma web de la CAN como instrumento de lanzamiento de datos abiertos. Como se expresa en el sitio web del Observatorio de Derechos Humanos, el sitio web de la CAN también porporciona información y estadísticas sobre corrupción en Perú. Sin embargo, la información está disponible sólo en PDF, PPT y otros formatos de imagen. Los datos abiertos podrían desarrollarse más en el sitio web de la CAN con miras a implementar un portal de datos abiertos sobre la lucha contra la corrupción en el país, centralizando información de los miembros de la CAN y aprovechando el alto nivel de éstos. Es decisiva la cooperación entre la SGP y la CAN a fin de alinear estas acciones con la estrategia general de gobierno abierto que ha elaborado el gobierno central.

Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República (CGR) dirige y supervisa las actividades de control del gobierno orientadas a fortalecer la transparencia

pública. El trabajo de la CGR ha sido útil en el desarrollo de herramientas de transparencia en Perú, tales como las plataformas en línea que permiten a los ciudadanos estar informados de la asignación del presupuesto y el gasto públicos:

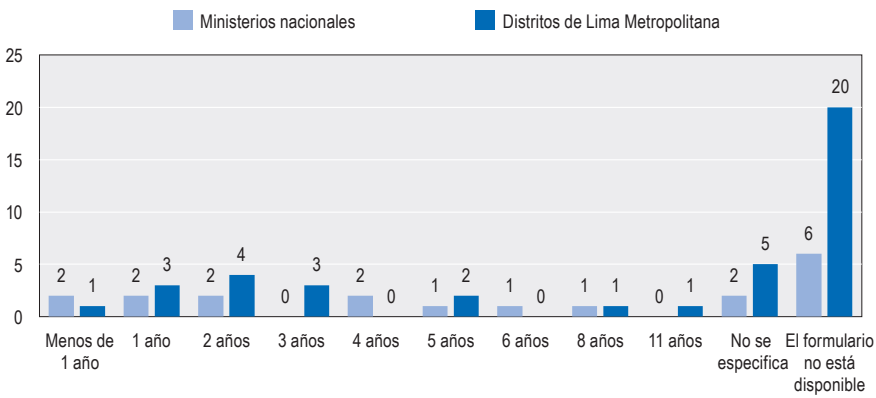
- **INFOBRAS:** El Sistema Nacional de Obras Públicas (*https://apps.contraloria.gob.pe/infobras/*) brinda información financiera a los ciudadanos e instituciones públicas sobre infraestructura pública. Entre otros, la plataforma de INFOBRAS contiene datos sobre asignación presupuestaria, avance de las obras que se realizan e información sobre contratistas privados. El sistema muestra fotos de la infraestructura y ubicación georreferenciada de ésta mediante la plataforma de mapas de Google. INFOBRAS ha habilitado la interconexión de otros sistemas de presupuesto, gasto y contratación del sector público tales como el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) (*http://www.snip.gob.pe*), el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) (*http://www.comprasestatales.org/*) y el Sistema Integral de Administración Financiera (SIAF).
- **Barómetro de Gestión Pública:** El Barómetro de Gestión Pública (BGP) apoya la transparencia y la rendición de cuentas dentro del marco del proceso de descentralización en Perú. Se trata de una herramienta de información en línea y de acceso libre (*https://apps1.contraloria.gob.pe/barometro/default.aspx*) que se centra en proporcionar información sobre presupuesto, contratación e inversión del sector público a nivel regional, provincial y distrital. Desde 2009 cuenta con información disponible y permite a los usuarios tener acceso a las fichas técnicas con indicadores sobre presupuesto ejercido, realizar comparaciones horizontales de indicadores entre gobiernos locales y consultar la asignación presupuestaria por tipo de infraestructura (carreteras, agua, electricidad, etc.).
- **SINAD:** El Sistema Nacional de Atención a Denuncias (SINAD) permite a los ciudadanos reportar casos de corrupción en la administración pública, los cuales pueden estar vinculados con contratación pública, infraestructura, programas sociales o nepotismo de funcionarios. Las denuncias pueden presentarse en persona o a través del sitio web del SINAD: *https://apps1.contraloria.gob.pe/sinad*. De manera simultánea, el sitio web de la CGR brinda estadísticas anuales y datos agregados respecto a una serie de quejas recibidas por nivel de gobierno o institución o por tipo de queja (ciudadana, de funcionarios, etc.). La información se encuentra en formato PDF. Hay margen de mejora para una integración potencial de la información y los datos generados por el SINAD, la CAN y el MINJUS en un solo portal individual de datos abiertos anticorrupción.

Defensoría del Pueblo de Perú

Creada por la Constitución de 1993, la Defensoría del Pueblo (DP) es un órgano autónomo del gobierno de Perú que cuenta con 38 representaciones locales en todo el país. El papel de la DP es clave para proteger los derechos fundamentales, así como supervisar la efectividad de la administración pública y la prestación eficaz de servicios públicos. (DP, 2013).

En 2013, la DP publicó una evaluación de los avances desde que la ley de transparencia entró en vigor en 2003.[29] El informe constituye un análisis profundo de la situación actual y de los retos para la transparencia en Perú. Por ejemplo, destaca las disparidades institucionales sobre la disponibilidad de herramientas de TIC y capacidades en las instituciones públicas. La gráfica 7.6 muestra que, pese a que seis de 19 ministerios centrales carecen de herramientos de solicitud de información en línea, ha habido un incremento gradual en los últimos años. Sin embargo, existe una amplia brecha a nivel distrital, como se aprecia entre los distritos de Lima Metropolitana: hacia 2013, 50% (20 de 41) no ofrecían la posibilidad de presentar solicitudes en línea.

Gráfica 7.6. Disponibilidad en línea de formatos de solicitud de información en los sitios web de los ministerios nacionales y distritos en Lima Metropolitana



Fuente: Con base en información de la Defensoría del Pueblo (2013), *Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, Informe Defensorial núm. 165, Lima, Perú, 2013, pp. 43-44, *http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-165.pdf.*

Eso complica el proceso de solicitud de información pública. Si bien las instituciones centrales están sujetas al mandato legal de implementar sus

propios Portales de Transparencia Estándar (PTE), al parecer éstos se orientan en su mayoría a la divulgación proactiva de información, limitando así la posibilidad de presentar solicitudes de acceso a la información que no se incluye en los portales. La imposibilidad de presentar solicitudes en línea contradice los principios de eficacia y transparencia del sector público, lo que obliga a los solicitantes a presentar la solicitud *in situ*.

De nuevo, ello podría ilustrar que aún hay trabajo por hacer respecto a la implementación de disposiciones de la FOI frente a las capacidades institucionales reales, sobre todo a nivel local. Como se mencionó antes en el presente informe, Perú es uno de los países donde los usuarios pueden presentar solicitudes de información en línea, pero, según el informe de la DP, parece que no todas las instituciones peruanas han podido poner en marcha estos mecanismos, lo que revela un desajuste entre el mandato y la práctica.

La DP emite recomendaciones a las autoridades públicas, pero no son de carácter vinculante. Por ende, carece de facultades para imponer sanciones institucionales. De hecho, Perú no cuenta con ninguna institución específica responsable de aplicar las políticas de acceso a la información y de transparencia, ni de vigilar el cumplimiento de la ley, como el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) de México. Esto muestra que el marco institucional nacional para apoyar la transparencia y el acceso a la información pública aún está en desarrollo en Perú.

Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática

La experiencia de la OCDE en gobierno digital y políticas de TIC reconoce el valor de la coordinación e implementación simultáneas de políticas. Además, subraya que la disponibilidad de capacidades institucionales y el trabajo de las instituciones que dan apoyo y conocimientos técnicos son decisivos para sustentar la implementación de políticas. Por ejemplo, como se mencionó antes, el trabajo de instituciones tales como MINTIC en Colombia es clave para apuntalar las prácticas institucionales de gobierno abierto en las entidades colombianas. Sin embargo, las capacidades como ésta podrían depender del desarrollo de un capital humano sólido y de empoderamiento institucional.

En Perú, la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) se creó en 2003.[30] Entre otras actividades, la ONGEI es responsable de dirigir y supervisar las políticas de gobierno electrónico en el país, al tiempo que da asesoría técnica sobre TICs. Como integrante de la comisión multisectorial de gobierno abierto y también como órgano interno de la Presidencia del Consejo de Ministros (como la SGP y la CAN), la cercanía de la ONGEI al CoG es vital a fin de impulsar el soporte técnico para el desarrollo de prácticas de gobierno abierto a nivel ministerial en Perú. No obstante, aparentemente el potencial de

la ONGEI para apoyar las políticas de gobierno abierto quizá no esté explotado del todo en Perú, y las constantes pérdidas de capital humano podrían minar el trabajo y liderazgo de la ONGEI para implementar las políticas.

Las actividades de la ONGEI incluyen, pero no están limitadas a:[31]

- Proponer y supervisar la implementación de la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico.
- Coordinar y supervisor la integración de los sistemas de TI del Estado y los portales de las instituciones públicas.
- Manejar el portal del Estado peruano.
- Brindar asesoría técnica a las entidades de la administración pública.

En 2004, la ONGEI desarrolló el Sistema Electrónico de Adquisiones y Contrataciones del Estado (SEACE)[32] (véase el recuadro 7.6).

Recuadro 7.6. Sistema Electrónico de Adquisiones y Contrataciones del Estado (SEACE)

El SEACE es un sistema informático de contrataciones públicas en línea (http://www.comprasestatales.org). Permite que las instituciones públicas intercambien y divulguen información sobre los contratos públicos.

A través del sistema, el usuario puede hacer preguntar sobre adquisiciones y contratos públicos, consultar información sobre las oportunidades, los contratistas y las estadísticas regionales referentes a la asignación de presupuesto y al número de proyectos. La plataforma permite realizar procesos electrónicos para la selección de contratistas para proyectos pequeños.

En enero de 2013 empezó la migración a la versión 3.0, y entró en funcionamiento en noviembre del mismo año. El SEACE 3.0 amplió los procesos de selección electrónica para los proyectos superiores a 40,000 soles peruanos, adjudicados mediante elección selectiva directa o a través de licitación pública.

Fuente: Con base en información del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OCE), *http://portal.osce.gob.pe/osce/node/332,* y del sitio web de SEACE.

Como se muestra en el cuadro 7.2, la ONGEI ha desarrollado y brindado apoyo técnico y orientación para diversos proyectos de gobierno abierto en Perú.

Cuadro 7.2. Proyectos de gobierno electrónico desarrollados por la ONGEI

Name	Year of creation	Objective	Website
Peruvian State Portal (*Portal del Estado Peruano,* PEP)	2001	General information on the Peruvian State. Links to public ministries, laws and regulations and public institutions directory.	www.peru.gob.pe
Citizen and Business Services Portal *(Portal de Servicios del Ciudadano y Empresas,* PSCE)	2006	Main one-stop-shop of the Peruvian government. Provides information on formalities, online services and formats. Among others: passport renewal, issuing of the official identity card (*Documento de Identidad Nacional,* DNI), consultation and modification of marital status, etc.	www.serviciosalciudadano.gob.pe
One-stop-shop for business start-up	Varies	Business start-up in 72 hours. It is only available in some regions. The website aims to legalise informal employment in the country.	www.empresas.gob.pe
Standard Transparency Portals (*Portales de Transparencia Estándar,* PTE)	From 2010	Established by supreme decree in 2010, the portals harmonised information provided by public institutions.	Varies according to the public institution
Municipality Portals	Varies	Providing support to municipalities to develop local transparency portals and one-stop-shops.	Varies according to the municipality
Public Software Portal (*Portal de Software Público*)	n.a.	Providing information and sharing software among Peruvian public institutions.	www.softwarepublico.gob.pe

Fuente: ONGEI (2013), *Una mirada al gobierno electrónico en el Perú: La oportunidad de acercar el Estado a los ciudadanos a través de las TIC,* primera edición, Presidencia del Consejo de Ministros, Lima, 2013, *https://s3.amazonaws.com/ongei/libro_ongei.pdf*.

Los esfuerzos institucionales simultáneos para la integridad pública y la lucha contra la corrupción, tales como el SINAD, el Observatorio del MINJUS y el sitio web de la CAN, han hecho surgir la necesidad de crear plataformas para el intercambio de datos entre instituciones no sólo a nivel central, sino también conectando los niveles regionales y locales. Algunas iniciativas de la ONGEI, tales como la Plataforma de Interoperabilidad del Estado, trabajan de esta manera (véase el recuadro 7.7) y podrían extenderse a otros sectores y áreas de políticas.

La descentralización y la modernización del Estado requieren de una comunicación constante entre la población fuera de Lima, las instituciones públicas regionales y locales y el Centro del Gobierno, en aras de una mejor coordinación, cooperación y promoción de incentivos para la formulación de políticas. La modernización, descentralización e inclusión demandan el desarrollo de capacidades a nivel local también. En Perú, los objetivos de políticas de gobierno abierto y datos abiertos no se alcanzarán si los sectores específicos de población se pasan por alto y si las instituciones públicas locales carecen de habilidades técnicas y conocimientos de gobierto abierto y DAG.

Recuadro 7.7. Plataforma de Interoperabilidad del Estado

En 2011, el gobierno central creó la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE) para aumentar la eficiencia de los procesos de comunicación entre las instituciones del Perú. Su principal objetivo es facilitar el intercambio de datos entre las instituciones públicas al utilizar bases de datos compartidas, aligerando así los trámites para los ciudadanos. El PIDE actúa como una plataforma de interoperabilidad para el funcionamiento del Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas (PSCE). Éste funciona como una ventanilla única donde los ciudadanos pueden buscar información y realizar trámites en línea. El PSCE es un ejemplo de los procesos y políticas del gobierno diseñados con un enfoque centrado en la ciudadanía.

Aunque los trámites incluidos en la página web del PSCE dependen de la voluntad de cada institución para coordinarse con el ONGEI y ponerlos a disposición del público en línea, su inclusión en el PIDE aumenta la eficiencia institucional y reduce los costos facilitándole al mismo tiempo la vida a los ciudadanos.

Fuente: Secretaría de la OCDE.

A este respecto, los programas institucionales de la ONGEI, tales como el Plan Yachaywasi Digital (*http://yachaywasidigital.wordpress.com/*, capacitación de la población local) y la plataforma web Software Público (*http://www.softwarepublico.gob.pe/*, que promueve el *software* de código abierto), representan avances positivos. Con todo, es fundamental apoyar y mejorar las capacidades de la ONGEI a fin de impulsar su efecto a mayor escala, incluidos los gobiernos regionales y locales y sus capacidades. De manera simultánea, la cooperación con otros actores, como el sector privado, podría ser benéfica para encontrar alternativas rentables de formación de capital (es decir, asociaciones público privadas).

Aunado a lo anterior, la capacitación de la población también podría benficiarse de una cooperación más estrecha de la ONGEI con el sector académico y de la disponibilidad de programas de educación de calidad. En este sentido, la certificación de cursos de capacitación por parte del gobierno central podría ayudar a garantizar la calidad de los programas educativos y por ende fortalecer las habilidades y capacidades de la población en general y los funcionarios en todos los niveles de gobierno.

Organizaciones de la sociedad civil

El Decreto Supremo de 2013 que creó la Comisión Multisectorial Permanente definió el mandato para tres organizaciones de la sociedad civil (OSC) a fin de ser incluidas como miembros con derecho a voto. El Consejo

de la Prensa Peruana (CPP),[33] Ciudadanos al Día (CAD) y Proética fueron seleccionados por acuerdo entre diferentes organizaciones civiles involucradas en el proceso. La inclusión de OSC en la comisión multisectorial para el gobierno abierto ha asegurado la participación de la sociedad organizada en la formulación de políticas públicas.

Además, el trabajo individual de las OSC y su experiencia en áreas relacionadas con la libertad de expresión, la confianza pública y la lucha contra la corrupción resultan útiles para fortalecer la toma de decisiones informada. Por ejemplo, Ciudadanos al Día emite un boletín quincenal (*BoletínCAD*) en el que proporciona estadísticas e indicadores sobre diferentes temas relacionados con la administración pública. En noviembre de 2013, el CAD publicó un boletín sobre corrupción a nivel regional con base en el RankinCAD 2013. Sus resultados revelaron poca confianza de los ciudadanos en los gobiernos regionales y los resultados variarion mucho de región a región. En promedio, sólo 20% de los habitantes locales piensan que los gobiernos regionales son honestos (CAD, 2013).

Desde 2002, Proética realiza la Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú. Según la octava edición de ésta (2013), la percepción de la población del país es que el Poder Judicial, la Policía Nacional y el Congreso son las instituciones más corruptas de Perú. Por contraste, 55% de la población confían en el trabajo de la DP de lucha contra la corrupción (Proética, 2013).

El sitio web de Proética ofrece datos sin procesar fáciles de descargar sobre los resultados de la encuesta en diferentes formatos, como Excel y otros programas estadísticos, lo que permite a los usuarios reutilizar los datos y hacer sus propios análisis; éste es un ejemplo de prácticas de datos abiertos en Perú. El caso de la encuesta de Proética ilustra el concepto mismo de gobierno abierto y posibilita que los usuarios no sólo consulten los datos, sino que también los descarguen y reutilicen en la generación de conocimiento y valor. Aunque proporcionan información pertinente sobre corrupción, las estadísticas disponibles en los diferentes sitios web de las instituciones públicas, tales como la CAN, el SINAD y los Observatorios del MINJUS, se limitan a brindar información y excluyen la reutilización de datos. Debido a que estas bases de datos presentan información obtenida de las bases de datos del INEI o de Proética, una opción sería vincular la fuente informativa con la fuente misma de los datos. Una pequeña modificación de los sitios web podría representar una gran mejora para el usuario respecto al ahorro de tiempo y la accesibilidad de los datos, en especial para nuevos usuarios que están aprendiendo a usar bases de datos y fuentes en línea.

Por otra parte, el papel de las asociaciones civiles, tales como el Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (IPYS), para desarrollar habilidades y conocimiento de actores sobre gobierno abierto requiere de mayor apoyo. Por

ejemplo, otros actores, como los periodistas y los medios de comunicación, desempeñan una función de supervisión clave respecto a la transparencia y la lucha contra la corrupción en el país. Pero al mismo tiempo tienen gran responsabilidad como formadores de opinión pública.

Para fortalecer el ecosistema de gobierno abierto y transparencia en Perú, es necesario aumentar y mejorar el conocimiento de los periodistas nacionales y locales en relación con las disponibilidad en línea de información y datos, el potencial de usar y reutilizar datos, las herramientas analíticas disponibles, el marco legal de transparencia y su papel como vigilantes del cumplimiento de la ley. Sin emabrgo, las capacidades de las asociaciones civiles para éstas y otras actividades son limitadas y por tanto afrontan el reto de encontrar fuentes alternas de financiación, como los donantes privados o internacionales.

Sector privado

Dos organizaciones del sector privado participan en las actividades de la PCM: la Conferencia Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y la Cámara de Comercio de Lima (CCL). La CCL sólo funge como miembro sustituto en ausencia de la CONFIEP.

La CONFIEP lleva a cabo trabajos de coordinación entre las diferentes organizaciones del sector privado de Perú. Comprende asociaciones empresariales (no empresas individuales) de áreas sectoriales tales como comercio, pesca o minería. Por su parte, la CCL está compuesta en su mayor parte de micro y pequeñas empresas (MyPES). Si bien la CCL no es una organización nacional sino local de Lima, integra a la mayoría de empresas peruanas debido a la alta centralización de Perú en torno a dicha ciudad.

La CCL es miembro fundador del Consejo Privado para la Agenda Digital (véase el recuadro 7.8). En Perú, el interés del sector privado en el acceso a la información pública es evidente: trámites más rápidos, más fáciles y más eficaces. Como se expuso anteriormente, en este sentido algunas iniciativas del gobierno central representan un avance (véase la sección de la ONGEI). Sin embargo, aunque aún hay trabajo por hacer en este campo en Perú, no queda claro si el sector privado reconoce en el gobierno abierto y los datos abiertos una oportunidad de crear valor.

A pesar de la consulta incial para desarrollar el primer plan nacional de datos abiertos, aparentemente el sector privado y los sindicatos no participaron del todo en el proceso de implementación. Para el desarrollo del segundo PAGA, Perú ha avanzado de forma notable al consultar a los habitantes locales, pero sigue siendo igualmente necesaria una mayor interacción y cooperación con el sector privado, en especial en lo tocante al potencial de los datos abiertos para generar valor económico.

Recuadro 7.8. Consejo Privado para la Agenda Digital (CPAD)

Un grupo de asociaciones privadas creó el Consejo Privado para la Agenda Digital (CPAD) para promover y supervisar la aplicación de la agenda digital del gobierno peruano. El trabajo del CPAD se centra en cuatro niveles de acción y en cinco áreas transversales configuradas conforme a su propia agenda digital (Agenda Digital Privada).

Los cuatro niveles de acción se centran en (a) el acceso de los ciudadanos a las TIC como a un mecanismo para acceder a la globalización, (b) el acceso de las MyPES a las TIC, (c) la integración nacional y sectorial basada en el acceso a las TIC y al uso eficiente de los recursos públicos y (d) cómo aprovechar el potencial de los ciudadanos y Perú dentro del proceso de globalización. Las áreas de trabajo transversal del CPAD se relacionan con la educación, la infraestructura, la infraestructura de la información, la oferta de los servicios digitales y el marco institucional.

Fuente: Consejo Privado para la Agenda Digital (2014), *https://sites.google.com/a/agendadigital.org/cpad/home*, consultada el 30 de abril de 2014.

Un proceso más incluyente: extender los esfuerzos a los gobiernos locales y las instituciones públicas

Junto con su papel de supervisión, la PCM también está a cargo de coordinarse con la CAN y con los gobiernos regionales y locales para apoyar sus actividades. Con todo, pese a que las organizaciones representativas de los gobiernos regionales y locales fueron consultadas durante la definición del primer PAGA, tuvieron una participación limitada durante el proceso de implementación.

Actualmente Perú está trabajando en solucionar asuntos de múltiples niveles. En 2014, tres grupos de trabajo consultivos se organizaron a nivel regional en Piura, San Martín y Ayacucho con el propósito de preparar el borrador de la segunda versión del PAGA de manera más incluyente y participativa. Esto se alineó con la política actual de descentralización del país. Sin embargo, como mostró el primer PAGA, será un reto continuar con esta cooperación estrecha durante la implementación de políticas para proveer el apoyo central que está en marcha y obtener retroalimentación de los gobiernos locales.

Asimismo, otros actores relevantes, como el Congreso o el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y el Ministerio del Ambiente, no son miembros de la PCM. Esta participación limitada puede restringir la conciencia institucional de los objetivos del PAGA, el intercambio de mejores prácticas y la implementación del gobierno abierto y de los programas sectoriales de datos abiertos.

De hecho, hay poca conciencia entre los funcionarios peruanos acerca de la AGA y de las reformas de datos abiertos que el gobierno central está poniendo en marcha.[34] Ello puede derivarse directamente de la composición limitada de la PCM. La finalidad no debería ser convocar a todos los actores nacionales y locales en todas la reuniones, sino lograr una mejor coordinación, cooperación y comunicación. Por ejemplo, durante la reunión de la OCDE y el MEF, éste mostró poca conciencia de las políticas centrales de gobierno abierto, pero ha emprendido importantes acciones de gobierno abierto y datos abiertos:

- En 2003, el MEF instauró el **presupuesto participativo** con el objetivo de aumentar la apertura de temas fiscales, la rendición de cuentas y la eficacia. El presupuesto participativo permite a los gobiernos regionales y locales, y a la población en general, contribuir y participar en la forma en que el presupuesto público debe ejercerse y qué proyectos, objetivos y resultados deben priorizarse. A este respecto, la participación e involucramiento de las cabezas de gobiernos regionales y locales son cruciales para organizar a los actores locales. Una vez que se ha alcanzado un acuerdo general, se usa una plataforma web (*http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/*) para proporcionar insumos regionales, locales y ciudadanos. En seguida, estos insumos alimentan el Plan de Desarrollo Concertado (PCD), que es útil para lograr un acuerdo final sobre la manera en que deben gastarse los recursos públicos.
- Creado en 2001, el **Portal de Transparencia Económica** (PTE) es una plataforma web que brinda a los usuarios información sobre las finanzas públicas. De hecho, como se observó con el SINIA del Ministerio del Ambiente, el PTE muestra otra buena práctica del gobierno peruano en relación con los datos abiertos, ya que ofrece datos descargables no sólo de las finanzas públicas nacionales, sino también de las finanzas de los gobiernos locales. Considerando eso, y de acuerdo con la DP, 32% de las solicitudes de acceso a la información se centraron en el presupuesto público;[35] la disponibilidad de esta herramienta es un esfuerzo importante para cubrir la necesidad (y el derecho) de la población de obtener información sobre las finanzas y presupuestos públicos.

Por un lado, uno podría asumir que el comprensible enfoque marcado en la transparencia de las finanzas públicas en Perú y la creación de ambos mecanismos por decreto en 2001 y 2003 tal vez hayan funcionado como motores decisivos fuertes para desarrollar estas prácticas. Pero no queda claro por qué ministerios pertinentes como el MEF no son miembros de la PCM a pesar de su importancia. Por otro lado, aunque el PTE y el SINIA tal vez no reflejen la realidad de los esfuerzos de gobierno abierto en otras instituciones peruanas —en especial a nivel local—, ilustran ampliamente el potencial de los datos abiertos en Perú.

Al mismo tiempo, el gobierno central quizá necesite definir mejores herramientas para comunicar las políticas a fin de difundir el conocimiento de sus políticas de gobierno abierto entre las instituciones públicas y los sectores social y privado.

Cuadro 7.3. Mecanismos de comunicación de políticas empleados para difundir las reformas de gobierno abierto en Perú

	Public Officials	General Public
Internal circulars	⦿	⦿
Training seminars	●	⦿
Publication in official gazette	●	●
Manuals/guidelines	●	●
Traditional media (print, radio, TV)	⦿	⦿
Online media	●	●
Conferences	⦿	⦿

● Yes

⦿ No

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección I, Pregunta 6.

La poca colaboración con otros sectores puede dejar de lado avances potenciales en transparencia y rendición de cuentas. Este tema surgió durante las reuniones de misión, particularmente en relación con el gasto en programas sociales, lo que requiere una cooperación institucional más cercana y el involucramiento de los ministerios y órganos centrales encargados de las políticas sociales e incluyentes. Se presentó una situación similar respecto a la participación del Congreso en las políticas centrales de gobierno abierto.

La participación y cooperación del Congreso en el gobierno abierto es clave para impulsar la transparencia en el país. Serían útiles una mayor apertura de los procesos legislativos y un diálogo más colaborador en aras de acercar a los ciudadanos al gobierno y aumentar la rendición de cuentas del Congreso. Si bien la situación nacional en cuanto a la confianza pública en el Congreso es delicada, aquélla podría beneficiarse al extenderse los esfuerzos al ámbito de éste. El reto es grande, considerando que la rendición de cuentas del Congreso depende de la disposición de los congresistas a cooperar.

El Congreso peruano ha estado esforzándose por aumentar la transparencia. Por ejemplo, la iniciativa 131 Voces (*http://131voces.pe/*) busca incrementar la participación y el involucramiento de los ciudadanos durante el proceso legislativo permitiéndoles comentar las iniciativas de ley. Al utilizar el sitio

web y las herramientas de comunicación tales como Twitter (@131Voces), los ciudadanos podrían participar y obtener información sobre el trabajo del Congreso y sus miembros. Sin embargo, con menos de 300 seguidores y un sitio web que parece obsoleto, esta importante iniciativa no contado con apoyo institucional, ni recursos, ni el interés de la población del país. Además, el hecho de que los ciudadanos no puedan hacer solicitudes en línea para consultar información parlamentaria complica su interacción con el Congreso. La combinación de procesos complicados y tardados con el poco involucramiento, interés y confianza de los ciudadanos genera un ambiente de desafío para las políticas. A este respecto, el apoyo de las asociaciones civiles peruanas es de suma importancia para aumentar el éxito de estas iniciativas que buscan elevar la participación ciudadana. Las redes de OSC y el tejido social son esenciales para acercar a los ciudadanos al Congreso.

Las asociaciones civiles son un componente relevante del ecosistema de gobierno abierto. Sin embargo, su capacidad para representar a todas la voces sociales podría estar limitada. El papel de las OSC como puente entre el Congreso y los ciudadanos es importante para educar a los ciudadanos en su responsabilidad intrínseca de vigilar las actividades legislativas y gubernamentales.

Marco de políticas

Si bien ha habido avances dentro del marco institucional y de gobernanza, desde la perspectiva de políticas todavía debe elaborarse un plan de acción claro de datos abiertos. La adopción de un "Plan Nacional De Acción y Desarrollo de Datos Abiertos" debe considerarse fundamental para respaldar una visión nacional, dotar a la SGP de una fuerza laboral adecuada y crear conciencia y comprensión del contexto nacional de datos abiertos.

Será importante, asimismo, integrar el equipo técnico a cargo de desarrollar el portal de datos abiertos con el equipo responsable de desarollar las políticas y el plan de acción correspondiente. Como resultado, el sitio web sería una herramienta que posibilite el uso de datos para alcanzar las prioridades y objetivos generales de políticas, y no sólo como repositorio y/o catálogo de bases de datos. Recientemente, México dio a conocer la versión en borrador de la Política Nacional de Datos Abiertos. La plataforma se desarrolló en alianza con el equipo argentino de DemocracyOS, que es una interfaz de fuente abierta para la deliberación y el voto de propuestas políticas que se centra en la experiencia de los usuarios. El contenido se dividó en cinco secciones principales relacionadas con las políticas públicas y empleó un lenguaje orientado al ciudadano para destacar estos aspectos clave: 1) principales objetivos de la estrategia mexicana, 2) estándares de datos abiertos, 3) marco

institucional, 4) guía de publicación y protección de la privacidad, 5) promoción del uso de datos.

Recuadro 7.9. El Portal Francés Nacional de Datos Abiertos: piedra angular de la estrategia de datos abiertos

La versión reciente del Portal Nacional de Datos Abiertos de Francia (*http://www.data.gouv.fr/*), que inició operaciones a finales de 2013, es considerada una piedra angular de la estrategia nacional de datos abiertos. El principio que respaldó el desarrollo más a fondo de la primera versión es que éste debe facilitar el intercambio fácil de datos, la participación y la colaboración entre los actores gubernamentales y no gubernamentales para aumentar el efecto y la pertinencia de los datos abiertos para la comunidad. Las principales características incluyen lo siguiente:

- Permite que los productores de datos los compartan al instante.
- Se hace referencia a los portales existentes de datos abiertos manejados por instituciones individuales para aumentar su visibilidad.
- Es un punto de acceso unificado a los conjuntos de datos y portales de más de 50 gobiernos locales.
- Agrupa las mejoras de datos realizadas por los ciudadanos, distingue entre los datos divulgados por las instituciones públicas y certificados como tales y los datos proporcionados por la comunidad.
- Muestra cómo se reutilizan los datos.
- Fue diseñado en forma conjunta, intervinieron innovadores, inventores y la sociedad civil.
- Hizo accesibles datos de interés público y después de dos meses tiene cuatro veces más datos disponibles en la versión anterior, con un total de 255 generadores y 760 reutilizaciones.

Fuente: Gobierno de Francia (2014), Données Publiques, *https://www.data.gouv.fr/fr/*, consultada el 30 de abril de 2014.

Hasta el momento, Perú no sólo carece de un portal nacional de datos abiertos, sino que tampoco tiene una clara comprensión de las necesidades relacionadas con la generación de datos para apoyar, por ejemplo, el análisis de datos en áreas importantes de políticas. Además, no hay acuerdo sobre los estándares para recopilar datos ni sobre los metadatos. Los datos y la información están dispersos; definir una política y diseñar un plan de acción puede ayudar a lograr un acuerdo común para apoyar medidas conjuntas, una comprensión compartida y un intercambio eficaz de prácticas. Una mayor claridad en el

nivel de políticas también podría contribuir a abordar correctamente temas relacionados con la oferta y la demanda de datos abiertos. En concordancia con estas propuestas, Perú podría ocuparse de diseñar una estrategia general y un plan de acción de datos abiertos, y de encontrar un campeón de gobierno de gran nivel, o un "evangelizador de datos abiertos" como en Estados Unidos, que lance el plan en la búsqueda de apoyo político. Este campeón podría ser alguien que reconozca el valor de los datos abiertos no sólo en relación con la agenda de transparencia, sino también para el desarrollo social y eocnómico, así como una herramienta para sustentar la agenda de modernización del sector público.

Hay varios buenos ejemplos de prácticas de datos abiertos en Perú que han llevado a cabo diferentes sectores de la administración pública, pero no se conocen ni reconocen ampliamente. Esto es de especial importancia, ya que el limitado conocimiento de ellas podría restringir su efecto. Llevar a una escala mayor y repoducir estas iniciativas son factores relevantes para incrementar su impacto y maximizar su valor estratégico; asimismo, contar con un plan común puede ayudar a transferir ese conocimiento y canalizar esfuerzos en pos de metas compartidas.

Vincular el acceso a la información con la agenda de datos abiertos

La Encuesta de la OCDE sobre Datos Abiertos 2013, sumada al análisis de las prácticas nacionales realizadas por la OCDE, muestra que los programas de datos abiertos de los gobiernos están orientados a tres principales conjuntos de valores: sociales, económicos y políticos. Los datos abiertos se perciben como una oportunidad para aumentar la eficacia interna dentro del sector público a través de una mejor prestación de servicios y/o una colaboración transversal más fuerte dentro del gobierno (por ejemplo, impulsando una mejor interoperabilidad del gobierno), promover nuevas posibilidades dentro de la economía en su conjunto (por ejemplo, alentando el emprendimiento), empoderar a las personas posibilitándoles tomar decisiones personales más informadas, facilitar su participación en la formulación de políticas y el diseño de servicios, y aumentar la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno. Es crucial arrojar luz sobre la metas que se persiguen para apoyar las decisiones estratégicas sobre acciones y asignación de recursos, que son prerrequisitos para hacer viable el valor esperado y vigilar su generación (Ubaldi, 2013).

En Perú existe un nexo manifiesto entre los esfuerzos encaminados a impulsar los datos abiertos y la agenda de transparencia del gobierno. El PAGA 2014-2016 se refiere claramente a la información pública como un activo clave para fortalecer la transparencia y la participación. Junto con los esfuerzos dirigidos a consolidar los resultados en términos de acceso a la información, el gobierno considera a los datos abiertos como un factor crítico para aumentar el

acceso público a sus acciones y decisiones. En consecuencia, parecen un medio importante para mejorar la transparencia. Sin embargo, al parecer los datos abiertos siguen teniendo una modesta presencia en las agendas del gobierno y otros actores (por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado) como herramienta para generar valor económico y social.

Como ocurre en algunos países de la OCDE, esto puede ser el resultado de los esfuerzos significativos que ha hecho el gobierno antes e independientemente de la agenda de gobierno abierto a fin de reconocer el derecho al acceso a la información y dar seguimiento a los requisitos jurídicos, es decir, los estipulados por la FOI de 2002. Como resultado, los datos abiertos parecen ser un "capítulo" de la agenda y las políticas de acceso a la información y la transparencia, en vez de tener su propio valor estratégico y plan de implementación correspondiente.

Aun cuando los activistas del movimiento de datos abiertos se han beneficiado por los caminos abiertos y los resultados que han logrado los partidarios del acceso a la información en todo el mundo, los datos abiertos y el acceso a la información no son sinónimos. Por tanto, las acciones que se requieren para implementar las agendas recíprocas, y maximizar su efecto, deben considerarse por separado, pese a que están ligadas y son complemetarias. Con el objeto de aprovechar la importancia e impacto estratégicos de los datos abiertos, el gobierno de Perú podría basarse en el extenso trabajo y los esfuerzos considerables hechos hasta ahora para crear las condiciones adecuadas que posibiliten el acceso a la información según lo prevé la FOI, y para fomentar la transparencia del gobierno.

Un nexo más fuerte entre las agendas de acceso a la información y de datos abiertos podría ayudar a fortalecer la comprensión general del valor estratégico de la información del sector público en su máximo nivel de detalle, es decir, los datos administrativos. Adoptar una "Estrategia de Gestión de Datos e Información del Gobierno" podría, por ejemplo, dar coherencia y fortalecer los esfuerzos individuales de todos los actores dentro de la administración involucrada en la generación, recopilación y/o gestión de datos. Esto, a su vez, podría facilitar la identificación de los conjuntos de datos pertinentes para la generación de valores, y así orientar la priorización de la selección de los conjuntos de datos que deberán divulgarse como datos abiertos; es decir, los datos del gobierno están abiertos cuando cualquier persona los puede utilizar libremente, reutilizar y difundir, sólo bajo la condición (a lo sumo) de que los usuarios den el crédito de las fuentes de los datos y pongan su trabajo a disposición pública para ser compartido también (Ubaldi, 2013).

Cambiar de una perspectiva primordialmente centrada en el "acceso a la información" a una orientada a "datos abiertos" implica, sin embargo, adoptar una visión más amplia que abarque un conjunto mayor de metas potenciales y prever un conjunto integral de acciones que se necesitan para lograrlas. Para

todos los actores pertinentes debe quedar claro qué son los datos abiertos, no sólo dentro de la PCM, sino entre todos los niveles de gobierno y dentro de éstos. Debería haber acciones específicas encaminadas a crear conciencia y desarrollar las capacidades adecuadas para sacar el mayor provecho de las oportunidades que los datos abiertos suponen. Por ejemplo, los países de la OCDE tales como Estonia, Nueva Zelanda y Reino Unido están centrándose en incrementar la disponibilidad de habilidades o competencias de los servidores públicos necesarias para llevar a cabo el análisis y procesamiento de datos, en utilizar los datos para identificar tendencias y en detectar el potencial para mayor eficacia en la formulación de políticas y en el diseño y prestación de servicios públicos. Como en la mayoría de los países, en Perú persiste el reto de capacitar a los funcionarios. La comprensión de los beneficios potenciales de los datos abiertos todavía no se difunde ampliamente entre los diseñadores de políticas de la administración, lo que crea una barrera para priorizar las políticas de datos abiertos.

El gobierno de Perú podría expandir los esfuerzos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) para organizar eventos dirigidos a los servidores civiles en los niveles central y locales de gobierno, con el propósito de inculcar una cultura de toma de decisiones basada en el manejo de datos dentro del sector público. El INEC cuenta con una escuela de formación de capacidad que podría aprovecharse para desarrollar habilidades y para crear conciencia de la importancia de usar datos estadísticos y técnicos en aras de impulsar el crecimiento de una cultura basada en los datos. El INEC podría convertirse en un socio clave para desarrollar capacidades, motivar e impulsar la reutilización de datos y comprender la demanda de éstos.

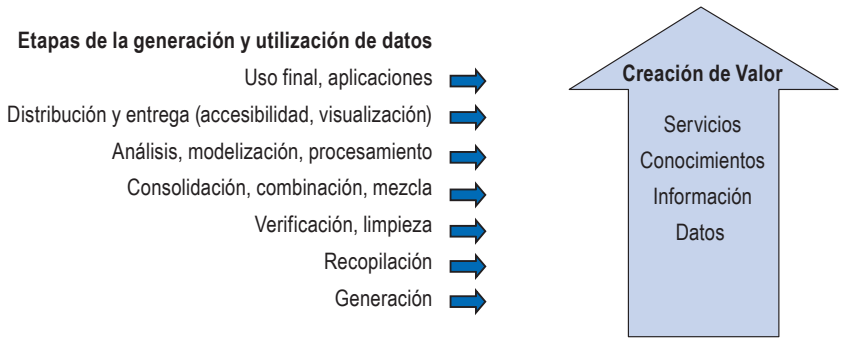
Aunado a lo anterior, los gobiernos de los países de la OCDE, como Estados Unidos y Francia, por nombrar dos, realizan concursos para fomentar la reutilización de datos abiertos de gobierno en el desarrollo de nuevos servicios. Estas iniciativas se consideran decisivas no sólo para elevar el efecto de difundir conjuntos de datos abiertos, sino también para posibilitar que el sector público comprenda mejor las necesidades públicas en términos de datos y conozca más acerca de los datos que poseen los diferentes sectores de la administración. Por ejemplo, el Ministerio de Agricultura de Perú ha llevado a cabo un concurso para motivar el uso de datos disponibles en tareas de investigación y análisis, a fin de mejorar los procesos de formulación de políticas y toma de decisiones. Esta iniciativa, realizada con el apoyo de consultores externos, podría imitarse fácilmente en otras áreas de políticas. Sin embargo, para que estas acciones sean sostenibles, se requeriría el desarrollo de las capacidades internas del sector público. Además, para fomentar el análisis y el diagnóstico de datos, el gobierno tendría que identificar prioridades temáticas (por ejemplo, inclusión social) para orientar las investigaciones y estimular la reutilización de bases de datos existentes que actualmente no se usan.

Por último, aparte de la falta de una política general de datos abiertos que clarifique los objetivos y apoye la buena coordinación de las iniciativas, la falta de un régimen de licencias agrega incertidumbre al valor que los actores pueden crear al reutilizar los datos que genera el gobierno. En Perú, la cultura administrativa se caracteriza por un enfoque muy jurídico, el cual brinda especialización en temas regulatorios entre los diseñadores de políticas. Esto podría aprovecharse para establecer un marco legal y regulatorio claro y completo (por ejemplo, adopción de estándares, régimen de licencias) que permita que todos los sectores de la sociedad utilicen y reutilicen los datos abiertos, y los respalden.

Establecer y gestionar el ecosistema para sustentar la creación de valor

En el contexto de datos abiertos, el concepto de ecosistema se aplica específicamente a la provisión y uso de datos abiertos de gobierno. Habrá que implementar el ecosistema que permita la participación de los actores necesaria para sustentar el efecto deseado y la creación de valor. Esto es esencial para asegurar que los actores pertinentes participen en las etapas importantes de generación y uso de datos de forma que contribuyan a la cadena de valor del servicio público (Ubaldi, 2013). Aunado a lo anterior, el involucramiento de los actores permite la transferencia, imitación y aumento de escala de las iniciativas y prácticas cuando es posible. Perú podría, por ejemplo, concentrarse primero en algunos sectores y actores que han estado poniendo en marcha iniciativas relevantes para aumentar el enfoque en conseguir el valor buscado.

Gráfica 7.7. Aportación de los datos abiertos de gobierno a la cadena de valor del servicio público



Fuente: Ubaldi, B. (2013), *Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives*, OECD Working Papers on Public Governance, núm. 22.

El INEC juega sin duda un papel clave en relación con la recopilación, provisión y difusión de datos —a nivel nacional, local, macro y micro— para mejorar el desempeño del sector público y apoyar el análisis estadístico y de datos. El sitio web SIRTOD del INEC y el Sistema de Información Geográfica (SIGE) son dos buenos ejemplos de bases de datos que apoyan una mejor toma de decisiones. De igual manera, el Sistema de Censo Nacional permite un análisis cruzado de datos e información respecto a la distribución demográfica a fin de orientar las decisiones de inversión en el sector público. Esta riqueza de datos está disponible gratuitamente, con algunas excepciones en que se puede aplicar algún pago. Sin embargo, el INEC mantiene archivos de datos y difunde boletines con datos estadísticos, por ejemplo sobre desarrollo ambiental y económico, que son potencialmente muy importantes para la creación de valor social y económico, y están disponibles sólo en PDF, no en formatos abiertos.

Los ministerios de Justicia y de Salud son buenos casos de prácticas de análisis de datos. Por ejemplo, la plataforma que se usa para emitir actas de nacimiento en los hospitales, tanto públicos como privados, en el momento del alumbramiento, la cual también se usa para registrar los datos básicos de salud de cada recién nacido a fin de comprender las tendencias de salud según la zona geográfica identificar la necesidad de aplicar políticas específicas, es un paradigma muy interesante del manejo y uso de datos para sustentar una formulación de políticas más focalizadas. De manera similar, el Ministerio de Salud cuenta con una buena plataforma de TI para hacer solicitudes de datos en línea que puedan compartirse con otras autoridades. Se han establecido alianzas estratégicas en el área de la salud para mejorar la calidad, disponibilidad y recolección de datos en aras de apoyar una mejor toma de decisiones en tiempo real y un mejor manejo del cambio.

Los pasos que han de tomarse a futuro para avanzar en esta dirección deberían centrarse en resolver el tema de la interoperabilidad y en concretar acuerdos, acciones conjuntas y planificación entre las autoridades y las instituciones; por ejemplo, la plataforma con información de los recién nacidos sería de gran utilidad para el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Ministerio de Educación, que no están utilizando esos datos y que en vez de ello tienen su propio método y sistema de recopilación de datos. Estas acciones podrían ayudar a resaltar el valor añadido de una gestión conjunta de información y aumentar la comprensión de la importancia de promover una cultura basada en el uso y la reutilización de datos. Al crear conciencia de este valor podría ayudarse a vencer cierta resistencia institucional a ceder el control de los datos. El limitado desarrollo de infraestructura de TI (acceso y velocidad de conexión restringidos debido a una baja penetración de banda ancha) en algunas regiones de Perú quizá explique el uso reducido de algunas de las plataformas disponibles en todo el país. Aun así, el elevado nivel de penetración de telefonía móvil podría subsanarlo, si dichas plataformas fueran accesibles a través de la tecnología móvil.

En honor a la verdad, Perú cuenta con un sofisticado sistema de información con estadísticas sobre criminalidad. Eso significa una riqueza de datos que podría sustentar potencialmente un análisis de datos importante por parte de varias entidades de la administración, como el Observatorio Nacional del Crimen, siempre que los avances en términos de homologación e interoperabilidad se realicen para facilitar el acceso a los datos a todos los actores de la justicia penal que tienen que tomar decisiones trascendentes —por ejemplo, el Poder Judicial y el sistema penitenciario—. No obstante, hoy en día cada institución del Poder Judicial posee su propio sistema de datos y emplea sus metadatos. El Comité Estadístico de la Criminalidad, dirigido por el INEC, tiene el mandato de estandarizar las variables para identificar y recopilar datos e información. Las autoridades peruanas están conscientes de la importancia de esta iniciativa en relación con la agenda de transparencia, pero todavía no se le asocia estratégicamente con una agenda más amplia de datos abiertos. Ello limita el aprovechamiento de su pleno potencial. De manera semejante, el Ministerio de Justicia trabaja en el desarrollo de un registro público sobre la responsabilidad criminal de personas jurídicas y de datos anticorrupción. Estos datos deberían sustentar el trabajo del Consejo Nacional de Criminalidad, ya que la finalidad última es contar con una sola base de datos sobre criminalidad que posibilite estudios de diagnóstico, incluidos los delitos de propiedad.

Otros buenos ejemplos son las iniciativas de las que es responsable la Contraloría General del Estado y que incluyen el sistema INFOBRAS, el cual contiene datos relevantes sobre obras públicas, así como una aplicación para teléfonos inteligentes con datos sobre campañas electorales, la cual aún está en desarrollo.

Estos ejemplos demuestran que, a pesar de que los datos abiertos no son la prioridad en la agenda de gobierno abierto de manera estructural, mucho se está implementando en el nivel de las instituciones individuales y/o las áreas de políticas. Como se destacó anteriormente, la ONGEI, en colaboración con la SGP, pudo identificar las buenas prácticas realizadas en diversos sectores de políticas y niveles de gobierno. Hasta el momento no existe ningún mecanismo para intercambiar y transferir las buenas prácticas, ni para transferir las habilidades pertinentes, si están disponibles. Al difundir el conocimiento y la conciencia de estas buenas prácticas en todo el gobierno se podría apoyar el desarrollo de iniciativas similares, pero, aún más, se podría impulsar el desarrollo de una cultura y una estrategia basadas en los datos dentro de la administración pública. Además, los donantes internacionales usan los datos principalmente para análisis diagnóstico. Para incrementar la importancia y el efecto del uso de datos abiertos sería muy útil desarrollar una metodología y formar capacidades internas dentro de la administración para respaldar las actividades de diagnóstico.

El liderazgo político en el diseño de una hoja de ruta para establecer prioridades de diagnóstico y preguntas clave de investigación, detectar datos, identificar el método para recopilarlos y desarrollar habilidades ayudaría a concentrarse en la implementación, los esfuerzos de estructuración y el logro de resultados que podrían compartirse entre niveles de gobierno y dentro de éstos. También sería útil para fomentar una cultura de toma de decisiones dentro de la administración partiendo de la gestión de información y el conocimiento, e incrementar la sustentabilidad de las iniciativas. Este liderazgo podría ayudar, asimismo, a evaluar y priorizar la difusión de conjuntos de datos valiosos en dependencias estratégicas que son productoras o consumidoras a gran escala de datos. La existencia del contexto jurídico requerido y la disponibilidad de los recursos necesarios no son, de hecho, suficientes para fortalecer la sustentabilidad, la cual, como se menciona en la *OECD Recommendation on Digital Government Strategies* (Recomendaciones de la OCDE para Estrategias de Gobierno Digital), también demanda una cultura de reutilización de datos.

De igual manera, respecto al acceso a la información y los esfuerzos relacionados para combatir la corrupción y aumentar la transparencia, algunas actividades y los correspondientes datos generados no se utilizan para comprender mejor las tendencias ni la necesidad de mejorar la disponibilidad y calidad de los datos. Entre los ejemplos puede citarse a las autoridades responsables del acceso a la información dentro de las diversas dependencias que —de acuerdo con la Ley de Acceso a la Información— tienen que reportar cada tres meses la información que se solcita con mayor frecuencia, así como la encuesta sobre "transparencia y corrupción" que se realiza periódicamente con el apoyo del Banco Mundial. Estas actividades podrían aprovecharse para fortalecer el conocimiento y la conciencia del tipo de datos e información que los usuarios necesitan. Ello requiere más comprensión del valor estratégico que estas actividades suponen para los datos abiertos y un mayor uso estructurado de los datos y estadísticas que ya están disponibles.

Acercarse a la sociedad civil como un aliado estratégico para la creación de valor

Como actores esenciales del ecosistema mencionado antes, las organizaciones de la sociedad civil deberían considerarse aliados estratégicos clave para alcanzar el valor de los datos abiertos. Por ejemplo, ciertas organizaciones de la sociedad civil, también integrantes de la Comisión Multisectorial Permanente responsable de vigilar el PAGA, participan en las iniciativas de datos abiertos o tienen una comprensión clara y simpatizan con los datos abiertos en Perú. Sin embargo, parece que podría reforzarse la conciencia de los beneficios de los datos abiertos y la formación de capacidad no sólo dentro sino fuera del gobierno.

El gobierno de Perú podría impulsar la producción y uso de datos abiertos mediante promover el diálogo con la sociedad civil. Muchos países han comenzado a hacerlo exitosamente recurriendo a hackatones para brindar una experiencia de aprendizaje a todos los actores. Aun cuando esas iniciativas suelen fallar en la promoción de aplicaciones de largo plazo, han sido fundamentales para crear comunidades de datos abiertos. Dado que las organizaciones que actualmente trabajan con datos abiertos carecen de una presencia institucional, deberían estar vinculadas de algún modo con las organizaciones oficialmente involucradas en el trabajo de la Comisión para optimizar el efecto de sus esfuerzos. En Brasil, las universidades también se involucraron para permitir que los estudiantes de TI aprendieran sobre el potencial y el uso de los datos abiertos.

Otro grupo clave de actores que podrían participar de una manera más estructurada son los periodistas. En los países de la OCDE los periodistas juegan un papel clave en la promoción del uso de datos abiertos y en la creación de *infomediarios* que pueden ayudar a generar más conciencia de la disponibilidad de conjuntos de datos abiertos y/o impulsar su reutilización. También pueden participar en mostrar el valor de los datos abiertos, así como en hacerlos más comprensibles, accesibles, pertinentes y "digeribles" para una mayor audiencia. Al parecer, hay una noción más avanzada del potencial para el periodismo de datos. Sin embargo, existe preocupación en cuanto a las capacidades de los periodistas para actuar como *infomediarios* y como fuentes de gobierno, o conformar una estrategia cohesionada en torno a los datos abiertos orientados a las necesidades de los diferentes usuarios de datos, incluidos los mismos periodistas. Para superar estas limitaciones, y formar las capacidades pertinentes, aumentar la conciencia y comunicar la importancia de los datos abiertos, el gobierno podría contemplar colaborar con los propietarios de los medios y los periodistas ya sensibilizados para apoyar, por ejemplo, la organización de talleres sobre datos abiertos en colaboración con la red nacional de periodistas. Existe el caso de un programa con financiación internacional para impartir Capacitación de Medios, que organiza la red nacional de periodistas en todo el país.

Otra forma de impulsar rápidamente la experiencia sobre datos abiertos que involucre a los actores de la sociedad civil del país consiste en difundir conjuntos de datos para aplicaciones que se crearon usando datos de otros países, tales como Open Spending (que muestra los datos sobre gasto del gobierno) y Open Corporates (que usa los datos de propiedad de empresas). Esto posibilita soluciones más rápidas y ayuda a desarrollar comunidades a escala internacional. Para desarrollar comunidades de datos abiertos, el gobierno de México focalizó una mejor respuesta para su divulgación de datos mediante la aplicación de una encuesta entre usuarios y la definición de prioridades de difusión; el gobierno de Brasil usó herramientas wiki, en tanto países como

Recuadro 7.10. Uso de programas prioritarios para aumentar el efecto de los datos abiertos en México

En México, por ejemplo, ReconstrucciónMX utiliza programas prioritarios para apoyar la publicación de datos; en septiembre de 2013, varias zonas de México sufrieron fuertes inundaciones por las tormentas tropicales Ingrid y Manuel. A raíz de esos acontecimientos, se anunciaron las declaraciones de desastre y se transfirieron recursos materiales y económicos del gobierno federal a diversos estados y municipios. En respuesta al mandato presidencial de aumentar la transparencia y mejorar el uso de esos recursos, la Coordinación de la Estrategia Nacional Digital creó el sitio web http://www.presidencia.gob.mx/fonden/ para publicar datos sobre el costo de los recursos recibidos por cada estados, como medicamentos y herramientas; los recursos necesarios para reparar la infraestructura hidráulica, educativa y de vivienda; y el proceso para obtener apoyo federal.

Este ejemplo prueba que la publicación de datos sobre los recursos transferidos por el gobierno federal puede ser una herramienta importante para vigilar su utilización y promover la transparencia y la rendición de cuentas; pero también llama la atención sobre las buenas prácticas que pueden copiarse en el nivel local de gobierno, aumentando así el efecto de las inversiones iniciales. El gobierno del estado de Puebla decidió utilizar un modelo similar para supervisar el uso de los recursos en los municipios afectados. Al aprovechar los esfuerzos de ReconstrucciónMX, Puebla decidió agregar los datos recopilados por auditores sociales, que contribuirán a aumentar el acervo de datos utilizados para un amplio conjunto de análisis.

Fuente: Gobierno de México.

Reino Unido procuraron diálogos más fuertes creando un Grupo de Usuarios de Datos Abiertos formal.

Conjuntar la implementación con las áreas y metas prioritarias

Una posible forma de incrementar el impacto de los datos abiertos es vincular las inciativas de éstos a los programas prioritarios nacionales y las metas de políticas. Esto puede ayudar a garantizar apoyo político y encontrar los recursos para financiar la apertura de iniciativas, así como asegurar su sustentabilidad a largo plazo. En Perú, la agenda de datos abiertos y las metas focalizadas podrían vincularse, por ejemplo, al plan de inclusión social. Este enfoque podría ayudar a crear una oportunidad de negocio para las iniciativas de datos abiertos, y orientar la selección de iniciativas de alto impacto para demostrar y apoyar la generación de valor de éstos. Ello también podría mejorar la formulación de políticas basada en evidencia en alianza con todos los actores relevantes del ecosistema, por ejemplo, la sociedad civil, el mundo académico o los periodistas.

Mirar al nivel local para aumentar el impacto

Volver los ojos al nivel local puede ayudar a incrementar el valor de los datos abiertos. Cuando se contempla el valor económico y social de los datos abiertos que se alcanza a través de una mejor prestación de servicios, se descubre que gran parte del impacto se produce a nivel del gobierno local, en que las autoridades que son responsables de la prestación de servicios tienen mejor acceso y comprensión de las preferencias y necesidades de los usuarios, así como de las oportunidades para alcanzar más eficacia en la prestación de servicios. Ésta es la razón por la cual, en diversos países de la OCDE, como Francia y Estados Unidos, muchos de los ejemplos interesantes de las iniciativas de datos abiertos que generan valor se pueden encontrar a nivel local. En Francia, Etalab —el Grupo de Trabajo de Datos Abiertos que está adscrito a la Secretaría General para la Modernización del Estado— se ha centrado en particular en el trabajo con los niveles subnacionales de gobierno para avanzar en la implemntación de los datos abiertos.

Perú podría comenzar por trabajar con los niveles subnacionales de gobierno para obtener un formato simple de la licencia o autorización que las ciudades podrían adoptar y ajustar a su jurisdicción. Se puede encontrar una estrategia parecida en Canadá, donde el gobierno creó una junta de ciudad para coordinar los esfuerzos en pro de los datos abiertos en los niveles federal y subnacional. En este grupo trabajaron de manera colectiva en una licencia que pudiera aplicarse en todas las regiones. La licencia estaba intencionalmente diseñada para ser muy amplia y suficientemente sencilla, pero capaz de garantizar la certidumbre jurídica de los tipos de uso que podían dársele a cada conjunto de datos. Asimismo, el contenido de la licencia se vertió en un formato que permitió a las ciudades adaptarlo a las características locales sin mayor complicación.

La muncipalidad de Lima parece bastante fuerte en términos de iniciativas de datos abiertos. Las autoridades locales ya han desarrollado un sitio web para datos abiertos, *http://lima.datosabiertos.pe*, y han celebrado algunos hackatones locales para fomentar el uso de datos abiertos y entender mejor la demanda de éstos. Tales iniciativas han derivado en proyectos exitosos y el gobierno local está, además, apoyando su implementación. Es importante ampliar el enfoque de estas iniciativas más allá de la transparencia para crear valor económico y social y promover una mayor participación, por ejemplo, mediante aumentar el uso de medios sociales que podrían ser útiles para extenderse más. Además, la municipalidad de Lima comenzó recientemente a analizar la solicitud de información y datos para entender las necesidades y preferencias de demanda de éstos. El gobierno podría contemplar maneras de transferir estas experiencias a otras municipalidades, crear conciencia y formar capacidades a nivel local.

Aparte de asegurar también el liderazgo político correcto en el nivel de gobierno local, la creación de valor podría incrementarse mediante el fortalecimiento de la capacidad para medir el impacto, a fin de poder identificar y compartir "historias" de lo que funciona para apoyar la transferencia de buenas prácticas cuando sea apropiado, y permitir la interoperabilidad de las bases de datos y los sistemas de información que manejan las autoridades locales de manera individual. De hecho, para evitar el surgimiento de nuevas formas de división digital a causa de los datos abiertos, también será decisivo para el gobierno de Perú prestar mayor atención, y de manera permanente, a las zonas locales en todo el país que han progresado menos en términos de datos abiertos; de modo que evitaría favorecer a las regiones con mayor desarrollo digital a costa de impedir que aquéllas en desventaja sacaran el mayor provecho de los datos abiertos como una oportunidad y una fuente de desarrollo social y económico.

La región de Ayacucho es un buen ejemplo. Es uno de los gobiernos locales incluidos en las iniciativas del gobierno central para crear una dinámica de más colaboración, compromiso y transparencia, como se prevé en el Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016 de Perú. Aun cuando los actores locales y el gobierno central parecen tener diferentes perspectivas sobre estas cuestiones, el ecosistema local puede contar con organizaciones de la sociedad civil, tales como las que representan los intereses de las mujeres, la comunidad de campesinos y los jóvenes, quienes están más cerca de las necesidades de sectores específicos de la población local y que podrían ser aliados clave para identificar y recopilar datos pertinentes, así como para apoyar el análisis de conjuntos de datos relevantes. Podrían ayudar a convertir los datos en decisiones y acciones de políticas importantes. Independientemente de su participación activa con las comunidades locales, estas organizaciones parecen estar muy desvinculadas de la Comisión Intersectorial, que es donde su aportación podría ser más útil. Asimismo, como se destacó antes en esta sección, es necesario encontrar la manera de apoyar la participación y expresión de la perspectiva de un número mayor de organizaciones de la sociedad civil como forma de priorizar la difusión de conjuntos de datos que son significativos para diferentes segmentos de las población en diversas partes del país.

Acciones recomendadas para Perú

Si bien el trabajo del gobierno del Perú en las áreas de transparencia y combate a la corrupción es loable, el impulso a otras políticas como los datos abiertos y el gobierno en línea a manera de herramientas estratégicas no es óptimo. Las recomendaciones incluidas en este caso se orientan a ayudar al gobierno peruano a tomar decisiones estratégicas para establecer los marcos institucionales y de políticas públicas necesarios para apoyar el desarrollo eficaz del gobierno abierto.

Se recomienda que el gobierno peruano ponga en marcha una política de gobierno abierto más completa con base en un enfoque de gobierno entero.

Las acciones específicas incluyen:

- Aumentar el conocimiento institucional y la sensibilización a las políticas públicas en todas las instituciones centrales respecto a la estrategia general de gobierno abierto y el Plan de Acción de Gobierno Abierto de Perú.
- La composición de la Comisión Multisectorial Permanente centrada en políticas de combate a la corrupción podría ampliarse a otros sectores de políticas públicas. La inclusión de otros ministerios centrales clave que participen en la presidencia del Consejo de Ministros, como el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Ministerio de Economía y Finanzas, podría crear una mayor aceptación institucional y sensibilización a las políticas públicas; asimismo, podría facilitar la coordinación de las políticas y el desarrollo de programas, estrategias e iniciativas de gobierno abierto.
- Se sugiere que el Centro del Gobierno (CdG) identifique los beneficios del acceso a la información y los DAG para otros sectores de políticas, y trabaje más de cerca con las instituciones peruanas en su puesta en marcha. A este respecto, el CdG podría considerar mejorar el marco regulatorio de gobierno abierto para sustentar las actividades de gobierno abierto y datos abiertos. Podría ser útil adaptar y enmendar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAI) peruana y sus regulaciones para incluir conceptos clave relacionados con los datos abiertos, e imponer mandatos legales a las instituciones públicas asociados con su responsabilidad y su función dentro del marco de la estrategia de datos abiertos de gobierno (EDAG). La LTAI también podría reforzarse con la inclusión de disposiciones relativas a la posibilidad de presentar solicitudes anónimas *in-situ* y en línea. Además, como se observa con la Ley General del Ambiente (LGA), tal vez sea necesario que el gobierno central trabaje más de cerca con el Parlamento y otros ministerios con el fin de adaptar el marco legal secundario que regula otros sectores de políticas públicas para apoyar el desarrollo de prácticas de gobierno abierto.

Conviene que el gobierno propicie una mayor cooperación institucional para ayudar a complementar las capacidades de la Secretaría de Gestión Pública (SGP) para brindar apoyo a las instituciones peruanas. La consolidación de las funciones de apoyo de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) y la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), así como el aprovechamiento de las redes locales

de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs), son pasos decisivos para el desarrollo futuro de programas de gobierno abierto y datos abiertos de gobierno (DAG) en los niveles central y local.

Las acciones específicas incluyen:

- Desarrollar mayores capacidades institucionales e invertir en conocimientos especializados para poner en marcha las estrategias de gobierno abierto y datos abiertos. Este asunto es importante si se consideran las pérdidas de capital humano de la SGP y la ONGEI, las cuales pueden tener un impacto directo en la coordinación y puesta en marcha de políticas públicas, y debilitar la labor y el liderazgo de la ONGEI en la aplicación de políticas públicas. El papel de la ONGEI podría reforzarse para aprovechar plenamente su función como el área técnica del gobierno peruano y beneficiarse de su cercanía al CdG. Fomentar las capacidades de la ONGEI y desarrollar un mayor capital humano interno ayudaría a equilibrar las responsabilidades institucionales de coordinación e implementación de las estrategias generales de gobierno abierto (EGGA). De ser posible, es conveniente que el gobierno trabaje con la academia, con el fin de recibir opiniones respecto a proyectos específicos relacionados con el Plan de Acción.
- Trabajar no sólo con la sociedad en general, sino también con funcionarios públicos para ayudarles a entender el gobierno abierto y los datos abiertos, así como para coordinar los esfuerzos institucionales aislados y la estrategia del gobierno central. Poner en marcha prácticas como los "escuadrones de gobierno abierto" de México podría ayudar a aumentar las capacidades institucionales en los organismos peruanos. Además, el gobierno peruano podría seguir las prácticas de otros ALCs, como la creación de un Manual sobre Gobierno Abierto con lineamientos claros para la puesta en marcha del gobierno abierto y, en especial, de los DAG. A este respecto sería fundamental reforzar la función y el apoyo de la ONGEI. Asimismo, las capacidades institucionales se verían igualmente beneficiadas por una cooperación más cercana con la academia y su función potencial de formación complementaria.
- Si bien el gobierno peruano está poniendo en marcha esquemas para aumentar la participación social en la formulación de políticas, la participación del sector privado parece quedarse atrás. La SGP podría considerar ampliar la gama de actores interesados incluidos en sus prácticas de consulta directa, para aumentar la participación y la aportación del sector privado. Esto sería útil en particular durante la etapa de puesta en marcha de políticas y retroalimentación, así como para aprovechar el valor agregado de los datos abiertos.

- Poner en marcha mecanismos para realizar consultas y recibir retroalimentación de manera continua. Uno de los retos clave afrontados por Perú se relaciona con la gobernanza multinivel, en el marco de la política de descentralización puesta en marcha por el CdG en años recientes. Los ejercicios de consulta directa, como los llevados a cabo en tres regiones peruanas, no deberán limitarse a prácticas únicas.
- Utilizar herramientas de TI para tener canales de participación más directos —aunque la división digital no permita una participación total— con el fin de mejorar las posibilidades de participación y crear oportunidades para ciudades en las que no puedan realizarse reuniones. En combinación con la mejora de la transparencia respecto a las elecciones de los representantes en la comisión, estos actos deberán mejorar la participación general y la legitimidad de los miembros actuales.
- Aunque las TICs son un componente clave del proceso de consulta, no todos los sectores de población pueden tener acceso a estas herramientas. Por consiguiente, el aprovechamiento de redes regionales y locales de la CAN y las OSCs ayudaría a obtener opiniones continuas y regulares de la población a nivel local. Además, iniciativas como el Plan Digital Yachaywasi de la ONGEI requeriría mayor apoyo debido a su importancia para la inclusión social.
- Mejorar el vínculo entre las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) representadas en la comisión que supervisa el plan de acción y las organizaciones de menor tamaño, muy activas a nivel local. Al hacer que éstas representen a las OSCs de forma permanente como canales para llegar al gobierno, Perú dialogará con más facilidad con la sociedad civil, evitando los costos de tener que dirigirse a las organizaciones individualmente cuando se requiera.
- Definir con claridad la manera en que el gobierno abierto puede ejercer impacto en los temas prioritarios de políticas públicas para Perú. Esto podría hacerse al colaborar con el Ministerio de Inclusión Social (MINIS) en la articulación de los objetivos relativos a la inclusión social en la agenda de gobierno abierto.
- Destacar historias y relatos personales de reformadores, tanto dentro como fuera del gobierno, que tengan proyectos específicos que les estén ayudando a abrir gobiernos y generar impacto. Concentrarse en entender mecanismos particulares de participación que hayan alcanzado el éxito y vincular estos procesos con los resultados deseados.
- Desarrollar indicadores vinculados con cada compromiso del Plan de Acción. Esto permitiría fortalecer los objetivos sistémicos clave que los

compromisos del Plan de Acción intentan lograr al añadir evaluaciones cualitativas a lo largo del proceso de implementación.

Hay amplio margen para el desarrollo y la mejora en el ámbito de las políticas de datos abiertos en Perú. A partir de iniciativas actuales de datos abiertos, el gobierno peruano podría continuar estableciendo las reglas para la definición y puesta en marcha de una estrategia general de datos abiertos.

Las acciones específicas incluyen:

- Identificar una unidad dentro de un ministerio que cuente con autoridad clara y con la misión primordial de coordinar el desarrollo y la puesta en marcha de los datos abiertos en Perú.
- Desarrollar una política y un plan de acción de DAG para apoyar la puesta en marcha y atender la oferta y la demanda de datos abiertos. Encontrar en el gobierno un defensor de alto nivel que ponga en práctica el plan para obtener apoyo político.
- Solicitar el desarrollo de un plan de acción para abordar el tema de los datos abiertos dentro de cada ministerio, con el fin de fomentar la adopción y la aceptación de la política de DAG en todo el gobierno.
- Establecer un comité interinstitucional para estimular la colaboración horizontal en la instauración de un plan de acción de DAG.
- Crear el cargo de director general de datos, y cargos similares en los ministerios clave, para formar parte del comité interinstitucional.
- Integrar un equipo técnico encargado de desarrollar el portal de datos abiertos a aquellos responsables de crear una política o plan de acción, de modo que el sitio web se convierta en una herramienta que ponga en práctica las prioridades y los objetivos del país, y no sea sólo un depósito y catálogo de conjuntos de datos.
- Desarrollar una licencia abierta que aproveche los conocimientos especializados en regulación de Perú para crear un marco claro y certidumbre legal al uso de los datos abiertos para todos los sectores de la sociedad.
- Trabajar con los niveles subnacionales para generar un modelo sencillo de esta licencia que puede ser adoptado con facilidad por las ciudades de manera acorde con su jurisdicción.
- Colaborar con periodistas y apoyar talleres de datos abiertos con la red nacional de periodistas que ya opera, con el fin de propiciar la reutilización de datos para crear valor social y económico.

- Vincular las iniciativas de datos abiertos con programas prioritarios para el país, como el plan de inclusión social. Crear un caso interno en el que se analice un programa de alto impacto para mejorar la formulación de políticas basada en evidencias en alianza con la sociedad civil, la academia o el medio periodístico, para demostrar el valor orientado a la acción de los datos abiertos.
- Evaluar y priorizar la divulgación de conjuntos de datos valiosos en organismos estratégicos que sean fuertes productores o consumidores de datos.
- Impulsar la producción y utilización de datos abiertos al fomentar diálogos entre el gobierno y la sociedad civil. Muchos países han iniciado el proceso con éxito al emplear hackathons para ofrecer experiencias de aprendizaje a todos los actores interesados. Si bien estas iniciativas a menudo no logran promover aplicaciones de largo plazo, han sido decisivas para crear comunidades de datos abiertos y consolidar el ecosistema de datos abiertos. En Brasil se implicó también a las universidades para permitir que los estudiantes de TI aprendieran sobre el potencial y la utilización de los datos abiertos.
- Divulgar conjuntos de datos para aplicaciones creadas con el fin de utilizar datos de diferentes países, como Gastos Abiertos (que muestra datos del gasto gubernamental) y Empresas Abiertas (que utiliza datos de propiedad de empresas). Esto permite una respuesta más rápida y, a la vez, ayuda a desarrollar comunidades de escala internacional. En vez de buscar soluciones externas, el gobierno de México se propuso obtener una mejor respuesta a su divulgación de información al crear una encuesta con usuarios y definir prioridades de publicación. También resulta útil ayudar a desarrollar comunidades en otras formas. En algunos países, como Brasil, el propio gobierno creó comunidades utilizando herramientas wiki, en tanto que países como el Reino Unido desarrollaron diálogos más fuertes mediante la creación de un Grupo de Usuarios de Datos Abiertos.
- Utilizar los datos abiertos para ayudar a fomentar el desarrollo empresarial.
- Formar a funcionarios públicos en las normas y beneficios potenciales de los datos abiertos, pues éstos aún no están del todo difundidos entre los responsables de la toma de decisiones, lo cual constituye una barrera para la priorización de esas políticas.
- Consolidar la cooperación institucional para desarrollar un portal de datos abiertos sobre seguridad pública y combate a la corrupción, alimentado con información del Sistema Nacional de Atención a

Denuncias (SINAD), la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) y organizaciones de la sociedad civil (OSCs). Además, si bien Perú ha tenido éxito en la implementación de mecanismos de intercambio y control de calidad de datos internos interinstitucionales, es necesario poner en práctica herramientas homogéneas de recopilación de información y datos.

- Desarrollar prácticas sectoriales de datos abiertos, partiendo, por ejemplo, de la cooperación actual con el Poder Judicial. Las actividades del Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad han preparado el terreno para la puesta en marcha de mecanismos de control de calidad de los datos. El gobierno peruano podría aprovechar además la disposición y la cooperación institucionales existentes para ampliar el foco actual de interés del gobierno abierto y los DAG en finanzas públicas y compras públicas a otros sectores, incluido el de seguridad pública.

Mejorar la gestión de las políticas de acceso a la información.

Las acciones específicas recomendadas incluyen:

- Recabar datos y crear indicadores estándar para cada organización gubernamental, con el fin de ayudarles a optimizar sus operaciones y las políticas generales. Esto ayudaría también a generar una mayor rendición de cuentas sobre cumplimiento. Proporcionar más herramientas y ofrecer información en línea de forma proactiva ayuda a identificar defensores del acceso a la información, y estas estrategias deberían intensificarse incluso en países con una importante división digital.
- Contar con una institución más formal para supervisar la aplicación de la ley de acceso a la información en el Poder Ejecutivo, y propugnar por políticas más agresivas de divulgación proactiva. Aun cuando la Defensoría del Pueblo es la organización que intenta impulsar una mejor gestión de estas políticas, hay margen para aumentar este liderazgo en otras organizaciones.
- Atender preocupaciones respecto a una barrera creada por el uso de lenguaje técnico en la información divulgada.
- Aprovechar el enfoque de gobierno abierto para crear la oportunidad de poner al gobierno y a las organizaciones de la sociedad civil a trabajar en conjunto, y encontrar mejores maneras de comunicarse sobre asuntos relativos al acceso a la información.

Notas

1. Artículo 2.

2. Artículo 31.

3. Artículo 40.

4. Artículo 200.

5. El objectivo IV del Acuerdo Nacional abarca un conjunto de siete políticas de Estado que atienden la eficacia y transparencia públicas, la producción, consumo y tráfico de drogas, los derechos humanos, la justicia, el acceso a la información, la libertad de prensa y el terrorismo, entre otros temas.

6. Considerando los 11 países que proporcionaron información en el cuestionario de la OCDE.

7. Artículo 7 de la FOI.

8. Artículo 11 de la FOI.

9. Ídem.

10. DP, 2013, p. 107. Sólo considerando las quejas recibidas por la DP.

11. Incluidas las solicitudes de individuos (hombres, 75%; mujeres, 70%), entidades (77%) y procedimientos *ex officio* (4%).

12. Decreto Supremo 043-2003-PCM. Artículo 22.

13. Decreto Supremo 030-2002-PCM.

14. Con base en el Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina. Respuestas de Perú. Sección II. Pregunta 1.1.

15. Decreto Supremo 072-2003-PCM.

16. Decreto Supremo 070-2013-PCM, Artículo 5a.

17. Directivas 004-2008-PCM/SGP y 001-2010-PCM/SGP. Decreto Supremo 063-2010-PCM.

18. Directiva 003-2009-PCM/SGP.

19. Artículo 116 de las regulaciones de la FOI.

20. Decreto Supremo 070-2013-PCM. Artículo 3.

21. Información obtenida del gobierno de Perú. Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013.

22. Ley 29733.

23. Resolución Ministerial 085-2012-PCM.

24. Información proporcionada por el Gobierno de Perú. Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección I, Pregunta 4.

25. Información proporcionada por el Gobierno de Perú. Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección III, Pregunta 9.8.

26. Decreto Supremo 016-2010-PCM / Ley 29976.

27. La CAN también está integrada por su coordinador general, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Asamblea Nacional de Rectores, los presidentes del Consejo Nacional para la Ética Pública y la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales, un representante de la Iglesia católica, Iglesias evangélicas y el Sindicato de Trabajadores Peruanos, y el director ejecutivo del Consejo de la Prensa Peruana. Estos miembros no tienen derecho a voto, sino sólo a participar en los debates.

28. Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Huancavelica, Huánuco, Junín, Lambayeque, Lima, Madre de Dios, Moquegua, Piura, Pasco, Puno, San Martín, Tacna y Ucayali.

29. Disponible en línea. *http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-165.pdf*.

30. Decreto Supremo 067-2003-PCM.

31. Ibíd.

32. ONGEI (2013).

33. El Consejo de la Prensa Peruana (CPP) está integrado por diferentes instituciones peruanas de prensa. Creado en 1997, los objetivos del CCP se centran en: (a) fortalecer la ética de los periodistas, (b) proteger y monitorear el derecho a la libertad de prensa y a la libertad de expresión en Perú y (c) defender el derecho de los ciudadanos a estar informados y tener acceso a la información pública, entre otros. The Access Initiative, información sobre Perú. Consultada el 11 de febrero de 2014. *http://www.accessinitiative.org/partner/cpp*.

34. Información proporcionada por el Gobierno de Perú. Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013, Sección I, Pregunta 9.8.

35. Informe de la DP. Página 147. Gráfica 17.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014), Ramírez, Álvaro y Nicolás Vicente Dassen, *Vientos de cambio: el avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe,* Nota Técnica del BID, 629.

Boletín CAD Núm. 161, Corrupción en Gobiernos Regionales 2013, http://www.ciudadanosaldia.org/publicaciones/boletines-cad/item/585-bolet%C3%ADn-cad-n%C2%B0-161-corrupci%C3%B3n-en-gobiernos-regionales-2013.html#sthash.JYmP4tw4.dpuf

Comisión Nacional Anticorrupción, *Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016,* http://can.pcm.gob.pe/category/plan-nacional-2012-2016/.

Decreto de Urgencia Núm. 035-2001, Acceso Ciudadano a las Finanzas Públicas, http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=826%3Adecreto-de-urgencia-nd-035-2001&catid=298&Itemid=101008&lang=es.

Decreto de Urgencia Núm. 077-2001, Creación del Portal de Transparencia Económica y Oficina de Información Económica y Ciudadanía, http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=827%3Adecreto-de-urgencia-nd-077-2001&catid=298&Itemid=101008&lang=es.

Decreto Supremo Núm. 016-2010-PCM, Decreto Supremo que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, https://dl.dropboxusercontent.com/u/75494737/DS-016-2010-PCM.pdf.

Decreto Supremo Núm. 018-2001-PCM, Dispuso que las entidades del Sector Público incorporen en sus Textos Únicos de Procedimientos Administrativos, un procedimiento para facilitar a las personas el acceso a la información que posean o produzcan, http://www.une.edu.pe/transparencia/informacion/DS_018-2001.pdf.

Decreto Supremo Núm. 039-200-EF, Reglamento de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=823%3Adecreto-supremo-nd-039-200-ef&catid=298&Itemid=101008&lang=es.

*Decreto Supremo N***úm***. 043-2003-PCM: Texto Único Ordenado de la Ley N***úm***. 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.*

Decreto Supremo 070-2013-PCM. Decreto Supremo que Modifica el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Decreto Supremo Núm. 166-2001-EF, Aprobación de Incorporación de la Oficina de Información Económica y Ciudadanía en la Estructura Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas, http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=829%3Adecreto-supremo-nd-166-2001-ef&catid=298&Itemid=101008&lang=es.

Defensoría del Pueblo, DP (2013), *Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, Informe Defensorial Núm. 165, Lima, Perú, 2013, http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-165.pdf.

Directiva Núm. 003-2009-PCM/SGP, Lineamientos para el Reporte de Solicitudes de Acceso a la Información a ser Remitidos a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Gobierno del Perú (2004), *Para qué sirve el Acuerdo Nacional*, Suplemento Periodístico, Lima, junio, 2004, http://www.acuerdonacional.pe/sites/default/files/Suplemento-ParaquesirveelAN-junio2004.pdf.

Gobierno del Perú (2004a), *Acuerdo Nacional: Qué propone el AN (Objetivos III y IV)*, Suplemento Periodístico, Lima, 11 de septiembre de 2004, http://www.acuerdonacional.pe/sites/default/files/SuplementoobjetivosIIIyIV.pdf.

Ley 28611, Ley General del Ambiente.

Ley Núm. 29976, Ley que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.

Ley Núm. 29733, Ley de Protección de Datos Personales, http://www.pcm.gob.pe/transparencia/Resol_ministeriales/2011/ley-29733.pdf.

Ley Núm. 27245, Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=822%3Aley-nd-27245&catid=298&Itemid=101008&lang=es.

Ley Núm. 27482, Ley que regula la publicación de la declaración jurada de ingresos y de bienes y rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado, http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_per_ley27482.pdf.

Ley Núm. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, Artículo 110.1, El derecho de petición incluye el de solicitar la información que obra en poder de las entidades, siguiendo el régimen previsto en la Constitución y la Ley, http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/14110/PLAN_14110_LEY_N%C2%BA_27444_Ley_del_Procedimiento_Administrativo_General_2012.pdf.

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley Núm. 27785.

MINJUS, "Informe de los Registros de Información de las Unidades Estadísticas del Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad", Comité Estadístico

Interinstitucional de la Criminalidad – CEIC, Documento de Trabajo Núm. 02, Mayo 2013, http://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/07/Docuento-de-Trabajo-No.-02.pdf.

OCDE (2013), *Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data*, The OECD Privacy Framework, *www.oecd.org/sti/ieconomy/2013-oecd-privacy-guidelines.pdf*.

ONGEI (2013), *Una mirada al gobierno electrónico en el Perú: La oportunidad de acercar el Estado a los ciudadanos a través de las TIC,* Primera Edición, Presidencia del Consejo de Ministros, Lima, 2013, https://s3.amazonaws.com/ongei/libro_ongei.pdf.

Oré Saravia, Milushka (2010-10-15); *Implementación de la Directiva Núm. 003-2009-PCM/SGP*. Presentación en Powerpoint durante el Taller sobre "Transparencia y Acceso a la Información Pública, Implementación de la Directiva 003-2009-PCM/SGP", Secretaría de Coordinación, Presidencia del Consejo de Ministros, Tarapoto, San Martín, Perú, 2010, http://sc.pcm.gob.pe/web/index.php?option=com_content&view=article&id=92&Itemid=29.

PCM (2012), Informe Anual 2012, Ley Núm. 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Solicitudes y pedidos de información atendidos y no atendidos por las entidades de la Administración Pública, http://sc.pcm.gob.pe/web/files/info_anuales/transparencia2012.pdf. Consultado el 2 de mayo de 2014.

Proética (2013), *VIII Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú 2013,* http://www.proetica.org.pe/viii-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru-2013/.

Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Decreto Supremo 072-2003-PCM.

República del Perú (1993), Constitución Política, *www.peru.gob.pe/docs/PLANES/10402/PLAN_10402_Constituci%C3%B3n_2010.pdf*.

Resolución Ministerial Núm. 301-2009-PCM, http://www.peru.gob.pe/normas/docs/RM_301_2009_PCM.pdf.

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Unión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Estos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

OECD PUBLISHING, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(42 2014 24 4 P) ISBN 978-92-64-22577-0 – 2015

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Gobierno Abierto en América Latina

Índice

Evaluación y recomendaciones
Capítulo 1. Contexto del gobierno abierto en América Latina
Capítulo 2. Estrategias de gobierno abierto y marcos de gobernanza en América Latina
Capítulo 3. Acceso a la información pública en América Latina
Capítulo 4. Aprovechar el potencial para los datos abiertos en América Latina
Capítulo 5. Políticas e iniciativas de gobierno abierto en Colombia
Capítulo 6. Políticas e iniciativas de gobierno abierto en Costa Rica
Capítulo 7. Políticas e iniciativas de gobierno abierto en el Perú

Consulte esta publicación en línea: ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264225787-es.***

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.
Visite ***www.oecd-ilibrary.org*** para más información.

OECD*publishing*
www.oecd.org/publishing

Foreign & Commonwealth Office

ISBN 978-92-64-22577-0
42 2014 24 4 P